

La reconnaissance des gouvernements ibéro-américains. Histoire du droit international et histoire transnationale au xix^e siècle

Daniel Emilio Rojas Castro

DANS **RELATIONS INTERNATIONALES 2015/2 n° 162**, PAGES 9 À 30
ÉDITIONS **PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE**

ISSN 0335-2013

ISBN 9782130651185

DOI 10.3917/ri.162.0009

Date de mise en ligne : 27/08/2015

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-relations-internationales-2015-2-page-9?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La reconnaissance des gouvernements ibéro-américains. Histoire du droit international et histoire transnationale au XIX^e siècle

Les indépendances hispano-américaines constituent un antécédent clé à partir duquel s'est construite la pratique juridique et politique de la reconnaissance internationale contemporaine¹. Ce n'est qu'après l'apparition de nouvelles nations ibéro-américaines que la légalité d'un gouvernement dépend de la seule légitimité que lui confère le *peuple souverain*, en dépit d'une conception longtemps dominante dans le Droit des gens, d'après laquelle cette légalité dépend du respect du droit de succession royal.

Les premiers actes de reconnaissance des gouvernements indépendants hispano-américains surviennent en 1822, lorsque le Portugal et les États-Unis reconnaissent la Colombie et les Provinces-Unies du Rio de la Plata. Plus tard, en 1825, l'Angleterre reconnaît ces deux gouvernements ainsi que le Mexique et le Brésil. Comme nous voudrions le démontrer dans cet article, la signification réelle de ces reconnaissances pour l'histoire du droit international n'est perceptible qu'à travers une optique transatlantique et de longue durée, capable de placer la période indépendantiste ibéro-américaine dans une chronologie plus large et de rendre compte des transformations produites par la modernité politique dans le système international du XIX^e siècle.

UN DOUPE SÉCULAIRE

Dans l'histoire moderne et contemporaine, l'évolution de la reconnaissance internationale des États est étroitement liée à la fragmentation des empires transatlantiques. C'est dans la dynamique politique et territoriale de ces vastes constructions planétaires que nous devons chercher les origines de la problématique de la reconnaissance, en prêtant une attention particulière

1. Wilhelm Grewe, *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1984 ; Karl-Heinz Ziegler, *Völkerrechtsgeschichte*, Munich, C. H. Beck, 2007 ; Jochen Frowein, « Annerkennung von Staaten und Regierungen im Völkerrecht », *Der Staat*, 11 juin 1972.

aux crises politiques provoquées par le rejet des autorités souveraines dans le contexte de révoltes, guerres et conflits de succession dynastique. Ce point de départ nous permettra par la suite de mieux saisir la portée des reconnaissances ibéro-américaines dans l'histoire du droit et dans l'histoire internationale.

L'histoire impériale de l'Espagne et du Portugal fournit les deux cas qui inaugurent la problématique de la reconnaissance dans la pratique diplomatique et dans la sphère juridique aux XVI^e et XVII^e siècles : d'une part, la création de la République des Provinces-Unies des Pays Bas, et d'autre part, la dissolution de l'ensemble politique réunissant l'Espagne, le Portugal et leurs possessions d'outre-mer que nous connaissons aujourd'hui comme l'Union ibérique².

La République des Provinces-Unies des Pays Bas

Examinons pour commencer le cas de la République des Provinces-Unies des Pays Bas, issue de la séparation d'un ensemble de provinces protestantes de l'Empire espagnol, et à laquelle nous ferons référence comme « la République » dans un souci de concision. Porteur d'un ambitieux projet de centralisation politique autour de la figure du roi, Philippe II restreint les compétences de gestion en matière civile, législative et de police de plusieurs gouvernements provinciaux des Pays-Bas espagnols. Motivées par les différences d'ordre religieux avec Madrid et soucieuses de conserver leurs propres droits de gouvernement, les provinces protestantes contestent l'autorité du monarque, se soulèvent contre lui et créent un gouvernement indépendant en 1568³. La création de la République provoque ainsi un long conflit que nous connaissons aujourd'hui comme la Guerre de quatre-vingts ans (1568-1648)⁴. La première suspension des hostilités survient en 1608, à la signature d'un armistice dans lequel les représentants de l'Empereur espagnol déclarent :

tant en leurs noms que dudit sieur Roy, qu'ils sont contents de traiter avec lesdits Estats genereaux des Prouinces-Unies en qualité, & comme les tenans pour

2. Sur l'Union ibérique : Serge Gruzinski, *Les Quatre Parties du monde. Histoire d'une mondialisation*, Paris, La Martinière, 2004.

3. La dispute entre l'Espagne et la République des Provinces-Unies a soulevé de très vifs débats dans le droit de gens de l'époque. Dans le camp catholique, par exemple, le juriste Balthazar Ayala et le théologien Francisco Suarez niaient le droit des Pays-Bas à se soulever contre Philippe II. Pour eux, l'autorité du pape était la seule capable de contester l'autorité des princes et, par conséquent, les rebelles manquaient d'un fondement réel pour justifier la guerre. De leur côté, les juristes protestants niaient les compétences du pape dans l'affaire et justifiaient la séparation des Pays-Bas en ayant recours à un argument du droit naturel qui sera sans cesse invoqué lors des soulèvements contre l'autorité du roi espagnol, à savoir le droit à la résistance et à l'autoconservation. Cependant, aucune des deux postures n'a fini par s'imposer et le problème de savoir si l'on pouvait reconnaître légitimement des territoires soulevés demeura. Une étude intéressante de la pensée de Balthazar Ayala et Francisco Suarez in Carl Schmitt, *Der Nomos der Erde im Völkerrechts des Jus Publicum Europaeum*, Berlin, Duncker & Humblot, 1950.

4. Les peintres flamands du siècle d'Or, Otto van Veen, Dirck van Dehen et Bartholomeus van der Helst, ont légué à la postérité des scènes marquantes qui constituent une source précieuse pour comprendre le déroulement de ce long conflit.

Pais, Prouinces & Estats libres, sur lesquels ils ne prétendent rien, & de faire avec eux es noms & qualitez susdites comme ils font par ces presentes une trefue [...] Chacun demeurera saisi & jouira effectivement des pais, villes, places, terres & Seigneuries qu'il tient & possède à present, sans y estre troublé ny inquieté durant ladite trefue ; enquoy on entend comprendre les Bourgs, villages, hameaux, & plat pais qui en dépendent⁵.

La signature de cet armistice inaugure une courte période de paix qui permet à la République de renforcer sa flotte et d'organiser son administration interne. Ces deux facteurs jouent, à partir de 1621, un rôle déterminant dans sa stratégie militaire, car ils permettent aux Hollandais de déplacer la guerre en Amérique du sud et en Afrique occidentale. Cependant, l'armistice et la trêve qui s'en est suivie n'abordent nullement la question de la renonciation du roi espagnol à ses droits souverains sur les vassaux et les domaines protestants, ce qui laisse ouverte la possibilité d'une reconquête militaire espagnole.

Comme en atteste la conduite des autres souverains européens à l'égard de la République, ni les négociations ni les documents signés entre les parties opposées ne constituent des preuves suffisantes pour constater la souveraineté des nouvelles autorités. Soucieux de la faire accepter, le gouvernement hollandais envoie des représentants diplomatiques auprès d'autres cours européennes, mais ces derniers ne sont pas reconnus comme tels, car on leur dénie le titre « d'excellence », distinction essentielle accordée aux représentants des autorités souveraines d'après les usages diplomatiques de l'époque⁶. Le refus d'accepter le statut diplomatique des envoyés hollandais équivaut dans la pratique à refuser la reconnaissance de la souveraineté du nouvel État.

