

Constantin ARDELEANU

MAREA BRITANIE ȘI ÎNCERCĂRILE DE INSTITUIRE ȘI DE PERMANENTIZARE A COMISIEI EUROPENE A DUNĂRII (1855-1858)

Great Britain and Her Efforts for the Establishment and Maintenance of
the European Commission of the Danube (1855-1858)

The paper analyses the position of the British diplomats regarding the question of establishing a regime of free navigation on the maritime sector of the Danube. As the economic interests of English or French merchants, eager to conquer the grain commerce of the Romanian Principalities, were threatened at the Lower Danube by natural or artificial obstacles tolerated by the Russian authorities, the Sulina controversy was among the great international litigations that European diplomats wished to solve in the context of the Crimean War. During the Conference of Vienna (1855) and at the Congress of Paris (1856), debates around the international regime of the Danube were very complicated. The British representatives, acting in common with their French colleagues, fought for the establishment of a European Commission of the Danube, an international committee whose mission was to improve the conditions of navigation at the mouths of the river. The Eastern Empires, Russia and Austria, were opposing this initiative of the Maritime Powers, which endangered their own economic supremacy in the region. Thus, the initial success of establishing the European Commission had to be followed by intensive efforts in order to make this body as solid and efficient as possible.

Activizarea comerțului internațional în regiunea gurilor Dunării, devenită după tratatul de la Adrianopol (1829) o atractivă piață de desfacere pentru produsele manufacturate occidentale, dar și o importantă sursă de aprovizionare cu produse agricole ieftine și superioare calitativ, a făcut, în cel de al doilea sfert al secolului al XIX-lea, ca cercurile politice și economice din Marea Britanie să reacționeze tot mai energic față de ingerințele autorităților petersburgheze (interesate să sprijine comerțul Odessei) în calea liberei navigații prin gurile marelui fluviu european. Apărând în egală măsură interesele politice orientale ale Angliei și avantajele economice directe în regiunea Dunării de Jos, abili consuli britanici în porturile dunărene au contribuit, pe fondul unui curent rusofob bine conturat în publicistica engleză, la transformarea chestiunii navigației pe brațul Sulina nu doar într-o

problemă stârnind nemulțumirea comercianților și armatorilor interesați de schimburile economice din regiunea danubiano-pontică, ci și într-un complicat diferend diplomatic ruso-britanic, un important punct pe ordinea de zi a marilor cabinete europene¹.

Astfel, soluționarea contradicțiilor legate de navigația pe marele fluviu european a reprezentat unul dintre obiectivele majore ale diplomaților în perioada Războiului Crimeii², în situația în care libertatea Dunării devenise, cum afirma Jules Michelet, "o condiție pentru sănătatea politică și socială a Europei"³. Hotărârea puterilor occidentale de a elimina controlul exclusiv al Rusiei asupra navigației prin gurile Dunării a reprezentat, în fazele de negociere a unei atitudini comune a cabinetelor de la Paris, Londra și Viena, unul dintre punctele de convergență, deși la fel de adevărat este și că "rezolvarea" acestei complicate ecuații continentale era văzută de guvernării austriece mai degrabă drept înlocuirea controlului țarist cu propria hegemonie politică și economică asupra Principatelor Române și, implicit, asupra Dunării de Jos⁴.

Pe 8 august 1854, în "Cele patru puncte", nota comună trimisă de guvernele Angliei, Franței și Austriei autorităților sankt-petersburgheze, era

¹ Amintim aici doar câteva dintre lucrările fundamentale cu referire și la politica danubiană a Angliei în prima jumătate a secolului al XIX-lea: David Urquhart, *The Mystery of the Danube*, London, 1851; John Vernon Puryear, *International economics and Diplomacy in the Near East. A Study of British Commercial Policy in the Levant (1834-1853)*, Stanford, 1935; Radu R. N. Florescu, *The Struggle against Russia in the Roumanian Principalities. 1821-1854*, München, 1962 (ediție nouă, Iași, 1997); Paul Cernovodeanu, *Relațiile comerciale româno-engleze în contextul politicii orientale a Marii Britanii (1803-1878)*, Cluj-Napoca, 1986. De asemenea lucrările generale privind "chestiunea Dunării"; Paul Gogeanu, *Dunărea în relațiile internaționale*, București, 1970; Iulian Cârțână, Ilie Seftiuc, *Dunărea în istoria poporului român*, București, 1972; Spiridon G. Focas, *The Lower Danube River. In the Southeastern European Political and Economic Complex from Antiquity to the Conference of Belgrade of 1948*, New York, 1987; Ștefan Stanciu, *România și Comisia Europeană a Dunării. Diplomație. Suveranitate. Cooperare internațională*, Galați, 2002.

