

# International Recognition

A Historical and Political Perspective

Edited by  
Warren Pez  and Daniel E. Rojas



*Bedrohte Ordnungen 16*

---

**Mohr Siebeck**

# Bedrohte Ordnungen

Edited by

Renate Dürr, Ewald Frie und Mischa Meier

Advisory Board

Regina Bendix, Astrid Franke, Klaus Gestwa,  
Andreas Holzem, Irmgard Männlein-Robert, Rebekka Nöcker,  
Steffen Patzold, Christoph Riedweg, Martina Stercken,  
Hendrik Vollmer, Uwe Walter, Benjamin Ziemann

16





# International Recognition

A Historical and Political Perspective

Edited by

Warren Pez  and Daniel E. Rojas

Mohr Siebeck

*Warren Pezé* is Associate Professor (MCF) of Medieval History at the University Paris-Est Créteil, Research Associate at CRHEC.  
orcid.org/0000-0002-1782-0238

*Daniel E. Rojas* is Associate Professor (MCF) of History and Latin American Studies at Grenoble Alpes University, Research Associate at ILCEA4.  
orcid.org/0000-0002-4714-6803

Funded by the Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG – German Research Foundation) – [SFB 923].

ISBN 978-3-16-161014-1 / eISBN 978-3-16-161065-3  
DOI 10.1628/978-3-16-161065-3

ISSN 2197-5477 / eISSN 2568-4035 (Bedrohte Ordnungen)

The Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliographie; detailed bibliographic data are available at <http://dnb.dnb.de>.

© 2022 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

This book may not be reproduced, in whole or in part, in any form (beyond that permitted by copyright law) without the publisher's written permission. This applies particularly to reproductions, translations and storage and processing in electronic systems.

The book was typeset by Martin Fischer in Tübingen using Minion typeface. It was printed on non-aging paper and bound by Hubert & Co. in Göttingen. The cover was designed by Uli Gleis in Tübingen. Image: Henry Kissinger shakes hands with Mao Tse-Tung (2 December 1975). Photographer: Unknown. Courtesy Gerald R. Ford Library.

Printed in Germany.

## Introduction to the series *Threatened Order*

What happens to societies when the options for taking action become uncertain, behavioural expectations and routines are called into question, when actors have the feeling that they will probably not be able to rely on one another either now or in the near future, when threats are spoken of, and reasons for them are sought and mostly found? Time is a scarce commodity. Emotions come increasingly to the fore and change. The boundaries of social groups become questionable. Threatened orders have a high potential for rapid social change, though this does not always have to come into force.

Threatened orders can emerge from catastrophes, they can arise from sudden conflicts within society, can erupt from latent tensions, or be the result of competition between orders. Various research traditions therefore flow into studies that do not begin with classificatory terms such as turmoil, revolution, or natural catastrophe, but instead focus on dynamic social processes that are linked to the perception and assertion of threat and the recourse to order.

Threatened orders exist in all historical periods and all cultures of the world. Do similar mechanisms operate across time and space? Can different typologies be identified? The series *Threatened Order* invites historians, social scientists and cultural researchers to contribute to these questions. While it is linked to the Deutsche Forschungsgemeinschaft-funded Collaborative Research Centre 923 “Threatened Order. Societies under Stress”, the series wishes to go beyond this in initiating and documenting research.

The Editors



## Foreword

This book has its origin in the colloquium *The International Recognition of States. From Antiquity to Modern Times*, held on July 7<sup>th</sup> and 8<sup>th</sup> 2017 in Tübingen. Thanks to the support of the *SFB 923 Bedrohte Ordnungen*, the colloquium brought together a broad panel of historians and political scientists in order to discuss the issue of international recognition of sovereign entities in different periods of history. International recognition is, and will continue to be, a topic of undeniable importance, both in the academic field and in the public sphere. It has traditionally been studied from legal perspectives and in contemporary times, but the debates that took place in the colloquium, and the contributions of this book, demonstrate the relevance of studying international recognition in a political perspective, and in other periods as well. As editors, we would like to thank warmly all the participants of the Tübingen conference, its coorganizer Dr. Federico Montinaro (University of Tübingen), and the SFB 923 for its financial and academic support.

Paris, January 20<sup>th</sup>, 2021

W.P. and D.R.





## Table of Contents

Introduction to the series <i>Threatened Order</i> .....	V
Foreword .....	VII
<i>Daniel E. Rojas, with Warren Pezé</i> The International Order under Threat. A Historical and Political Perspective on Recognition .....	1
<i>Ernst Baltrusch</i> Anerkennung als Mittel der Expansion. Das jüdisch-römische Bündnis von 161 v. Chr. ....	27
<i>Christoph Galle</i> Die innere und äußere Anerkennung fränkischer Herrschaft zur Zeit Karls des Großen .....	49
<i>Warren Pezé</i> Diplomatie et reconnaissance mutuelle sous la Confraternité carolingienne (855–877) .....	71
<i>Anuschka Tischer</i> A New Order? The Recognition and Non-Recognition of New States in the Peace of Westphalia (1648) .....	123
<i>Daniel E. Rojas</i> The Recognition of Latin-American Independences. A Major Transformation in the History of the Law of Nations .....	137
<i>Georg Schild</i> The Wilson Administration and Soviet Russia. The Debate over Granting Diplomatic Recognition to a Revolutionary Regime, 1917–1921 .....	157
<i>Amit Das Gupta</i> An Uneasy Choice. India and the Two Germanies 1949 .....	177

*Pierre Bouillon*

La diplomatie française face à la revendication roumaine  
d'indépendance par rapport à l'URSS. Une remise en cause ambiguë  
de l'ordre de la Guerre froide ..... 197

*Daniel Högger*

“Recognitional Fitness”. Revealing Patterns of Acceptance ..... 211

List of Contributors ..... 223

Index of Names and Places ..... 225

Index of Subjects ..... 232

# The International Order under Threat

## A Historical and Political Perspective on Recognition

*Daniel E. Rojas, with Warren Pezé*

### Introduction

Over the past few years, several international cases and conflicts, such as the Nagorno-Karabagh War, the Palestinian question, the Syrian civil war, the Russian annexation of Crimea, and the Catalan referendum have drawn the attention of both the general public and the specialized literature to the question of international recognition. Beyond these, many other conflicts, such as Taiwan, Aceh, Western Sahara, Abkhazia, Ossetia and Transnistria have, for decades, illustrated the theoretical and practical problems involved in the recognition of governments that lack the sufficient legitimacy to become full-fledged members of the international community.<sup>1</sup> The case of Libya, now ruled by two competing governments both recognized as legitimate by different members of the international community, has shown that the recognition of a government changes the internal political alliances in the context of a civil war (i. e. pacts between Khalifa Haftar and groups of armed forces of Zintan, or links between FayeZ-Al-Sarraj and parliamentarians close to the Muslim Brotherhood). It highlights, too, the transformations of the international order brought about by a specific recognition process (the loss of prominence of the European Union in the Eastern Mediterranean and the grand return of Russia and Turkey as influential players and mediators in the Middle East conflicts).<sup>2</sup> Given that context,

---

<sup>1</sup> *Gëzim Visoka/John Doyle/Edward Newman* (Ed.), *Routledge Handbook of State Recognition*, London 2019; *Francis A. Boyle*, *Palestine, Palestinians and International Law*, Atlanta 2003; *John Quigley*, *The Statehood of Palestina. International Law in the Middle East Conflict*, Cambridge 2010; *Diego Muro/Guillem Vidal/Martijn C. Vlaskamp*, *Does International Recognition Matter? Support for Unilateral Secession in Catalonia and Scotland*, in: *Nations & Nationalism* 26, 2020, 176–196; *Phil C. W. Chan*, *The Legal Status of Taiwan and the Legality of the Use of Force in a Cross-Taiwan Strait Conflict*, in: *Chinese Journal of International Law* 8.2, 2009, 455–492.

<sup>2</sup> At the time of writing these pages (February 2020), the European Union is getting ready to host a new summit in Berlin that seeks a ceasefire in Libya. In this scenario, the problem of the recognition of the governments installed in Tripoli and Benghazi not only implies initiating a process of national reconciliation in order to end a civil war but above all to accept that Russia and Turkey become the new guarantors of the pacts in a regional arena that was previously con-

a modern reader not only can instinctively associate the question of international recognition with the notions of threat and order to which we will come back shortly; it is also more necessary than ever to reconsider this issue against the background of its long-term history.

The aim of this collective volume is to take up this challenge. Nearly all the contributors are historians: some of them deal with the modern state in recent history, and others with pre-modern societies and forms of political power that are unfamiliar to most of today's political observers. For this book, all these historians have adopted a common threefold perspective to study international recognition. First and foremost, this book adopts a long-term chronological perspective that bridges the traditional dichotomy between societies with and without the "modern state". The goal is to observe, beyond the institutional discrepancies across various periods and spaces, which common patterns of political interaction and which differences emerge; the aim is also to take some distance with a traditional approach of political science and international law, that ignores the diversity of historical contexts in order to build a general vision of what it means to recognize a sovereign entity. Second, they reconsider the question of international recognition through the lens of the conceptual framework of the SFB 923 *Threatened Order*, especially with the concepts of threat, order, and reordering, in order to break free from a perspective that reduces the general problem of recognition *among* sovereign *entities* to the international recognition *of* sovereign *states*. Third, they study international recognition not only as a legal-institutional issue but above all, as we will soon see, as a political one.

A political scientist was added to this team of historians to bring insight on the debates on international recognition in the political sciences. Therefore, we leave it to Daniel Högger's final contribution to give this overview and to share his own vision of the question. Instead, this introduction aims to explain our threefold perspective further and to play the role of both an introduction and a conclusion by presenting the various contributions and outlining the thematic coherence of their results. It is structured along the three perspectives sketched above. We will first give a historical overview of the successive international orders in which the recognition of new powers took a specific shape and present how this volume endeavors to cover most of this chronology; then, we will introduce the conceptual apparatus of the SFB 923 *Threatened Order* and what it brings to a better understanding of international recognition; finally, we will present our mainly political perspective on international recognition and how the various contributions aim to encompass it.

---

trolled by the European Union and the United States. *Jean-Pierre Stroobants/Frédéric Bobin*, À Berlin, l'UE veut se montrer unie pour contrer l'axe turco-russe en Libye, in: *Le Monde*, 17.01.2020, [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/01/17/a-berlin-l-ue-veut-se-montrer-unie-pour-contrer-l-axe-turco-russe-en-libye\\_6026202\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/01/17/a-berlin-l-ue-veut-se-montrer-unie-pour-contrer-l-axe-turco-russe-en-libye_6026202_3212.html) (20.01.2020).

## 1. History, Politics and Recognition

Traditional studies on modern and contemporary history have enabled a better understanding of recognition as a legal institution and have clarified the links between the political development of the international society and the doctrinal evolution of legal thought but they have also tended to limit the problem of recognition to the development of the modern state.<sup>3</sup> This has resulted in a spatially and temporally restrictive perspective, which is only concerned with recognition among sovereign entities since the 17<sup>th</sup> century in the Mediterranean and North Atlantic societies, without considering other periods or latitudes: Ancient and Medieval times have been practically ignored, as have been Southeast Asia and Latin America. For this reason, this book integrates new chronologies and regions into the study of recognition; it shifts the approach away from modern states and seeks to understand how recognition has manifested itself elsewhere in the world.

International recognition has a vast chronological depth that accounts for its largely ignored historical diversity. The form of political groups (from the tribe to the multilateral organization), the nature of the link established between rulers and the governed, the relations between those groups in times of peace and war, and the building-up or collapse of confederations and empires have shaped the particular forms of recognition among sovereign entities throughout history.<sup>4</sup> The form of recognition always depends on a specific two-scaled *order* – that is, patterns of power, action and legitimacy; the “national” scale of the political entity, and that of the “international” order. And yet, despite this diversity, the necessity to recognize power has been a constant element of interaction between human communities, which has its own character and whose recurrence makes it an invariable factor of politics. From the Persians and the Syrians, through the Caliphates, Byzantium, Rome, the Carolingian Empire, the Europe of the Peace of Westphalia, the 19<sup>th</sup> century, the Russian Revolution and the Cold War, the emergence of a new power has led to the problem of having its legitimacy recognized by a forum of sovereign powers.

Some works about recognition have studied its historical evolution in relation to other essential problems of international history and political theory, highlighting the connection between recognition, domination, sovereignty, and war; in other words, the connection between recognition and the existence of a legitimate international order.<sup>5</sup> Historians of international relations have traditionally

---

<sup>3</sup> For a recent *status quaestionis*, see Pierre Grosser, *État de littérature. L'histoire des relations internationales aujourd'hui*, in: *Critique internationale* 65, 2014, 173–200.

<sup>4</sup> Cf. Julien Freund, *L'essence du politique*, Millau 2004, 246.

<sup>5</sup> The chronology of the history of international law to which we refer here was first proposed by Wilhelm Grewe, *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*, Baden-Baden 1983 – a work published in 1983 but drafted in the last months of World War II, whose influence in the milieu of jurists

distinguished several such orders. Between 1494 and 1648, a period that Wilhem Grewe and others have characterized as the international order of the Spanish era, the recognition of new sovereign entities was closely linked to the divine foundation of power, to the right of conquest<sup>6</sup> and to the right to rebellion against kings.<sup>7</sup> Later, between 1648 and 1815, with the rise of the “Droit public de l’Europe” during the international order of the French age, the problem of recognition gradually began to be related to the recognition of the belligerence of insurgents, and between 1815 and 1919, which corresponds to English domination at the international level, to the notions of popular sovereignty and civilized nation.<sup>8</sup> With the advent of the bipolar system and the creation of the United Nations, the link between international recognition, respect for human rights and opposition to non-democratic governments gained momentum.

The reader of the contributions that make up this book will find a set of nine contributions covering more than 2,000 years of history. They cannot claim to cover this chronology extensively; they nonetheless study key transition periods in the history of international relations: the building-up of the Roman Empire and the unification of the Mediterranean (E. Baltrusch), the rise of the Carolingian Empire (Ch. Galle) and, soon after, its dissolution (W. Pez ), the Treaties of Westphalia (A. Tischer), the first wave of decolonization (D. E. Rojas), the rise of the Soviet Union (G. Schild), the division of post-war Germany (A. Das Gupta) and the Cold War (P. Bouillon). Not only do these contributions span the gap between pre-modern powers and modern states; but also, by including Latin America and India, they are not limited to the traditional European-Mediterranean sphere.

Moving along these papers, it will soon become apparent to the reader that only a few dominant scenarios lead to the recognition of new political entities.

---

and historians became evident from the 1970s, when its author acquired an unusual notoriety for his participation in the conception of the Halstein Doctrine. Several of the most influential works in this field such as those by Wolfgang Preiser, Stephan Verosta or Karl-Heinz Ziegler reproduce or adapt this chronology. On the relationship between recognition and international order, see: *James Lorimer*, *The Institutes of the Law of Nations. A Treatise of the Jural Relations of Separate Political Communities*, vol. 1, Edinburgh/London 1883; Carl Schmitt’s work must be critically analyzed but it cannot be ignored in the history of legal thought, see *Carl Schmitt*, *Der Nomos der Erde in Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Berlin 1974; *Jean-François Kerv gan*, *Que faire de Carl Schmitt*, Paris 2011.

<sup>6</sup> The right of conquest was commented by the Spanish Dominican Francisco de Vitoria in his essays *On civil power. Francisco de Vitoria, Sobre el poder civil; Sobre los indios; Sobre el derecho a la guerra* (Cl sicos del pensamiento), Madrid 2007.

<sup>7</sup> The right to rebellion was evoked, although not fully justified, by *Hugo Grotius*, *Le droit de la guerre et de la paix* (Grands textes), Paris 2012; *Mélanie Dubuy*, *Le droit de résistance à l’oppression en droit international public: le cas de la résistance à un régime tyrannique*, in: *Civitas Europa* 32, 2014, 139–163.

<sup>8</sup> *James Sloan*, *Civilized Nations*, in: *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Article last updated: April 2011, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law/epil/9780199231690/law-9780199231690-e1748>.

A new superpower may emerge (see Ch. Galle with the Carolingian Empire, or G. Schild with the Soviet Union); an empire may crumble (see W. Pez  with the division of the Carolingian Empire, D. E. Rojas with the Spanish and Portuguese Empires, A. Das Gupta with the partition of post-war Germany); or autonomist movements may undermine the hegemony of the empire or larger entity to which they belong and grow into independent powers (E. Baltursch with the rebirth of a Jewish kingdom in the 2<sup>nd</sup> century BCE, A. Tischer with the independence of the Netherlands and Portugal in 1648, and P. Bouillon with Ceaușescu’s Romania).

## 2. Recognition as a Reordering of International Relations

The views and approaches of those who have contributed to this book, beyond their diversity, are articulated around the theoretical concerns of the SFB 923 *Threatened Order* and around a core question: to what extent can the international recognition be described as a reordering process that reshapes the organization and the rules of the international community in reaction to a threat (an autonomist movement, a war, the collapse of an empire ...)?<sup>9</sup> To what extent can the concepts of threat, order, and reordering, among others, be used as hermeneutic tools for the history of international relations? Indeed, most recognition cases are perceived as a threat to the international order, not only because they are almost always correlated with outbursts of war and violence but also because they represent dangerous cracks in the idealized surface of that order. The rise of new powers creates legal and normative uncertainties and reveals that the good old rules must be rewritten. Leaders no longer know how to interact to stifle instability and violence: they must improvise and mold new patterns of action, thereby reordering the international community of which they are a part. Therefore, the threat we are dealing with is also, if not mainly, a calling into question of the old order’s routine.

This volume addresses a series of correlated issues. First, as we saw, legal historians tend to advocate a one-way conception of the history of recognition and focus on the existence of the “modern state” as a key discriminatory factor; this dichotomy between modern and pre-modern is hardly satisfactory. The categories of the SFB 923 *Threatened Order* – especially its focus on an overarching international order, whatever the institutional status of the political entities that are a part of it – may help us evade the nagging question of whether or not a political entity may be called a “state” in the modern sense. The authors of this volume eluded that trap by using many different denominations for the forms of power

---

<sup>9</sup> See Ewald Frie/Boris Nieswand, “Bedrohte Ordnungen” als Thema der Kulturwissenschaften, in: *Journal of Modern European History* 15, 2017, 5–35.



they dealt with (E. Baltrusch, “politische Einheiten” or “Gemeinwesen”; W. Pezé, “communautés politiques souveraines”; A. Tischer, “Powers” ...); their main focus is not on how “staatlich” these entities are but how they interact within a specific order.

The recognition process seems to involve what the SFB 923 has labelled the “reflection” process: how a threatened order comprehends itself as a whole, and, in return, how it perceives and gives meaning to a threat (in short, how it “frames” it) through the lens of its own categories or *épistémè*.<sup>10</sup> In that sense, recognition cases give us insight into what the partner entities thought *they* and the international community were. They are telling instances of what a given order thinks it ideally is. This word, “order”, is indeed surrounded by an aura of idealism, and rightly so, because it comprehends the self-representation of an entire human polity. But any such order also has very concrete aims, such as the preservation and reproduction of living conditions and social structures. This tension between the two ends of the political framework (idealism and pragmatism) implies a permanent back and forth between the ideally normative and nearly mathematical domain of law and the more realistic and less clear-cut domain of politics. The practice of recognition is neither a mere legal mechanism, nor is it only a mirror of what group members think they are; it is at the same time a political tool (see below).<sup>11</sup> The contributions of this volume describe the ins and outs of these politics of recognition: the need to legitimize and legally justify *de facto* governments, the consequences of the entry of newcomers on the equilibrium of an international society, the tension between internal and external politics ... Recognition must therefore be considered a political resource, among many others, in the hands of decision-makers, either for their foreign policy (see below E. Baltrusch’s contribution, where recognition of Judea is a weapon against the Seleucids) or for their internal policy (see, in A. Das Gupta’s contribution, how national interest was the main driver behind India’s recognition of post-war Germany).

Lastly, recognition is also a matter of discourse. Most recognition cases are the result of war or violence; these situations force their way into the public sphere. Recognition thus becomes a part of what the SFB 923 calls a “communication of threat”.<sup>12</sup> The political actors may appeal to recognition of a new power or refer to past treaties of recognition in the public arena in order to mobilize public opinion and put pressure on decision-makers.<sup>13</sup> Therefore, it is crucial to consider how communication takes place practically and how information

---

<sup>10</sup> *Fries/Neiswand*, *Bedrohte Ordnungen*, 9; on the notion of *épistémè*, *Michel Foucault*, *Les mots et les choses: une archéologie des sciences humaines*, Paris 1966.

<sup>11</sup> *Emmanuel Cartier*, *Histoire et droit: rivalité ou complémentarité?*, in: *Revue française de droit constitutionnel* 67.3, 2006, 509–534.

<sup>12</sup> *Fries/Neiswand*, *Bedrohte Ordnungen*, 7.

<sup>13</sup> *Fries/Neiswand*, *Bedrohte Ordnungen*, 11.

flows both within the circles of power and to a broader audience: memos, notes, telegrams, books, press articles, letters and emails, private and public meetings, exchange of envoys, telephone calls ...

### 3. A Political Perspective on International Recognition

The conceptual apparatus of the SFB 923, as the few paragraphs above have just sketched, can contribute significantly to a better understanding of international recognition and, by focusing on the big picture with the concept of order, allows us to take some distance with the question of “statehood”. It thereby leaves more free space to tackle the third aim of this book, which is to view recognition mainly as a political issue. This, in turn, raises a few questions about the relationship between law and politics. The third and last section of this introduction is an endeavor to outline what a comprehensive approach of international recognition should be. Just like the contributions in the volume, it follows the timeline. It is divided into seven parts that present every contribution, emphasize certain characteristics of recognition, and propose analytical themes: 1) international recognition: between the political and the legal; 2) the priority of the political; 3) authority, religion and recognition; 4) recognition as a reordering: the construction and destruction of orders; 5) the concepts of state, international law and diplomacy; 6) recognition and non-recognition; 7) an anthropological and sociological approach.

#### 3.1 International Recognition: Between the Political and the Legal

In his *Principles of International Law*, Ian Brownlie (1932–2010) argues that recognition is an act that has two legal functions: “First, the determination of statehood, a question of law: such individual determination may have evidential effect before a tribunal. Secondly, the act is a condition of the establishment of formal, optional, and bilateral relations, including diplomatic relations and the conclusion of treaties”.<sup>14</sup> According to this view, recognition is an act that creates legal obligations within the framework of a society of states governed by rules and courts, and a covenant that establishes the legality between two entities that recognize each other, becoming carriers of rights and mutual obligations.

The legal definition is a first step to understanding the phenomenon of recognition today but it is not enough to understand either the different aspects of the problem or its varied consequences.<sup>15</sup> Even when there is agreement on the legal functions of recognition, the diversity of cases and problems on which

---

<sup>14</sup> Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, New York 2008, 89.