La dissolution de l'Union ibérique

Le deuxième cas est celui de la dissolution de l'Union ibérique, autrement dit, la séparation du Portugal et de l'Espagne du même ensemble politique. L'historiographie nous offre peu d'analyses sur les conséquences juridiques de ce morcellement planétaire, mais il s'agit d'un chantier de travail intéressant qui mériterait d'être exploité pour examiner la problématique de la reconnaissance internationale à l'échelle du monde ibérique.

5. « Tratado de tregua por doce años entre el Señor Rey Catholico Don Phelipe III y los Señores Archiduques Alberto, è Isabel Clara Eugenia, de la una parte, y los Estados de las Provincias Unidas de los Payses Baxos de la otra, ajustado, y concludido por mediacion de los Señores Reyes de Francia, y de Inglaterra, y otros Potentados en Amberes à 9 de Abril de 1609 [Negociaciones del Presidente Jeannin. Fol. Paris 1656. Pag. 633. En Francès : y los Poderes en Castellano insertos, que no se hallan en Jeannin, estan sacados de la antigua Traduccion de este Tratado, que se conserva en Simancas] », in Colección de los Tratados de paz de España, Partie 1 : *Reynado de Phelipe III*, Madrid, por Diego Peralta, Antonio Marin y Juan de Zuñiga, 1740, pp. 462-463. La citation est formée par deux extraits des articles I et III du Traité. Cette traduction ainsi que toutes les suivantes (en anglais, en allemand, en espagnol, en français et en portugais) sont de l'auteur.

6. Jochen Frowein, *op. cit.*, 1972.

L'Union voit le jour en 1580, pendant la crise de succession du trône du Portugal qui commence par la mort de Sébastien I^{er}⁷, et touche à sa fin en 1640, lorsqu'une fraction de la noblesse portugaise se révolte contre l'hégémonie des Espagnols et proclame roi le duc de Bragançe.

Les causes de cette révolte constituent un véritable cas d'histoire connectée. L'implication de plus en plus forte des Habsbourg dans une série de longues et coûteuses guerres en Europe avait eu des conséquences néfastes pour les Portugais. Tout d'abord, les territoires européens du Portugal avaient dû satisfaire la demande de contingents d'hommes et de ressources nécessaires pour mener la guerre de reconquête de la République⁸. Ensuite, les nobles et la bourgeoisie commerciale lusitanienne avaient perdu des sources de revenus considérables lorsque les compagnies hollandaises s'étaient emparées des territoires sucriers du nord du Brésil et des ports négriers de l'Afrique occidentale⁹.

La réaction de Philippe III sur le plan diplomatique est immédiate. Le duc de Bragançe et tous ceux qui avaient soutenu sa proclamation sont accusés de trahison et le nouveau gouvernement installé à Lisbonne est jugé illégal. Entre 1641 et 1648 la couronne portugaise doit affronter les attaques et les menaces permanentes des Espagnols, qui sont tout entiers employés à contester la souveraineté du Portugal. Les diplomates espagnols empêchent alors les cours européennes de recevoir les diplomates portugais d'après l'usage établi par le Droit des gens et le résultat en est que, pendant plusieurs années, le statut du gouvernement portugais demeure ambivalent.

Dans les années précédant la signature des traités de Westphalie, les Portugais préparent l'envoi de ministres diplomatiques au congrès, mais le statut dont ils devaient jouir déclenche des vives polémiques. Les autres participants s'opposent à leur venue, car le roi espagnol n'a pas alors encore renoncé à ses droits sur les territoires portugais, et de ce fait on ne peut pas considérer le Portugal comme une entité indépendante de l'Espagne. Après plusieurs semaines de négociations, on permet au Portugal de participer à la conférence et d'y être représenté par trois envoyés, adjoints des missions de France, de Suède et de la République. Ce n'est qu'en 1668, lorsqu'Alphonse VI du Portugal et Charles II d'Espagne signent un traité de paix, que l'indépendance portugaise est perçue comme un fait réel dans la politique internationale européenne¹⁰.

7. Lucette Valensi, *La Glorieuse Bataille des Trois Rois*, Paris, Le Seuil, coll. « Univers historique », 1992.

8. Fernando Dores Costa, *A Guerra da Restauração 1641-1668*, Lisbonne, Livros Horizonte, 2004.

9. À ce propos, observations de L.F. de Alencastro, « Le versant brésilien de l'Atlantique sud, 1550-1850 », *Annales, histoire sciences sociales*, 2006/2 (61^e année), pp. 343 sq.

10. « Tratado de Paz entre El-Rei o senhor D. Afonso VI e Carlos II Rei de Hespanha, por mediação de Carlos II Rei da Gran-Bretanha, feito e concluido no Convento de Santo Eloy da Cidade de Lisboa, A 13 de Fevereiro de 1668 ; ratificado por parte de Portugal, em 3 de Março, e Pela de Hespanha, em 23 de Fevereiro do Dito Anno », in José Ferreira Borges de Castro, *Tratados, convenções, contratos e actos publicos celebrados entre a Coroa de Portugal e as mais potencias desde 1640 até ao presente*, Lisbonne, Imprensa nacional, 1856, pp. 358 sq.

Le cas de la République des Provinces Unies diffère grâce aux exploits militaires de ses armées terrestres et maritimes. Depuis sa création, la République exige des autres souverains que ses ministres diplomatiques soient reçus en bonne et due forme. Les Français, par exemple, refusent dans un premier temps de faire cette concession, en raison des droits que Philippe II avait sur les territoires qui s'étaient soulevés ; mais lorsqu'en 1645 la guerre en Flandres enlève aux Espagnols toute possibilité de récupérer les provinces rebelles, la France répond finalement à l'injonction de la République. Un an plus tard, en 1646, Philippe IV d'Espagne conteste cette réaction en avançant que les autres cours européennes doivent attendre que l'Espagne donne le titre d'excellences aux envoyés de la République avant de le faire elles-mêmes. L'indépendance définitive de la République est reconnue par le forum de puissances européennes à travers la signature des traités de Münster et d'Osnabrück, dans lesquels le roi espagnol reconnaît les envoyés de la République comme signataires légitimes de la paix¹¹.

Les cas de la République des Pays-Bas et du Portugal nous permettent d'éclaircir le premier aspect important de notre étude, parce qu'ils dévoilent une conception particulière de la souveraineté des États dans le cadre du droit des gens des XVI^e et XVII^e siècles. La fragmentation d'une unité souveraine donne lieu à une situation exceptionnelle qui ne peut être résolue qu'à travers la renonciation ou le transfert des droits du souverain précédent. L'existence légale d'une nouvelle entité indépendante dépend de la continuité établie avec l'ordre politique interne de la communauté politique précédente. Cependant, tant qu'aucun transfert ou renonciation ne surviennent, se pose la question de savoir si des États tiers peuvent reconnaître la souveraineté et l'indépendance des territoires séparés et si cette reconnaissance a une validité au regard de la légalité internationale de l'époque. Du point de vue de la pratique diplomatique, ce problème, nous l'avons déjà dit, se pose à travers le statut des envoyés diplomatiques et à travers la façon dont ils sont reçus par d'autres souverains.

L'indépendance des États-Unis

À la fin du XVIII^e siècle, lorsque treize colonies d'Amérique du nord se soulèvent contre la Couronne anglaise, la problématique de la reconnaissance internationale devient encore une fois d'actualité. Soucieuse de contrebalancer la puissance du rival britannique, la France reconnaît en 1778 la souveraineté de la nouvelle entité indépendante par le biais de plusieurs traités. Le « traité d'alliance » du 6 février signale que le but de l'accord entre les deux pays est de sauvegarder « la Liberté, Souveraineté et

11. L'article XVII-10 du traité d'Osnabrück.

indépendance absolue et illimitée des dits États, aussi bien en matière de Gouvernement que de commerce »¹².