² Despre "chestiunea Dunării" și originile Războiului Crimeii detalii la R. R. N. Florescu, *The Danubian Principalities and the Origins of the Crimean War*, în "The Slavonic and East European Review", t. XLIII, nr. 100, 1964, pp. 46-67; J. V. Puryear, *New Light on the Origins of the Crimean War*, în "The Journal of Modern History", t. III, 1931, pp. 219-234.

³ *La Roumanie et la liberté du Danube*, avec un introduction par Armand Levy, Paris, 1883, pp. V-VI.

⁴ Politica austriacă față de Principate la Leonid Boicu, *Principatele Române în proiectele lui Karol von Bruck și Lorenz von Stein de constituire a Mitteleuropei în epoca războiului Crimeii*, în "Studii și cercetări științifice", istorie, anul XIII, fasc. 1, 1962, pp. 33-53, idem, *Les Principauté dans les projets de Karl von Bruck et Lorenz von Stein pour la constitution de la "Mitteleuropa" à l'époque de la guerre de Crimée*, în "Revue Roumaine d'Histoire", t. VI, nr. 2, 1967, pp. 233-256; idem, *Austria și Principatele Române în vremea Războiului Crimeii (1853-1856)*, București, 1972.

inclusă, între condițiile care ar fi condus la încheierea confruntărilor, și prevederea ca "libertatea navigației pe Dunăre să fie complet asigurată prin mijloace aflate sub controlul unei autorități sindicale permanente"⁵. Propunerea a venit din partea guvernului britanic⁶, crearea unui for internațional pentru reglementarea navigației prin gurile Dunării fiind o inițiativă mai veche a consulului englez la Galați, Charles Cunningham, activ militant împotriva imixtiunilor Rusiei în calea liberei navigații la Dunărea de Jos. Un *Memorandum* în șase puncte, adresat oficialilor țariști la sfârșitul anului 1854, a stat la baza dezbaterilor desfășurate în cadrul Conferinței ambasadurilor de la Viena, în perioada 15 martie - 4 iunie 1855⁷, unde, considera juristul american Ruth E. Bacon, au avut loc discuțiile de maximă importanță în legătură cu "problema Dunării"⁸.

În instrucțiunile lordului John Russel, plenipotențiarul englez la Conferința de la Viena, erau referiri clare ținând de rezolvarea favorabilă pentru interesele engleze a "chestiunii dunărene": "abrogarea drepturilor Rusiei de a se amesteca în libertatea de navigație pe Dunăre poate fi cel mai bine asigurată prin retrocedarea către Turcia în primă instanță a teritoriului de la gurile Dunării la care a renunțat prin Tratatul de la Adrianopol, cu condiția ca teritoriul retrocedat să fie plasat de Poartă sub securitatea marilor puteri ale Europei, acționând în concert cu Poarta pentru păstrarea tuturor canalelor navigabile ale fluviului în afara dominației exclusive a oricărei puteri și pentru eliminarea obstacolelor care acum împiedică și de mult amenință să facă canalul Dunării cu totul inutilizabil pentru scopul comerțului"⁹.

Regimul marelui fluviu european a fost analizat începând cu ședința din 21 martie 1855, când s-au luat în discuțiile propunerile-proiect ale delegatului austriac, baronul Anton von Prokesch-Osten. Reprezentantul

⁵ Sp. G. Focas, *op. cit.*, pp. 231-232; *La Commission Européenne du Danube et son œuvre de 1856 à 1931*, sub redacția lui Carlo Rosetti și Francis Ray, Paris, 1931, p. 6; pentru cadrul larg al negocierilor între marile puteri, cf. M. S. Anderson, *The Eastern Question. 1774-1923. A Study in International Relations*, London, Melbourne, Toronto, New York, 1965, pp. 132 seqq.; o prezentare detaliată a discuțiilor la Gavin B. Henderson, *The Diplomatic Revolution of 1854: The Four Points*, în "The American Historical Review", t. XLIII, nr. 1, octombrie 1937, pp. 22-50.

⁶ Gustave Demorgny, *La Question du Danube. Histoire politique du Bassin du Danube. Etude des divers régimes applicable à la navigation du Danube*, Paris, 1911, p. 194.

⁷ Protocoalele Conferinței de la Paris cu discuțiile referitoare la problema Dunării la Dimitrie A. Sturdza, *Recueil de documents relatifs à la liberté de navigation du Danube*, Berlin, 1904, pp. 12-23.

⁸ Ruth E. Bacon, *British Policy and the Regulation of International Rivers of International Concern*, în "British Yearbook of International Law", 1929, p. 167.

⁹ G. Kaeckenbeeck, *International Rivers. A Monograph Based on Diplomatic Documents*, London, 1918, p. 89, nota b).