<sup>15</sup> M.J. Peterson, *Political Use of Recognition: The Influence of the International System*, in: *World Politics* 34.3, 1982, 324–352.

the legal literature is based makes it difficult to formulate a coherent doctrine and practice of recognition. The consequence is that the legal definition is inconsistent when contrasted with the practice of states. The reasons that explain this are of various kinds: first, there is no consistent terminology that can be used in official declarations and *communiqués* concerning the recognition of states; second, there is no such thing as a uniform state recognition type; third, the act of recognizing a sovereign entity is not decisive for establishing diplomatic relations and “the absence of diplomatic relations is not in itself non-recognition of the state”.<sup>16</sup>

As a legal category, international recognition has an extra-legal dimension that seems problematic to jurists to the extent that the legal act is based on a political decision. In other words, the initial interaction between two sovereign entities lacks a legal framework. The decision is made according to a political calculation and does not require legitimization through legal criteria. This means that we must go beyond the legal field and incorporate two elements that highlight the political dimension of recognition: first, the legal status of a new sovereign entity is almost always ambivalent since its creation is the result of exceptional circumstances that disregard a sovereign power and previously-established legality.<sup>17</sup> The examples in this respect are numerous, as illustrated by the contributions to this book: the Maccabean Revolt that founded the Hasmonean dynasty in the 2<sup>nd</sup> century BCE disrespected the laws of the Seleucid Empire; the separation of the Protestant Provinces from the Spanish Netherlands violated the sovereign rights of the Spanish monarch in the 17<sup>th</sup> century; the independence of the United States was an attack on the titles of possession of the British Empire over part of the American continent.<sup>18</sup> Secondly, recognition is a fight between actors who seek to maintain, transform, or increase their power with respect to other actors in the same international order. For the entity that recognizes, recognition is preceded by an intense activity of reflection and calculation based on the achievement of precise external policy objectives. This is what happened, for example, with the decision of India to recognize the German Federal Republic in 1949 or with the French decision to recognize Romania’s political autonomy from the USSR with the visit of Charles de Gaulle to Bucharest in 1968.<sup>19</sup>

### 3.2 *The Priority of Politics*

This book prioritizes the political dimension of recognition among sovereign entities throughout history. Here, recognition is understood as the key element of

<sup>16</sup> Brownlie, Principles, 90.

<sup>17</sup> Schmitt, Der Nomos der Erde.

<sup>18</sup> Julius Goebel, The Recognition Policy of the United States, New York 1915.

<sup>19</sup> Beatrice Scutaru, La Roumanie   Paris: exil politique et lutte anti-communiste, in: *His-toire@Politique* 23, 2014, 154–165.

the management and distribution of power in international orders that integrate various sovereign powers in the same space and period. This vision does not in any way ignore the legal content of an act of recognition: any political decision in this field requires a legitimacy that can only be achieved using legal resources. The analytical postulate of this book is that the purpose of recognition among sovereign entities is the pursuit of political objectives. It is therefore impossible to reconstruct the negotiations, processes, and acts that lead to the recognition of a sovereign entity without simultaneously considering the alliances that reshape the international order.<sup>20</sup> Recognition represents an opportunity to push forward your position by appointing arbitrators in a conflict between two different sources of legitimacy; by assuming the role of protector of the rules in front of the other members of a community; by taking a hegemonic position and altering the operating rules of an international order; by activating a system of alliances or validating alternative sources of legitimacy.<sup>21</sup>

In his final contribution, Daniel Högger proposes an alternative and innovative solution that solves some of the debates that recognition has created in the field of legal thinking: the distinction between the requirements of contemporary international law to accept the effective existence of a state and the political additional requirements to recognize it.<sup>22</sup> In the legal international doctrine of recognition of the early 20<sup>th</sup> century, statehood effectiveness plays a key role and was translated into three statehood requirements by the German jurist Georg Jellinek (1851–1911), which were subsequently included in the first article of the Montevideo Convention of 1933: “The State as a person of international Law should possess the following qualifications: a) a permanent population; b) a defined territory; c) government [...]”.<sup>23</sup> Högger establishes a break with this traditional legal theory of international recognition and argues that if the requirements related to statehood are often not sufficient to recognize a state, it is because there are also – and always have been – additional requirements to effectiveness. These additional requirements combine to form “legitimacy”, a concept that is defined solely in relation to the interests and values of the members of the international society. An entity that wants recognition “and consequently access to the privileged and exclusive club of States, must appear fit for recognition by the other States, i. e. the club members”.<sup>24</sup> To illustrate this

<sup>20</sup> *Stuart J. Kaufman/Richard Little/William C. Wohlforth*, *The Balance of Power in World History*, Hampshire 2007.

<sup>21</sup> *Christopher Daase/Caroline Fehl/Anna Geis/Georgios Kolliarakis* (Ed.), *Recognition in International Relations. Rethinking a Political Concept in a Global Context*, London, 2015.

<sup>22</sup> See Högger’s contribution, 222.

<sup>23</sup> *Convención sobre Derechos y deberes de los Estados (Montevideo, 1933)/Convention on Rights and Duties of States (Montevideo, 1933)* in: *Multilateral treaties*, Department of International Law, Organization of American States (OAS) <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-40.html> (21.01.2020).

<sup>24</sup> See Högger’s contribution, 219.

problem, Högger mentions different examples of legitimacy in various types of international society, among which are, for example, the legitimacy derived from respect for human rights, a necessary criterion for the recognition of new states that emerged during the Cold War.

If the inclusion of legitimacy makes it possible to consider the problem of recognition within international law under a new light, it is important not to lose sight of the fact that recognition among modern states is just one of the historical manifestations of recognition among sovereign entities. The problem of recognizing a sovereign authority is constant and arises even when the regalian powers have not been completely centralized by the same institutional structure; Weberian interests or realistic calculations of political leaders to multiply international power or influence do not always depend either on the action of bureaucratic bodies, or on the exercise of political control of a government over a territory or a population.<sup>25</sup> This is precisely one of the key elements of this book: the recurring need to recognize another sovereign entity transcends the existence of modern states (both imperial and republican), of bureaucracies and of the codification of a customary or international law. Hence it is legitimate to speak of recognition between powers without thinking about the *inter-national* dimension that the modern state presupposes<sup>26</sup> – and this is where, as we have seen, the concept of order proves its utility.

Ernst Baltrusch, in his contribution entitled “Anerkennung als Mittel der Expansion: Das jüdisch-römische Bündnis von 161 v.Chr.,” illustrates quite clearly how, in a historical scenario devoid of modern states, political interests permeated the actions of the entity that granted recognition and the entity that received it. In the process of absorption of the Hellenistic world by the Roman Empire that took place during the 2<sup>nd</sup> century BCE, the alliance between Rome and the Jews not only made possible the recognition of the Jewish *Ethnos* as a sovereign entity independent of the Seleucid Empire but also allowed Rome to “einen Fu  in der T r zum hellenistischen Osten erhalten” (gain a foothold in the Hellenistic East).<sup>27</sup>

Baltrusch mentions that the approaches between the Romans and the Maccabees began with the uprising of Jerusalem against the decree by Antiochos IV that prohibited the Jewish religion. The Romans offered to act as mediators to end the conflict but far from seeking appeasement in the East, their offer was framed in a policy of international influence that aimed to weaken the Seleucid dynasty and build an alliance with its Jewish opponents. From the Jewish point of view, the possibility of an alliance with the Romans meant, on

---

<sup>25</sup> Michael W. Doyle, Thucydidean Realism, in: *Review of International Studies* 16.3, 1990, 223–237.

<sup>26</sup> Edmond Fr zouls/Anne Jacquemin (Ed.), *Les relations internationales. Actes du Colloque de Strasbourg des 15–17 juin 1993*, Paris 1995.

<sup>27</sup> See Baltrusch’s contribution, 37.

the one hand, having the support of a respected and influential power, and on the other, ensuring that the temple-state of Jerusalem – by then under Seleucid control – was perceived as a sovereign and autonomous entity by the Romans. In the case of the Jews, the rights and obligations subsequent to Roman recognition allowed them access to a new regional and international status.

In this contribution on the Jewish-Roman alliance, two elements should be highlighted because they suggest the fruitfulness of a praxeological approach to recognition among sovereign entities. First, diplomatic relations were not established through the maintenance of legations or permanent embassies (as is the case today) but through regular renewal of alliance and friendship treaties that confirmed that the signatories were valid members of an international order. The alliance between the Romans and the Maccabees did not include military aid at the time of the uprising but confirmed that the Jews were a valid interlocutor of the Romans. The objective of the Jews was not to affirm factual independence or presumptive sovereign equality but to be seen as an autonomous center of power in the Hellenistic world with which they could then start a dialogue.

Secondly, an interesting aspect is the formal analysis of the treaty signed by the Jewish legation that traveled to Rome in 161 BCE. Its content shows a sacred and symbolic dimension within a normative universe that alluded to the binding effects of sworn friendship between sovereign entities. Friendship was considered to be an alliance based on reciprocity and thus on mutual recognition. On the other hand, divinity was a guarantee that conferred legal-religious legitimacy to the pact between two sovereign entities.

### 3.3 Authority, Religion and Recognition<sup>28</sup>

A fundamental element to understand recognition in the medieval era, and in general, the formation and interaction of sovereign entities in Christianity and in

---

<sup>28</sup> In the last 30 years, there has been a debate among specialists about the existence or non-existence of a medieval international law. Some authors oppose it, because in their opinion, the unitary configuration of the Christian republic in European history would have eliminated the possibility of genuine interaction between differentiated sovereign entities. Others have argued that it did exist but that it did not develop only within Christianity, yet precisely in the interaction between it and other political communities that bordered the Mediterranean Sea. Taking into account that studies on recognition between sovereign entities in the Middle Ages have an exploratory character, and wanting to include the terms of the debate mentioned in the previous paragraph, it is worth asking whether it would be legitimate to outline an interpretive alternative based on two ways of working: first, observing the transformations and adjustments made between the institutions of a Roman *Ius Gentium* that progressively became a Christian intra-imperial law, and second, studying the interaction of three power poles that arose around the Mediterranean Sea and that were consolidated as law for different international communities: Byzantium, the Islamic Caliphate and the Carolingian Empire. Of course, if this scheme cannot answer the essential question of thinking about the autonomy of medieval international law with respect to modern international law, it can constitute a basic guide to understand and to study

the Muslim world, was the religious legitimation of political power.<sup>29</sup> The sources of authority were derived from filiation with God (the Emperor and several kings were anointed by bishops or by the Pope, and the Caliph was a descendant of Muhammad) and the management of power depended on a social organization that was dictated and controlled by faith. To that extent, the recognition of political power was inseparable from the acceptance of divine authority and its earthly representatives.<sup>30</sup>

In his contribution, Christoph Galle studies the expansion policy of Charlemagne and seeks to understand the modalities of recognition of political authority in the Early Middle Ages; these were immersed in a complex network of fidelity and faith. If the integration of territories into the Carolingian Empire involved a bold military campaign (as in Saxony), it was also necessary to carry out a parallel process of Christianization without which the new annexed territories and the new imperial population would not have recognized Charlemagne's authority. Galle suggests that the category *international recognition* is inadequate to analyze recognition in the Early Middle Ages but argues that *both* the internal and external perception of the Carolingian Empire and the symbolic changes that caused its creation are two valid ways to track how new sovereign entities were accepted.

In this contribution, there are several arguments that support this postulate: first, the papal decision to recognize the Carolingians as the new protectors of the papacy (despite the fact that Rome formally depended on Byzantium); second, the fact that the leaders of a rebellion against the Emirate of Cordova sent a delegation to Charlemagne to propose an alliance against Abd al-Rahman I, in addition to offering their loyalty and recognizing his sovereignty<sup>31</sup>; third, at the synod convened by Charlemagne in 794, two events occurred that showed that the new emperor was perceived as the dominant European sovereign: the arrival from Baghdad of a legation sent by the Caliph Harun al-Rashid and the fact that the Patriarch of Jerusalem directly asked Charlemagne (and not Byzantium) to guarantee the protection of the Christians of the Holy Land.

A particularly suggestive scenario to address the problem of the existence of recognition among sovereign entities in the Middle Ages is the division of the Carolingian Empire among the descendants of Charlemagne. In his contribution, Warren Pezé analyzes the interaction between the three Carolingian kingdoms (West and East Francia, and Lotharingia) during a period "marquée

---

the parallels and the links that would exist between sovereign recognition inside and outside of Christianity. See *Karl-Heinz Ziegler, Völkerrechtsgeschichte, München 2007 (2<sup>nd</sup> ed.)*.

<sup>29</sup> *Anneliese Nef/Elise Voguet (Ed.), La légitimation du pouvoir au Maghreb médiéval, Collection de la Casa de Velázquez 127, Madrid 2012.*

<sup>30</sup> *Gérard Leclerc. Histoire de l'autorité. L'assignation des énoncés culturels et la généalogie de la croyance, Paris 1996.*

<sup>31</sup> See *Galle's contribution, 66; cf. Abdurrahman A. El-Hajji, Andalusian Diplomatic Relations with the Franks during the Umayyad Period, in: Islamic Studies 6.1, 21–46.*



à la fois par une intégration forte, par des partages et par une intense activité diplomatique [...]”.<sup>32</sup> The interaction between the kingdoms was made up of travels of diplomatic legations, royal encounters, treaties, alliances, and wars, that is, by the interactions between autonomous entities that perhaps may not be classified in a taxonomy based on modern statehood but nonetheless possessed and exercised *de facto* sovereign powers.

In addition to offering an analysis of the speeches and practices related to recognition among the kingdoms, Pezé studies the way in which the political actors forced the Carolingian kings to respect the diplomatic pacts. The Treaty of Verdun (843), which divided the empire among the sons of Louis the Pious, created a political and territorial order to which one returned again and again through legitimate or illegitimate attempts at change but also an order from which a new norm was released that escaped the power of the sovereigns. From 858, the bishops and the Pope became the *gendarmes of the treaties*, not only through the presence of the pontifical legations in the meetings between the monarchs but above all by using excommunication to maintain the territorial divisions established by the treaty. The maintenance of these divisions constituted an “obstacle décisif à la réunification du monde franc”, led to the emergence of the European kingdoms, and allowed the papacy to establish unprecedented authority among the sovereigns of Western Europe.

Galle and Pezé’s works emphasize the importance of the notions of empire and priesthood in the political order of the Middle Ages and in the modalities of recognition of authority, without reducing them to the figures of the Emperor and the Pope alone. The relevance of individual figures in the recognition process of a sovereign entity is undeniable (we will refer to them later on) but it would be pointless to reduce the problem of religious legitimation of political power to an issue of individual interactions. The great public assemblies, synods, receptions, marriages, and other mass events, properly ritualized, granted a divine dimension to power. Baptisms, anointings and coronations were a gateway to the political community, while excommunication was the most abrupt and feared exit gate. Does the recognition of a sovereign entity require a symbology tied to divinity able of conferring legality and legitimacy on it? Several of the examples cited in the works of Baltrusch, Galle and Pezé lead us to think so: the sacred is a guarantor of political agreements, and therefore, one of the aspects of recognition.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> See Pezé’s contribution, 73.

<sup>33</sup> Even in social and political contexts in which the secularization processes are quite developed, the celebration of masses and other types of religious manifestations continue to accompany official bilateral celebrations, the signing of treaties or the recognition of sovereign and independent states (as usually occur with such frequency in the countries of Catholic majorities with the *Te Deum*). Examples in this regard are numerous.



### 3.4 Recognition as a Reordering: the Construction and Destruction of International Orders

Since it is a political institution that legitimizes the entry of a sovereign entity (city-state, commune, nation, state or federation of states) into a wider political community, international recognition has profound implications for the international order (*Völkerrechtliche Ordnung*) of a given period. By provoking the outbreak of a civil or international war, territorial fragmentation or acceptance of the existence of an independent nation, recognizing a new sovereign entity can lead to trauma and periods of destabilization or, conversely, lead to a period of peace under an agreement that restores institutional and diplomatic normalcy. We must now sketch in further detail the considerations made above on what it means to reorder an international order through recognition.

Between the periods of destruction and construction of international orders, the cycle of meetings that took place in the cities of Osnabrück and Münster in 1648 (better known as the Westphalia Congress) has special meaning for the history of the international system.<sup>34</sup> In the first place, it was the culmination of the Thirty Years' War (1618–1648), which originated in the divergences between the supporters of the Reformation and the Counter-Reformation but in which all the powers of the region were later involved for reasons that were not necessarily related to religion, such as the need to maintain a favorable balance of power in the European context or to reach a hegemonic position against rival powers. Secondly, this set of alliances, this arena of competition for the prominence of principalities, duchies, kingdoms and empires, and this birthplace of new sovereign entities (the Netherlands and Portugal) ended with French hegemony being imposed over the rest of Europe. France used all possible political, military, and diplomatic mechanisms to weaken her powerful Spanish neighbor.<sup>35</sup> Finally, the Peace of Westphalia represented a profound reorganization of the Holy Roman Empire, a reorganization that not only curbed the Emperor's power but also empowered its various entities through a common denominator: the emergence of the concept of sovereignty in political and diplomatic language.<sup>36</sup>

In her contribution to this book, Anuschka Tischer studies how the recognition (and non-recognition) of sovereign entities became one of the facets of the negotiations that took place during the Münster and Osnabrück meetings. One of the most interesting aspects of this work is the way in which she deciphers the complex links between the search for independence and the desire for political autonomy without reducing the latter to the former since

---

<sup>34</sup> Jean Beranger, *Guerre et paix dans l'Europe du XVII<sup>e</sup> siècle*, Paris 1995.

<sup>35</sup> Grewe, *Epochen*, 325.

<sup>36</sup> See Tischer's contribution, 123. See also Klaus Malettke, *Les traités de paix de Westphalie et l'organisation politique du Saint Empire romain germanique*, in: *Dix-septième siècle* 210, 2001, 113–144.

not every quest for autonomy was a quest for independence, not every quest for autonomy or for independence was successful, not every recognition of a new status was the recognition of a new state, and finally not every recognition made in 1648 was actually a result of the Thirty Years' War.<sup>37</sup>

One of the most suggestive examples addressed in this work has to do with the status of Basel, one of the cantons of the Swiss Confederation. Tischer explains that during the Westphalia negotiations, Basel sent an agent to remind delegates that the canton belonged to the confederation and was not under the jurisdiction of the Holy Roman Empire, an argument that was rejected by the Emperor because he had accepted judicial proceedings against citizens of Basel, which amounted to considering them as subjects to the Empire's jurisdiction. As the Emperor wished to maintain good relations with the Swiss, and to the extent that they had the support of France and Sweden, Basel obtained a favorable result that did not force it to accept imperial jurisdiction and that confirmed its membership in the confederation. Tischer is emphatic in stating that this case cannot be interpreted as a recognition of independence – a legal status that was not clearly defined at the time – but underlines that in the context of the political reordering that the congress produced, the fact that the Emperor did not insist on Basel's belonging to the Holy Roman Empire was enough to guarantee the political autonomy of the canton.

As much as the Westphalia Congress, the transition between the 18<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> centuries has particular significance for the study of recognition among sovereign entities. Associated with a deep-reaching reorganization of the international order (as a result of the Atlantic revolutions) and the progressive and unquestionable rise of Great Britain as the dominant world power<sup>38</sup>, the transition was the moment when a new doctrine of international recognition emerged and an unprecedented expansion of the international community of sovereign states occurred.<sup>39</sup>

In the contribution of Daniel Rojas to this volume, entitled “The recognition of Latin American independences. A major transformation in the history of the Law of Nations”, he maintains that the recognition of the independent governments of Latin America was the key antecedent for understanding a new historical manifestation of recognition among sovereign entities. From the independence, the recognitions made in the Western Hemisphere were made by virtue of the political legitimacy conferred by the sovereign people to independent governments, as opposed to a dominant conception in the law of nations according to

---

<sup>37</sup> See *Tischer's* contribution, 136.

<sup>38</sup> *Armelle Enders/Fabrice Bensimon* (Ed.), *Le siècle britannique, variations sur une suprématie globale au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris 2012.

<sup>39</sup> *Ziegler, Völkerrechtsgeschichte; Denis Alland, Anzilotti et le droit international public. Un essai*, Paris 2012.

which the legality of any government depended on respect for the right of royal succession.<sup>40</sup>

Latin American independence represented a before and after in the history of international recognition. According to the argument that Rojas develops in this contribution, in the law of nations of the modern era, the fragmentation of a sovereign entity and the emergence of another created an exceptional situation that could only be solved with the transfer or renunciation of the rights of the preceding sovereign. To that extent, the legal existence of a new sovereign entity depended “on the continuity established with the internal political order of the previous political community”.<sup>41</sup> However, as long as there was no waiver or transfer of sovereign rights, the question arose as to whether “third States could recognize the sovereignty and independence of the separate territories and whether such recognition was valid under the international law of the time”.<sup>42</sup> This doubt was dispelled when a new practice was established to recognize independent governments headed by Portugal, the United States and Great Britain, who reinterpreted old tools of the law of nations or created new ones to accept the *de facto* existence of Colombia, Buenos Aires and Mexico.

With the recognition of Latin American independences, the principle of the normative force of the facts was affirmed as a source of legitimization in the creation of new sovereign entities and in international changes. This was not an entirely new phenomenon since the need to deduce the legality of a government from its *de facto* establishment had already been present with the French recognition of the United Provinces and the United States. However, in both cases, the forum of European powers criticized the behavior of the French and doubted the validity of their actions because they disregarded the rights of the Spanish and British sovereigns. On the other hand, with Latin American independences, the factual validity of the recognition was imposed on the validity of *de iure*, approving an alternative source of popular legitimacy and laying the foundations for what would be a new type of recognition of sovereign entities based on popular support granted to a government.

### 3.5 State, International Law, and Diplomacy

Since the state structure constitutes the predominant form of political organization in our day, many academics have tended to give the concept “state” an abusive extension, using it to characterize any type of sovereign entity in any period of history.<sup>43</sup> Moreover, many works of history and international law fall in

---

<sup>40</sup> *Infra. Rojas*, 137.

<sup>41</sup> *Infra. Rojas*, 141.

<sup>42</sup> *Jochem A. Frowein*, Die Entwicklung der Anerkennung von Staaten und Regierungen im Völkerrecht, in: *Der Staat* 11.2, 1972, 145–179.

<sup>43</sup> *Freund*, L'essence du politique, 555.

the trap of equating the concepts of politics and the state, circumscribing the first to the second and suggesting that it would not be possible to conceive of politics as an independent sphere of the state. We have already seen how the concept of order can help us get out of this trap.

Several contributions to this book bring to light the interpretative limitations of studying the international dimension of sovereign entities based on a restrictive conceptualization of the state according to the criteria of the Montevideo Convention (i.e. government, territory, and people). Ernst Baltrusch demonstrates that the category *modern state* does not account for either the internal configuration of sovereign entities or their external interaction in the 2<sup>nd</sup> century BCE, to which it should be added that the use of the category *state*, even in the 20<sup>th</sup> century, covers deeply dissimilar and hardly comparable realities such as protectorates, transitional governments and internationally unrecognized governments. The works of Galle and Pezé allow us to understand that the interaction between sovereign entities in the Early Middle Ages was in the hands of actors that did not possess statehood, such as the aristocracy and the clergy. Finally, when examining the diversity of problems related to the recognition and non-recognition of sovereign entities during the Westphalia Congress, Tischer asserts that participation within the international system did not really depend on being recognized as a state, because the varying degrees of integration and participation depended on the different degrees of sovereignty attributed to the kingdoms, duchies, and empires.