Au cours des mois suivant la signature des traités, les diplomates anglais qui se trouvent à Paris avancent trois arguments pour nier la validité de la reconnaissance française : tout d'abord, la France ne peut pas reconnaître les provinces rebelles qui ont violé le cadre d'une légalité constituée, comme celle de l'Empire anglais. Ensuite, la France ne peut pas donner aux habitants des treize provinces des titres légitimes de possession de ces territoires, parce que la Couronne anglaise les a acquis en vertu du droit de conquête. Enfin, la reconnaissance n'est pas valide parce qu'elle se fait en l'absence d'un état de guerre entre l'Angleterre et la France¹³.

À cela, le comte de Vergennes répond qu'il n'est pas nécessaire de prouver la validité de la reconnaissance, puisque les treize colonies sont *de facto* indépendantes. Les droits légitimes d'un souverain sur la possession d'un territoire peuvent disparaître, disait Vergennes, comme l'a démontré la Révolution anglaise, pendant laquelle une dynastie a perdu le droit à l'occupation d'un trône. Pour la première fois, on reconnaît la souveraineté de territoires fragmentés sans prendre en compte les droits du souverain antérieur, comme le veut l'usage des nations européennes. De même que dans les cas de la République et du Portugal, la reconnaissance des États-Unis provoque une grande polémique parmi les publicistes du droit des gens de l'époque, mais la question fondamentale de savoir si une telle démarche est légale ou non n'est point résolue. Forcée par les circonstances, l'Angleterre finira par reconnaître les États-Unis avec le traité de Paris de 1783.

INDÉPENDANCES IBÉRO-AMÉRICAINES ET DOCTRINE CONTEMPORAINE DE LA RECONNAISSANCE

Que des États tiers reconnaissent l'indépendance des territoires sans qu'il y ait un accord entre les souverains précédents et les nouvelles autorités, constitue une pratique qui s'est généralisée par le biais de la reconnaissance des républiques hispano-américaines. Ces indépendances ne représentent pas seulement une transformation décisive dans l'ordre spatial global mais, comme nous le verrons, elles constituent aussi un précédent singulier d'acquisition de la souveraineté et de l'indépendance étatiques.

Dans la sphère juridique, le passage entre une conception traditionnelle de la reconnaissance ancrée dans la légalité royale et une conception moderne fondée sur la souveraineté populaire s'opère entre 1814 et 1825.

12. « Treaty of alliance », 6 février 1778. Disponible dans *The Avalon project. Digital documents in Law, History and Diplomacy* (<http://avalon.law.yale.edu/default.asp>). La source du document digitale est : Hunter Miller (dir.), *Treaties and Other International Acts of the United States of America*, Washington, vol. II, documents I-40 : 1776-1818, Government Printing Office, 1931.

13. Jochen Frowein, *op. cit.*, 1972.

Le changement est clairement perceptible dans cette période de temps : si d'abord les droits des rois ont une place primordiale dans les délibérations préalables à la reconnaissance d'un nouveau gouvernement, la dissolution des Empires ibériques, la dynamique guerrière des mouvements indépendantistes hispano-américains et la politique extérieure de l'Espagne conduiront le Portugal, les États-Unis et l'Angleterre à réinterpréter des vieux outils du droit des gens ou à en créer de nouveaux pour accepter l'existence factuelle de la Colombie, Buenos Aires¹⁴ et du Mexique.

Principe de légitimité et doctrine de la non-reconnaissance

Le point de départ de notre analyse est la proclamation du principe de la légitimité, entre 1814 et 1815, pendant les négociations du Congrès de Vienne. Ce principe, énoncé par le prince de Talleyrand afin de concilier les intérêts des différents souverains européens dans l'objectif commun de reconstituer l'ordre antérieur à l'expansion des Français, repose sur deux grands fondements. Le premier est la proclamation de la monarchie absolue comme le seul type de gouvernement légitime. Le deuxième est l'idée que la légalité d'un nouvel ordre politique doit provenir de la continuité avec un ordre politique préalable.

Le principe de légitimité offre un fondement concret à partir duquel on entreprend de restaurer l'autorité des princes et de s'opposer aux soulèvements libéraux qui éclatent alors en Espagne, Italie, France et dans l'espace germanique. Son affirmation est particulièrement importante dans le cas espagnol, car elle permet d'atteindre deux objectifs d'une grande ampleur politique. D'une part, le rétablissement de Ferdinand VII sur le trône serait un coup dur porté à tous les libéraux européens qui avaient trouvé en Espagne un soutien populaire. D'autre part, et compte tenu des soulèvements auxquels faisait face la Couronne dans les territoires américains, l'affirmation de la légitimité dans l'ensemble des territoires impériaux enverrait un message clair au monde, défendant la monarchie absolue comme clé de voûte de tout le système international.

Le principe de légitimité donne lieu à une doctrine de la non-reconnaissance des gouvernements élaborée lors des congrès de Karlsbad, Troppau, Laybach et Vérone entre 1819 et 1822¹⁵. Cette doctrine se trouve à la base de plusieurs interventions (et tentatives d'intervention) contre Naples, l'Espagne et les territoires soulevés de l'Amérique. La doctrine affirme que la reconnaissance d'un nouveau gouvernement doit être faite en respectant la légalité de la succession dynastique, et autorise l'intervention politique et militaire de la Sainte Alliance contre les gouvernements

14. Buenos Aires est le terme employé dans la documentation diplomatique pour nommer le gouvernement indépendant érigé au Río de la Plata. Le terme de République argentine n'apparaîtra définitivement qu'en 1860.

15. Wilhelm Grewe, *op. cit.*, chap. IV.

issus de soulèvements populaires. Elle constitue un antécédent important pour les doctrines de non-reconnaissance internationale énoncées au xx^e siècle¹⁶.

Le triomphe de la Restauration en Europe efface la totalité des gouvernements qui se sont érigés sur la base de la représentation populaire. En revanche, sur le continent américain, la guerre de 1812, les vaines tentatives de reconquête de l'Espagne et le développement des gouvernements représentatifs ont rendu inapplicables le discours politique de la non-reconnaissance et l'affirmation de la légitimité. Ces circonstances expliquent dans une bonne mesure l'émergence d'autres modalités de reconnaissance, compte tenu de l'impossibilité de traiter les populations américaines comme des communautés *hors du droit*.

La distinction faite entre reconnaissance *de jure* et reconnaissance *de facto* à cette époque tient beaucoup à la diffusion politique du principe de légitimité. Si la reconnaissance *de jure* est associée à une conception très répandue de l'autorité publique comme étant fondée sur le droit de succession dynastique, la reconnaissance *de facto* résulte d'une conception plutôt contractuelle et positive de la souveraineté étatique dans laquelle les droits royaux ne jouent aucun rôle.