Ballplätz-ului urmărea aplicarea principiilor relative la navigația pe fluviile internaționale incluse în tratatul de la Viena din anul 1815 și pentru sectorul inferior al Dunării, în scopul facilitării comerțului și navigației. Eliminarea obstacolelor impunea limitarea la "strictul necesar" a măsurilor restrictive precum vama și carantina, lucrări imediate fiind necesare pentru ameliorarea cursului Dunării maritime. Realizarea practică a stipulațiilor revenea Europei, puterile contractante numind delegați într-un „sindicat european”, care trebuia să aibă în vedere redactarea unui raport în privința condițiilor care împiedicau navigația și a lucrărilor necesare eliminării lor, dar și să stabilească bazele unei legislații și a unui serviciu de poliție fluvială și maritimă prin care să fie reglementată și controlată libertatea de navigație pe sectorul inferior al Dunării. Autoritatea executivă, cu caracter permanent și numită *Comisia pentru navigația pe Dunărea inferioară*, era alcătuită din delegați ai statelor riverane. Pentru a facilita activitatea comisiei, Rusia trebuia să consimtă la înlăturarea măsurilor de carantină impuse pe canalul Sulina, să nu mai mențină în regiune construcții militare și să recunoască insulele din Delta Dunării drept teritorii neutre¹⁰.

Propunerile diplomatului vienez au stârnit ample dispute, începând cu obiecțiile delegatului țarist, prințul Gorceakov, față de termenul "sindicat", neuzitat în relațiile internaționale, sau cu opoziția deschisă a Rusiei împotriva propunerii de neutralizare a Deltei Dunării¹¹. Și diplomația britanică a reacționat față de prevederile articolului 5, relativ la componența Comisiei executive, alcătuită numai din riverani ai Dunării. Lordul Russell a exprimat intenția cabinetului londonez de a fi reprezentat în acest for european, pe motiv că Marea Britanie avea la Dunăre mari interese comerciale¹². Opinia a fost reiterată în ședința din 23 martie 1855, Russell dorind ca în situația în care Comisia executivă era alcătuită exclusiv din riverani, Comisia Europeană, având scopul de "exersare a unui control asupra libertății navigației Dunării la gurile sale și până la mare", să fie declarată permanentă.

Acționând în comun cu oficialii Quai d'Orsay-ului și cu reprezentanții Ballplätz-ului, diplomații din St. James erau decizi să impună Rusiei ca bază de negociere eliminarea reglementărilor excesive de carantină de la Sulina, dar și să decidă asupra neutralizării regiunii Deltei Dunării și a plasării de

¹⁰ Cele șase puncte în limba română la Petre Th. Maiorescu, *Istoricul reglementării navigațiunii pe Dunăre*, București, 1941, pp. 49-50, în franceză la Heinrich F. Geffcken, *La Question du Danube*, Berlin, 1883, pp. 9-10 și în engleză la G. Kaeckenbeeck, *op. cit.*, pp. 85-88; cf. și P. Gogeanu, *op. cit.*, pp. 41-42.

¹¹ D. A. Sturdza, *op. cit.*, pp. 12-23; Henry Hajnal, *The Danube. Its Historical, Political and Economic Importance*, The Hague, 1920, pp. 70-71.

¹² P. Gogeanu, *op. cit.*, pp. 42-43.

staționare europene (vase ușoare de război) la gurile fluviului¹³. În al doilea rând, englezii și francezii au trebuit să facă opoziție față de pretențiile delegaților austrieci, care căutau să își asigure controlul exclusiv asupra navigației pe Dunăre, ocolind orice posibilitate de amestec a Europei în reglementarea navigației pe sectorul din aval de Porțile de Fier, considerat vital pentru interesele economice ale Vienei¹⁴.

Conform noii redactări, punctul 4 al *Memorandum*-ului baronului Prokesch-Osten stabilea instaurarea unei Comisii Europene, care "urma să elaboreze bazele unei regulamente de navigație și de poliție fluvială și maritimă aplicabil Dunării" inferioare și care trebuia să "adreseze instrucțiuni pentru a servi drept ghid și normă unei Comisii riverane executive, compusă din delegați ai celor trei state riverane, adică ai Austriei, ai Rusiei și ai Turciei". Compromisul obținut de cei doi diplomați britanici, J. Russell și John Fane Westmoreland, care, în linii mari, a stat la baza prevederilor Tratatului din 30 martie 1856, a fost ca amintita Comisie Europeană să nu fie desființată decât prin acordul comun al semnatarilor¹⁵. Astfel, puterile riverane își asigurau prezența nu într-o comisie permanentă de control a întregului fluviu, ci în cadrul unei comisii temporare care urma să reglementeze navigația doar pe sectorul maritim al Dunării¹⁶. Succesul pentru cabinetele occidentale consta în faptul că se putea ajunge la perpetuarea Comisiei, în condițiile în care englezii puteau ușor și continuu justifica necesitatea executării de noi lucrări tehnice pentru amenajarea fluvială.