There is, of course, a connection in the critical use of *state* as category and others such as *international law* and *diplomacy*. Although almost all legal theories take as a general hypothesis the existence of the state to demonstrate other hypotheses (and to deduce the legality of the institutions), no conceptualization of public or private law can resolve the contradictions generated by the interaction between political powers in the international system: the final sovereign decision is not legal but political.<sup>44</sup> Now, beyond the conceptual problem, it is not possible to maintain that the state is the sole basis of legal thought. The existence of an international order does not depend on the existence of states, just as the validity of a rule does not depend exclusively on its codification: it is enough to think of the Roman *Ius Gentium*, based on different normative sources that include natural law, customary law and the set of rules consigned in agreements or alliances. Contemporary international law is an important starting point for thinking about the history of the law of nations but turning it into a model to understand any past type of law can, as in the case of the use of the concept of state, restrict the understanding of historical and political phenomena.

---

<sup>44</sup> Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen*. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien, Berlin 2015.

The case of *diplomacy* is analogous. Not all forms of diplomacy have a state dimension (prior to the 18<sup>th</sup> century there is a diversity of intra-imperial, infra-state and local diplomatic relations) and not all diplomatic interactions are carried out by career diplomats or are governed by legal, diplomatic, or consular instruments.<sup>45</sup> The rather recent idea of career diplomats as technicians and practitioners of international relations is closely linked to the development of bureaucracies and modern states of the late 18<sup>th</sup> and early 19<sup>th</sup> centuries<sup>46</sup>, which makes it necessary to accept that diplomatic activity has not always had a social field of its own, and was not always handled by diplomats *stricto sensu*. Thus, the transferability of the categories of state, international law and diplomacy before the 18<sup>th</sup> century can broaden the analyses of the historical evolution of recognition but it can also limit them.

In coming across the categories of state, law of nations/international law or diplomacy in the following pages, readers should bear in mind three words of caution: *a*) the diversity of interactions between members of an international order cannot be arbitrarily assimilated to international relations between modern states; *b*) the history of international law cannot be treated solely through legal categories drawn from theories that justify the power of a sovereign; and *c*) diplomacy – that is, the set of procedures that allow the foreign policy of a sovereign entity to be defended – has diverse definitions that cannot be assimilated to the defense of the interests of a state by diplomats.

### 3.6 Recognition and Non-recognition

Recognizing one authority implies ignoring another. This is one of the essential political features of recognition among sovereign entities throughout history. It is why the reasons and justifications for the non-recognition of other powers often come together with political reasons and legal justifications for recognition. The contributions to this book show that every time a new power emerges, a binary space is created in which the other entities may or may not recognize it: the Hasmonean dynasty was recognized by the Romans but not by the Seleucid kings; the United Provinces of the Netherlands were recognized by France but not by Spain; the Latin American republics were recognized by Portugal, Great Britain and the United States but not by the members of the Holy Alliance ...

In the 20<sup>th</sup> century, the doctrines of non-recognition sought to gain legitimacy through the *ex injuria jus non oritur* principle, according to which the right cannot be deduced from an illegal act (i. e. invasion of the territory of a state to

---

<sup>45</sup> *Nathalie Duclos/Nathalie Riviere de Carles* (Ed.), *Formes de la diplomatie (XVI<sup>e</sup>–XXI<sup>e</sup> siècle)*, Toulouse 2015.

<sup>46</sup> *Gilles Ferragu*, *La diplomatie est-elle modernisable au XIX<sup>e</sup> siècle?*, in: Marc Belissa/Gilles Ferragu (Ed.), *Acteurs diplomatiques et ordre international fin XVIII<sup>e</sup> siècle–XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris 2007, 100.

exercise sovereignty by another state).<sup>47</sup> But no legal argument can object that the main motives for the execution of such doctrines were the individual interests of the states and the execution of their foreign policy.<sup>48</sup> The Tobar Doctrine, for example, enunciated by Ecuadorian Foreign Minister Carlos Tovar in 1906 and addressed to the states of the American continent, stated that Latin American governments should avoid recognizing unconstitutional governments installed *de facto* in power.<sup>49</sup> On the occasion of the Japanese invasion of northern China and the creation of Manchukuo, the American Chancellor Henry Stimson formulated in 1932 the Stimson Doctrine, whereby the United States would not recognize territorial changes made by force<sup>50</sup>; this doctrine was used again in 1940, when Washington did not recognize the annexation and incorporation of the Baltic States into the USSR.<sup>51</sup> In 1959, Venezuelan President Romulo Betancourt proclaimed in his inaugural address (what later became known as the Betancourt Doctrine) that he would work for cooperation between the democratic governments of the American continent, the breaking off of diplomatic relations with dictatorial governments, and the exclusion from the Organization of American States (OAS) of governments that did not respect free elections or human rights.<sup>52</sup>

The set of extra-legal factors involved in the formulation and execution of non-recognition policies are based on political decisions that can lead to international interventions and wars. As had already occurred with the doctrines of non-recognition elaborated in the different congresses of the Holy Alliance in the early 19<sup>th</sup> century, the revolutions of the early 20<sup>th</sup> century again raised the question of whether the form of government was a prerequisite for recognition: this is what happened with the government installed in Russia after the October Revolution of 1917. In his contribution, Georg Schild reconstructs the set of

<sup>47</sup> Frederick A. Middlebush, Non-Recognition as a Sanction of International Law, in: Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting (1921–1969), 1933, 40–55.

<sup>48</sup> There is an unresolved debate regarding the usefulness of this principle in international law, because in practice and despite the fact that the International Court of Justice considers it to be a well-established principle, the normative force of the facts, that is, the effectiveness, tends to prevail as a preponderant principle over the *ex injuria jus non oritur* principle. To this we must add that once a situation of fact established, the other states tend to accept it without questioning the illegal act(s) leading to the creation of a new sovereign entity. Anne Lagerwall, Le principe *ex injuria jus non oritur* en droit international, Brussels 2016.

<sup>49</sup> Leonidas García, La doctrina Tobar, in: Revista de la sociedad jurídico-literaria, Enero-febrero 1913, 25–71; Charles Stansifer, Application of the Tobar Doctrine to Central America, in: The Americas, 23.3, 1967, 251–272.

<sup>50</sup> Juan Pablo Scarfi, The Hidden History of International Law in the Americas. Empire and Legal Networks, New York 2017.

<sup>51</sup> John Hiden/Vahur Made/David J. Smith (Ed.), The Baltic Question During the Cold War, London 2008.

<sup>52</sup> Luis García Arias, La desaparición de la doctrina Betancourt sobre no reconocimiento de gobiernos “de facto”, in: Revista española de Derecho internacional 22.1, 1969, 104–106.

positions and the international environment that led the Woodrow Wilson administration to deny diplomatic recognition to the new Bolshevik regime.

The US first remained on the sidelines of the First World War but eventually supported the Allies with troops and military resources in 1917. Very soon, the main international goal of the Wilson government became to avoid the triumph of the central powers in Europe, something that required the maintenance of the war effort on the western and eastern fronts. However, while a part of the new government in power in Russia wished to continue the war, Lenin and the Bolsheviks viewed it as an “imperialist predatory war” between capitalist powers in which the Russians should not intervene.<sup>53</sup> Wilson rejected the ideology of the Bolsheviks as being contrary to the democratic ideal that all nations should pursue in their foreign policy, but their main reason for not recognizing them was the fact that once they had consolidated their power, they would leave the eastern front, something that would strengthen the central powers and have direct consequences for the US troops on the western front.<sup>54</sup>

The United States’ refusal to recognize the new Russian government left open the possibility of military intervention. Thanks to a thorough study of diplomatic cables, Schild demonstrates that in December 1917, the Wilson administration was fully aware of the political and territorial power of the Bolsheviks; however, the need to guarantee Russia’s steadfast engagement in the war and the deep rejection of communism had led him to give technical and economic support to the provisional governments of Alexander Kerensky (who, unlike the Bolsheviks, was in favor of keeping Russia in the war) and to send 5,000 American soldiers who fought in the “North Russia Expeditionary Force” between 1918 and 1919. In this and other cases, non-recognition represented the possibility of foreign military intervention.

The Cold War brought about new changes in recognition among sovereign entities.<sup>55</sup> The struggle between the two blocs had consequences for the political and spatial organization of the international order, such as the internal division of Germany, Korea, China and Vietnam. These cases have been widely commented in the legal and historical literature because they created completely unprecedented situations in the international system and were propitious for applying doctrines of recognition and non-recognition.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> *Vladimir L nine*, Th ses d’avril, in: *Œuvres choisies en 2 volumes*, vol. 2, Moscow 1947.

<sup>54</sup> *Infra*, *Schild*, 167.

<sup>55</sup> This period, which occurred between the end of World War II and the fall of the Berlin Wall, was characterized by the rivalry between the blocs headed by the United States and the Soviet Union, by the emergence of the atomic arsenal as a new geopolitical variable and by the consequences of the emergence of the “Third World” on the international scene. *Grewe*, *Epochen*; *Ziegler*, *Völkerrechtsgeschichte*, 213.

<sup>56</sup> The Hallstein Doctrine, for example, popularized by Walter Hallstein and Konrad Adenauer but conceived by Wilhelm Grewe, argued that with the exception of the USSR, the



In his contribution to this book, Amit Das Gupta explains that the decision by the new independent Indian State not to recognize the German Democratic Republic (GDR) was based on the defense of its own interests. Delhi hoped to preserve ties with the western countries to ensure technology transfers and industrial assistance that would make the country's modernization possible in the years to come. The decision taken in 1949 not to recognize the GDR as an independent government was postponed for 23 years and had consequences that went beyond the scope of Indian foreign policy: "Delhi's non-recognition of the GDR set the example for many African and Asian governments and willy-nilly massively contributed to the [German Federal Republic's] campaign to keep its hostile twin isolated".<sup>57</sup>

Das Gupta explains that India's international position before 1947 is an illustrative case to understand that the independence of a sovereign entity is not a *sine qua non* condition for participating in the international system.<sup>58</sup> In fact, India had gained an outstanding experience in the world before its separation from the British Crown: "It had been the only non-sovereign full member of the League of Nations and other international organizations", in addition to having sent a large number of diplomatic missions to the whole world under Nehru's provisional government (when the country was still under British rule). In addition, due to the colonial heritage and its participation in the Second World War, Delhi had inherited a military mission in the British sector of Berlin and was to receive 2.9% of German war reparations, something that somehow made the new country an actor with a certain weight in the delicate German question.<sup>59</sup>

Throughout his paper, Das Gupta offers various analyses of Delhi's decision-makers and diplomatic actors who were in the German Federal Republic to explain the motivations and orientations of Indian foreign policy towards the two Germanies in 1949. That anthropological and sociological prism is important to understand, first, what reasons motivated the appointment of certain people in the diplomatic mission of Bonn; second, why the decision was made not to open a mission in the Soviet occupation zone of Berlin; and third, how the policy of Indian neutrality was built against the blocs facing off in the Cold War.

The expansion of the capitalist and communist blocs not only created internal divisions such as in Germany or Korea but also meant that sovereign concessions were made within the framework of the political and military pacts to guarantee the internal consistency of the blocs and the hegemony of the two superpowers.

---

German Federal Republic would not establish or maintain diplomatic relations with any country that recognized the German Democratic Republic.

<sup>57</sup> *Infra*, Das Gupta, 177.

<sup>58</sup> See also *Sumit Ganguly*, *Engaging the World: India's Foreign Policy since 1947*, Oxford/New Dehli 2015; *Misra Kashi*, *India's Policy of Recognition of States and Governments*, Bombay 1966.

<sup>59</sup> *Infra*, Das Gupta, 181.



In the case of the Soviet bloc, as Raymond Aron studied in one of his works, the Warsaw Pact (1955) represented the passage from bilateral diplomacy based on treaties to multilateral diplomacy based on Moscow's military control, thanks to the legalization of the presence of Soviet troops stationed on the territory of the different members of the communist bloc.<sup>60</sup> If, in general, the policy of the communist bloc towards the capitalist bloc was dictated by Moscow, there were also differences with the eastern people's republics about the form and terms in which such relations were to be built: as in the Romanian case, these divergences were reflected in the exercise of political autonomy within the bloc and questioned the leadership of the Soviets.<sup>61</sup>

Pierre Bouillon studies the problem in "La diplomatie française face à la revendication roumaine d'indépendance par rapport à l'URSS: une remise en cause ambiguë de l'ordre de la Guerre froide", the last historical contribution of this volume. The approaches between Bucharest and Paris corresponded to the Romanian will to exercise its autonomy with respect to Moscow, while the objective of France was to modify the order of the Soviet bloc "en transformant en outil de subversion la reconnaissance attendue sur le plan diplomatique".<sup>62</sup> In that way, the real wager for Romania was not to obtain recognition of its sovereignty, as it was already an independent sovereign state but to demonstrate that, despite its alliances with the communist bloc, it was a fully sovereign state.

The diplomatic recognition of political autonomy reached its paroxysm with the presidential visits of De Gaulle to Bucharest in 1968 and of Ceaușescu to Paris in 1970. The symbolic dimension of presidential visits cannot be ignored when studying the general problem of recognition since these trips represented the exercise of the political autonomy of both countries in relation to their respective blocs: by visiting Bucharest, De Gaulle distanced himself from Washington's policy regarding the eastern bloc and created a French approach to dealing with its countries. That approach was not an isolated factor: Bouillon explains that it was framed in the context of the *détente*, the *Neue Ostpolitik* and the policies followed by the United States and Italy to approach the people's republics. On the other hand, aware of the precedents of the Hungarian Revolution (1956) and the Prague Spring (1968), Ceaușescu relied on cooperation with French diplomacy, on its contacts with the Security and Cooperation Council of Europe, and on his visit to Paris to keep some leeway with respect to Moscow. In the short term, this leeway took the form of positions that generated discomfort among the Soviets such as the Romanian refusal to participate in the invasion of Czechoslovakia,

---

<sup>60</sup> Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris 1992.

<sup>61</sup> Vladimir Tismaneanu, *Gheorghiu-Dej and the Romanian Worker's Party: From De-Sovietization to the Emergence of National Communism*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Working Paper no. 37, Cold War International History Project, Washington D. C. 2002.

<sup>62</sup> *Infra*, Bouillon, 197.

and the distancing of the “Pacte de Varsovie dans la crise opposant l’URSS à la République Populaire de Chine”.<sup>63</sup>

### 3.7 *An Anthropology and a Sociology of Recognition Practices*

The political content of the category “international recognition” can be expanded or limited depending on the particular orientation of a work or its position in an analytical school but it cannot be ignored. All contributions to this book prove that the entry of a new sovereign entity into an international order is never reduced to pure technical or legal issues; it is also a practical process that contributes to the political reordering of a community of powers. We would like to conclude this introduction by proposing a new angle of observation of recognition among sovereign entities, which – in addition to using tools of international law, political science and history – also includes anthropology and sociology.<sup>64</sup>

To speak of an *anthropology of recognition* means to analyze the interactions between human actors that occur during the recognition process of new sovereign entities in the long run.<sup>65</sup> By studying cases so temporally and spatially distant and keeping an eye on the praxis of politics, the various contributions that make up this book clarify recurring problems and their inductive analysis makes it possible to establish transhistorical patterns and rules of a political and normative game. Among these recurring problems is, for example, the strong anchorage on specific persons that the new sovereign units require in their search for legality and legitimacy. Whether they are city-states, monarchies, tyrannies, republics or empires, the new regimes not only lack legitimacy at the level of their relations with other sovereign entities but also institutional strength. This explains why, in different circumstances and places, the emergence of depositary figures of authority can reduce the complexity and contingencies of political changes (Judas Maccabeus, Charlemagne, Simón Bolívar or Lenin). The phenomena related to the personalization of power, which are inconsequential for legal studies, nevertheless have an undeniable importance to understand the creation of new forms of power based on relationships of personal subjection, dependence and loyalty.

The anthropological dimension of recognition also makes it possible to understand the symbolic aspect that legitimizes political transformation through national holidays, or spatial and moral codes that reproduce a political order through the sacralization of places or the exaltation of a pantheon of heroes. An anthropological perspective allows us to reconstruct a grammar of recognition

<sup>63</sup> *Infra*, Bouillon, 201.

<sup>64</sup> Raymond Scupin, *Anthropology, Conflict and International Relations*, in: Steve A. Yetiv/Patrick James (Ed.), *Advancing Interdisciplinary Approaches to International Relations*, Cham 2017, 153–187.

<sup>65</sup> See Georges Balandier, *Anthropologie politique*, Paris 1967.

practices: the swearing of solemn oaths when concluding a treaty; the management of distance and travel (a meeting halfway is a frequent scenario); the public reception of envoys, and all the gestures and rituals that come with it. Contrary to what we often believe, modern societies did not totally outperform these pre-modern forms of political agency; the press comments on every detail of such an apparently casual gesture as a handshake between two presidents still demonstrate this regularly.<sup>66</sup>

Thinking about a *sociology of recognition* implies studying the personnel involved in the recognition processes through the lens of their official status, agency, and strategies.<sup>67</sup> Decision-makers do not make these decisions alone: they are surrounded by officials, by counsellors, by experts. The human interactions within these circles of power are not mechanic and a legal-institutional approach fails to grasp them. We tend to assume that Modernity and the development of state has highly rationalized the division of tasks among experts in the circles of power (in our perspective, this is particularly true for the creation of a permanent and specialized diplomatic personnel); that is certainly true but, as the contributions to this volume show, it does not mean that the rationale of anthropological politics no longer plays its part. As G. Schild shows, Woodrow Wilson listened with special care to the advice of Colonel House, who was neither an expert nor in a high position of power.

In virtually all recognition scenarios, we find non-state actors such as corporations, clerics, social elites, or civil service bodies. As can be seen in Antiquity or the Middle Ages, when regalian competencies were not assimilated to state structures with well-defined contours, the management and distribution of power were mixed with personal domination networks or with ritualized and sacralized dynamics. In the contributions on the pre-modern period (E. Baltrusch, Ch. Galle, W. Pez ), we see that those whom we would deem to be “non-state” actors, such as aristocrats or clerics, not only were involved in a recognition process but they also shared a part of what we now call “sovereignty” or “statehood”. This fact significantly blurs the line between what we see as internal and external recognition (see in particular the contribution of Ch. Gall on the “internal” recognition of Charlemagne). However, in the 18<sup>th</sup> century, as the political increasingly assimilated to the emerging modern states, new military and diplomatic actors appeared. This personnel was responsible for managing and negotiating the distribution of power among the different poles that make up the international order. But their strategies of action were not unambiguous; they may have aimed at strengthening a public or private power, at defending a

---

<sup>66</sup> Katie Rogers, All the President’s Handshakes, New York Times, July 14, 2017.

<sup>67</sup> George Lawson/Robbie Shilliam, Sociology and International Relations: Legacies and Prospects, in: Cambridge Review of International Affairs 23, 2010, 69–86.

group or social class, or at pursuing an external policy objective. The social and political domains are still narrowly intertwined.

A purely institutional or jurisprudential perspective of recognition would fail to capture all the phenomena we seek to clarify with a political, anthropological, and sociological approach. A purely historical perspective would establish an insurmountable distance between periods and spaces that could not be compared without falling into the trap of anachronism. Hence, the methodological utility of this book is twofold: on the one hand, it is an invitation to think about the long-term continuities to extract the recurring patterns that arise when recognizing new sovereign entities. On the other hand, it is a guide to examine the phenomena of international recognition under a renewed perspective, taking account of a great diversity of cases and scenarios from Antiquity to the 20<sup>th</sup> century.



# Anerkennung als Mittel der Expansion

## Das jüdisch-römische Bündnis von 161 v. Chr.

*Ernst Baltrusch*

### Einleitung

Der Satz „Die internationale Anerkennung schafft Legitimität für die unabhängige Existenz neuer, souveräner politischer Einheiten“ ist für die moderne Staatenwelt unbestreitbar richtig, aber gilt er in vollem Umfang auch für die römische Antike? Es fehlt bekanntlich in der Antike das Institut der völkerrechtlichen Anerkennung neuer Staaten durch die Aufnahme diplomatischer Beziehungen in Gestalt der Einrichtung ständiger Gesandtschaften oder von Botschaften, da es auch keine „Staaten“ im modernen Sinne gab. Vielmehr gehörte es zu den Gepflogenheiten des antiken Völkerrechts, dass das, was man heute diplomatische Beziehungen nennt, über den Austausch von Gesandten aufgenommen und praktiziert, über den Abschluss und die stetige Erneuerung von Freundschafts- und Bündnisverträgen dauerhaft erhalten wurde. Aber abgesehen davon gibt es, wie im Folgenden am Beispiel der Anerkennung des jüdischen Tempelstaates durch die römische Republik im Jahre 161 v. Chr. gezeigt werden soll, besondere Szenarien im antiken Völkerrecht, die einer formellen Anerkennung neuer „Staaten“ gleichkommen. Und ähnlich wie in der neuesten Geschichte – man denke etwa an die Zerfallsperiode Jugoslawiens in den 1990er Jahren und die daraus resultierenden Anerkennungen neuer Staaten – konnten auch in der Antike mit schnellen völkerrechtlichen Anerkennungen außenpolitische Ziele verfolgt werden. Natürlich gibt es große Unterschiede zwischen den antiken und den modernen politischen Verhältnissen, Unterschiede, die insbesondere am Nichtvorhandensein des Nationalstaates in der römischen Antike ihren Ausdruck finden. Deshalb soll in einem ersten Schritt der Rahmen für die Anerkennung von Staaten in der Antike definiert werden. Um es mit Cicero selbst zu sagen<sup>1</sup>: Da man niemals begreifen kann, „wie beschaffen das ist, worüber man diskutiert, wenn man nicht vorher verstanden hat, worum es denn eigentlich geht“, gilt es

---

<sup>1</sup> Cicero, *De re publica* 1.38: *numquam enim quale sit illud de quo disputabitur intellegi poterit, nisi quod sit fuerit intellectum prius.*

deshalb zunächst auf die Vergleichbarkeit einzugehen und sollen einige Vorbemerkungen zur Begrifflichkeit in der Antike vorangestellt sein.