Une clarification nécessaire

Dans son ouvrage influent *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*, Wilhelm Grewe signale que les principes juridiques sur lesquels se fonde la doctrine contemporaine de la reconnaissance des États ont été conçus par des juristes et des hommes d'État anglo-saxons lors des indépendances des républiques hispano-américaines. La reconnaissance des provinces rebelles de l'Amérique espagnole aurait fait l'objet d'un débat approfondi dans les cercles politiques de Washington et Londres dès 1810 et les fondements juridiques qui auraient rendu possible la reconnaissance auraient été élaborés plus tard, entre 1822 et 1825, dans une séquence des débats parlementaires dans lesquels Henry Clay (1777-1852), John Adams (1735-1826), James H. Mackintosh (1765-1832) et George Canning (1770-1827) auraient eu un rôle prédominant. Selon Grewe,

Les principes pour reconnaître de nouveaux États au xix^e siècle ont été formulés pour la première fois par des hommes d'État et des juristes anglais sur la base de l'exemple donné par les indépendances des républiques latino-américaines¹⁷.

Cette thèse a fait carrière dans l'historiographie du droit international et dans les récits nationaux de plusieurs pays ibéro-américains, pour lesquels

16. Vu en perspective, et contrairement aux doctrines de la non-reconnaissance énoncées dans les cas de la République démocratique allemande, de l'État d'Israël et de l'Autorité nationale palestinienne, sa plus notable particularité se trouve dans le fait que la non-reconnaissance autorisait l'intervention militaire.

17. Wilhelm Grewe, *op. cit.*, p. 584.

les reconnaissances des États-Unis et de l'Angleterre inaugurent l'intégration des nouveaux gouvernements à la communauté des nations civilisées. Cependant, cette idée se base sur une évidence documentaire qui n'inclut qu'une analyse des sources produites aux États-Unis, en Angleterre et en France, et qui néglige la documentation produite par les protagonistes des mouvements indépendantistes en Amérique ibérique et dans la Péninsule ibérique. Cette démarche méthodologique constitue une erreur d'appréciation juridique et historique qui éclipse d'autres facteurs et d'autres acteurs politiques déterminants dans l'évolution de la problématique de la reconnaissance internationale.

La reconnaissance portugaise

En termes chronologiques, la reconnaissance des nouveaux gouvernements hispano-américains par les États-Unis est précédée par celle de la Couronne portugaise, faite dans les semaines précédant le retour de Jean VI au Portugal, en avril 1821. Le point de départ de la reconnaissance est la mission de João Manoel Figueredo, envoyée de Río de Janeiro à Buenos Aires, et par laquelle le Roi annonce sa volonté de reconnaître tous les gouvernements indépendants qui existent à ce moment-là en Amérique du Sud¹⁸.

La nouvelle de la reconnaissance de la couronne portugaise se répand rapidement et l'offre est reçue avec enthousiasme à Bogotá. Cet enthousiasme n'est pas dû seulement au fait qu'une monarchie européenne décide de reconnaître une nouvelle république, ce qui pouvait avoir une influence positive sur le comportement d'autres gouvernements monarchiques, mais aussi à la possibilité d'envoyer des agents au Portugal, puisque le gouvernement colombien devait tôt ou tard entamer une négociation frontalière avec Lisbonne afin de clarifier leurs juridictions respectives dans la région de l'Amazonie.

Entre mai et juin, le réseau d'envoyés diplomatiques colombiens en Europe s'active à l'annonce des Portugais. En mai le ministère des Affaires étrangères colombien prend la décision d'envoyer un diplomate à Lisbonne en qualité d'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire. Au même moment, Francisco Antonio Zea adresse une lettre à la légation portugaise résidant à Paris et demande la reconnaissance de la Colombie¹⁹. Les

18. Cette mission a permis qu'un an plus tard, le gouvernement libéral du Portugal explore la possibilité d'établir une alliance capable de sauvegarder l'unité de tous les peuples ibéro-américains, de défendre leurs réussites en matière constitutionnelle et leur indépendance à l'égard de la Saint Alliance et de l'Angleterre : « Al gobernador y Capitan general de la Provincia de Buenos Aires », Río de Janeiro, 16 avril 1821, in Simón Planas-Suarez, *Notas históricas y diplomáticas. Portugal y la independencia americana*, Lisbonne, Centro tipografico nacional, 1918, p. 36-41.

19. Archives du ministère français des Affaires étrangères, La Courneuve, 175 / ard 78, Colombie, « Zea a los gobiernos de Europa ». La lettre de Zea fut rédigée en français et adressée à divers souverains européens.

Portugais répondent en juin et mentionnent qu'ils maintiennent une politique de reconnaissance réciproque auprès des gouvernements hispano-américains²⁰. On lui communique que les agents portugais résidant aux États-Unis ont reçu des instructions pour établir des liens avec la légation colombienne de Washington en vue de rapports commerciaux.

La justification juridique de la reconnaissance du gouvernement colombien et de celui de Buenos Aires par le Portugal nous permet d'améliorer notre propre compréhension de l'évolution de la reconnaissance internationale dans la durée historique et dans l'actualité. Les deux arguments par lesquels s'est justifiée la reconnaissance portugaise apparaissent dans les instructions que Silvestre Pinheiro de Ferreira adresse à plusieurs membres du corps diplomatique portugais entre 1821 et 1823²¹. L'un concerne le gouvernement et l'autre la souveraineté.

Le premier est qu'aucun gouvernement ne peut discuter ou contester d'un point de vue légal l'existence légitime d'autres gouvernements obéis *de facto*. Les instructions données à de Figueiredo l'exposent en toute clarté :

[...] Persuadé le Roi qu'il n'est pas légitime pour un gouvernement de discuter la légitimité d'un autre dont l'existence en tant que telle est prouvée par le fait de l'obéissance des peuples, il n'attendait qu'une situation de cette nature – qui semble démontrer que toutes les volontés se trouvent réunies autour du gouvernement de cet État –, pour ouvrir avec lui les relations extérieures de gouvernement à gouvernement pratiquées entre toutes les nations civilisées²².

Il faut signaler que cet argument est défendu avec une formulation identique par James Mackintosh et George Canning devant la Chambre des Communes en 1824 et qu'il constitue l'un de points forts de la doctrine de la reconnaissance contemporaine. Nous reviendrons sur ce point plus tard.

Le deuxième argument repose sur une conception particulière de la souveraineté politique et constitue une réponse originale au répertoire des questions posées dans une conjoncture révolutionnaire : où se situe la souveraineté ? Dans la figure du souverain lui-même ou dans la nation ? Dans le lien établi entre eux ? Dans le territoire ou dans le peuple ? La reconnaissance opérée par le Portugal est le résultat d'une vieille interprétation du pouvoir du souverain présente dans la plupart des traditions juridiques contractuelles de la Péninsule ibérique. Si le Portugal avait reconnu les nouveaux gouvernements, signalait de Ferreira, c'était parce que les communautés de base (*peuples et provinces*) des monarchies ibériques avaient réassumé le droit inaliénable de se soumettre à l'autorité de ceux qui le

20. On y faisait comprendre que l'établissement d'une correspondance officielle entre les représentants du gouvernement portugais et des gouvernements espagnols constituait déjà une preuve de reconnaissance.

21. Vicente Barreto, « Uma introdução ao pensamento político de Silvestre Pinheiro Ferreira », *Revista Brasileira de Filosofia*, São Paulo, vol. 25, n° 100, octobre/décembre 1975, pp. 470-478.

22. « Al Gobernador y Capitan general de la provincia de Buenos Aires », *op. cit.*, p. 37.

gouvernaient avec rectitude et justesse²³. L'autorité de n'importe quel gouvernant se trouvait restreinte par les lois. L'irrespect de ces lois entraînait une rupture du pacte établi entre la nation et le souverain. Or, le roi espagnol avait commis des actes de tyrannie en portant atteinte aux droits fondamentaux des royaumes en Amérique. Cela constituait une rupture à la suite de laquelle la souveraineté retournait aux communautés de base et c'est ainsi que l'on justifiait la légalité de la démarche portugaise²⁴.