Proiectul de preliminarii al păcii, semnat la Viena la 1 februarie 1856 de reprezentanții Austriei, Franței, Marii Britanii, Rusiei și Turciei, cuprindea, la punctul II, și prevederea că "libertatea Dunării și a gurilor sale va fi în mod eficace asigurată prin instituții europene în care puterile europene vor fi în mod egal reprezentate, afară de pozițiile particulare ale riveranilor care vor fi reglementate conform principiilor stabilite prin actul Congresului de la Viena în materie de navigație fluvială"¹⁷.

În acest context a început la Paris, la 25 februarie 1856, Congresul de Pace care își propunea restabilirea echilibrului continental în urma Războiului Crimeii. În problema Dunării, diplomații britanici (lordul Clarendon, șeful

¹³ D. A. Sturdza, *op. cit.*, pp. 20-21.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 18-19; trebuie menționat și faptul că poziția diplomaților austrieci era determinată de opinia împăratului Franz Iosif, conform căreia trebuia să existe "o distincție foarte clară între chestiunea Sulinei și cea a Dunării propriu zise. În privința primeia toate puterile au drepturi egale, în timp ce în cea de-a doua doar statele riverane au un cuvânt de spus". (apud H. Hajnal, *op. cit.*, p. 72).

¹⁵ D. A. Sturdza, *op. cit.*, pp. 18-19.

¹⁶ R. Bacon, *op. cit.*, p. 168.

¹⁷ D. A. Sturdza, *op. cit.*, p. 24.

Foreign Office-ului, și baronul Henry Cowley, ambasadorul britanic la Paris), acționând în comun cu reprezentanții Quay d'Orsay-ului (contele Alexandre de Walewski, ministrul de externe al Franței, și François Adolphe de Bourqueney, ambasadorul francez la Viena)¹⁸, au trebuit din nou să militeze pentru apărarea pozițiilor economice deținute la gurile marelui fluviu de puterile maritime occidentale, amenințate în egală măsură de pretențiile de dominație exclusivă ale Rusiei și Austriei.

În privința frontierei basarabene, dorința diplomaților țariști de a obține concesii s-a lovit de poziția tranșantă a lordului Clarendon, puternic susținut în acțiunile sale de prim-ministrul Palmerston, care au amenințat cu continuarea războiului și fără susținerea aliatelor continentale. Și diplomația austriacă a depus eforturi susținute de a exclude Rusia din rândul statelor riverane¹⁹, pentru a-și putea mai ușor impune "scopul de mult râvnit: dominația la Dunăre, cea economică în ultimul plan"²⁰. În cele din urmă s-a ajuns la compromis, micșorându-se teritoriul care trebuia retrocedat Moldovei, fără a se renunța însă la principiul excluderii Rusiei de pe întreaga linie a Dunării de Jos și de la sectorul inferior al Prutului²¹. Dificile au fost și discuțiile în privința neutralizării bazinului pontic, Rusia trebuind în cele din urmă să consimtă la desființarea flotei din Marea Neagră²², fapt văzut de noul țar, Alexandru al II-lea, nu doar o gravă atingere adusă prestigiului său personal, ci și demnității naționale a Rusiei²³.

Dacă unanimitatea deciziilor puterilor învingătoare a forțat Rusia să se supună unor prevederi deloc blânde, Anglia a trebuit să conducă lupta diplomatică pentru a limita pretențiile de dominație ale Austriei. În cadru oficial sau informal, Clarendon făcuse clară hotărârea cabinetelor apusene de a nu acorda Vienei "avantaje particulare și exclusive" care să îi confere o poziție de supremație la gurile Dunării²⁴, astfel că plenipotențiarul austriac,

¹⁸ O prezentare a politicii danubiene și pontice franceze la Traian Ionescu, *Atitudinea diplomației franceze în problema Mării Negre și a Dunării de Jos, de la Congresul de la Paris (1856) până la Congresul de la Berlin (1878)*, în "Revista de istorie", t. XXXIII, nr. 11, 1980, pp. 2125-2143; Iulian Cârțână, *Problema Dunării în relațiile româno-franceze până la Primul Război Mondial*, în *Timpul istoriei II. Profesorului Dinu C. Giurescu*, volum îngrijit de Ioan Scurtu și Mihai Sorin Rădulescu, București, 1998, pp. 284-298.

¹⁹ Barbara Jelavich, *A Century of Russian Foreign Policy, 1814-1914*, Philadelphia, 1964, p. 128.

²⁰ Nicolae Iorga, *Istoria comerțului românesc*, în idem, *Opere economice*, ediție de Georgeta Penelea, București, 1982, p. 754.

²¹ Harold Temperley, *The Treaty of Paris of 1856 and Its Execution*, în "The Journal of Modern History", t. IV, nr. 3, septembrie 1932, pp. 404-405.