## 1. Die Antike, die Moderne und der Staatsbegriff

Zuerst ist zu prüfen, ob und wie moderne Begriffe wie „Staat“ und „Völkerrecht“ zur Beschreibung antiker Strukturen anzuwenden sind oder gegebenenfalls wie ihre Übertragbarkeit aussehen könnte. Diese ist in unserem Fach „Alte Geschichte“ seit langem intensiv diskutiert und auch in Zweifel gezogen worden, und sie muss natürlich auch in diesem Beitrag, in dem es ja um die Anerkennung von Staaten geht, gerechtfertigt werden.<sup>2</sup> Das ist alles andere als einfach, denn die Unterschiede zwischen der antiken und der modernen Welt könnten als zu groß angesehen werden. Als solche Unterschiede dieser beiden Welten fallen zunächst folgende in den Blick:

1. Die politische Landkarte sieht heute ganz anders aus als zur Zeit des Imperium Romanum, und das nicht nur deshalb, weil die Akteure andere sind. Die „Welt“ heute ist größer und bevölkerungsreicher. Althistoriker befassen sich mit der „Antike“ (abgeleitet vom Begriff *antiquitas*, der seit der Renaissance für die griechisch-römische Geschichte von ca. 800 v. Chr. bis 500 n. Chr. stand), d. h. mit der Geschichte des Mittelmeerraumes in der 1400-jährigen Epoche von 800 v. Chr. bis 600 n. Chr. Um einen ganz unbelegten (und auch: unbelegbaren) Eindruck zu geben: Um Christi Geburt lebten auf dem Territorium des Imperium Romanum geschätzt etwa 50 Millionen Menschen, heute dagegen leben auf demselben Gebiet um die 800 Millionen Menschen; zum Vergleich: auf dem Territorium der Europäischen Union leben heute mehr als 500 Millionen Menschen. Es gab zur Zeit des Imperium Romanum keine souveränen Nationalstaaten in fest definierten Grenzen, und auch davor in der vorrömischen Zeit der Zersplitterung der Welt (um die Perspektive des Geschichtsschreibers Polybios, der im 2. Jahrhundert v. Chr. auch in Rom lebte, zu übernehmen) waren die politischen Einheiten Königreiche, Poleis, Stämme oder Tempelstaaten, aber keine Nationalstaaten. Als die Römer dann das Zusammenwachsen, die Verflechtung der Welt (griechisch: *Symploke*) erwirkt hatten, war ihr Imperium bereits ab dem 2. Jahrhundert v. Chr. im Innern grenzenlos, und es entwickelte sich innerhalb des Reiches ein hoher Grad an Mobilität.<sup>3</sup> Es gab „Ethnien“, aber keine „Nationen“ im heutigen Sinne. Den Überbau bildete das Imperium mit seiner Zentrale

---

<sup>2</sup> Zum Staatsbegriff und zum aktuellen Diskussionsstand Ernst Baltrusch, Außenpolitik, Bünde und Reichsbildung in der Antike, München 2008, 1–4; 77–85.

<sup>3</sup> Vgl. Hans Kopp, Kriege für die Reisefreiheit der anderen? Polybios und ein Kernaspekt der römischen Reichsidee, in: Monika Schuol/Christian Wendt/Julia Wilker (Hrsg.), *Exempla imitanda. Mit der Vergangenheit die Gegenwart bewältigen?*, Festschrift für Ernst Baltrusch zum 60. Geburtstag, Göttingen 2016, 103–119.

Rom, während heute globale Organisationen wie die UNO oder auch Bündnis-systeme wie EU oder NATO immer öfter die Kompetenzen der souveränen Nationalstaaten schmälern (einmal ganz abgesehen von nichtpolitischen Akteuren wie Konzernen oder NGOs).

2. Menschenbild und Vorstellungswelt waren in der Antike in mancherlei Hinsicht anders: Dass alle Menschen gleich seien, egal ob arm oder reich, adlig oder Bauer, Mann oder Frau, konnte philosophisch gedacht werden, war aber in der politischen und Rechtspraxis keine Option: Es gab wie selbstverständlich Sklaven, die wie eine Sache behandelt und verkauft wurden (wie heute höchstens noch Fußballstars), und Frauen hatten wenig Anteil am politischen Geschäft (es sei denn im sakralen Bereich) und waren auch sonst vielfach nicht gleichberechtigt.<sup>4</sup> Verfassungsmäßig verbrieft Menschenrechte gab es weder in Rom noch in der griechischen Welt, nur Rechtsordnungen für Bürger (aber einschließlich der Bürgerinnen) und Nichtbürger (aber nicht für Sklaven), die neben dem Bürgerrecht auch ein „Fremdenrecht“ beinhalteten. Ebenso wenig machte man sich in der Antike Gedanken über Blutsreinheit oder über den Wert unterschiedlicher Menschenrassen (abgesehen von den Auswirkungen klimatischer Unterschiede auf die Charaktere von Menschen).

3. Politische Ordnungen waren angesichts dieser Unterschiede in der Antike andere und standen im Wettstreit um die beste Verfassung. Die Demokratie gab es zwar schon, aber sie war nur eine von sieben möglichen Verfassungen, und von diesen galt sie wiederum auch nicht als die beste. Das lag daran, dass die Demokratie in der Antike pragmatisch als eine gesellschaftliche Organisationsform und nicht als Werte basierte Ordnung gesehen wurde. Politische Parteien im modernen Sinne gab es nicht, die für den heutigen Willensbildungsprozess unverzichtbar sind.

4. Es gab Rechtsordnungen gerade in der römischen Antike, ein Zivilrecht, ein Staatsrecht und sogar ein Völkerrecht, das als *ius gentium* freilich nicht mit dem modernen internationalen Recht verwechselt werden darf, sondern nicht mehr als ein von Römern konstituiertes „Völkergemeinrecht“ und damit ein genuin römisches Recht war; Sklaverei z. B. gehörte zum *ius gentium*, weil sie eine ubiquitäre Institution war. Ein Lehrbuch zum Völkerrecht gab es in der Antike nicht, wenngleich sich feststehende Regeln im zwischenstaatlichen Verkehr durchaus entwickelt hatten; zu ihnen zählt etwa der Schutz von Gesandten. „Botschaften“ als die Träger der diplomatischen Beziehungen gab es indes nicht, auch wenn gelegentlich Ansätze aufscheinen, die Beziehungen zwischen „Staaten“ zu institutionalisieren (z. B. das Institut Proxenie).

---

<sup>4</sup> Deswegen darf man natürlich trotzdem nicht extrem einseitige, willkürlich begründete Bilder von der weiblichen Ausgrenzung in der Geschichte malen, wie es zuletzt *Mary Beard*, *Women and Power. A Manifesto*, London 2017 (deutsch: *Frauen und Macht. Ein Manifest*, Frankfurt am Main 2018) getan hat.



5. Und von einem pragmatischen Standpunkt aus betrachtet, ist auch die Quellenlage in Quantität und Qualität für die Antike ganz verschieden von jener der Zeitgeschichte. Das gilt für Dokumente und auch für die internationalen Beziehungen in der Antike, für die wir auf verhältnismäßig wenige Quellen, zumeist literarische Texte, angewiesen sind: Geschichtsschreibung, Reden, religiöse Texte, Briefe, ja selbst Gedichte. Dokumente (Verträge, Beeidungen), die uns inschriftlich oder auf Papyri erhalten geblieben sind, sind Zufallsfunde. Ist ein Vertrag vermeintlich oder tatsächlich wortgetreu im Rahmen eines literarischen Werkes – wie in unserem Falle der jüdisch-römische Vertrag von 161 v. Chr. im ersten Makkabäerbuch –, muss immer die Frage der Echtheit geprüft werden.

Die Liste der Unterschiede ließe sich noch weiterführen, aber es geht nicht um Vollständigkeit. Sie soll vielmehr an dieser Stelle vor allem sensibilisieren für die fundamentalen Unterschiede in den „internationalen“ Welten von Antike und Neuzeit. Diese Unterschiede sind auch zu berücksichtigen, wenn es im Folgenden um die Anerkennung von „Staaten“ in der Antike geht. Wie sind antike „Staaten“ zu beurteilen? Der Begriff des Staates ist im 20. Jahrhundert für die Antike von mehreren Seiten, auch Althistorikern abgelehnt worden, wenn es um die Definition von politischen Gemeinwesen, Königreichen oder Reichen geht – Carl Schmitt verneinte bereits 1941 entschieden seine Verwendung<sup>5</sup>, Eduard Meyer dagegen bejahte sie ebenso vehement.<sup>6</sup> Eine idealisierte Sicht auf die Entstehung des modernen Nationalstaates in der Frühen Neuzeit, aber gleichzeitig auch dessen offenbare Krise im Kanonenfeuer des zweiten Weltkrieges mag ein Grund für die Ablehnung gewesen sein. Die Alte Geschichte als Wissenschaft des griechischen und römischen Altertums war ebenso gespalten; ein Teil schloss sich dem Verdikt Schmitts an. So konstatierte Christian Meier nicht zu Unrecht vor mehr als 20 Jahren:<sup>7</sup> Im Staatsbegriff „wird unbewusst vieles aus der Moderne in die Antike übertragen, was dort nicht hingehört“ ... und: “Nach meinem Urteil fehlen in der griechischen Antike ganz wesentliche Anknüpfungspunkte, die in der Neuzeit die Ausbildung des Staates ermöglicht haben“. Andere, wahrscheinlich die Mehrheit der Forscher, plädieren für die Übertragbarkeit des Staatsbegriffs, ebenfalls mit guten Argumenten.<sup>8</sup> Vieles hängt auch daran, welchen Staatsbegriff man zugrunde legt, was aber an dieser Stelle auf sich beruhen kann.<sup>9</sup> Nebenbei bemerkt, muss man auch feststellen, dass diese Diskussion, was

<sup>5</sup> Vgl. *Carl Schmitt*, Staat als konkreter, an eine geschichtliche Epoche gebundener Begriff (1941), in: Ders., Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924–1954. Materialien zu einer Verfassungslehre, Berlin 1958, 375–385.

<sup>6</sup> *Eduard Meyer*, Geschichte des Altertums, Bd. 1.1: Einleitung. Elemente der Anthropologie, 3. Aufl. Stuttgart/Berlin 1910, 11.

<sup>7</sup> *Christian Meier*, Athen. Ein Neubeginn der Weltgeschichte, Berlin 1993, 703.

<sup>8</sup> Z. B. *Alexander Demandt*, Antike Staatsformen. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte der Alten Welt, Berlin 1995, 17–48.

<sup>9</sup> Vgl. zusammenfassend *Baltrusch*, Außenpolitik, insbesondere 78 f.

die Breite und den Nachdruck angeht, eher eine deutsche Angelegenheit ist; insbesondere im angelsächsischen Sprachraum findet sie kaum statt.

Wie soll man nun die Römische Republik, traditionell zu datieren zwischen 509 bis 31 v. Chr., definieren? Sie ist ja der Vertragspartner des jüdischen Gemeinwesens im Jahre 161 v. Chr. Führt hier der Staatsbegriff weiter, oder soll man lieber von „politischer Integration“ (Aloys Winterling) sprechen, um die Implikationen des modernen Staatsbegriffes zu umgehen?<sup>10</sup> Für das Verständnis des antiken Staates, geht man von der berühmten Definition Ciceros in seinem Buch über den Staat aus<sup>11</sup>, sind Staatszweck und Organisation offenbar wesentlicher als das Territorium, das jedenfalls für Cicero nicht essentiell zur Republik gehört: „Es ist also“, so schreibt er 53 v. Chr., „der ‚Staat‘ (*res publica*) die Sache des Volkes (*res populi*), ein Volk aber nicht jede irgendwie zusammengescharte Ansammlung von Menschen, sondern die Ansammlung einer Menge, die in der Anerkennung des Rechtes (*iuris consensu*) und der Gemeinsamkeit des Nutzens (*utilitatis communione*) vereinigt ist ...“; weiter unten im Text gibt Cicero dieser Ansammlung von Menschen ihre Organisationsform, aber nicht ihr Territorium. Das bedeutete in der Konsequenz, dass im Bürgerkrieg zwischen Caesar und den Republikanern Pompeius Italien verließ und mit seinen Anhängern, die sich als die Vertreter der Republik sahen, vor Caesar nach Thessalonike zog und damit nur den Ort der römischen Republik versetzte; solange die Menschen mitziehen und der Staatszweck der gleiche bleibt, spielt in dieser Deutung das Territorium keine Rolle. Caesars Okkupation Roms im Jahre 49 v. Chr. wurde von seinen Gegnern als Staat daher nicht anerkannt.

Zum modernen Staatsbegriff gehört selbstverständlich auch die „völkerrechtliche Souveränität“. Ähnlich definiert die „Bronzetafel zu Alcantara“, ein in Spanien gefundenes römisches Rechtsdokument vom Ende des 2. Jahrhunderts v. Chr., die staatliche Unabhängigkeit nach vorhergehender Abhängigkeit (d. h. als das Gemeinwesen unter der Gewalt anderer stand) als eine Verfügungsgewalt nunmehr freier Menschen (*liberi*) über sich selbst, ihr Land, ihre Gebäude, ihre Gesetze und alles übrige, das ihnen gehörte (*agri, aedificia, leges ceteraque omnia*). Der römische Senat und das Volk konnten diese „Autonomie“ anerkennen oder verweigern.<sup>12</sup> Wenn die römische Republik sich also zu einem Vertragsabschluss mit einem anderen Gemeinwesen bereitfand, dann bekundete sie damit zu allererst ihre Auffassung von der Unabhängigkeit, Souveränität des Vertragspartners. Das Moment völkerrechtlicher Handlungsfähigkeit spielt des-

<sup>10</sup> Zur Diskussion für den Bereich der Römischen Republik (die ja auch das Thema der folgenden Ausführungen ist) vgl. den Sammelband *Christoph Lundgreen* (Hrsg.), *Staatlichkeit in Rom? Diskurse und Praxis (in) der Römischen Republik*, Stuttgart 2014; darin *Aloys Winterling*, „Staat“ in der Griechisch-Römischen Antike?, 249–257, mit grundsätzlichen Erwägungen zum Staatsbegriff.

<sup>11</sup> *Cicero*, *Über den Staat* (*De re publica*), 1.39.

<sup>12</sup> Der Text und ausführliche, vor allem juristische Kommentierung der Tafel bei *Dieter Nörr*, *Aspekte des römischen Völkerrechts. Die Bronzetafel von Alcántara*, München 1989.

halb in den römischen Deditio-Verträgen (in etwa vergleichbar mit modernen Kapitulationsverträgen) eine zentrale Rolle, deren Formular die ausdrückliche römische Nachfrage an den potentiellen Vertragspartner enthält: „Hat das Volk XY die Verfügungsgewalt über seine eigenen Angelegenheiten?“ (*Estne populus [jetzt folgt der Name] in sua potestate?*).<sup>13</sup> Welche antiken Formen politischer Gemeinschaften können also als „Staaten“ bezeichnet werden?

In den lateinisch-griechischen Quellen werden für *politische Einheiten* viele Begriffe genannt, ohne gleichbedeutend mit dem modernen „Staat“ zu sein: So etwa *Polis*, *civitas*, *Ethnos*, *res publica*, *regnum*, *Basileia*, sogar bloße Personen- gruppen (z. B. die Athener, Spartaner etc.). Der Bedeutungsinhalt von *imperium* ist zweifellos ein Sonderfall, weil die Römer darunter ursprünglich die Befehlsgewalt römischer Beamter, dann aber unter der Junktur *imperium Romanum* Bindungsformen unterschiedlichster Art verstanden, die man nicht unter den Staatsbegriff subsumieren kann. Aber gewiss kann man über den Staatscharakter der römischen Republik (*res publica Romana*) oder des Prinzipats (*res publica restituta*) diskutieren, und tut das ja auch. Jedenfalls ist es nicht irreführend, bei der Römischen Republik von einem „Staat“ zu sprechen, zumal ja auch der moderne Staatsbegriff auf ganz unterschiedliche Strukturen anwendbar ist. Denn ebenso, wie die antiken Staaten vieles, was der moderne Staatsapparat bewältigt, auf andere Weise geregelt haben (die römische Republik etwa mit Instituten wie der *patria potestas* („väterliche Hausgewalt“), dem Klientelwesen oder dem *mos maiorum* („Sitte der Vorfahren“)), werden gleichzeitig auch moderne Staaten oft einem idealen Urbild „des“ Staates keineswegs gerecht (waren z. B. die Bundesrepublik Deutschland bis 1990 mit dem Viermächte-Vorbehalt, oder die Staaten des „Warschauer Paktes“ mit der eingeschränkten Souveränität infolge der Breschnjew-Doktrin vom November 1968 wirklich „Staaten“ im eigentlichen Sinn?; ferner zeigt das Phänomen „begrenzter Staatlichkeit“ und anderes mehr, wie vielen Formen politischer Organisation auch heute der Begriff Staat übergestülpt wird, von dem sie doch entfernt sind). Und Vielfalt an Gemeinwesen bestimmte auch die politische Karte der antiken Welt. Aber wie sieht nun die „Staatenwelt“ des 2. Jahrhunderts v. Chr. konkret aus?

<sup>13</sup> Livius I.38,2. Zum römischen Völkerrecht gibt es jetzt neue Forschungen, die auch die Frage der Staatlichkeit thematisieren und die verschiedenen vertraglichen Typen in minutiöser Analyse unter die Lupe nehmen: *Andreas Zack*, Forschungen über die rechtlichen Grundlagen der römischen Außenbeziehungen während der Republik bis zum Prinzipat, sukzessive entstanden von 2011–2017; zur Deditio: Die juristische Form und der rechtliche Zweck der intergesellschaftlichen *deditio* und die Bedeutung der *fides* im Zusammenhang mit der *deditio*, in: Göttinger Forum für Altertumswissenschaft 19, 2016, 89–163.

## 2. Politische Landkarte des Mittelmeerraumes in der ersten Hälfte des 2. Jahrhunderts v. Chr.

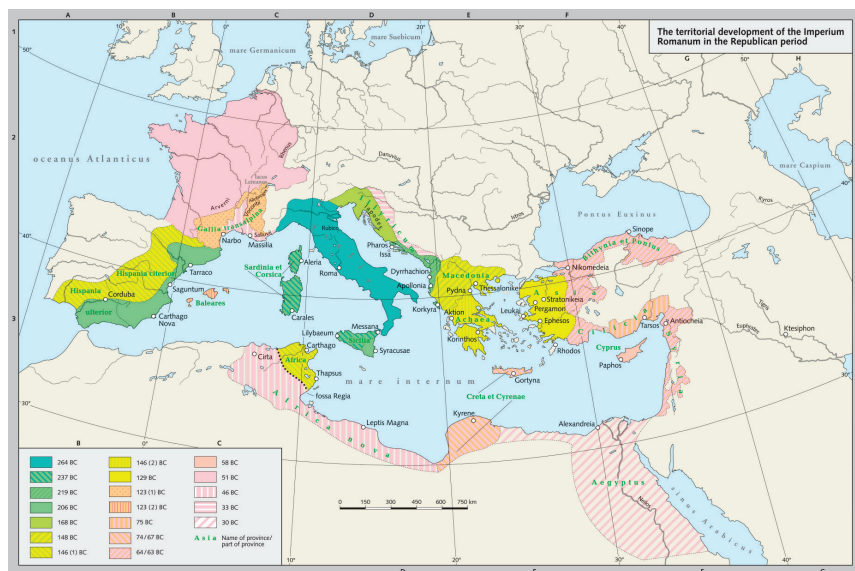


Abb. 1: The territorial development of the Imperium Romanum in the Republican period, © E. Olshausen, Brill.

Die Welt des 2. Jahrhunderts v. Chr. befand sich mitten in einem Transformationsprozess von der hellenistischen Staaten- und Reichswelt hin zum allumfassenden Imperium Romanum, das zu dieser Zeit schon eine Weltmacht war, aber noch nicht alle anderen politischen Gemeinwesen in sich vereinigt hatte. Zeitgenossen wie der griechische Geschichtsschreiber Polybios waren weitsichtig genug, um zu bemerken, worauf die politische Entwicklung hinauslief, nämlich die Einverleibung der Ökumene durch die Römer.<sup>14</sup> Die Welt wächst zusammen, schrieb er, und er erfand bereits damals dafür den Begriff der „Verflechtung“ (*Symploke*). Aber noch war es nicht soweit. Die politische Landkarte jener Zeit, in der die römische Republik den jungen jüdischen Makkabäer-Staat anerkannte, zeigt noch eine differenzierte „Staatenwelt“:

Da war natürlich zunächst und immer weiter wachsend das Imperium Romanum mit seiner neuartigen Struktur, dessen Zentrum die Römische Republik

<sup>14</sup> Polybios I.4 formuliert ausdrücklich als Ergebnis des Waltens der Tyche, dass die Welt zu einer Einheit geworden sei. Diese Erkenntnis ist auch der Ansatz für das historiographische Ziel des Polybios, diesen Wandel zu erklären.

war. Dieses Imperium hatte sich seit dem 4. Jahrhundert v. Chr. stufenweise herausgebildet und war im 2. Jahrhundert v. Chr. „personenrechtlich“ eingeteilt in Römische Bürger (Rom), Bürger latinischen Rechts (*Latini nominis*) vornehmlich in Italien, „Bundesgenossen“ (*socii*) in Italien, „Nicht Römer“ (*peregrini*), die Provinzialen in den seit 229 v. Chr. eingerichteten Provinzen, die Bewohner abhängiger Königreiche („Klientelreiche“) und schließlich die Sklaven. Dieses Gebilde war im Ganzen kein „Staat“, sondern setzte sich aus ganz unterschiedlichen Bindungsformen zusammen; die *res publica Romana* mit ihrem Staatsvolk der römischen Bürger kann man aber durchaus so auffassen. 168 v. Chr. hatte Rom den makedonischen König Perseus besiegt und damit das Königreich der Antigoniden – so hieß die Dynastie – in Makedonien beseitigt; 146 richtete es neue Provinzen ein, in Griechenland (Macedonia einschließlich Achaia) und in Afrika (Provinz Africa), nachdem die Römer die „Hauptstädte“ dieser Regionen, Korinth und Karthago, dem Erdboden gleichgemacht hatten.

Daneben gab es im östlichen Mittelmeer hellenistische Königreiche (die ebenfalls nach Dynastien benannten Reiche der Seleukiden in Syrien, der Ptolemäer in Ägypten, der Attaliden in Kleinasien, um nur die wichtigsten zu nennen); es gab weiterhin griechische Poleis (mit allerdings beschränkter Staatlichkeit) und den jüdischen Tempelstaat um Jerusalem, der formal ein Ethnos und staats- bzw. völkerrechtlich Teil des Seleukidenreiches war. Rom hatte in den 160er Jahren seinen Einfluss in diesem hellenistischen Staatensystem zunehmend ausgebaut, nicht nur militärisch wie 168 durch die bereits erwähnte Schlacht bei Pydna, sondern auch politisch durch Gesandtschaften, Ultimaten und diplomatische Verhandlungen (berühmt war der sogenannte „Tag von Eleusis“ in Ägypten wegen eines römischen Ultimats an den seleukidischen König Antiochos IV, der sich Ägyptens bemächtigen wollte).<sup>15</sup>

Das Reich der Parther im Osten war ein Königreich, das im 3. Jahrhundert v. Chr. als Abspaltung vom Seleukidenreich entstanden war und sich zunehmend (aber im 2. Jahrhundert v. Chr. noch zurückhaltend) zu einer ernstzunehmenden Konkurrenz für die Römer entwickelte.

Die völkerrechtliche Souveränität, wie man das heute sagen würde, der vielen politischen Gemeinden auf römischem Reichsboden war natürlich eingeschränkt, und auch die „abhängigen“ Gemeinwesen, etwa die Griechischen Bundesstaaten (die Ätoler und Achaier) kann man ebensowenig zu souveränen Staaten deklarieren wie das karthagische Reich bis 146 v. Chr. (dann wurde es römische Provinz) oder das numidische Reich des Königs Massinissa, der außenpolitisch ganz auf die Römer hin orientiert war.

---

<sup>15</sup> Vgl. Polybios 30.25 f.

Die nördlichen Ethnien (etwa die germanischen und keltischen Stämme) waren politische Organisationen, aber mangels ausgeprägter Institutionalisierung können sie wohl schwerlich mit dem Begriff Staat bezeichnet werden.

Neben diesen gab es noch Gemeinwesen, die eine Zwischenstellung innehatten, wie die *socii et amici* der Römer, die *civitates liberae, coloniae, municipia*; all diese Formen (auf die aus Platzgründen hier nicht einzugehen ist) waren von Rom abhängig, aber in Teilen durchaus autonom auch in außenpolitischer Hinsicht. Generell gab es eine große Bandbreite von politischen Formen; die Grenzen verschwimmen, so wie im 19. Jahrhundert Protektorate, Kolonien etc. unscharfe Begriffe für teilsouveräne oder ganz abhängige Komplexe waren.