La reconnaissance par les États-Unis

Le caractère prioritaire que revêt la reconnaissance portugaise n'éclipse pas l'importance de la reconnaissance des nouveaux gouvernements par les États-Unis. Cependant, elle la situe dans un contexte plus large, qui dépasse les échelles nationale et hémisphérique, et qui place la problématique de la reconnaissance des républiques hispano-américaines dans un véritable cadre d'histoire transnationale.

Plusieurs discussions relatives à la reconnaissance des nouveaux gouvernements hispano-américains ont lieu aux États-Unis après 1817, et il convient d'en souligner quelques éléments, car le même problème se trouve posé à partir de 1776 par la reconnaissance des États-Unis par la France. En octobre de cette année, le président James Monroe soumet un mémorandum de travail aux membres de son cabinet dans lequel il se demande si la reconnaissance d'un État qui n'a pas encore été reconnu par la mère-patrie relève des compétences du pouvoir exécutif. Motivée par les nombreuses demandes d'entretien avec le président de l'Union et son secrétaire d'État faites par les envoyés de la Colombie et de la Province de Buenos Aires, la question résume bien les doutes préalables à l'acte de reconnaissance :

L'exécutif a-t-il le pouvoir de reconnaître l'indépendance de nouveaux États alors même que cette indépendance n'a pas été reconnue par la mère patrie et dont les partis s'affrontent dans une guerre à ce propos ?

La question posée par Monroe est d'une grande signification. Que le gouvernement des États-Unis – dont la création avait été rendue possible par la violation des droits du roi de l'Angleterre – continue de regarder la question de la reconnaissance sous l'angle du respect des droits du souverain antérieur nous montre que, dans la mentalité des contemporains et sur

23. Pinheiro de Ferreira, « *Proyecto de un tratado de confederación...* », in Simón Planas-Suarez, *op. cit.*, p. 108.

24. François-Xavier Guerra, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, Madrid, MAPFRE, 1992 ; José Luis Villacañas, *La formación de los reinos hispánicos*, Madrid, Espasa Calpe, 2006. Pour le contractualisme de Pinheiro de Ferreira : *Manual do cidadão em um governo representativo, ou principios de direito constitucional, administrativo e das gentes*, Paris, Gravier & Aillaud, 1834.

le plan juridique, aucune alternative à la renonciation ou au transfert de la souveraineté n'existe réellement²⁵.

Dans les années suivantes le gouvernement rend publics les principes qui vont désormais guider sa politique vis-à-vis des reconnaissances internationales. Après plusieurs débats parlementaires consacrés à la situation des gouvernements hispano-américains, le Congrès accepte d'attribuer au pouvoir exécutif la capacité à reconnaître un autre État. Henry Clay avance que les États-Unis ont toujours agi en reconnaissant les gouvernements qui se trouvent *de facto* installés au pouvoir²⁶. La question de reconnaître une souveraineté *de facto* ou *de jure* est un choix et pour le gouvernement des États-Unis la reconnaissance *de facto* équivalait à la reconnaissance *de jure*. La distinction *jure/facto*, argumenta John Q. Adams par la suite, est alors inexistante puisque ces deux critères ne sont que deux parties différentes d'un même processus²⁷. Dans la pratique diplomatique, le premier acte concret de reconnaissance des États-Unis fondé sur ces postulats est l'accueil du chargé d'affaires colombien Manuel Torres en mars 1822²⁸.

L'attitude de l'ambassadeur espagnol à Washington confirme le changement qui s'opérait. Don Joaquín de Anduaga proteste contre la réception de Torres, mais il n'évoque pas les droits du souverain espagnol sur les provinces révoltées. En revanche, Anduaga s'oppose à la réception en vertu de l'argument suivant : la reconnaissance s'est faite sans tenir compte du fait que l'Espagne peut encore récupérer par la force les provinces rebelles²⁹. Cette différence, quoique subtile, est essentielle, car elle s'inscrit dans une continuité préalablement établie. Anduaga ne peut pas critiquer la reconnaissance des territoires qui ont fini par acquérir une indépendance militaire, juridique et administrative, parce que cela contredirait la pratique que son propre gouvernement avait inaugurée avec les Français en reconnaissant l'indépendance des treize colonies.

Les reconnaissances entre les gouvernements hispano-américains

Pour diverses raisons et par le biais de postures différentes, en faisant appel à des arguments extraits des conceptions jus-naturalistes ou positives du droit des gens (parfois en mélangeant les deux), les gouvernements

25. Par ailleurs, savoir si la reconnaissance d'autre État relevait des compétences du pouvoir exécutif montrait un problème de droit Constitutionnel consubstantiel aux nouvelles formations étatiques : celui de la division et de l'attribution des compétences des pouvoirs publics.

26. Daniel Mallory, *Life and Speeches of Henry Clay*, vol. I, p. 391.

27. John Adams l'a ainsi signalé dans ses réponses à l'ambassadeur espagnol à Washington : Julius Jr. Goebel, *The Recognition Policy of the United States*, New York, AMS Press-Columbia University, 1915, p. 137.

28. Charles H. Bowman Jr., « The activities of Manuel Torres as purchasing agent 1820-1821 », *The Hispanic American Historical Review*, vol. 48, n° 2, mai 1968, pp. 234-246.

29. Des extraits de la note d'Anduaga in Ricardo Montaner Bello, *Historia diplomática de Chile*, Santiago du Chili, Ed. Andres Bello, 1961, p. 130.

indépendants se reconnaissent mutuellement et établissent des rapports de commerce et d'amitié tout le long de l'océan Atlantique. Comme nous allons le voir maintenant, la politique extérieure du gouvernement colombien est un cas qui illustre bien les mutations politiques et juridiques de la période : de la concertation avec le souverain sur la base d'une renonciation à ses droits, elle passe à l'acceptation de l'indépendance *de facto* comme critère dominant pour reconnaître un autre gouvernement.

Après la signature de l'armistice de Trujillo en 1820, Simon Bolívar envoie une mission diplomatique en Europe chargée de négocier la reconnaissance espagnole de la Colombie avec les ministres de Ferdinand VII. Comme de nombreux responsables politiques en Amérique ibérique, Bolívar accepte que la base légale sur laquelle doivent s'ériger les nouvelles républiques surgirait de l'ordre interne de la monarchie hispanique. Or, le point de départ de la négociation est la reconnaissance de la souveraineté en vertu de la renonciation du roi espagnol à ses droits sur les territoires colombiens et les envoyés diplomatiques colombiens doivent conclure :

[...] un traité de paix honorable et glorieux, dont la base fondamentale soit la reconnaissance de la Colombie en tant que République ou État parfaitement égal à tous les autres États souverains et indépendants du monde, avec une renonciation manifeste et bien signifiée de l'Espagne, de son peuple et de son gouvernement, pour lui-même et pour ses successeurs, à n'importe quel titre, droit ou prétention de propriété ou souveraineté sur l'ensemble et chacune des parties qui composent la République de Colombie³⁰.