²² P. Cernovodeanu, *op. cit.*, p. 185;

²³ B. Jelavich, *op. cit.*, pp. 129-130.

²⁴ P. Gogeanu, *op. cit.*, p. 48.

contele Buol, transmitea împăratului Franz Joseph, la 13 martie 1856, că "reprezentanții englezi ne-au făcut să înțelegem în mod clar că, dacă Dunărea Superioară nu va fi declarată liberă în conformitate cu Actul de la Viena, Dunărea de Jos va fi închisă pentru vasele austriece și pentru vasele privilegiatei <<Danube Navigation Company>>, până la frontiera turcească"²⁵. Nevoiți să facă față unor mari presiuni, austrieicii au înțeles că era "cu mult mai bine să acordăm această libertate din dorința și cu acordul nostru, decât să așteptăm până ce vom fi nevoiți să facem acest lucru"²⁶. Orice încercare de rezistență față de impunerea unui regim de internaționalizare pe întregul curs navigabil al Dunării "putea chiar zădărnici întreaga operă a Conferinței de Pace și lipsi de avantajele libertății gurilor Dunării, cu posibila noastră [a Austriei, n.n. C.A.] excludere de la participarea la reglementarea chestiunii orientale"²⁷.

Impunerea punctului de vedere anglo-francez, prin regimul de internaționalizare aplicabil pe întregul sector navigabil al Dunării, a reprezentat o importantă victorie pentru puterile occidentale neriverane, motivate de mari interese comerciale la gurile Dunării. Tratatul din 30 martie 1856 prevedea înființarea unei Comisii Europene, cu un mandat de doi ani, alcătuită din delegați ai celor șapte puteri semnatare ale documentului, for având menirea de a proiecta și de a asigura "executarea lucrărilor necesare, de la Isaccea, pentru a degaja gurile Dunării, cât și părțile de mare din apropierea lor, de nisipuri sau de alte obstacole care le înfundă, în scopul de a crea pentru această parte a fluviului și pentru părțile de mare din apropierea lor cele mai bune condiții posibile de navigabilitate"²⁸. Comisia Europeană avea dreptul să perceapă anumite taxe fixe, "într-o proporție convenabilă", cu mențiunea ca "pavilioanele tuturor națiunilor să fie tratate pe picior de perfectă egali-

²⁵ H. Hajnal, *op. cit.*, p. 76; același document făcea o prezentare obiectivă a situației Austriei: "Noi, plenipotențiarii Majestății Voastre, am epuizat toate resursele în a încerca să menținem Dunărea Superioară în afara dezbaterilor Conferinței și a Comisiei care urmează să fie organizată. Însă sarcina noastră a fost una foarte dificilă, toți membrii fiind împotriva noastră. Nici nu am putut răspunde satisfăcător unora dintre argumentele cu care ne-au atacat. Chiar dacă am reuși să ne susținem punctul de vedere, fără a pune în pericol progresul negocierilor de pace, guvernul Majestății Voastre ar putea să se găsească într-o situație foarte precară. Am avut o luptă foarte dificilă împotriva propunerii franceze care a fost puternic susținută de Marea Britanie" (*Ibidem*, p. 74).

²⁶ *Ibidem*, p. 77.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Protocoalele Conferinței de la Paris cu discuțiile referitoare la problema Dunării și atitudinea diplomaților britanici: D.A. Sturdza, *op. cit.*, pp. 12-23; pentru prevederile Tratatului de la Paris în privința "problemei dunărene": *ibidem*, pp. 32-34; Franz von Holtzendorf, *Les Droits Riverains de la Roumanie sur le Danube*, Leipsic, 1884, pp. 139-141; G. Demorgny, *op. cit.*, pp. 317-318; *La Commission Européenne du Danube et son œuvre*, pp. 411-413.

tate", sume din care să fie acoperite cheltuielile ocazionate cu lucrările hidrotehnice. Se convenea în același timp și înființarea unei Comisii permanente a riveranilor, cuprinzând delegați ai Württembergului, Bavariei, Austriei și Turciei, precum și comisari ai Serbiei, Țării Românești și Moldovei, cu sarcina de a "elabora regulamentele de navigație și de poliție fluvială", de a "înlătura piedicile, de orice natură ar fi ele, care mai stau în calea aplicării dispozițiilor Tratatului de la Viena cu privire la Dunăre", de a "ordona și a pune să se execute lucrările necesare pe întreg parcursul fluviului" și de "a veghea, după dizolvarea Comisiei Europene, asupra menținerii navigabilității gurilor Dunării și a părților de mare din apropierea lor". După expirarea mandatului de doi ani al Comisiei Europene, puterile semnatare trebuiau să se pronunțe asupra desființării instituției, moment din care "Comisia riverană permanentă se va bucura de aceleași puteri ca și cele cu care va fi fost investită până atunci Comisia europeană". Articolul 19 stipula dreptul puterilor contractante de a menține "două vase ușoare la gurile Dunării", iar următorul menționa că, "pentru a asigura mai bine libertatea navigației Dunării", țarul "consimte la rectificarea frontierei sale în Basarabia".