Nach modernen Begriffen waren jedenfalls nicht alle diese Gemeinwesen „Staaten“, waren nicht „souverän“, aber andererseits konnten sie politisch handlungsfähige Gemeinschaften sein, deren Genese sich ganz unterschiedlichen Hintergründen verdankte – neue politische Einheiten, die aus Eroberungen oder Abspaltungen entstanden waren, ethnische Abstammungsgemeinschaften, traditionelle „Stadtstaaten“, Tempelstaaten, Königreiche etc. Diese verschiedenartigen Gebilde hatten entsprechend ihrer Genese und Zusammensetzung ganz unterschiedliche Rechtsordnungen, ja geradezu Rechtskulturen, und es gab kein für alle verbindliches „Völkerrecht“, nach dem die „internationalen“ Beziehungen gestaltet worden wären, allenfalls ein *ius gentium*, das aber aus römischer Perspektive eher ein Völkergemeinrecht war und nicht ein einklagbares internationales Recht. Dass dennoch dieses *ius gentium* die Keimzelle des modernen Völkerrechts werden konnte, machen antike Formulierungen deutlich, die darunter auch das zwischenstaatliche Vertragswesen fassen. So formulierte Isidor von Sevilla im 7. Jahrhundert in Kenntnis der antiken Verhältnisse und als Konsequenz seiner Befassung mit den antiken Begriffen: „Was aber das *ius gentium* ist: 1. Das *ius gentium* ist die Okkupation von Wohnsitzen, das Bauen, die Befestigung, Kriege, Kriegsgefangenschaften, Dienstbarkeiten, das Rückkehrrecht, Friedensverträge, Waffenstillstandsverträge, die Unverletzlichkeit der Gesandten, verbotene Eheschließungen zwischen Fremden. Der Begriff *ius gentium* kommt daher, weil dieses Recht bei beinahe allen Völkern zuhause ist.“<sup>16</sup> Die diplomatischen Beziehungen fallen in dieser Liste unter die Unverletzlichkeit der Gesandten, eine Regel, die nach dem *ius gentium* überall Geltung beanspruchen kann.

Internationale Kontakte zwischen den oben genannten unterschiedlichen Gemeinwesen gab es im 2. Jahrhundert v. Chr. zweifellos in Hülle und Fülle, und die ungeschriebenen Gesetze eines *antiken* Völkerrechts, wie die erwähnte Unver-

<sup>16</sup> Isidorus, *Etymologiae* 5.6: *Quid sit ius gentium* [1] *Ius gentium est sedium occupatio, aedificatio, munitio, bella, captivitates, servitutes, postliminia, foedera pacis, indutiae, legatorum non violandorum religio, conubia inter alienigenas prohibita. Et inde ius gentium, quia eo iure omnes fere gentes utuntur.*

letzlichkeit von Gesandten oder die Einhaltung von beeedeten Verträgen halfen dabei gegen allzu große Willkür im Umgang mit den Verpflichtungen. Welche Rolle spielte aber nun die förmliche Anerkennung von Staaten? Diese Frage möchte ich auf der oben in der gebotenen Kürze dargestellten Grundlage an dem Beispiel der jüdisch-römischen Kontakte in den 160er Jahren des 2. Jahrhunderts v. Chr. erörtern, die durchaus keinen Sonderfall darstellen.

### 3. Vertrag als formelle Staatsanerkennung

Eine formelle Staatsanerkennung setzt die Existenz eines „Völkerrechts“ voraus, was für die Antike nicht unumstritten ist, und man kann durchaus auch argumentieren, dass eine römische Anerkennung nicht zwangsläufig für alle anderen Gemeinwesen bindend gewesen sei<sup>17</sup> – aber ist das heute anders? Andreas Zack hat jüngst in mehreren überaus gründlichen Untersuchungen minutiös herausgearbeitet, dass dem System der römischen Außenbeziehungen personenrechtliche Ordnungsprinzipien zugrunde liegen und dass man dieses System also nicht mit den Kategorien des modernen Völkerrechts erfassen könne.<sup>18</sup> Dem ist grundsätzlich zuzustimmen. Freilich hatten die Römer eine Vorstellung davon, dass es auch andere Gemeinwesen gab, die als solche handlungsfähig waren. Diese Handlungsfähigkeit wurde auf verschiedene Weise auch anerkannt, wozu die vertraglich geregelte Aufnahme und Aufrechterhaltung diplomatischer Beziehungen gehörte. Wenden wir uns also nun dem konkreten Vorgang zu und konzentrieren uns dabei auf die juristisch-historischen Aspekte, ohne erneut auf Echtheits- und Chronologiediskussionen über die Textüberlieferung zum Vertrag einzugehen, die sich ausgehend von einer neuen Monographie über die jüdisch-römischen Beziehungen im 2. Jahrhundert v. Chr. wieder verstärkt haben.<sup>19</sup> Der Text von 1 Makkabäer 8 ist, was die Echtheit der dort ausgeschriebenen Dokumente angeht, nicht widerlegt, und so wende ich mich im Folgenden insbesondere der rechtlichen Entwicklung zu; dabei stütze ich mich auf meine bereits im Jahre 2002 publizierten Untersuchungen.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Jörg Dieter Gauger, Beiträge zur jüdischen Apologetik. Untersuchungen zur Authentizität von Urkunden bei Flavius Josephus und im 1. Makkabäerbuch, Köln-Bonn 1977, 268.

<sup>18</sup> Andreas Zack, Gesamtschau und die wesentlichen Zusammenhänge in den „Forschungen I–IX“, in: Göttinger Forum für Altertumswissenschaft 20, 2017, 113–126, hier 114.

<sup>19</sup> Linda Zollschan, Rome and Judaea. International law relations, 162–100 BCE, London/New York 2017. Vgl. dazu die glänzenden, ausführlichen und grundsätzlich kritischen Rezensionen von Andreas Zack in: Göttinger Forum für Altertumswissenschaft 21, 2018, 1027–1047 und Altay Coskun in: Electrum 25, 2018, 85–125.

<sup>20</sup> Ernst Baltrusch, Die Juden und das Römische Reich. Geschichte einer konfliktreichen Beziehung, 2. Aufl. Darmstadt 2011, 83–113.



### 3.1 Der diplomatische Vorlauf

Am Anfang steht die jüdisch-seleukidische Krise in den Jahren in den Jahren 168–161 v. Chr.

175–164	Antiochos IV. König des Seleukidenreiches
168/167	Religionsedikt und Beginn des jüdischen Aufstandes
165/164	<i>Römisches Vermittlungsangebot</i>
164–162	Vormundschaftsregierung des Lysias für Antiochos V.
163	Aufhebung des Religionsedikt und Anerkennung der jüdischen Autonomie durch Antiochos V. und Lysias
162	Demetrios I. flieht aus Rom und Usurpation des seleukidischen Thrones; Bruch des Vertrages mit den Juden und Einsetzung des Alkimos zum Hohepriester
161	Entscheidende Niederlage des seleukidischen Generals Nikanor gegen Judas Makkabäus. Danach Abschluß „Freundschafts- und Bündnisvertrag“ zwischen Juden und Römern mit gleichzeitigem Brief des römischen Senats an Demetrios I.

Tabelle 1: Zeittafel Makkabäeraufstand, © E. Baltrusch/M. Becker.

Den Hintergrund für eine antike rasche, neue Tatsachen schaffende Anerkennung eines sich unabhängig erklärenden Staates durch Rom bildete ein Aufstand des jüdischen Ethnos gegen die seleukidische Fremdherrschaft, die seit 198 v. Chr. bestand. Anführer der Revolte war Judas Makkabäus. Der Grund für den Aufstand lag in einem antijüdischen Religionsverbot des seleukidischen Königs Antiochos IV. Der umstrittene Ablauf der Ereignisse im einzelnen kann hier auf sich beruhen bleiben. Die jüdisch-römische Zusammenarbeit begann zu dem Zeitpunkt, als Jerusalem sich im Aufstand gegen das seleukidische Religionsverbot befand, das sich nichts Geringeres als die Beseitigung der jüdischen Religion zum Ziel gesetzt hatte, und Rom auf einem Höhepunkt nicht nur seiner Macht, sondern auch seines Ansehens in der Mittelmeerwelt stand. Beide Seiten hatten gemeinsame Interessen – die Juden kämpften gegen das Religionsedikt, mit dem der König Antiochos IV. das Judentum beseitigen wollte, und Rom wollte über die Beziehungen zu den Juden einen Fuß in der Tür zum hellenistischen Osten erhalten.

Die Inauguration dieser Beziehungen drei Jahre zuvor bildet ein im zweiten Makkabäerbuch überlieferter Brief römischer Gesandten<sup>21</sup>, in dem Rom seine Vermittlerrolle im jüdisch-seleukidischen Konflikt anbietet. Nach dem Wortlaut dieses Briefes zu urteilen, war es nicht nur die Absicht der Römer, das Seleukidenreich zu schwächen (zu dem ja Jerusalem gehörte), sondern Rom inszenierte darin auch vor aller Welt die Grundsätze römischer Weltmachtspolitik,

<sup>21</sup> 2. Makk. II.34–38.



nach denen Herrschaft als eine Interessengemeinschaft zwischen Vormacht und Verbündeten gedeutet werden sollte. Deutlich zielte die römische Politik in der ersten Hälfte des 2. Jahrhunderts v. Chr. darauf ab, Einfluss durch Akzeptanz seiner Verbündeten zu gewinnen. Diesem Ziel diente die Gemeinschaftssemantik (insbesondere durch viele zusammengesetzte Verben, die den Konsens betonen). Viel wichtiger als der materielle war in der Tat der symbolische Inhalt der Beziehungen. Rom billigte deshalb die Vereinbarungen zwischen dem seleukidischen Kanzler Lysias und den aufständischen Juden und bekundete darüber hinaus seinen Mitwirkungswillen vor Ort. Damit war wohlwollende Uneigennützigkeit symbolisiert, fernab aller Gefahren für die von den Juden angestrebte Autonomie. Rom mischte sich ein, aber in einer vorsichtigen, völkerrechtlich unbedenklichen Weise. In gewisser Hinsicht hatte es sich als Garant der Vereinbarungen ins Spiel gebracht. Das ist von erheblicher Bedeutung für die weitere Entwicklung und die Beurteilung der Anerkennung des jüdischen Staates durch Rom in juristischer Hinsicht. 163 v. Chr. nämlich hatte der König Antiochos V., der Antiochos IV. nachgefolgt war, dem jüdischen Gemeinwesen die Autonomie zugesichert<sup>22</sup>, doch ein Jahr darauf usurpierte Demetrios I. nach seiner Flucht aus Rom, wo er als Geisel gelebt hatte, den Thron, brach die Zusagen seines Vorgängers und setzte mit Alkimos einen pro-seleukidischen Hohepriester ein.<sup>23</sup> Die darauf einsetzenden seleukidischen Militäraktionen gegen die Aufständischen scheiterten jedoch. Judas Makkabäus besiegte schließlich am 13. Adar 161 v. Chr. den seleukidischen General Nikanor, welches Datum sodann ein jüdischer Feiertag wurde.<sup>24</sup> Mit diesem Erfolg hatte Judas ohne römische Hilfe den Rechtsbruch von Demetrios I. rückgängig gemacht und die von Antiochos V. beedete Autonomie des jüdischen Gemeinwesens wiederhergestellt. Dieser (zunächst nur von Judas erklärten) Unabhängigkeit des jüdischen Gemeinwesens folgte eine umfassende diplomatische Aktivität der Juden, und dies keineswegs allein mit Rom. Das bedeutet, dass Judas schnellstmöglich eine völkerrechtliche Anerkennung seines Tempelstaates durch die hellenistische Staatenwelt erreichen wollte. Rom als damals mächtigstes Reich, das zudem durch seine territoriale Entfernung augenscheinlich keine eigenen Interessen in der Region verfolgte, war dabei der erste Adressat. Die diplomatische Aktivität erfolgte also mit Bedacht in jenem Moment, als man gerade keine militärische Hilfe benötigte; jede Überlegung, den Vertrag für unecht zu halten, weil er im ersten Makkabäerbuch ausgerechnet nach einem Erfolg berichtet wird, verkennt deshalb die rechtliche und politische Ausgangslage.<sup>25</sup> Es ging nicht um konkrete Hilfeleistungen, sondern um die Anerkennung des bereits Erreichten.

<sup>22</sup> 1. Makk. 6.58; *Flavius Josephus*, *Antiquitates* 12.382.

<sup>23</sup> 1. Makk. 7.1–25; *Flavius Josephus*, *Antiquitates* 12.393.

<sup>24</sup> 1. Makk. 7.49; 2. Makk. 15.36; *Flavius Josephus*, *Antiquitates* 12.412.

<sup>25</sup> So zuletzt etwa *Zollschan*, *Rome and Judea*. Für eine komplette Fälschung hält den Vertrag Andreas Zack (wie Anm. 19).

Zu den Gepflogenheiten des antiken Völkerrechts gehörte es, dass diplomatische Beziehungen nicht wie heute über die Einrichtung von ständigen Gesandtschaften oder Botschaften aufgenommen und aufrechterhalten wurden, sondern über den Abschluss und die ständige Erneuerung von Freundschafts- und Bündnisverträgen.<sup>26</sup> Diese waren selbstverständlich nur dann sinnvoll, wenn beide Seiten „autonom“, das heißt, unabhängig handeln konnten. Wenn Rom also einem solchen Bündnisvertrag mit Judäa seine Zustimmung erteilte, beurkundete es seine eigene Auffassung von der Unabhängigkeit des Vertragspartners.<sup>27</sup> Auch für Judas Makkabäus bestand der Erfolg, den ein Vertragsschluss mit der Weltmacht Rom mit sich brachte, darin, Bestätigung und Anerkennung für seine Erfolge und für die Autonomie zu erlangen, nicht darin, Hilfe in Bedrängnis zu erhalten (die ja zum Zeitpunkt des Abschlusses gar nicht gegeben war).

Für sein Unternehmen benötigte Judas Makkabäus, Abkomme einer priesterlichen Familie, schon damals breite „internationale“ Unterstützung. Wirksame Hilfe zu erwarten, war freilich illusorisch. Den Beistand hellenistischer Königreiche würde Judas aus naheliegenden Gründen wohl kaum erhalten haben, selbst wenn diese Reiche um Einfluss untereinander konkurrierten – die Juden waren schließlich rebellisch gegen einen hellenistischen König – und selbst wenn doch, hätte Judas ihn wohl schwerlich erbeten.

Aber es gab ja durchaus weitere Optionen, z. B. die aufstrebende neue Macht im fernen Westen, die römische Republik. Deren Attraktivität als Bündnispartner für kleinere Staaten bezeugt nahezu zeitgleich zum Aufstand ein sehr instruktiver Text, nämlich das erste Makkabäerbuch Kap. 8. Dabei handelt es sich um einen der wichtigsten Texte zur römischen Expansion, da er die Außenperspektive abbildet, ohne dass sie von Rom beeinflusst war. Entscheidend für Judas war nicht nur die Kategorie der militärischen Stärke, für die Rom in aller Welt berühmt war, sondern auch und mehr noch der Ruf Roms als Helfer der Schwachen gegen die Stärkeren und sein Umgang mit den Verbündeten; die Stabilität der Verbindung wurde durch die republikanische Verfassung garantiert. Rom hatte also einen guten Ruf bei solchen Gemeinwesen, die sich gegen hellenistische Könige auflehnten; es gewährte Unterstützung auch jenseits völkerrechtlicher Gepflogenheiten. Auch in der Antike galt es schließlich als Affront, aufständische Rebellen vertraglich zu legitimieren. Dieses römische Verfahren, über Verträge neue Gemeinden als „Staaten“ anzuerkennen, war offenbar bekannt; Judas Makkabäus bestätigt das z. B. in der Formulierung: „Auf diese Weise sind sie sehr

---

<sup>26</sup> Dazu jetzt *Andreas Zack*, Die juristische Form und der rechtliche Gehalt der intergesellschaftlichen *amicitia* und *amicitia et societas* mit Rom. Erster Abschnitt: die Begrifflichkeit und die aus ihr zu erschließende Systematik der rechtlichen Formen, in: Göttinger Forum für Altertumswissenschaft 18, 2015, 27–83, und Zweiter Abschnitt: die „Urkundenhandlung“ der Dokumente, 115–178.

<sup>27</sup> *Deditiones* (nicht identisch mit modernen Kapitulationen, aber vergleichbar) enthielten in ihrem Formular die Frage: *Estne populus* (hier wird der betreffende Staat benannt) *in sua potestate?* („Ist der Vertragspartner in seiner kompletten Handlungsfreiheit?“), Liv. 1.38.1.



Abb. 2: Syria and Palestine, 2<sup>nd</sup> and 1<sup>st</sup> cents. BC, © A.-M. Wittke, Brill.

groß geworden“.<sup>28</sup> Und in der Tat zielte die römische Republik in der ersten Hälfte des 2. Jahrhunderts v. Chr. dahin, Einfluss durch die Akzeptanz seiner Verbündeten zu gewinnen.<sup>29</sup> Diesem Ziel diente die Freundschaftssymbolik, die wichtiger war als der materielle Inhalt der Beziehungen. Bereits drei Jahre vor Abschluss eines Vertrages hatte Rom, wie oben gesehen, sich den Juden als eine Art Vermittler im Umgang mit der seleukidischen Regierung, nämlich dem „Kanzler“ Lysias, angeboten<sup>30</sup>. Da sich in der Sache römische und jüdische Ziele deckten – hier die Abschüttelung von Fremdherrschaft, da die Schwächung der Konkurrenz –, mischten sich die Römer ein, indem sie sich als „ehrlche Makler“ präsentierten; die römischen Gesandten vor Ort unterstützten die jüdisch-seleukidischen Verhandlungen und boten ihre „selbstlosen“ Vermittlerdienste an. Später hat Cicero ein derartiges Konzept, nämlich die Genese des Imperium Romanum aus dem Prinzip einer Verteidigung der Rechte von Verbündeten zu rechtfertigen (*socii defendendis*), zur Grundlage seiner Lehre vom gerechten Krieg gemacht.<sup>31</sup> Von Uneigennützigkeit – wie es die Griechen noch bei der römischen Anerkennung ihrer Autonomie bei den Isthmien 196 v. Chr. vermutet hatten – kann natürlich keine Rede sein, doch war das römische Vorgehen, wie die folgende Diskussion zeigen soll, keineswegs willkürlich, sondern in der Tat penibel an der Rechtslage orientiert.<sup>32</sup>

### 3.2 Der Vertragsschluss<sup>33</sup>

Im Mittelpunkt der folgenden Betrachtung steht nun der jüdisch-römische Vertrag, dessen Abschluss im Jahr 161 v. Chr. die von Judas nach Rom entsandte jüdische Gesandtschaft erwirkte. Zentral ist, das sei noch einmal hervorgehoben, für die Bewertung, dass der Vertrag nicht etwa in einer Zeit der Bedrängnis abgeschlossen wurde, sondern nach einem entscheidenden Erfolg gegen den von Demetrios I. entsandten General Nikanor. Aus einer Position der Stärke also wurde

<sup>28</sup> 1 Makk. 8.13.

<sup>29</sup> Vgl. dazu Ernst Baltrusch, „Kriege für die Freiheit der Anderen“: Roms imperiale Mission im 2. Jahrhundert v. Chr., in: Gymnasium. Zeitschrift für Kultur der Antike und Humanistische Bildung 118, 2011, 43–56.

<sup>30</sup> 2 Makk. 11.

<sup>31</sup> Cicero, De re publica 3.35.

<sup>32</sup> Es ist einzuräumen, dass diese meine Auffassung von der römischen Außenpolitik ziemlich alleine dasteht; die absolut vorherrschende Sicht der Gelehrten ist, dass Roms „internationales“ Ausgreifen im 3. und 2. Jh. v. Chr. von Kriegslüsterheit, Gewalt und Imperialismus geprägt war und eher dem Wirken von Warlords angemessen scheint. Diese Deutung erklärt jedoch vieles nicht (unter anderem das eben besprochene zeitgenössische „Lob der Römer“ durch die Juden um Judas Makkabäus in 1 Makk. 8), vor allem nicht die Dauer und Stabilität des Erfolges, worauf ich hier aber nicht eingehen kann.

<sup>33</sup> Vgl. dazu jetzt auch die umsichtige und überzeugende Analyse von Altay Coşkun, Triangular Epistolary Diplomacy with Rome from Judas Maccabee to Aristobulos I, in: Altay Coşkun und David Engels (Hrsg.), Rome and the Seleukid East. Selected Papers from Seleukid Study Day V, Brussels, 21–23 Aug. 2015 (Collection Latomus 360), Brüssel 2019, 355–388.

die Gesandtschaft nach Rom geschickt.<sup>34</sup> Im folgenden geht es zunächst um das Vertragsformular, wie es überliefert ist; bei allen sprachlichen Ungereimtheiten und Abweichungen ist der Überlieferungsstand des ersten Makkabäerbuches zu bedenken, der eine mehrstufige Transformation des Textes vom lateinischen Original in eine griechische Version, sodann in eine hebräische und dann von dieser hebräischen Übersetzung in die griechische Endfassung mit sich geführt hat; die zweite Hauptquelle, Flavius Josephus<sup>35</sup>, hat den Text des Makkabäerbuches weiter verkürzt. Das ändert aber nichts an der Echtheit des Vertrages<sup>36</sup>, der ganz im Einklang mit dem geschlossen wird, was wir von der römischen Außenpolitik sonst kennen:

### *I. Präskript:*

a) Vertragstitel: Die überlieferte Formulierung lautet: „Es möge Römern und dem Volk der Juden gut werden auf dem Meer und auf dem Lande auf ewig“; im Original dürfte gestanden haben: „Frieden, Freundschaft und Bündnis zwischen Römern und jüdischem Ethnos zu Lande und zu Wasser auf ewig“. In den hier verwendeten Begriffen liegt die eigentliche Bedeutung des Vertrages: Frieden, Freundschaft und Bündnis stellen das jüdische Ethnos in die internationale Gemeinschaft, wie sie die Römer anerkennen.

b) Grundsatzserklärung: „Schwert und Feind seien weit entfernt von ihnen“, was im Original sicher mit der Standardformulierung „Es soll kein Krieg zwischen ihnen sein“.

### *II. Vertragsinhalt:*

#### *A. Jüdische Verpflichtungen:*

1. Schutzklausel: „Wenn Rom zuerst ein Krieg droht oder allen seinen Verbündeten in seinem Herrschaftsbereich, wird das Volk der Juden von ganzem Herzen mitkämpfen, wie die Zeit es ihnen vorschreibt“. Auch diese Klausel hat durch die Übersetzungsverschiebungen gelitten, aber der Sinn fügt sich gut in das ein, was wir von Symmachie-Verträgen mit der Schutzklausel kennen.

2. Präzisierung: Keine Hilfe für Roms Feinde: „Und den Feinden werden sie nicht geben und nicht bereitstellen Getreide, Waffen, Silber, Schiffe, wie es Rom schien“. Hier muss eine Verkürzung vorliegen; im Original dürfte „Wenn es nicht von den Römern und dem Volk der Juden gut geheißt wird“.