Loin d'apparaître comme une option isolée, et contrairement au credo maintes fois répété par les récits patriotiques, les instructions de ces envoyés montrent que les responsables politiques hispano-américains envisagent la possibilité de passer un accord avec l'Espagne pour mettre un terme à la guerre à travers une paix négociée. Pendant longtemps, l'historiographie nationale a oublié ce fait essentiel de l'histoire indépendantiste et l'a nuancé par le biais d'une narration tendancieuse d'après laquelle une expulsion militaire des troupes et des acteurs politiques fidèles à la Couronne aurait été l'objectif ultime des leaders patriotes. Cette vision des choses n'est pas seulement contraire aux circonstances politiques que nous pouvons discerner à travers le dépouillement des sources diplomatiques, mais elle est surtout contraire à la nature même du phénomène guerrier en Amérique ibérique. S'il est vrai que la libération des territoires des anciennes vice-royautés a guidé la tactique continentale des patriotes, il n'en est pas moins

30. « Instrucciones del Libertador a los plenipotenciarios de Colombia para negociar la paz con España en 1821 », in German Cavalier, *Documentos para la historia diplomática de Colombia*, t. I, Bogota, Editorial Kelly, 1976. D'après les instructions, si l'Espagne acceptait d'entamer une négociation, la Colombie lui ferait des concessions territoriales. Le gouvernement colombien était prêt à céder les territoires de l'isthme de Panama et de l'Audiencia de Quito, et s'engageait à ne pas interférer dans la guerre entre les indépendantistes mexicains et la Couronne (art. VIII). L'Espagne recevrait aussi le statut de nation la plus favorisée contre la reconnaissance de la Colombie.

certain que la volonté de négociation avec Madrid a façonné toute la stratégie internationale des nouveaux gouvernements jusqu'en 1823.

En 1821, Bolívar et Pedro Gual envoient une mission diplomatique auprès des gouvernements hispano-américains afin de centraliser l'effort de guerre contre l'Espagne et préparer une assemblée des nations indépendantes. L'axe de cette nouvelle alliance devait être l'ensemble des traités que les Colombiens signeraient avec le Pérou, le Chili et la Province de Buenos Aires par l'intermédiaire du ministre plénipotentiaire Joaquín Mosquera y Arboleda.

L'article premier du *Traité d'union, ligue et confédération* entre les gouvernements colombien et péruvien – qui devait servir de modèle pour les autres – contient deux idées apparemment contradictoires, mais qui, en réalité, reflètent la volonté du gouvernement colombien de laisser une porte ouverte à la négociation avec l'Espagne. Le traité signale que :

La République de Colombie et l'État du Pérou s'unifient, liguent et confédèrent désormais et pour toujours dans la paix et dans la guerre pour maintenir par le biais de leur influence et de leurs forces maritimes et terrestres dans la mesure du possible, leur indépendance de la nation espagnole et de toute autre domination étrangère, et assurer, après que cette indépendance soit reconnue, leur prospérité mutuelle, leur harmonie et leur bonne entente réciproque, entre leurs peuples, sujets et citoyens, comme avec les autres puissances avec lesquelles ils devront établir un rapport³¹.

Si l'*union* à laquelle se réfère le traité présupposait la reconnaissance réciproque des deux gouvernements, la phrase « après que cette indépendance soit reconnue » montre néanmoins que les victoires militaires et la libération des territoires ne constituaient pas la seule source de reconnaissance de l'indépendance, ni pour le gouvernement colombien, ni pour le gouvernement péruvien. Dans la pratique, le traité accepte la nécessité d'une reconnaissance préalable de la part de l'Espagne pour que la reconnaissance effectuée par la Colombie soit effective, autrement dit la nécessité d'une renonciation de la Couronne à ses droits sur les territoires du Pérou.

Cependant, aucune négociation entre les gouvernements hispano-américains et l'Espagne sur la base d'une renonciation ou d'un transfert des droits du souverain n'est rendue possible. En 1823 arrivent à Bogotá les nouvelles de l'échec total de la mission envoyée par Bolívar à Madrid³². Dès lors, le gouvernement colombien renonce à obtenir sa reconnaissance en vertu d'un accord avec l'Espagne et élabore une nouvelle stratégie. Dans les années suivantes, les diplomates colombiens signaleront

31. « Tratado de Union, liga y confederación perpétua entre la República de Colombia y el Estado del Perú », in German Cavellier, *op. cit.*

32. « Speech on presenting a petition from the merchants of London for the Recognition of the independent States established in the countries of America formerly subject to Spain. Delivered in the House of Commons, on the 15th of June, 1824 », in Sir James Mackintosh. *The Miscellaneous Works*. vol. I, New York, D. Appleton & Co., 1871.

aux chancelleries des autres princes européens, comme préambule aux négociations, que le souverain espagnol n'a jamais accepté d'entamer une négociation³³.

La reconnaissance anglaise

Le fait que tout le processus de reconnaissance des gouvernements hispano-américains ait souvent été réduit à la reconnaissance consentie par l'Angleterre tient surtout à la position dominante des Anglais dans le système international tout au long du XIX^e siècle et à la façon dont cette position a été interprétée. Il est indéniable que cette reconnaissance a grandement influencé la vie future de toute l'Amérique ibérique, mais il serait erroné d'en exagérer l'importance en l'interprétant comme une offre inconditionnelle de protection contre une intervention des autres puissances nord-atlantiques. Les lettrés ibéro-américains du XIX^e siècle et les historiens contemporains qui ont soutenu de tels avis sont la preuve, non seulement d'une connaissance limitée des sources documentaires de l'époque, mais aussi et surtout d'une approche peu réaliste des actes de reconnaissance.

Mené confidentiellement pendant plusieurs années, le débat sur la reconnaissance des nouveaux gouvernements n'a été rendu public en Angleterre qu'en 1824. Les intérêts commerciaux et financiers britanniques en Amérique hispanique sont alors connus de longue date, mais la nouvelle conjoncture s'explique par la pression exercée par un groupe important de commerçants londoniens, parmi lesquels des personnages tels que David Ricardo. Au mois de mai, les commerçants envoient une pétition à Sir James Mackintosh, dans laquelle ils demandent au gouvernement anglais de reconnaître tous les nouveaux gouvernements installés en Amérique hispanique afin d'améliorer et de sécuriser le commerce avec eux. Mackintosh présente aussitôt cette pétition à la Chambre des Communes, déclarant qu'il était inutile d'attendre une reconquête espagnole de l'Amérique. Les Hispano-américains, dit-il, sont trop déterminés à atteindre l'indépendance et les Espagnols trop faibles pour s'y opposer. Comme son discours le laisse entrevoir, le problème de reconnaître ou non les nouveaux gouvernements n'est pas strictement lié à la situation de l'Amérique, mais plutôt à la consistance juridique des arguments anglais pour justifier une reconnaissance et à la subséquente position que l'Angleterre doit assumer vis-à-vis de l'Espagne.

Mackintosh est favorable à l'établissement de rapports officiels avec les Hispano-américains, mais il ne peut pas défendre le but de la pétition sans offrir une solution au problème séculaire posé par la reconnaissance des gouvernements indépendants qui n'ont pas été reconnus par leurs anciens

33. Par exemple : Archives générales de la nation colombienne (AGNC), Fond ministère des Relations étrangères, t. XVII, légation de Londres, rapport de José Manuel Hurtado, plénipotentiaire à Londres, à George Canning, ministre de S.M.I, 485, f. 61-63.

souverains. Sa solution pour justifier une éventuelle reconnaissance de l'Angleterre consiste alors à établir une distinction entre la *reconnaissance de la souveraineté* (*Recognition of sovereignty*) et l'*acceptation de l'indépendance* (*aknowledgment of independence*). Il signale que tout le problème se réduit à la polyvalence sémantique du terme « reconnaissance », qui a au moins deux significations très distinctes :

Le premier, qui est le sens véritable et légitime du mot « reconnaissance » comme un terme technique du droit international, est celui dans lequel il désigne la reconnaissance explicite de l'indépendance d'un pays par un État qui autrefois a exercé sa souveraineté sur lui [...]. Ces reconnaissances sont des renoncements de souveraineté – des abandons de la puissance ou de la demande de gouverner.