Motivate de prezența unor semnificative interese politice și comerciale la Dunărea de Jos, prin politica abilă și decisă a diplomației londoneze, bine armonizată cu cea a cabinetului de la Paris, puterile apusene își asigurau un rol hotărâtor în reglementarea ulterioară a regimului de navigație pe Dunăre, includerea dispozițiilor referitoare la Dunăre în dreptul public al Europei creând baza "juridică" pentru a justifica participarea neriveranilor la orice decizii în privința situației marelui fluviu european²⁹. Nu vom insista aici asupra "corectitudinii" sau "moralității" tratatului, de multe ori "înfierat" de istoriografia marxistă pentru felul în care "imperialiștii" occidentali au urmărit atingerea scopuri retrograde de dominație a micilor popoare³⁰, ci vom menționa doar faptul că îndepărtarea Rusiei de la Dunăre, ca și eliminarea pericolului instituirii unui control exclusiv al Austriei în regiunea inferioară a marelui fluviu european, reprezentau victorii importante și pentru români, care, sub "garanția colectivă" a puterilor europene, puteau să își urmeze propriul destin politic, dar și să poată prospera economic.

Prețul compromisurilor reciproce era totuși durată prea scurtă a mandatului Comisiei Europene. "Efectul acestei greșeli a fost, cum semnala Constantin Băicoianu, că la fiecare prelungire de termen unele puteri, când Austria, când Rusia, nu o concedau decât în schimbul unor anumite concesiuni, care [...] au trebuit să fie făcute în dauna principiilor congresului

²⁹ L. Bădulescu, Gh. Canja, E. Glaser, *Contribuții la studiul istoriei regimului internațional de navigație pe Dunăre*, București, 1957, p. 139.

³⁰ A se vedea, spre exemplu, *ibidem*, pp. 129 seqq.

de la Viena din 1815 și a tratatului de la Paris din 1856, precum și a micilor state riverane³¹. Se inaugura acum, nota și juristul francez Ed. Engelhardt, "sistemul de contraponderi și de compensații care a imprimat legislației actuale a acestui fluviu un caracter artificial esențialmente politic"³². Însă, din perspectivă occidentală, cum lasă să se înțeleagă lucrarea olandezului G. Kaeckenbaeck, importante au fost mai ales câștigurile, căci, dincolo de controversele diplomatice, congresul de la Paris a marcat un progres substanțial în comparație cu cel de la Viena, "eliminând dubiile de interpretare în favoarea unei mai mari libertăți și egalități și luând mai mult în seamă interesele comunității națiunilor"³³.

Atitudinea fermă a autorităților londoneze în privința salvagădării intereselor danubiene ale Marii Britanii a fost la fel de bine conturată și în anii următori, când din nou a trebuit să facă față presiunilor imperiilor creștine din răsăritul Europei, Rusia și Austria, dornice să își recapete sau să își întărească influența la gurile Dunării. Astfel, dificultățile legate de statutul Insulei Șerpilor³⁴, cele ținând de controlul regiunii Deltei Dunării (teritoriu atribuit în 1856 Moldovei) și "cazul Bolgrad"³⁵ nu numai că au periclitat unul dintre cele mai importante scopuri strategice ale Tratatului din 1856, îndepărtarea Rusiei de la Dunăre, ci, în același timp, au pus în discuție și soliditatea alianței franco-britanice³⁶.

³¹ Constantin I. Băicoianu, *Dunărea. Privire istorică, economică și politică*, în idem, volumul *Studii economice, politice și sociale (1898-1940)*, București, 1941, p. 514; "La fiecare termen Puterile nu acordau prelungirea de cât în schimbul unor concesiuni, cari nu erau de cât înălțurarea principiilor tratatului din Viena și a celui din Paris" - Dimitrie N. Nenițescu, *Studiu asupra fluviilor convenționale. Dunărea în dreptul internațional public*, București, 1903, p. 58.

³² Apud Eugeniu P. Botez [Jean Bart], *Cum se dezleagă cheștiunea Dunării*, Chișinău, 1919, p. 16.

³³ G. Kaeckenbaeck, *op. cit.*, p. 101.

³⁴ Cum la Paris nu se menționa expres cui trebuia să revină Insula, rușii o considerau teritoriu țarist, în timp ce englezii considerau că face parte din sistemul Deltei Dunării, cedat de Rusia. "Ba a fost o mare discuție atunci și în ceea ce privește Insula Șerpilor, pe care, împotriva Angliei, Rusia voia să o păstreze, și din această discuție era să rezulte un conflict armat", nota Iaconic și Nicolae Iorga, *Cheștiunea Dunării. Istorie a Europei răsăritene în legătură cu această chestie*, ediție îngrijită de Victor Spinei, Iași, 1998, p. 303.