3. Die traditionelle Eidesleistung wird durch eine Bestätigungsklausel ersetzt: „Sie werden die Einhaltungen [sc. der Bestimmungen] gewährleisten, ohne etwas zu nehmen“. Diese etwas schief klingende Formulierung dürfte aus einer Formel entstanden sein, die die Einhaltung der Vertragsbestimmungen „ohne Falsch und Harm“ garantieren sollte.

#### *B. Verpflichtungen der Römer:*

1. Schutzklausel: „Dementsprechend werden, wenn dem jüdischen Volk zuerst ein Krieg entsteht, die Römer beseelt mitkämpfen, wie es ihnen die Zeit vorschreibt“; die griechische

<sup>34</sup> Anders Chris Seeman, *Rome and Judea in Transition. Hasmonean Relations with the Roman Republic and the Evolution of the High Priesthood*, New York 2013, 112: „Judas sought senatorial support for the abolition of Seleucid sovereignty – and he did so from a position of relative weakness.“ Diese vom I. Makk. 8 richtig vorgenommene Einordnung, dient oft dazu, die Echtheit des Textes anzuzweifeln.

<sup>35</sup> Flavius Josephus, *Antiquitates* 12.417 f.

<sup>36</sup> Zu der Echtheitsdebatte und zum folgenden Baltrusch, *Die Juden und das Römische Reich*, 94 f. mit Anm 44 (S. 182).

Wortwahl deutet wieder auf Hebraismen hin. Das Original hat gewiss mit genauen sprachlichen Entsprechungen für Juden und Römer gearbeitet.

2. Präzisierung: „Den Verbündeten wird nicht gegeben Getreide, Waffen, Silber, Schiffe, wie es Rom schien“. Auch hier sind die Spuren der sprachlichen Transformationen erkennbar.

3. Bestätigungsklausel wie oben A3.

C. *Vertragsbestätigung*:

„Auf der Basis dieser Bedingungen schlossen die Römer mit dem Volk der Juden den Vertrag“.

III. *Abänderungsklausel (eine Art clausula rebus sic stantibus)*:

„Wenn nach diesen Bestimmungen die eine oder andere Seite etwas hinzufügen oder streichen will, so sollen sie es nach ihrer Entscheidung tun. Und was sie hinzufügen oder streichen, soll gültig sein“.

Formal betrachtet, handelt es sich um ein *foedus*, in dem völkerrechtliche Beziehungen (Frieden) und Freundschaft stipuliert werden, um ein Bündnis zu begründen. Der Vertrag musste, wie im antiken Völkerrecht üblich, beeidet werden. Aus naheliegenden religiösen Gründen verzichtete aber der Autor des ersten Makkabäerbuches auf die Wiedergabe der formelhaften, sakral ausgerichteten Bestimmungen über die Beeidigung und Publikation des Vertrages. Der Vertrag dürfte aber auf die jüdischen Vorbehalte in dieser Beziehung Rücksicht genommen haben – sonst hätten die Römer nie Verträge mit Andersgläubigen schließen können. Es kam ja auf die Bindungswirkung an, und gewiss waren die Römer so flexibel, es dem Vertragspartner zu überlassen, eine für die Vertragseinhaltung bindende und in der Religion wurzelnde Formel des Vertragsschlusses zu finden. Rom präsentierte sich auch sonst als „tolerante“ Macht (das kostete nicht viel), und es fand eine Kommunikationsebene, die die gemeinsamen Interessen in den Vordergrund stellte und die Eigenheiten der Vertragspartner respektierte. Von dem Vertrag profitierten in der Tat beide Seiten. Wenn in der neueren Forschung immer noch die Meinung vorherrscht, dass der Vertrag für die Juden keinen Vorteil erbracht habe, weil Rom ja nicht militärisch eingegriffen habe, so wird übersehen, welche fundamentale Veränderung der Vertrag für die Region nach sich zog.<sup>37</sup>

Entscheidend für die völkerrechtliche Anerkennung des aufständischen jüdischen Gemeinwesens durch die Römer in einem Vertrag waren die drei bereits genannten vorherigen Ereignisse: 1. Die Usurpation des seleukidischen Throns durch Demetrios, der seit 178 v. Chr. als Geisel in Rom gelebt hatte, um die seleukidische Einhaltung des Vertrages von Apamea von 188 v. Chr. zu garantieren. Die Römer erkannten diese Usurpation ihrer Geisel im Seleukidenreich nicht an;

<sup>37</sup> Vgl. Kay Ehling, Untersuchungen zur Geschichte der späten Seleukiden (164–63 v. Chr.). Vom Tode des Antiochos IV. bis zur Einrichtung der Provinz Syria unter Pompeius, Stuttgart 2008, 134 f.



2. der Bruch des oben erwähnten jüdisch-seleukidischen Vertrages von 163 durch denselben Demetrios, der mit dem Kampf gegen Loslösungsbewegungen (auch z. B. des medisch-babylonischen Satrapen Timarchos 162–160) seine Stellung zu legitimieren trachtete und sich auf den kooperationswilligen Alkimos als innerjüdischen Konkurrenten des Judas Makkabäus stützte; und 3. der Sieg des Judas Makkabäus gegen Nikanor bei Adasa westlich von Jerusalem. Mit diesem Erfolg nämlich hatte Judas den Rechtsbruch des Demetrios I. rückgängig gemacht und die von Antiochos V. beedete Autonomie des jüdischen Gemeinwesens wiederhergestellt. Aus seiner Sicht musste nun die völkerrechtliche Anerkennung der hellenistischen Staatenwelt betrieben werden, und so verstärkte Judas seine diplomatische Aktivität. Dass Rom dabei am Anfang stand, ergibt sich nicht nur aus dessen machtpolitischer Stellung (seit 168), sondern auch – wie wir oben gesehen haben – aus der entfernten Lage, seinem Ruf und seiner (aus Sicht der Juden) vertrauenswürdigen republikanischen, nicht monarchischen Ordnung. Dass der Vertrag darüber hinaus auch materielle Hilfsleistungen der Römer stipulierte, trifft nur insoweit zu, als er sie möglich machte; das Formular lässt aber durchaus Entscheidungsspielräume für beide Seiten offen. In diesem Sinne legten beide Seiten das Vertragsformular gleich aus. Judas Makkabäus konnte jedenfalls zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen – der innerjüdische Konflikt war durch Parteinahme der Römer entschieden; Roms Anerkennung als Staat setzte aber auch international nach sechs Jahren Aufstand ein Zeichen, über das sich die Seleukiden nur mit großem Risiko hinwegsetzen konnten. Damit war auch Roms Interessen gedient, denn durch die völkerrechtliche Anerkennung als Verbündete war auch eine weitere aktive Einmischung auf Seiten des jüdischen Ethnos gerechtfertigt und gewissermaßen der Fuß in der Tür des seleukidischen Einflussbereichs gestellt. Indes orientierte sich die römische Judäa-Politik strikt an der von der Gesandtschaft vorgetragene Rechtslage, nämlich, dass nach Tempelweihe, Autonomiedekret Antiochos' V. und dem Erfolg über Nikanor Judäa eine neue eigenständige Regierung habe, die deshalb nach den Gepflogenheiten des antiken Völkerrechts ohne Rechtsbruch anzuerkennen war. Das wiederum bedeutet, dass die römische Politik nicht als antiseleukidisch gesehen werden sollte, sondern dass sie äußerst penibel juristisch angelegt war.<sup>38</sup> Rom sollte auch in den kommenden Jahrzehnten nach dieser Methode verfahren. Zudem signalisierte der Vertrag der gesamten hellenistischen Staatenwelt, wie die römische Republik den Schwachen helfen und die Starken bekämpfen konnte,

<sup>38</sup> Die gewiss scharfsinnigen Interpretationen bei *Jörg-Dieter Gauger*, Zur Rekonstruktion der römisch-jüdischen Beziehungen im 2. Jh. v. Chr., in: *Studien zur Alten Geschichte. Festschrift für Siegfried Lauffer zum 70. Geburtstag am 4. August 1981*, dargebracht von Freunden, Kollegen und Schülern, hrsg. v. H. Kalcyk/B. Gullath/A. Graeber, Bd. 1, Rom 1986, 263–291; *Zollschan*, Rome and Judaea, *Zack* (wie Anm. 19) u. a. zu Texten wie Diodor 40.2 oder Justin 36.3.9, die vermeintlich gegen den Abschluss eines Vertrages und für eine bloße römische Freiheitsproklamation sprächen, verlangen den Texten allzu viel ab.

scheinbar ohne eigene Interessen durchsetzen zu wollen; man konnte sich also in Krisenzeiten an die Römer wenden und auf Hilfe rechnen.

Diese Funktion des Vertrages – Anerkennung der jüdischen Autonomie als Mittel der internationalen Politik – macht auch der gleich im Anschluss an den Vertrag im ersten Makkabäerbuch überlieferten Brief des römischen Senats an den König Demetrios deutlich. Dort heißt es „Warum hast du den Juden, unseren Freunden und Bundesgenossen, ein so schweres Joch auferlegt? Wenn sie noch weitere Klagen gegen dich vorbringen, dann verschaffen wir ihnen Recht und führen mit dir Krieg zu Wasser und zu Land“.<sup>39</sup> Dieser Brief ist im Ton recht scharf, erfüllt aber nur die Aufgabe, den Vertrag dem König bekannt machen; seine zentrale Formulierung zeigt, dass das Vorgehen Roms keineswegs willkürlich einen Aufstand begünstigt, sondern penibel juristisch angelegt war. „Wir verschaffen ihnen Recht (Krisis)“, schreibt der Senat, „wenn sie weitere Klagen haben“. Das ist eine Drohung bei weiteren Rechtsbrüchen des Königs, den die Römer ja nicht anerkannten und der die jüdisch-seleukidischen Vereinbarungen nicht eingehalten hatte. Die juristische Perspektive ist von großer Bedeutung; sie wird von einigen modernen Gelehrten nicht mehr verstanden, und deshalb ist sie auch heute weitgehend aus den Erklärungen verschwunden.<sup>40</sup>

### 3.3 Die Erneuerungen des Vertrages

Damit waren völkerrechtliche Beziehungen inauguriert. Sie setzten sich kontinuierlich, mindestens sechsmal, fort in den folgenden Jahrzehnten, bis sie regelrecht abgebrochen wurden – von dem Hasmonäer Alexander Jannaios (103–76 v. Chr.). Diese Erneuerungen sind jüngst wieder intensiv diskutiert worden; ihre Reihenfolge ist durchaus umstritten.<sup>41</sup> Die Einzelheiten können hier auf sich beruhen. Es ist allerdings von großer Bedeutung, wie jeder der Nachfolger des Judas auf die Anerkennung des jüdischen Gemeinwesens durch die Römer Wert legte, ja diese Zusammenarbeit noch intensiviert wurde. Spätestens unter Alexander Jannaios brechen die diplomatischen Beziehungen dann ab. Warum das so war, ist nicht überliefert. Mag sein, dass Alexander, der selbst eine eigenwillige, expansive Politik betrieb und den Königstitel trug, kein Interesse mehr an einer

<sup>39</sup> 1. Makk. 8.31f.

<sup>40</sup> Vgl. auch Justin 36.3.9: *A Demetrio cum descivissent, amicitia Romanorum petita primi omnium ex Orientalibus libertatem acceperunt, facile tunc Romanis de alieno largientibus* („Als die Juden von Demetrios abgefallen waren, erbaten sie die Freundschaft Roms und erhielten sie die Freiheit als erste von allen östlichen Völkern. Damals waren die Römer großzügig mit dem, was ihnen nicht gehörte“). Ein großer Teil der Forschung sieht in dem Vertrag nur die intendierte Schwächung der Seleukiden; *Robert M. Kallet-Marx*, *Hegemony to Empire: The Development of the Roman imperium in the East from 148 to 62 BC*, Berkeley 1995, 184, versteht überhaupt nicht den Sinn des Vertrages. *Seeman*, *Rome and Judea*, 135 f., vermutet keine Schwächung des Seleukidenreiches, sondern eine Geste gegen Demetrios als Zweck des Vertrags.

<sup>41</sup> *Baltrusch*, *Die Juden und das Römische Reich*, 98–111; *Zollschan*, *Rome and Judaea*; *Coskun*, *Triangular Epistolary Diplomacy*.



solchen Anbindung an die Supermacht Rom hatte und sich stärker als hellenistische Macht sah. Uriel Rappaport hat bereits vor 50 Jahren darauf hingewiesen, wie wenig das hasmonäische Agieren in der Region den Römern gefallen haben konnte.<sup>42</sup>

Die völkerrechtliche Anerkennung inaugurierte jedenfalls eine über fast sechs Jahrzehnte währende Zusammenarbeit zwischen Rom und dem Ethnos der Juden. Der neue Staat, das Hasmonäerreich, war vor aller Welt von der aufstrebenden, mächtigen Römischen Republik anerkannt worden; der Zeitpunkt dieser Anerkennung eines rebellischen Gemeinwesens war von den Römern geschickt gewählt, weil mit dem König Demetrios ein von ihnen nicht anerkannter Herrscher das Seleukidenreich regierte und dieser eine frühere jüdisch-seleukidische Abmachung gebrochen hatte. Formalrechtlich musste man sich daher nichts vorwerfen lassen, etwa dass man sich in die inneren Angelegenheiten eines fremden Reiches eingemischt hätte. Vielmehr bestätigte Rom den allgemeinen Ruf einer Macht, die ihre Freunde gegen Bedrohungen von Königen schützte und selbst keine eigenen territorialen Interessen in fremden Regionen verfolgte. Mit der einseitigen Anerkennung beförderte die römische Politik die internationale Stellung des jüdischen Gemeinwesens, das ab jetzt in der hellenistischen Staatenwelt zunehmend als eigenständiger Faktor wahrgenommen wurde und sich in die Lage versetzt sah, diplomatische Kontakte aufzunehmen, Kriege zu führen und (modern gesprochen) als Völkerrechtssubjekt in den internationalen Vorgängen integriert zu sein. Als von Rom anerkannter Staat genoss man zweifellos Respekt und Schutz. Ohne diese Anerkennung wäre alles viel schwerer, vielleicht überhaupt nicht möglich gewesen; die Hasmonäer hatten also Rom viel zu verdanken, und die fehlende materielle Unterstützung, die nie erwartet worden war, konnte gut kompensiert werden. Denn die Römer erwiesen sich auf der Grundlage ihrer allgemeinen außenpolitischen Prinzipien<sup>43</sup> als zuverlässige Freunde der Juden, deren Anliegen sie von Anfang an (nämlich seit Judas Makkabäus) vorbehaltlos unterstützt haben, ohne das Völkerrecht zu brechen. Diese Unterstützung bestand in der Anerkennung des neuen Staates, der von den Seleukiden immer noch beansprucht wurde, vor aller Welt. Mehr musste Rom auch nicht tun, denn infolge seiner mächtigen Position in der hellenistischen Welt beförderte die Politik der Römer auch ohne materiell definierbare Hilfeleistung die jüdische Unabhängigkeitspolitik. So verankerte die „völkerrechtliche Anerkennung“ den jüdischen Staat der Makkabäer und Hasmonäer in

<sup>42</sup> Uriel Rappaport, La Judée et Rome pendant le règne d'Alexandre Jannée, in: *Revue des études juives* 122, 1968, 329–345, bes. 337 ff.

<sup>43</sup> Vgl. Flavius Josephus, *Antiquitates* 14.247 die programmatische Einleitung zum pergamenischen Beschluss: „Die Römer nehmen in Übereinstimmung mit ihrer traditionellen Politik (sc. dem *mos maiorum*) Gefahren für die allgemeine Sicherheit aller Menschen auf sich und setzen sich dafür ein, ihren Freunden und Verbündeten Glück und sicheren Frieden zu verschaffen“.

der hellenistischen Staatenwelt. Sie sorgte auch dafür, dass die Juden aus der Isolierung, die sich aufgrund ihrer religiösen Eigenständigkeit hätte ergeben können, zunächst keine Nachteile erfuhren. Die Wahrnehmung auf der hellenistischen Seite war entsprechend: Man hatte den Eindruck einer jüdisch-römischen Interessengemeinschaft mit antigriechischer Note, woraus sich eine deutlich romkritischere Haltung auf griechischer Seite, ja sogar ein griechischer Antisemitismus breit machte.<sup>44</sup>

In der Antike, in der es den völkerrechtlich wirksamen Akt der Anerkennung von Staaten durch die Aufnahme diplomatischer Beziehungen nicht geben konnte, weil der „Nationalstaat“ modernen Zuschnitts, zu dem dieser Akt gehört, noch nicht erfunden war, war der von den Römern gewählte Weg das Mittel, um als Gemeinwesen akzeptiert und handlungsfähig zu sein – Anerkennung über einen Freundschafts- und Bündnisvertrag. Diplomatische Beziehungen, nicht über ständige Gesandtschaften oder Botschaften, sondern über regelmäßige Erneuerungen des Vertrages gehörten dazu und verstetigten die Akzeptanz als vollgültige Mitglieder der „internationalen“ Gemeinschaft. Der eingangs zitierte Satz über den Zusammenhang von internationaler Anerkennung und Legitimität für die unabhängige Existenz neuer Einheiten kann am Beispiel der römisch-jüdischen Beziehungen bestätigt werden, denn ohne den Vertrag und die Anerkennung wäre der Hasmonäerstaat nicht erfolgreich gewesen. Gleichzeitig aber sicherte dieser Weg auch den römischen Einfluss in der Region und begleitete eine Expansion, die keineswegs ausschließlich aus militärischen Eroberungen bestand. Die Anerkennung Judäas und die damit verbundenen Zugriffsmöglichkeiten auf die syrische Region waren für die Römer eine wichtige Voraussetzung dafür, dass sie ca. 100 Jahre später im Jahre 63 v. Chr. unter Pompeius die direkte Herrschaft übernehmen konnten.

---

<sup>44</sup> Belege *Baltrusch*, Die Juden und das Römische Reich, 188, Anm. 133.



# Die innere und äußere Anerkennung fränkischer Herrschaft zur Zeit Karls des Großen

*Christoph Galle*

## Einleitung

Als Karl der Große am Morgen des 28. Januar 814 verstarb, hinterließ er ein Reich, das sich deutlich von dem unterschied, was er vorgefunden hatte, als er 768 mit zwanzig Jahren die Königsherrschaft gemeinsam mit seinem Bruder Karlmann übernommen hatte.<sup>1</sup> In der folgenden, über vier Dekaden währenden Herrschaftszeit war es ihm neben vielfältigen Verdiensten um die Bildung sowie die kulturelle und kirchlich-religiöse Entwicklung gelungen, dem Reich einen Territorialgewinn von beinahe seiner halben Größe im Süden und Osten zu sichern – und das, obwohl eine stete Bedrohung durch äußere Feinde gegeben war<sup>2</sup>: Im angrenzenden Spanien suchten die Mauren ihren Einflussbereich zu vergrößern, die Wikinger fielen in Aquitanien ein und die Sachsen im Osten leisteten lange Zeit erbitterten Widerstand. Es verwundert daher nicht, dass während der Herrschaft Karls des Großen kaum ein Jahr verging, in dem die Franken keinen Krieg führten.<sup>3</sup> Trotz dieser zahlreichen Herausforderungen ge-

---

<sup>1</sup> Aus der Fülle an Literatur zu Leben und Herrschaft Karls des Großen sei stellvertretend auf die jüngsten Gesamtdarstellungen verwiesen: *Wilfried Hartmann*, Karl der Große, Stuttgart 2015; *Johannes Fried*, Karl der Große. Gewalt und Glaube. Eine Biographie, München 2013; *Stefan Weinfurter*, Karl der Große. Der heilige Barbar, München/Zürich 2013; *Dietmar Pieper* (Hrsg.), Karl der Große. Der mächtigste Kaiser des Mittelalters, München 2013; *Rosamond McKitterick*, Karl der Große, Darmstadt 2008. Vgl. auch das fundierte Urteil über die jüngeren Darstellungen in *Karl Ubl*, Karl der Große und die Rückkehr des Gottesstaates. Narrative der Heroisierung für das Jahr 2014, in: *Historische Zeitschrift* 301, 2015, 374–390.

<sup>2</sup> Vgl. *Rudolf Schieffer*, Die internationale Forschung zur Staatlichkeit in der Karolingerzeit, in: *Walter Pohl/Veronika Wieser* (Hrsg.), *Der frühmittelalterliche Staat – Europäische Perspektiven* (ÖAW. Phil.-hist. Klasse, Denkschriften 386 / Forschungen zur Geschichte des Mittelalters 16), Wien 2009, 43–49, hier: 43: „Auf dem Zenit der Entwicklung unter Karl dem Großen und Ludwig dem Frommen [...] haben wir es mit einem Reich von mehr als 1 Million Quadratkilometern zu tun, dessen Gewinnung im Verlauf des 8. Jahrhunderts und Behauptung im 9. Jahrhundert (bis zum Anschwellen der Normanneneinfälle) von erheblicher militärischer Organisationskraft zeugt.“

<sup>3</sup> Damit stellte die Herrschaftszeit Karls keine Ausnahme dar, sondern gleicht seinen Vorgängern: Wie den *Annalen* zu entnehmen ist, gab es im Zeitraum von 714 bis 814 nur sieben Jahre des Friedens (vgl. *Rosamond McKitterick*, *The Frankish Kingdoms under the Carolingians 751–987*, London/New York 1983, 78).

lang es, eroberte Gebiete dem Reichsgebiet anzuschließen und sämtliche Völker an der Ostgrenze von der Ostsee bis zur Adria in Abhängigkeit zu bringen.

Die Erfolge von Karls Politik waren nicht nur Ergebnis militärischer Stärke, sondern auch klugen politischen Agierens. Natürlich war die militärische Schlagkraft der fränkischen Armee ein wichtiger Faktor für die Annexion eines benachbarten Gebiets, für die langfristige Anerkennung fränkischer Herrschaft und einer wirklichen Eingliederung in das Territorium und die Herrschaft des Reichs waren aber andere Stärken gefordert. Am Beispiel der erfolgreichen Expansionspolitik Karls des Großen sind daher auch wesentliche Erkenntnisse über die Anerkennung von Herrschaft im frühen Mittelalter zu gewinnen. Schließlich konnten die mehrmaligen Gebietserweiterungen nur dann als Erfolg und Gewinn gewertet werden, wenn es gelang, dass die neue fränkische Herrschaft in den vormals eigenständigen Stammesgebieten akzeptiert und anerkannt wurde. Von zentraler Bedeutung war daher, einerseits den regelmäßig vergrößerten Vielvölkerstaat im Innern zu einen und ‚beherrschbar‘ zu machen und andererseits angesichts der expansiv ausgerichteten Politik die Reaktionen im Ausland genau zu beobachten, um letztlich auch von außen eine rechtmäßige Anerkennung der Gebietszuwächse zu erzielen.