Mais nous, qui sommes si étrangers aux États espagnols en Amérique comme nous le sommes à l'Espagne elle-même – qui n'avons jamais eu plus d'autorité sur eux que sur elle – n'avons dans ce cas aucune prétention à abandonner, ni du pouvoir à abdiquer, ni de la souveraineté à céder, ni aucun droit légal à donner. Ce que nous avons à faire n'est donc pas une reconnaissance dans le premier sens. Ce n'est pas par des dispositions formelles ou les déclarations solennelles que nous devons reconnaître les États américains, mais par des mesures de politique pratique, ce qui implique que nous reconnaissons leur indépendance³⁴.

Peu consistante juridiquement – puisque l'indépendance peut-être vue comme un des attributs de la souveraineté – mais originale du point de vue argumentatif, l'acceptation de l'indépendance était la voie à suivre pour établir des rapports avec les nouveaux gouvernements sans se prononcer sur les droits souverains du monarque espagnol.

Par ailleurs, pour renforcer la légitimité de la reconnaissance, Mackintosh évoque le même argument avancé par Pinheiro de Ferreira en 1822, selon lequel se prononcer sur la légalité ou l'illégalité d'un gouvernement obéi par une population dépasse le cadre de la juridiction du gouvernement britannique :

Notre reconnaissance est virtuelle. La partie la plus visible d'une telle reconnaissance est l'acte d'envoyer et de recevoir des agents diplomatiques. Il n'implique aucune garantie, aucune alliance, aucune aide, aucune approbation de la révolte réussie – ni d'ailleurs un avis concernant la justice ou l'injustice des moyens par lesquels la révolte a été accomplie. Ce sont des questions qui échappent à notre juridiction³⁵.

L'Angleterre, continue Mackintosh, ne peut ni condamner ni justifier des révolutions qui n'affectent ni ses sujets ni ses lois. Dans cette mesure, elle a affaire aux autorités des nouveaux gouvernements pour les mêmes raisons qu'elle avait affaire aux autorités des nations européennes : les unes et les autres exercent dans les faits l'autorité sur une population et sur un territoire déterminés.

34. « Speech on a presenting a petition from the merchants... », *op. cit.*

35. *Idem.*

Dans un nouveau débat qui se tient en juin 1824, George Canning, alors secrétaire au Foreign Office, recueille une part de l'argumentation de Mackintosh mais il y introduit une nuance importante. À son avis, la différence entre l'une et l'autre acception du terme réside dans le *degré de légitimité* de la reconnaissance³⁶. Si celle-ci est faite par un gouvernement tiers, elle ne peut pas avoir le même poids politique que celle résultant d'une négociation entre les nouvelles et les anciennes autorités d'un même territoire. Comme la négociation entre l'Espagne et les gouvernements hispano-américains tardait à s'opérer sans que ni le feu ni l'épée ne persuadent le souverain espagnol de l'entamer, l'Angleterre aurait la voie libre pour reconnaître les nouveaux gouvernements.

En réalité, la question du degré de légitimité est en lien avec la possibilité d'une reconquête espagnole. En effet, l'absence d'un accord entre les nouveaux gouvernements et le roi espagnol laisse ouverte la possibilité d'une reconquête menée par Madrid, ce à quoi le gouvernement anglais ne peut s'opposer. Comme Canning l'a très clairement signalé auprès du Parlement, la reconnaissance d'un gouvernement tiers n'implique pas la cessation d'un état de guerre entre deux partis adverses. En revanche, la reconnaissance crée une obligation pour le gouvernement qui reconnaît, au sens où celui-ci doit automatiquement adopter une position neutre par rapport aux deux belligérants.

La victoire militaire des armées de Bolívar et d'Antonio J. de Sucre à Ayacucho en décembre 1824 contribue à disperser les doutes de certains secteurs du parlement britannique à l'égard de la reconnaissance des nouveaux gouvernements. Comme plusieurs contemporains le remarquent, cette nouvelle victoire des patriotes enlève à l'Espagne la seule région qui lui aurait permis de récupérer l'Amérique du Sud. À partir de janvier 1825, le gouvernement anglais échange officiellement des agents diplomatiques et signe des traités d'amitié, de commerce et de navigation avec la Colombie, le Mexique et le gouvernement de Buenos Aires.

Dans les ouvrages de droit international écrits à partir de la décennie 1830, le doute concernant la reconnaissance de l'indépendance de territoires n'ayant pas encore été reconnus comme tels par leurs anciens souverains ne se pose plus. Dès lors, l'indépendance effective est le critère dominant pour reconnaître un nouveau gouvernement. Andres Bello, en oubliant délibérément un problème juridique dont il était conscient et un contexte politique dont il avait été un protagoniste, signale dans ses *Principios del derecho internacional*, que :

En cas de séparation violente d'avec une autre nation et de se constituer en États indépendants, une ou plusieurs des provinces qui le constituait, il est prévu que les autres nations sont tenues de respecter les droits de la première, considérant les provinces séparées comme rebelles et refusant de traiter avec ces dernières. Pendant toute la durée du combat entre les deux parties, il ne fait aucun doute

36. « Speeches of Mr. Georges Canning on the year 1824 », *London Petition for recognition of the Independence of South America*, § 1345, Hansard 1803-2005, www.parliament.uk

qu'une nation étrangère puisse embrasser la cause de la métropole face aux provinces, si elle le juge juste et bon, et celle des provinces face à la métropole dans le cas contraire. Mais une fois que le nouvel État, ou les États sont en possession du pouvoir, il n'est pas interdit que les autres les reconnaissent comme tels, car en cela il se fait rien de plus que de reconnaître un fait et avoir une position neutre dans une controverse étrangère³⁷.

La reconnaissance du Brésil

Il est bien connu que la reconnaissance du Brésil est le résultat d'une négociation entre le nouveau gouvernement indépendant, le Portugal, l'Angleterre et l'Autriche³⁸. Cette négociation aboutit, en août 1825, à la signature d'un traité dont l'article premier signale :

Sa Majesté Très Fidèle reconnaît l'Empire du Brésil dans la catégorie d'empire indépendant et séparé des royaumes du Portugal et de l'Algarve ; et son très aimé fils Pierre comme empereur, en renonçant et en transférant de sa libre volonté la souveraineté de l'Empire à son fils et à ses successeurs légitimes [...]³⁹.

La renonciation et le transfert de souveraineté de Jean VI à son fils Pierre respectent le principe de continuité défendu par les publicistes du droit des gens européens du XVIII^e siècle en ce qui concerne la création d'une nouvelle entité souveraine. Ce passage à la vie indépendante constitue un événement singulier dans une région du monde où la plupart des gouvernements sont nés de la façon inverse, c'est-à-dire, sans une négociation entre les nouvelles autorités et l'ancienne métropole. Ce fait a en partie permis de construire un canon faisant de l'indépendance brésilienne un cas exceptionnel de l'histoire du sud du continent.

Cependant, comme toujours, la réalité historique est plus complexe. D'abord, parce que la chronologie de la reconnaissance brésilienne ne saurait se réduire à l'année 1825, et ensuite parce que la possibilité d'une négociation entre Río de Janeiro et le Portugal est le résultat de l'établissement d'un rapport de force préalable dans lequel la dynamique indépendantiste hispano-américaine a été un facteur important.