³⁵ Delimitarea frontierei basarabene a Rusiei trebuia să se facă, conform articolului 20 al Tratatului de la Paris, la sud de orașul Bolgrad. Cum existau două așezări cu acest nume, Rusia pretindea că trebuia să urmeze granița localității care îi oferea mai mult teritoriu și care, printr-o serie de canale, comunica cu Dunărea. Detalii la H. Temperley, *The Treaty of Paris of 1856 and its Execution*, part II, în "The Journal of Modern History", t. IV, nr. 4, 1932, pp. 523-543; Sp. G. Focas, *op. cit.*, pp. 248-251.

³⁶ H. Temperley, *The Treaty of Paris of 1856*, part II, p. 529; cf. și W. E. Mosse, *The Negotiations for a Franco-Russian Convention, November 1856*, în "Cambridge Historical

Politica țaristă de a tergiversare și obstrucționare a aplicării prevederilor incluse în Tratatul de la Paris și reacția britanică de a "nu ceda la afrontul Rusiei care violează angajamentele pe care le-a contractat"³⁷ au transformat regiunea Dunării maritime într-unul dintre punctele fierbinți ale Europei. Tensiunea era în creștere, ministrul francez Walewski, dornic de a îmbunătăți relațiile cu Rusia învinsă, sprijinindu-l pe Gorceakov în "problema Bolgrad", spre nemulțumirea cabinetelor de la Viena și Londra. Palmerston a reacționat extrem de dur, însă în septembrie 1856 țarul a solicitat ca problemele în litigiu să fie supuse dezbaterii unui nou congres european; întreg sistemul de pace de la Paris părea, cum nota T.W. Riker, "în pericol de a se rupe în bucăți"³⁸.

Apropierea ruso-franceză ar fi făcut ca deciziile unui nou areopag să fie mult mai puțin favorabile Angliei, calculul arătând că în privința situației de la Dunărea de Jos Londra putea conta pe sprijinul Austriei și pe cel al Turciei, în timp ce Rusia avea votul Franței și posibil pe cel al Prusiei. Opțiunea Sardiniei devenea astfel determinantă, diplomația torineză fiind îndelung curtată de marile puteri europene. În acest context, împăratul francezilor, Napoleon al III-lea, fără știrea ministrului său de externe, a făcut unul dintre celebrele jocuri de culise din cariera sa, solicitând primului ministru Camillio Cavour ca Sardinia să voteze în "problema Bolgradului" chiar împotriva Franței, deci în acord cu Anglia. Se asigura astfel victoria Angliei și se elimina și "orice pericol în legătură cu alianța dintre Anglia și Franța"³⁹. La 6 ianuarie 1857, plenipotențiarilor puterilor europene au modificat statutul Deltei Dunării (teritoriu atribuit acum Turciei), Poarta acceptând și încheierea unui "aranjament" care reglementa raporturile dintre Comisia Europeană a Dunării și guvernul de la Constantinopol⁴⁰. Rezolvarea problemelor în litigiu s-a rezolvat, în mod deja tradițional, prin politica de concesi și compromisuri reciproce.

Și Austria, nemulțumită de regimul Dunării stabilit prin Tratatul de la Paris, a încercat să speculeze ambiguitatea prevederilor referitoare la existența a două comisii dunărene care își intersectau atribuțiile, dorind, prin înființarea Comisiei riveranilor, să înlătore orice imixtiune a puterilor

Journal", t. X, nr. 1, 1950, pp. 59-74. Robert William Seton-Watson, *A History of the Roumanians: from Roman Times to the Completion of Unity*, Cambridge, 1934, pp. 246-247.

³⁷ H. Temperley, *The Treaty of Paris of 1856*, part II, p. 529, 532.

³⁸ Thad Weed Riker, *The Making of Roumania, A Study of an International Problem, 1856-1866*, London, 1931, p. 64.

³⁹ H. Temperley, *The Treaty of Paris of 1856*, part II, p. 529, 542.