Die Untersuchung erfolgt in drei Schritten: Um (1.) das strategische Vorgehen der Franken, das die Eroberung eines Gebiets und dessen Integration in das Reich zum Ziel hatte, in den Blick zu nehmen, wird der Anschluss Bayerns an das Reichsgebiet als repräsentatives Beispiel präsentiert. Dieser erfolgte nämlich nicht nur nach gleichem Muster, das zuvor bereits im Falle von Neustrien angewandt wurde und dann in Burgund, Alemannien, Ostfranken und Aquitanien sowie zuletzt in Sachsen und Italien zu beobachten ist<sup>4</sup>; die bayerische Eingliederung ist in dieser Reihenfolge auch am spätesten erfolgt und steht damit relativ am Ende der Expansionspolitik Karls. Damit ist die Grundlage gelegt, (2.) nach den wichtigsten Werkzeugen zu fragen, die gewählt wurden, um eine innere Einigung des Reichs zu erzielen, die von Bestand war. Etliche Jahre nach der Eroberung eines Gebiets sollte sich schließlich erst herausstellen, ob von einer erfolgreichen Anerkennung fränkischer Herrschaftsansprüche die Rede sein konnte. Inwiefern im Ausland auf diese Entwicklung reagiert wurde und ob auch hier von einer Anerkennung des Reichs, seiner Politik und seines Lenkers die Rede sein kann, wird Gegenstand des dritten Schritts (3.) sein.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Vgl. dazu *Rudolf Schieffer*, *Die Karolinger*, 4. überarb. und erw. Aufl. Stuttgart 2006, 82.

<sup>5</sup> Zum Verständnis sei gelegentlich ein Rückblick auf die Entwicklungen seit Karl Martell und Pippin dem Jüngeren erlaubt.

## 1. Von der Einnahme bis zur Anerkennung fränkischer Herrschaft am Beispiel Bayerns

Bereits vor Karl dem Großen – unter seinem Großvater, dem Hausmeier Karl Martell, und seinem Vater, König Pippin dem Jüngeren – waren die Grundlagen für eine expansive Politik gelegt und erste Erfolge verzeichnet worden. Während dieser drei Generationen wurden sämtliche an das Karolingerreich grenzenden, ehemals merowingischen Herzogtümer sukzessive der Reichsherrschaft zugeführt.<sup>6</sup> Vergleichsweise spät erfolgte in diesem Zusammenhang der Anschluss Bayerns. Lange Zeit verstanden es dessen Herzöge Odilo und sein Sohn Tassilo III., die eigene Position zu behaupten, auch wenn ihr Verhältnis zu den mächtigen fränkischen Nachbarn sehr wechselhaft war.<sup>7</sup> So hatte Odilo nach dem Tode Karl Martells in der Auseinandersetzung um dessen Nachfolge zunächst Partei für Grifo, einen der Söhne, ergriffen, befand sich damit jedoch bald in Opposition zu den beiden anderen Söhnen Karlmann und Pippin, die sich letztlich durchsetzten. Der bayerische Herzog war somit auf unglückliche Weise zum Zentrum antikarolingischer Kräfte geworden,<sup>8</sup> konnte sich aber trotzdem halten, da er eine nachträglich legitimierte Ehe mit einer Tochter Karl Martells eingegangen war.

Nach dem Tode Odilos setzte Pippin 749 dessen minderjährigen Sohn Tassilo unter der Vormundschaft der Mutter als Herzog in Bayern ein und übernahm fünf Jahre später, nachdem auch die Mutter verstorben war, selbst die Vormundschaft.<sup>9</sup> Es bestanden zu diesem Zeitpunkt also schon länger enge persönliche Beziehungen zwischen dem fränkischen König und dem bayerischen Herzog. Wie es dem Vater möglich war, so gelang es auch Tassilo, trotz fränkischen Einflusses weiterhin eine gewisse Eigenständigkeit seines Dukats zu bewahren. Dafür wählte er zunächst das gleiche Mittel wie sein Vater: er erhoffte sich durch eine Eheschließung politischen Profit. Tassilo heiratete 763 Liutbirg, eine Tochter des Langobardenkönigs Desiderius, womit er die Beziehungen zum südlichen Nachbarn intensivieren konnte und die Nähe zu den Karolingern nicht noch weiter ausbauen musste. Aus fränkischer Sicht war dies ebenso ein Affront wie das Faktum, dass Tassilo 769 für den Herzogtitel in seinen Urkunden den

---

<sup>6</sup> Vgl. dazu *Rudolf Schieffer*, *Christianisierung und Reichsbildungen. Europa 700–1200*, München 2003, 39.

<sup>7</sup> Vgl. u. a. *Philippe Depreux*, *Tassilon III et le roi des Francs: Examen d'une vassalité controversée*, in: *Revue historique* 293, 1995, 23–73; *Joachim Jahn*, *Bayerische „Pfalzgrafen“ im 8. Jahrhundert? Studien zu den Anfängen Herzog Tassilos (III.) und zur Praxis der fränkischen Herrschaft im agilolfingischen Bayern*, in: Immo Eberl/Wolfgang Hartung/Joachim Jahn (Hrsg.), *Früh- und hochmittelalterlicher Adel in Schwaben und Bayern (Regio. Forschungen zur schwäbischen Regionalgeschichte 1)*, Sigmaringendorf 1988, 80–114.

<sup>8</sup> Vgl. *Rudolf Schieffer*, *Die Zeit des karolingischen Großreichs 714–887 (Handbuch der deutschen Geschichte 2)*, 10. völlig neu bearb. Aufl. Stuttgart 2005, 48.

<sup>9</sup> *Schieffer*, *Die Zeit des karolingischen Großreichs*, 48.

karolingischen Königstitel imitierte und drei Jahre später sogar die Taufe und Salbung seines Sohns durch Papst Hadrian I. in Rom erreichte.<sup>10</sup> Auch wenn Tassilos Ziele aufzugehen schienen, resultierte die Existenz seines mehr oder minder eigenständigen Dukats doch allein aus der Anerkennung seiner Position durch die angrenzenden Nachbarn. Nur ein Verlust dieser Anerkennung oder der Nachbarn konnte seine Position und mit ihr die Eigenständigkeit des bayerischen Herzogtums gefährden. Diese Situation trat tatsächlich ein, als Karl der Große 774 Tassilos Schwiegervater Desiderius besiegt und das langobardische Territorium dem fränkischen Königreich angeschlossen hatte.<sup>11</sup> Die Franken dehnten ihre Herrschaft damit nach Italien aus und so sah sich nun auch der Papst veranlasst, eindeutig Position für Karl zu beziehen: Auf dessen Bitten hin forderte er 781 Tassilo zur Erneuerung seines Treueeids gegenüber der karolingischen Herrschaft auf.<sup>12</sup>

Es ist überaus wahrscheinlich, dass sich nicht nur Tassilos außenpolitische Beziehungen zusehends nachteilig für ihn entwickelten, sondern sich im gleichen Maße seine Position im Innern des Herzogtums verschlechterte. Schließlich war Bayern seit dem Sieg über die Langobarden auf drei Seiten vom fränkischen Reich umgeben und ein weiterer Fortbestand war angesichts des Schicksals der übrigen, einstmals merowingischen Dukate wie auch aufgrund der Provokationen Tassilos und überhaupt seines wechselhaften Verhaltens gegenüber den Karolingern mehr als unwahrscheinlich. Und tatsächlich leitete Karl genau in dieser Situation die ersten Schritte zur Annektierung Bayerns ein: Zunächst suchte er, den bayerischen Adel sowie die hohe Geistlichkeit auf seine Seite zu ziehen, das angesichts der Ausgangslage in vielen Fällen keine besondere Herausforderung mehr darstellte.<sup>13</sup> Zudem konnte er Verleihungen von Grafschaften und hohen Kirchenämtern versprechen und den Großen damit einen Anteil an der Herrschaft in Aussicht stellen. Dies galt für fränkische Adlige genauso wie für bayerische: Den fränkischen Adligen, die in der Heerfolge Karls Plan unterstützten, erschlossen sich in Bayern neue Machtpositionen und Güter, während die bayerischen Adligen, die sich von Tassilo lossagten und Partei für Karl er-

<sup>10</sup> Vgl. *Schieffer*, *Die Zeit des karolingischen Großreichs*, 49f. sowie *Jörg W. Busch*, *Die Herrschaften der Karolinger 714–911* (Enzyklopädie deutscher Geschichte 88), München 2011, 19.

<sup>11</sup> Vgl. *Schieffer*, *Die Zeit des karolingischen Großreichs*, 53.

<sup>12</sup> Vgl. *Schieffer*, *Die Karolinger*, 84. – Zur Bedeutung des Treueids vgl. *Stefan Esders*, *Rechtliche Grundlagen frühmittelalterlicher Staatlichkeit: der allgemeine Treueid*, in: Pohl/Wieser (Hrsg.), *Der frühmittelalterliche Staat*, 423–432, hier: 430: „Der allgemeine Treueid wurde nicht freiwillig geleistet. Dies zeigt, dass das Königtum die Gültigkeit bestimmter Normen nicht anders implementieren zu können glaubte als dadurch, dass es sein Gegenüber dazu zwang, sich selbst zu ihrer Einhaltung zu verpflichten.“ Vgl. auch *Matthias Becher*, *Eid und Herrschaft. Untersuchungen zum Herrscherethos Karls des Großen* (Vorträge und Forschungen. Konstanzer Arbeitskreis für Mittelalterliche Geschichte, Sonderbd. 39), Sigmaringen 1993.

<sup>13</sup> Vgl. *Schieffer*, *Die Zeit des karolingischen Großreichs*, 53; *Schieffer*, *Die Karolinger*, 82.

griffen, in den „Reichsadel“ aufsteigen konnten.<sup>14</sup> (Tatsächlich würde Karl die zukünftigen Amtsträger – genauso wie z. B. in Burgund, Aquitanien oder Sachsen – so untereinander in Verbindung bringen, dass sich alle als Profiteure sehen konnten, aber keiner von ihnen zu einer ernsthaften Bedrohung würde.<sup>15</sup>) In dieser Situation beging Tassilo 787 den Fehler, einer Vorladung nach Worms nicht Folge zu leisten: Als Reaktion zogen im Spätsommer des Jahres fränkische Heere von drei Seiten nach Bayern und veranlassten Tassilo, sich auf dem Lechfeld bei Augsburg kampflös zu ergeben. Er wurde dazu genötigt, einen Vasalleneid zu leisten, womit er sich gleichzeitig verpflichtete, im kommenden Jahr zu Karls Hoftag zu erscheinen. Als er im Juni 788 in Ingelheim eintraf, wurde ihm der Prozess gemacht. Ein wichtiger Schritt zur Akzeptanz der neuen karolingischen Herrschaft in Bayern ist darin zu sehen, dass es nicht Karl war, der als Ankläger auftrat, sondern die – freilich zu seiner Partei gehörenden – bayerischen Großen.<sup>16</sup> Sie warfen Tassilo vor, 25 Jahre zuvor Fahnenflucht begangen zu haben, als König Pippin seine Unterstützung in Aquitanien hatte gebrauchen können. Die fränkischen Reichsannalen machen daher Tassilo für seinen Sturz selbst verantwortlich, da er sich der Heerfolge seines Onkels Pippin entzogen habe.<sup>17</sup> Aus diesem Grund forderte das aus Franken, Bayern, Langobarden und Sachsen bestehende Gericht in Ingelheim nun die Todesstrafe für Tassilo.<sup>18</sup> Sowohl unter manchen seiner Gefolgsleuten als auch unter den eigenen Anhängern konnte Karl sodann erneut Eindruck machen, indem er der Strafforderung nicht folgte, sondern sich als mildtätiger und gerechter Herrscher präsentierend Tassilo insofern begnadigte, als er ihm samt seiner gesamten Familie zwar das Leben ließ, ihnen aber Klosterhaft auferlegte.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> Vgl. Schieffer, Die Karolinger, 82; Steffen Patzold, „Einheit“ versus „Fraktionierung“: Zur symbolischen und institutionellen Integration des Frankenreichs im 8./9. Jahrhundert, in: Walter Pohl/Clemens Gantner/Richard Payne (Hrsg.), *Visions of Community in the Post-Roman World. The West, Byzantium and the Islamic World, 300–1100*, Farnham u. a. 2012, 375–390.

<sup>15</sup> Vgl. Schieffer, Die Karolinger, 82.

<sup>16</sup> Vgl. Vgl. dazu u. a. Maximilian Diesenberger, *Dissidente Stimmen zum Sturz Tassilos III.*, in: Richard Corradini/Rob Meens/Christina Pössel/Philip Shaw (Hrsg.), *Texts and Identities in the Early Middle Ages* (Forschungen zur Geschichte des Mittelalters 12), Wien 2006, 105–120; Stefan Esders/Heike Johanna Mierau, *Die bairischen Eliten nach dem Sturz Tassilos III.* Das Beispiel der adeligen Stiftungspraxis in der Diözese Freising, in: François Bougard/Laurent Feller/Régine Le Jan (Hrsg.), *Les élites au Moyen Âge. Crises et renouvellements* (Collection Haut Moyen Âge 1), Turnhout 2006, 283–313.

<sup>17</sup> Vgl. Schieffer, Die Karolinger, 65, 85; Busch, *Die Herrschaften der Karolinger*, 25. Vgl. *Annales regni Francorum* inde ab a. 741 usque ad a. 829 qui dicuntur *Annales laurissenses maiores et Einhardi* (MGH.SS rer. Germ. 6), hg. von Friedrich Kurze, Hannover 1895, hier: 80: *Et de haec omnia conprobatu, Franci et Baiuarii, Langobardi et Saxones, vel ex omnibus provinciis, qui ad eundem synodum congregati fuerunt, reminiscetes priorum malorum eius, et quomodo domnum Pippinum regem in exercitu derelinquens et ibi, quod theodisca lingua harisliz dicitur, visi sunt iudicasse eundem Tassilonem ad mortem.*

<sup>18</sup> Vgl. Schieffer, Die Karolinger, 85; Busch, *Die Herrschaften der Karolinger*, 25.

<sup>19</sup> Vgl. *Annales Regni Francorum*, 80: *Sed dum omnes una voce adclamarent capitale eum ferire sententiam, iamdictus domnus Carolus piissimus rex motus misericordia ab amore Dei,*



Noch im Herbst des gleichen Jahres nahm Karl die herzogliche Residenz in Regensburg in Besitz und demonstrierte so, dass „Bayern der unmittelbaren Hoheit des fränkischen Königs“<sup>20</sup> unterstand, und übertrug seinem Schwager Gerold die Verwaltung über das hinzugewonnene Territorium. Seine vorigen Versprechungen machte er nun wahr, so dass nur wenige bayerische Große in die Verbannung gingen, die übrigen aber dadurch gewonnen wurden, dass man ihnen die vormaligen herzoglichen Lehen übertrug.<sup>21</sup> Dieser Status wurde sechs Jahre später nochmal rechtlich erneuert, als Tassilo erneut vor einer Reichsversammlung erscheinen und den Herrschaftsverzicht für seine gesamte Familie erklären musste.<sup>22</sup>

Die Annexion des zuvor eigenständigen bayerischen Herzogtums erfolgte somit auf wohlüberlegte Weise: Erst als sich Karl der Unterstützung der Mehrheit bayerischer Großer sicher war und zudem den Papst auf seiner Seite wusste, wurde er aktiv und nutzte die militärischen und geostrategischen Vorteile. Seinem gesamten Reich präsentierte er sich sodann als vorbildlicher Lenker, indem er nicht selbst die Anklage gegen Tassilo erhob, sondern dessen Landsleute vereinnahmte – auch um den Anschein zu erwecken, er habe durch die Annektierung Bayerns nur umgesetzt, was die bayerischen Großen schon länger befürwortet hatten. Die von Karl sodann durchgesetzte Strafmilderung verschaffte ihm sicher Sympathien, in jedem Fall aber Respekt bei manchen bayerischen Großen, mehr aber noch die Verleihung von Lehen im hinzugewonnenen Reichsgebiet. Indem er seinem Schwager, einem engen Vertrauten, die Verwaltung über Bayern übertrug, stellte er sicher, dass über die Interessen der bayerischen Großen die fränkischen gestellt wurden. Die so in mehreren Schritten erlangte Anerkennung fränkischer Herrschaft im vormaligen Dukat wurde sodann nochmal erneuert und legitimiert, als der Mönch Tassilo den Verzicht auf jeglichen Herrschaftsanspruch seines Geschlechts sechs Jahre nach seinem Urteil öffentlich erklären musste.

## 2. Das Streben nach Einheit und Anerkennung fränkischer Herrschaft im Reichsinnern

Mit dem bayerischen Herzogtum war damit ein weiteres, zuvor eigenständiges Territorium dem Frankenreich einverleibt worden. Der Gebietszuwachs stellte Karl den Großen vor die gleiche Herausforderung wie seinen Großvater und seinen Vater, nämlich in einem neuen Gebiet die Anerkennung der fränkischen Herrschaft zu erreichen und die Bevölkerung in das Reich einzugliedern. Auch wenn die Aufgabenstellung die gleiche war, konnte sich Karl doch nicht in allen

---

*et quia consanguineus eius erat, contenuit ab ipsis Dei ac suis fidelibus, ut non moriretur.* – Vgl. Busch, Die Herrschaften der Karolinger, 25.

<sup>20</sup> Schieffer, Die Zeit des karolingischen Großreichs, 54.

<sup>21</sup> Vgl. Schieffer, Die Zeit des karolingischen Großreichs, 54.

<sup>22</sup> Vgl. Schieffer, Die Karolinger, 85.

Aspekten am Vorgehen Karl Martells und Pippins des Jüngeren orientieren, verfügten doch alle drei über unterschiedliche Stellungen und damit einhergehenden verschiedenen Würden und Möglichkeiten der politischen Gestaltung.

Die Königswürde, auf die Karl seine Herrschaft ab 768 gründen konnte, hatte sein Großvater Karl Martell noch nicht inne. Er regelte die Amtsgeschäfte als Hausmeier – ein Amt, das seit vier Generationen von Familienmitgliedern bekleidet wurde. Auch wenn dies den Eindruck einer dynastischen Ämterfolge erweckt, zeigt sich doch u. a. nach dem Tode seines Vaters Pippin des Mittleren 714, dass die Nachfolge Karl Martells alles andere als selbstverständlich war.<sup>23</sup> Die (allerdings später entstandenen) Metzger Annalen haben dies als „größte Verwirrung im Volk der Franken“<sup>24</sup> bewertet, was in der Forschung als „pippinidisch-karolingische Sukzessionskrise“<sup>25</sup> beschrieben wird. Letztlich hatte Karl Martell in verschiedenen Gefechten zwar die Kontrahenten aus dem Weg schaffen können und übte als Hausmeier im gesamten Reich eine Herrschaft „monarchischen Charakter[s]“<sup>26</sup> aus, die Königswürde aber befand sich weiterhin nominell bei den Merowingern, obgleich diese schon seit einiger Zeit nicht mehr die wirkliche Macht innehatten. Folglich war der Wechsel der Königswürde von den Merowingern zu den Karolingern unter Karl Martells Sohn Pippin nur konsequent. Es darf vermutet werden, dass Pippin für die beiden nach Rom entsandten Vertreter, von denen die vierzig Jahre später entstandenen Reichsannalen berichten, zunächst von den Großen des Reichs die Erlaubnis einholen musste. Auf die Zustimmung von Papst Zacharias, derjenige solle König sein, der die Macht inne habe, musste ein legitimierender Rechtsakt folgen.<sup>27</sup> So konnte erst die in Soissons 751 tagende Reichsversammlung Pippin zum König erheben.<sup>28</sup>

<sup>23</sup> Vgl. dazu u. a. Schieffer, Die Karolinger, 34–39; Schieffer, Die Zeit des karolingischen Großreichs, 18 f. – Eine reine Erbfolge in der Übertragung des Hausmeieramtes, ohne dass eine Legitimation durch den König erbeten wurde, ist erst in der Nachfolgeregelung Karl Martells 741 nachweisbar (vgl. Schieffer, Die Karolinger, 50 f.). Vgl. auch Matthias Becher, Dynastie, Thronfolge und Staatsverständnis im Frankenreich, in: Pohl/Wieser (Hrsg.), Der frühmittelalterliche Staat, 183–199, bes. 190–192.

<sup>24</sup> Vgl. Annales Mettenses priores (MGH.SS rer. Germ. 10), hg. von Bernhard von Simson, Hannover/Leipzig 1905, 19.14 f.: *Defuncto autem Pippino maxima conturbatio orta est in gente Francorum.*

<sup>25</sup> Vgl. Josef Semmler, Zur pippinidisch-karolingischen Sukzessionskrise 714–723, in: Deutsches Archiv für Erforschung des Mittelalters 33, 1977, 1–36.

<sup>26</sup> Schieffer, Die Zeit des karolingischen Großreichs, 19.

<sup>27</sup> Vgl. Annales Regni Francorum, 8: *Burghardus Wirzeburgensis episcopus et Folradus capellanus missi fuerunt ad Zachariam papam, interrogando de regibus in Francia, qui illis temporibus non habentes regalem potestatem, si bene fuisset an non. Et Zacharias papa mandavit Pippino, ut melius esset illum regem vocari, qui potestatem haberet, quam illum, qui sine regali potestate manebat; ut non conturbaretur ordo, per auctoritatem apostolicam iussit Pippinum regem fieri.* Vgl. dazu auch die Annalen Einhards, a. a. O., 9. Vgl. dazu auch Ludger Körntgen, Möglichkeiten und Grenzen religiöser Herrschaftslegitimation. Zu den Dynastiewechseln 751 und 918/919, in: Pohl/Wieser (Hrsg.), Der frühmittelalterliche Staat, 369–389, bes. 375–378, 380–383.

<sup>28</sup> Ob Pippin tatsächlich von Bonifatius zum König gesalbt wurde, wie die Reichsannalen be-

Genauso wie für die Königserhebung der Konsens mit den Großen des Reichs erforderlich war, darf auch für die Zeit der Königsherrschaft, insbesondere für tiefgreifende Reformen, der fränkische König – weder Pippin noch seine Nachfolger – keineswegs als alleiniger Akteur angesehen werden.<sup>29</sup> Von besonderer Bedeutung war in diesem Zusammenhang die Beziehung zu den kirchlichen Amtsträgern im Reich wie zum Papst in Rom. Bereits Karl Martell hatte zur Ausweitung der politischen Kontrolle die Missionierung durch angelsächsische Wanderprediger wie Bonifatius und Willibrord gefördert und unter seinen Schutz gestellt.<sup>30</sup> Seine Söhne Karlmann und Pippin gingen noch einen Schritt weiter, indem sie die Errichtung von Bistümern in Mitteldeutschland und die Gründung von Klöstern förderten sowie den von Bonifatius und dem Papst formulierten Wünschen nachkamen, gemeinsam gegen kirchliche Missstände im Frankenreich vorzugehen.<sup>31</sup> Nachdem Pippin durch das Bündnis mit dem Papst von Gott begnadeter König geworden war, unterstützte er die Reform der Reichskirche, die auf verschiedenen Ebenen eine Vereinheitlichung bewirken sollte (so z. B. hinsichtlich des Gottesdienstes und des Gemeinschaftslebens).<sup>32</sup> Diese Bestrebungen waren ganz im Sinne des weltlichen Machthabers, wurde dadurch doch die Administration des Reiches auf eine ganz neue Ebene gehoben.<sup>33</sup>

---

haupten (vgl. *Annales regni Francorum*, 8, 10), ist in der Forschung umstritten. Vgl. dazu *Josef Semmler*, *Der Dynastiewechsel von 751 und die fränkische Königssalbung*, Düsseldorf 2003, 1–57; *Rosamond McKitterick*, *Die Anfänge des karolingischen Königtums und die Annales regni Francorum*, in: Walter Pohl (Hrsg.), *Integration und Herrschaft. Ethnische Identitäten und soziale Organisation im Frühmittelalter* (Forschungen zur Geschichte des Mittelalters 3), Wien 2002, 151–168.