La nouvelle de la réception du Colombien Manuel Torres à Washington en 1822 se répand très rapidement autour de l'océan Atlantique. Aux États-Unis, les autres envoyés sud-américains qui espèrent être reçus par le président Monroe évoquent le précédent de la reconnaissance de la Colombie

37. Andrés Bello, *Principios de Derecho Internacional* (1832), Buenos Aires, Editorial Atalaya, 1946, p. 144.

38. À ce propos : Keila Grinberg et Ricardo Salles (dir.), *O Brasil imperial*, Río de Janeiro, vol. I, Civilização brasileira, 2010.

39. « Tratado de amizade e aliança entre El-Rei o Senhor D. João VI e D. Pedro I, Imperador do Brasil, feito por mediação de sua Majestade Britânica, assinado no Río de Janeiro a 29 de Agosto de 1825, e ratificado por parte de Portugal em 15 de Novembro e pela do Brasil em 30 de Agosto do dito ano », *Sistema do atos internacionais, Ministerio das Relações exteriores do governo do Brasil*. http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1825/b_2/

pour exiger la reconnaissance de leurs gouvernements respectifs. En Europe, la reconnaissance de la Colombie agit comme un mécanisme de pression employé par les agents sud-américains résidant à Londres, à Paris et à Vienne, qui n'hésitent pas à affirmer que les gouvernements européens perdraient du terrain face au géant du Nord s'ils ne se pressaient pas d'établir des rapports avec les nouvelles nations.

L'option de se faire reconnaître par d'autres gouvernements sans nouer une négociation avec le Portugal avait déjà été prise en compte dès 1822 par quelques sympathisants de l'indépendance. En décembre de cette année, le premier envoyé de Pierre I^{er} en Angleterre, Felisberto Caldeira Brand (plus tard Marquis de Barbacena), signale dans un de ses rapports que la meilleure façon d'assurer l'indépendance du Brésil serait d'agir sur la base d'une politique de faits accomplis. Caldeira Brand prévoit que le Brésil devrait accéder à son existence indépendante en imitant l'exemple d'autres gouvernements de la région, en particulier celui de la Colombie, et fait preuve d'un profond scepticisme à l'égard du soutien que Pierre pourrait trouver en Angleterre pour défendre le nouvel Empire américain⁴⁰.

En novembre 1824, le précédent de la reconnaissance colombienne est encore une fois évoqué. Dans les instructions de Manuel Gameiro de Pessoa, nouvel agent brésilien envoyé à Londres, l'exemple colombien et les dommages que pouvait provoquer à l'Angleterre le fait de différer la reconnaissance du Brésil doivent servir de mécanisme de pression sur Londres en vue d'assurer la reconnaissance anglaise de l'indépendance brésilienne dans le cas où le Portugal refuserait de conclure une négociation. Le document signale que :

Au-delà de raisons précédemment exposées, les exemples de la Colombie et d'autres petits États indépendants qui ont déjà été reconnus, et des principes de droit public auxquels vous pourriez également faire appel, vu que le Brésil a toujours été cohérent avec eux, vous allez délicatement suggérer que les propres intérêts de l'Angleterre exigent cette reconnaissance, car il ne serait pas étrange que le gouvernement brésilien traite exclusivement avec une autre puissance à cet égard, en stipulant des conditions qui pourraient nuire aux intérêts mercantiles de la Grande-Bretagne dans ce vaste empire [...]»⁴¹.

Par ailleurs, les instructions montrent un changement à peine perceptible, quoique de grande importance. D'une part, Pessoa doit exiger la reconnaissance anglaise du Brésil dans le registre du droit naturel européen en signalant que l'attitude tyrannique des Portugais avait forcé le Brésil à proclamer l'indépendance. Mais d'autre part, l'envoyé doit mentionner

40. Les rapports de Caldeira Brand, in Francisco Adolfo Varnhagen, *Historia da independença do Brasil*, 1916.

41. « Instruções para servirem de regulamento ao Sr. Manoel Rodrigues Gameiro Pessoa na missão com que parte para a côrte de Londres de Encarregado de Negocios do Imperio do Brazil », Rio de Janeiro, 24 novembre 1824, Luis de Carvalho e Mello. « Apendice Documental », in Manuel Oliveira Lima, *Historia diplomatica do Brazil. O reconhecimento do Imperio*, Paris/Rio de Janeiro, H. Garnier / Livreiro Editor, 1897.

que le Brésil est un pays indépendant *de facto*, ce qui ouvre la possibilité de le reconnaître à travers un registre moderne comme celui qui avait rendu possible la reconnaissance de la Colombie par les États-Unis. Ces deux options reflètent bien le contexte politique de l'insertion du Brésil au système international, dans lequel les indépendances hispano-américaines ont eu un impact considérable et qu'il était impossible de méconnaître au moment de dresser une stratégie réaliste pour atteindre la reconnaissance du nouvel Empire.

L'historiographie sociale et politique récente du Brésil a rendu compte des parallélismes remarquables entre les aires lusitanienne et hispanique d'Amérique pendant toute la période indépendantiste. Si le récit patriotique du XIX^e siècle a longtemps regardé la naissance de la monarchie américaine comme une exception au milieu d'un continent de républiques, les travaux récents reflètent une nouvelle tendance interprétative qui montre que les deux zones étaient soumises à des logiques et à des problèmes semblables. L'étude de la reconnaissance impériale est un bon point de départ pour explorer ces innovations méthodologiques dans l'histoire internationale du XIX^e siècle brésilien. L'invitation à cette exploration est désormais ouverte.

CONCLUSIONS

Le problème de la reconnaissance internationale est demeuré présent dans l'histoire du droit de gens pendant près de trois siècles sans jamais avoir été résolu de façon concluante. Cependant, le cadre historique dans lequel étaient apparus tous les questionnements concernant l'acceptation d'un nouveau membre dans le système international a changé radicalement avec les révolutions atlantiques. Si la légalité de l'apparition d'un nouveau gouvernement indépendant ne dépendait plus du respect de la continuité dynastique, mais de la volonté souveraine d'un peuple qui décidait de se doter d'institutions indépendantes, le respect des droits souverains de l'autorité royale précédente perdait tout son sens.

Il serait inutile d'attribuer la transformation de la reconnaissance aux seules mutations subies par le concept de souveraineté pendant la transition entre le XVIII^e et le XIX^e siècle. La souveraineté se trouve immergée dans un répertoire plus répandu de notions politiques incluant la légalité, la légitimité, l'État et le gouvernement, et qui sont en rapport direct avec la conception de l'autorité publique dans la société à une époque déterminée : les racines du changement ne se réduisent pas à l'évolution d'un paradigme juridique, mais à la transformation radicale d'une période de l'histoire internationale et à l'avènement d'une autre.

Avec l'apparition des républiques hispano-américaines au début du XIX^e siècle, les États tiers reconnaissent l'indépendance des nouveaux territoires sans la médiation d'accords entre les nouvelles et les anciennes

autorités de ces derniers. Désormais, la reconnaissance se fonde sur d'autres types de critères tels que le contrôle politique et militaire sur un territoire donné, l'existence d'institutions représentatives et d'administration de justice et, bien sûr, sur le critère fondamental de l'existence d'une nation.

Une trace de ce changement restera présente dans le langage des traités pendant tout le XIX^e siècle. Dans les traités antérieurs à la décennie 1820 où un acte de reconnaissance s'effectuait de manière directe ou implicite, la formule *reconnaissance de la souveraineté et de l'indépendance* avait été le cas le plus courant. Mais à partir des reconnaissances hispano-américaines, l'indépendance apparaîtra toujours à la première place et la reconnaissance s'effectuera en vertu de *l'indépendance et de la souveraineté*.

Daniel Emilio ROJAS CASTRO
Université de Paris-I-Panthéon-Sorbonne