⁴⁰ Șt. Stanciu, *op. cit.*, p. 64; idem, *Comisia Europeană a Dunării și românii în prima sa perioadă de activitate (1856-1861)*, în "Studii și materiale de istorie modernă", t. XV, 2002, p. 22; întreaga problemă la Sp. G. Focas, *op. cit.*, pp. 248-251.

occidentale în reglementarea navigației pe întreg sectorul navigabil al Dunării, de la Ulm la Sulina. La Viena, la 29 noiembrie 1856, au început lucrările Conferinței Comisiei riverane a Dunării, delegații statelor reprezentate având sarcina, conform articolului 17 al Tratatului din 30 martie 1856, de a elabora un regulament de navigație și poliție fluvială pentru Dunăre⁴¹. Aproape un an mai târziu, pe 7 noiembrie 1857, în capitala austriacă s-a semnat "Actul de navigație al Dunării"⁴², document care reprezenta "negațiunea flagrantă a principiilor de libertate proclamate pentru întreaga Dunăre de către Congresul de la Paris"⁴³. Pronunțându-se "în unanimitate în favoarea cabotajului rezervat numai statelor țarmurene"⁴⁴, riveranii consfințeau la acapararea micului trafic de către societățile austriece de navigație, puternica flotă a monarhiei habsburgice putând să se impună cu ușurință în fața mai puțin dezvoltatelor flote ale Țării Românești, Moldovei, Serbiei sau Turciei⁴⁵.

Reglementarea nemulțumea, în egală măsură, și marile puteri occidentale, Anglia fiind printre statele ale căror interese economice de la Dunăre erau amenințate de concurența neloială a Austriei. "Europa întregă protestă în contra actului de navigațiune încheiat de statele riverane", nota Mihail Kogălniceanu, și dacă la început "acest protest fu [...] separat", el a fost apoi și "colectiv, și anume în sânul Conferinței de la Paris întrunită spre a așterne bazele organizațiunii Principatelor Române în urma întrunirilor adunărilor mume din 1857". "Actul de navigație a Dunării" a fost dezbătut începând cu reuniunea din 16 august 1858, plenipotențiarul Marii Britanii, contele Cowley, fiind cel mai hotărât oponent al documentului "conceput într-un spirit mai exclusiv și mai favorabil statelor riverane"⁴⁶. Sprijinite de plenipotențiarul Franței, Prusiei, Rusiei și Sardiniei, propunerile britanice au triumfat, dând câștig de cauză principiului libertății de navigație pe Dunăre și afluenții săi pentru toate pavilioanele. În același timp, ținându-se cont de sarcinile care îi reveneau, de timpul scurt de activitate, dar și de interesele economice ale puterilor semnatare, s-a decis, în ședința din 19 august 1858 a Conferinței de

⁴¹ Protocoalele întâlnirilor Comisiei riverane a Dunării, în perioada 29 noiembrie 1856-16 octombrie 1857, în volumul editat de Ministerul Afacerilor Străine, *Cestiunea Dunărei*, București, 1883, pp. 147-292.

⁴² Textul complet la F. von Holtzendorff, *op. cit.*, pp. 141-144; D. A. Sturdza, *Recueil de documents*, pp. 51-66.

⁴³ M. Kogălniceanu, *Cestiunea Dunării*, București, 1882, p. 46.

⁴⁴ Idem, *Documente diplomatice*, ediție de George Macovescu, Dinu C. Giurescu, Constantin I. Turcu, București, 1972, p. 322.

⁴⁵ I. Cârțână, I. Seftiuc, *op. cit.*, p. 44.

⁴⁶ D. A. Sturdza, *op. cit.*, p. 68.

la Paris, prelungirea mandatului C.E.D. până la finalizarea completă a operei sale hidrotehnice⁴⁷.

Dacă "faptul pozitiv ce s-a dobândit pentru Dunăre prin Conferința de la Paris din 1858 este recunoașterea din nou a principiului libertății navigațiunii Dunării și a afluenților săi, deschise tuturor pavilioanelor lumii"⁴⁸, pentru puterile riverane hotărârile reprezentau o victorie și mai mare, Comisia Europeană perpetuându-și practic existența, lucrările de la gurile fluviului necesitând timp îndelungat și investiții importante. Astfel, de la un termen inițial de doi ani, instituția europeană de la Galați se transforma, cu sprijinul oficialilor de la Foreign Office, dar și al reprezentanților diplomațiici sau tehnici britanici la gurile Dunării, într-un for cu o durată neprecizată, ținând de înțelegerile dintre marile puteri. Dezvoltarea continuă a mijloacelor de navigație, sporirea capacității bastimentelor care efectuau operațiuni comerciale la gurile Dunării au făcut ca lucrările ingineresti să fie o permanentă necesitate, Comisia Europeană a Dunării fiind vme de aproape nouă decenii, până când, în anul 1948, Uniunea Sovietică a impus statelor satelit din Europa de Est, riverane ale fluviului, desființarea sa.

Galați

⁴⁷ Pentru protocoalele Conferinței din 1858, cu referire la "problema Dunării": *ibidem*, pp. 67-77; expunerea problemei la P. Gogeanu, *op. cit.*, pp. 56 sqq; Sp. G. Focas, *op. cit.*, pp. 265-292.

⁴⁸ M. Kogălniceanu, *Documente diplomatice*, p. 327.