<sup>29</sup> Schieffer (*Die Karolinger*, 82) hat darauf hingewiesen, „daß die Ausbreitung der karolingischen Macht zum guten Teil darin bestand, den unentbehrlichen Adel für sich zu gewinnen, in die eigene Herrschaft über Grafschaften und hohe Kirchenämter einzubeziehen und überdies weiträumig untereinander zu verknüpfen.“ Diese Praxis, die bereits seit längerem im urfränkischen Gebiet üblich war, wurde auch auf die hinzugewonnenen Territorien übertragen (vgl. ebd.).

<sup>30</sup> Vgl. dazu *Schieffer*, *Die Zeit des karolingischen Großreichs*, 22; *McKitterick*, *The Frankish Kingdoms*, 53–59; *Theodor Schieffer*, *Winfrid-Bonifatius und die Grundlegung Europas*, Freiburg i. Br. 1954, 276–278.

<sup>31</sup> Vgl. *Schieffer*, *Die Zeit des karolingischen Großreichs*, 23. – Der Ausbau der kirchlichen Infrastruktur wurde unter Karl dem Großen nochmal intensiviert. So wurden ab 787/789 bis zu seinem Tode Bistümer in Bremen, Osnabrück, Münster, Minden, Paderborn, Verden und Halberstadt eingerichtet (vgl. *Weinfurter*, *Karl der Große*, 114f.). – Vgl. auch *Ludger Körntgen*, *Heidenkrieg und Bistumsgründung. Glaubensverbreitung als Herrscheraufgabe bei Karolingern und Ottonen*, in: Andreas Holzem (Hrsg.), *Krieg und Christentum. Religiöse Gewalttheorie in der Kriegserfahrung des Westens* (Krieg in der Geschichte 50), Paderborn 2009, 281–304.

<sup>32</sup> Vgl. dazu *Schieffer*, *Die Zeit des karolingischen Großreichs*, 26.

<sup>33</sup> Dies setzte bereits bei der Einteilung in Missionssprengel ein, auf die meist die Errichtung von Bistümern und Bischofssitzen folgte. Vgl. dazu *Hans-Werner Goetz*, *Europa im frühen Mittelalter 500–1050*, Stuttgart 2003, 64 und 207–227, sowie das Beispiel der Sachsen bei *Schieffer* (*Die Karolinger*, 80 und 88f.) und bei *McKitterick* (*The Frankish Kingdoms*, 62): „Thus the group of missionary areas established in Saxony in 785 had, by the beginning of the

Für das Verständnis von Karls Königsherrschaft, seinen Möglichkeiten, aber auch seinen Grenzen, sind die erstellten Grundlagen der beiden vorangegangenen Generationen karolingischer Lenker konstitutiv. Rudolf Schieffer hat daher zurecht auf die Situation hingewiesen, die Karl vorfand, als er nach dem Tode des Vaters 768 dessen Nachfolge antrat:

Die Rolle, die ihm zukam, war dadurch bestimmt, dass zuvor in drei Etappen von jeweils 27 Jahren sein Urgroßvater Pippin der Mittlere die Vormacht des Hauses in der Francia errungen und behauptet hatte, sein Großvater Karl Martell der letzten Koalition innerer Gegner Herr geworden und bis an die äußeren Grenzen des Reiches vorgestossen war und schließlich sein Vater Pippin der Jüngere im Bündnis mit dem Papsttum den fränkischen Königsthron bestiegen und bereits in Italien Fuß gefasst hatte.<sup>34</sup>

Abgesehen von den ersten drei spannungsreichen Jahren der mit seinem Bruder geteilten Herrschaft konnte Karl somit auf soliden Verhältnissen aufbauen, die vom Vater initiierten Reformen fortsetzen und ausweiten sowie den eigenen Einfluss ausbauen.<sup>35</sup> Ein „durchdachtes Programm zur politischen Einigung des Okzidents, gar mit der Konsequenz einer Erneuerung des römischen Kaisertums“<sup>36</sup> darf zu diesem Zeitpunkt jedoch noch nicht erwartet werden.

Für den hiesigen Kontext ergibt sich vor diesem Hintergrund die Frage, wie die Konsolidierung im Innern bei gleichzeitiger Expansion im Äußeren gelang.<sup>37</sup> Wie groß die Herausforderung war, zeigt sich vor allem darin, dass sich die Ausweitung des Reichsgebiets erst dann als Erfolg erweisen würde, wenn die Bevölkerung die fränkische Herrschaft anerkannte – darunter u. a. die Sachsen, mit denen er über zwanzig Jahre hinweg immer wieder Krieg geführt hatte und die in ihrer germanischen Stammeskultur verwurzelt und von paganen Kultpraktiken geprägt waren.<sup>38</sup> Dennoch gelang dies – und zwar insbesondere aufgrund einheitlicher Standards, die im ganzen Reich umgesetzt und durchgesetzt wurden. So setzte Karl, um eine innere Einigung in seinem Vielvölkerreich zu erzielen, vor allem auf die Macht der Religion<sup>39</sup> – so wurden die religiösen Vorstellungen genauso wie die kirchlichen Belange im Reich grundlegend reformiert.

---

ninth century, become bishoprics, and the special activities of a missionary church played an important role in the arrangements for the administration of the diocese.“

<sup>34</sup> Schieffer, *Die Karolinger*, 70.

<sup>35</sup> Das Gleiche gilt für Karls Sohn Ludwig den Frommen (vgl. Goetz, *Europa im frühen Mittelalter*, 63): „Die Zeit Pippins, Karls des Großen und Ludwigs des Frommen war aber auch insgesamt eine Epoche der Wiederherstellung und Neuordnung der inneren Verhältnisse und der Intensivierung der Herrschaft.“

<sup>36</sup> Schieffer, *Die Karolinger*, 74.

<sup>37</sup> Vgl. Schieffer, *Die Karolinger*, 86 f.

<sup>38</sup> Vgl. Schieffer, *Die Karolinger*, 75.

<sup>39</sup> Vgl. Schieffer, *Die Karolinger*, 78: „Als an diesem Platz [= dem späteren Paderborn] dann im folgenden, kampflos verlaufenen Jahr 777 erstmals eine fränkische Reichsversammlung auf sächsischem Boden stattfand, die, verbunden mit weiteren Taufen sowie einer Kirchweihe, die planmäßige Mission in die Wege zu leiten suchte, konnten Karl und seine Umgebung hochgestimmt der Ansicht sein, drei Jahre nach dem Erfolg in Italien auch hier den Durchbruch

Die Möglichkeit der Stilisierung Karls zum überragenden Prototypen des mittelalterlichen Herrschers ist überwiegend auf sein umfangreiches Reformprogramm zurückzuführen, das zugleich das Reich im Innern konsolidierte wie es das Ansehen im Äußeren mehrte.<sup>40</sup> Teils setzte er Reformen, die vom Vater oder gar vom Großvater begonnen worden waren, fort und vertiefte die Anstrengungen, teils initiierte er wichtige Neuerungen. Kaum ein Bereich der Administration und Herrschaftsausübung, der Religion und Kultur blieb davon unberührt: Was man beispielsweise unter dem Begriff der karolingischen Renaissance zu umschreiben versucht hat, steht für den beachtlichen Bildungsaufschwung, nachdem zuvor fast jeglicher Wissenschaftsbetrieb zum Erliegen gekommen war.<sup>41</sup>

Stefan Weinfurter hat in seiner 2013 veröffentlichten Biographie Karls den Begriff der *Vereindeutigung*<sup>42</sup> eingeführt, mit dem er das karolingische Reformpro-

---

erzielt und mit den Sachsen ein großes, bislang bedrohliches Nachbarvolk für den wahren Gott und das Reich der Franken gewonnen zu haben.“ Dabei erfolgte die Christianisierung der Sachsen zunächst derart mittels Gewalt, dass sich selbst Alkuin zu Protest veranlasst sah (vgl. *McKitterick, The Frankish Kingdoms*, 62). – Die innere Einigung war während der Herrschaftszeit Karls des Großen noch nicht abgeschlossen, sondern dauerte noch Jahrzehnte an. Vgl. dazu *Goetz* (Europa im frühen Mittelalter, 63): „Das Interesse Ludwigs des Frommen galt stärker der inneren Konsolidierung, und man wird sagen dürfen, dass die Integration und Festigung der Eroberungen Karls des Großen vornehmlich unter der Regierung seines Sohnes erfolgte.“ – Vgl. dazu auch *Patzold*, ‚Einheit‘ versus ‚Fraktionierung‘, 375–390, sowie die Beiträge in *Peter Godman/Roger Collins* (Hrsg.), *Charlemagne’s Heir. New Perspectives on the reign of Louis the Pious* (814–840), Oxford 1990.

<sup>40</sup> Aus diesen Gründen orientierten sich die Könige und Kaiser des Mittelalters intensiv an Karl dem Großen und suchten sich als ehrwürdige, teils auch ebenbürtige Nachfolger zu präsentieren. Die Gründe, die auch in der jüngeren Forschung gesehen werden, hat bereits *Leopold von Ranke* (*Historische Charakterbilder*, hg. von Richard Sternfeld, Paderborn 2013 [Nachdruck der Ausgabe Berlin 1924], 94 f.) auf eindrückliche Weise umschrieben: „Das karolingische Reich ist die Grundlage anderer Reiche geworden, die den Kontinent umfassen. [...] Karl der Große ist nicht allein der Vorgänger der Könige einzelner Reiche; er ist der Patriarch des Kontinents, dessen innere Entwicklungen eben auf dem Boden erwachsen, den er gegründet hatte. [...] Die Geschichte seines persönlichen Lebens liegt in seinen Handlungen, ihrer Aufeinanderfolge, Begründung und Bedeutung. Man darf ihm nicht die Genialität seines Vaters, der neue allumfassende politische Kombinationen begründete, zuschreiben, auch nicht die selbst einem stärkeren Feinde gegenüber allzeit schlagfertige Haltung seines Großvaters [...]. Aber seine Kriegszüge zeugen von angeborenem strategischen Talent, und in der Durchführung des politischen Systems war er doch Original. Er ließ die Dinge kommen, dann ergriff er den rechten Moment, um seinen Erfolg zu sichern. [...] Alles war bei ihm Überlegung, Folgerichtigkeit, Umfang; er sorgte dafür, dass alles, was er tat, gerechtfertigt erschien. Karl war der oberste Kriegsherr, der Kirche ergeben, aber nicht dienstbar, er übte das Richteramt in höchster Instanz unerbittlich bis zum Vorwurf des Blutvergießens aus, zugleich leitete er die Administration eines großen Reiches mit durchgreifender Umsicht – ein heroischer Überwinder, ein Herrscher, der keinen Widerspruch ertrug; dann aber Landesvater.“

<sup>41</sup> Vgl. z. B. den im Auftrage Karls größtenteils von Alkuin von York gebildeten Kreis international anerkannter Intellektueller, der dem Herrscher als Beratergremium diente (vgl. *Schieffer*, *Die Karolinger*, 92–94).

<sup>42</sup> Vgl. *Weinfurter*, *Karl der Große*, 18 f.

gramm umschrieben hat: Um langfristig das Reich mit all seinen unterschiedlichen Stämmen erfolgreich regieren zu können, mussten *eindeutige* Standards ersonnen und vermittelt werden. Im Schriftwesen war dies etwa die Einführung der karolingischen Minuskel, jener Handschrift, die fortan im gesamten Reich verbindlich angewandt werden sollte.<sup>43</sup> Im gesellschaftspolitischen Bereich war dies eine Hierarchie, an deren Spitze *eindeutig* der gottbegnadete und vom Papst gekrönte Kaiser stand, der gleichermaßen Oberhaupt der gesamten Reichsbevölkerung war. Im religiösen Bereich folgt aus dem Prinzip der *Vereindeutigung* der Gedanke, es könne nur eine Wahrheit geben, so dass alle von der christlichen Religion abweichenden Glaubenslehren konsequent als häretisch angesehen und nicht länger geduldet werden konnten.<sup>44</sup> Diese Bestrebungen fußten auf der Annahme, dass das Reich erst dann geeint wäre, wenn die gleichen Vorstellungen von richtig und falsch, von gut und böse das Leben aller bestimmten.

Aus diesem Grund ist in den Synodal- und Konzilsakten des 8. und 9. Jahrhunderts eine intensive Auseinandersetzung mit dem Predigtwesen nachweisbar.<sup>45</sup> Neben Regelungen, wer zum Predigtamt zugelassen werden soll, auf welche Weise und wie regelmäßig der Bischof die in seiner Diözese tätigen Prediger überprüfen soll, finden sich auch konkrete Aussagen hinsichtlich des rechten Glaubens und der zu vermittelnden Predigtinhalte.<sup>46</sup> Wenngleich Karl in aller Regel

---

<sup>43</sup> Neben der zitierten Biographie hat Stefan Weinfurter zuletzt noch einen gesonderten Beitrag zur *Vereindeutigung* wissenschaftlicher Standards vorgelegt. Vgl. *Stefan Weinfurter*, *Eindeutigkeit. Karl der Große und die Anfänge europäischer Wissens- und Wissenschaftskultur*, in: Nina Kühnle/Oliver Auge (Hrsg.), *König, Reich und Fürsten im Mittelalter. Abschlussstagung des Greifswalder „Principes-Projekts“* (Festschrift für Karl-Heinz Spieß), Stuttgart 2017, 35–52.

<sup>44</sup> Vgl. *Weinfurter*, *Karl der Große*, 14–19.

<sup>45</sup> Vgl. *Michael Menzel*, *Predigt und Predigtorganisation im Mittelalter*, in: *Historisches Jahrbuch* III, 1991, 337–384, hier: 338 f.: „In der Karolingerzeit sind es vor allem vier bischöfliche Konzilien in Tours, Arles, Reims und Mainz gewesen, die alle im Jahre 813 stattfanden, und die sich explizit mit der Predigt befassten. Ihnen an die Seite zu stellen sind einige Kapitularien aus der Zeit um 810–825 sowie die ‚Admonitio generalis‘ des Jahres 789. Hinzu kommen noch einige bischöfliche ‚Capitula‘ auch aus dem Anfang des 9. Jahrhunderts.“

<sup>46</sup> Vgl. dazu z. B. die Beschlüsse der Frankfurter Synode 794 in: *MGH Concilia* 2.1, Hannover/Leipzig 1906, hier: Nr. 19, 143.5–14: *In nomine domini nostri Iesu Christi, qui dixit: Ubi sunt duo vel tres congregati in nomine meo, ibi sum in medio eorum, congregatis nobis in unum caritatis conventum, praecipiente et praesidente piissimo et gloriosissimo domno nostro Carolo rege, ad renovandum cum consilio pacificae unanimittatis sanctae Dei ecclesiae statum et ad praedicandam orthodoxae fidaei veritatem, in qua divina operante gratia salutis nostrae initium extat et finis, cui nihil augeri potest vel minui, quae una decet esse omnium Christianorum, dicente beato apostolo: Unus dominus, una fides, unum baptisma, unus Deus et pater omnium, qui super omnia et in omnibus nobis. In hac omnis sanctitas vitae, omnis spes remunerationis aeternae, sine qua nihil sanctum, nihil Deo acceptabile, nihil vivum. Iustus enim ex fide vivit.* – Zur Ausbildung und Verantwortung des Predigers äußert sich bereits das erste Kapitular Karls 769 (vgl. *Capitularia regum Francorum* [MGH Leges 2. Capitula regum Francorum 1], hg. von *Alfred Boretius*, Hannover 1883, hier: Nr. 19, 46): *16. Quicumque autem a suo episcopo frequenter admonitus de sua scientia, ut discere curet, facere neglexerit, procul dubio et ab officio removeatur et ecclesiam quam tenet amittat, quia ignorantes legem Dei eam aliis annuntiare et praedicare non possunt.* Dass die Bestimmungen nicht auf die Regierungszeit Karls begrenzt waren, belegt folgendes,



den im Reich tagenden Synoden vorsah und die Beschlüsse mit autorisierte, sind seine Vorstellungen besonders in der 789 öffentlich gemachten *Admonitio generalis*<sup>47</sup>, seiner *Generalanweisung*, greifbar: Hinsichtlich der zu vermittelnden Inhalte wird darin bestimmt, dass weder Neues, noch Wider-Kanonisches oder Wider-Biblisches gepredigt werden solle; stattdessen solle der Prediger jene Inhalte vermitteln, die nützlich sind, weil sie zum ewigen Leben führen.<sup>48</sup> So werden u. a. explizit der Glauben an die Trinität, genauer: *una substantia in tres personas*, und die Bestandteile des Glaubensbekenntnisses genannt.

Im gleichen Jahr wie die *Admonitio generalis* schloss der Hofgelehrte Paulus Diaconus die Arbeit an einer Predigtsammlung ab<sup>49</sup>, die Karl der Große mit

---

den Beschlüssen der Synode von Tours 813 entnommene Beispiel, das sich sowohl in der bis 827 erstellten Kapitulariensammlung des Ansegis als auch bei Walter von Orléans 869 oder 870 wiederfindet (MGH Concilia 2.1, Nr. 38, 287.12–15): *III. Sollicite studeat unusquisque gregem sibi commissum sacra praedicatione, quid agere quidve vitare debeat, informare. Et ipse episcopus vita, habitu, forma et conversatione sancta suis subiectis exemplum praebeat, ut iuxta dominicam vocem videant opera eius bona et glorificent patrem Deum, qui in caelis est.*

<sup>47</sup> Vgl. Die *Admonitio generalis* Karls des Großen (MGH Fontes iuris germanici antiqui in usum scholarum separatim editi 16), hg. von Hubert Mordek/Klaus Zechiel-Eckes/Michael Glatthaar, Hannover 2012.

<sup>48</sup> MGH Capitularia regum Francorum 1, Nr. 22, 61 f.: 82. *Omnibus. Sed et vestrum videndum est, dilectissimi et venerabiles pastores et rectores ecclesiarum Dei, ut presbyteros quos mittitis per parrochias vestras ad regendum et ad praedicandum per ecclesias populum Deo servientem, ut recte et honeste praedicent; et non sinatis nova vel non canonica aliquos ex suo sensu et non secundum scripturas sacras fingere et praedicare populo. Sed et vosmetipsi utilia, honesta et recta et quae ad vitam ducunt aeternam praedicate aliosque instruite, ut haec eadem praedicent. Primo omnium praedicandum est omnibus generaliter, ut credant Patrem et Filium et Spiritum sanctum unum esse Deum omnipotentem, aeternum, invisibilem, qui creavit caelum et terram, mare et omnia quae in eis sunt, et unam esse deitatem, substantiam et maiestatem in tribus personis Patris et Filii et Spiritus sancti. Item praedicandum est, quomodo Dei filius incarnatus est de Spiritu sancto et ex Maria semper virgine pro salute et reparatione humani generis, passus, sepultus et tertia die resurrexit et ascendit in celis; et quomodo iterum venturus sit in maiestate divina, iudicare omnes homines secundum merita propria; et quomodo impii propter scelera sua cum diabulo in ignem aeternum mittentur, et iusti cum Christo et sanctis angelis suis in vitam aeternam. Item diligenter praedicandum est de resurrectione mortuorum, ut sciant et credant in iisdem corporibus premia meritorum accepturos. Item cum omni diligentia cunctis praedicandum est, pro quibus criminibus deputentur cum diabulo in aeternum supplicium. Legimus enim, apostolo dicente: ‚manifesta autem sunt opera carnis, quae sunt fornicatio, immunditia, luxuria, idolorum servitus, veneficia, inimicitiae, contentiones, aemulationes, animositates, irae, rixae, dissensiones, haereses, sectae, invidiae, homicidia, ebrietates, comessationes et his similia: quae praedico vobis, sicut praedixi, quoniam qui talia agunt regnum Dei non possidebunt.‘ Ideo haec eadem quae magnus praedicator ecclesiae Dei singillatim nomi navit cum omni studio prohibete, intellegentes quam sit terribile illud quod dixit: ‚qui talia agunt, regnum Dei non consequentur.‘*

<sup>49</sup> Der Text des Homiliars findet sich in *Venerabilis Bedae Opera Omnia*, Bd. 6 (Patrologiae Latinae cursus completus 95), hg. von Jacques-Paul Migne, Paris 1861, 1159A–1580D. *Zackary Giuliano*, dem ich für Hinweise und Einsichtnahme seiner bislang leider noch nicht publizierten Dissertation (The composition, dissemination, and use of the homiliary of Paul the Deacon in Carolingian Europe from the late eighth to midtenth century, Cambridge 2015) herzlich danke, hat die ursprüngliche Gestalt des Homiliars zu rekonstruieren versucht. Ein ähnliches Vorhaben haben bereits *Georg Loeck* (Die Homiliensammlung des Paulus Diakonus, die unmittelbare

dem Ziel in Auftrag gegeben hatte, für möglichst alle Predigtanlässe des Kirchenjahres mindestens eine Predigt vorliegen zu haben. Nachdem die Sammlung in Abschriften im Reich verbreitet worden war, wurde den Predigern empfohlen, lieber darauf zu verzichten, eigene Predigten zu erarbeiten, stattdessen ein Exemplar aus dem Homiliar des Paulus Diaconus vorzutragen – eben damit einheitliche und eindeutige Standards vermittelt würden.<sup>50</sup> Bis zum Tode Karls ist eine weitere Predigtsammlung nachweisbar, bis Mitte des 9. Jahrhunderts folgten drei weitere.<sup>51</sup>

Vor diesem Hintergrund ist es nicht übertrieben, die Predigt als Medium der *Sozialdisziplinierung* im Karolingerreich anzusehen: Es sollte nicht nur um die Vermittlung des rechten Glaubens gehen, sondern auch um eine Vereinheitlichung religiöser und vor allem moralischer Maßstäbe des alltäglichen Lebens. Dabei sah sich Karl aufgrund seines Königtums von Gottes Gnaden auch gegenüber Gott für das Seelenheil seiner Untertanen als verantwortlich an.<sup>52</sup> Durch Korrektur und Ermahnung suchte er sie zum wahren Glauben zurückzurufen<sup>53</sup>, weshalb er von Alkuin von York charakterisiert wurde als katholisch im Glauben, als König hinsichtlich seiner Machtausübung, als Pontifex hinsichtlich des

---

Vorlage des Otfridischen Evangelienbuchs, Kiel 1890) und Réginald Grégoire (Homélieaires liturgiques médiévaux. Analyse des manuscrits, Spoleto 1980, hier: 423–486) verfolgt.

<sup>50</sup> Vgl. MGH Capitularia regum Francorum I, Nr. 30, 81.4–9: *Qui nostrae celsitudini devote parere desiderans, tractatus atque sermones diversorum catholicorum patrum perlegens et optima quaeque decerpens, in duobus voluminibus per totius anni circulum congruentes cuique festivitati distincte et absque vitii nobis obtulit lectiones. Quarum omnium textum nostra sagacitate perpendentes, nostra eadem volumina auctoritate constabilimus vestraeque religioni in Christi ecclesis tradimus ad legendum.*

<sup>51</sup> Zwischen 811 und 819 hat Lantperhtus, der dem Kloster Mondsee im Bistum Salzburg als Abt vorstand, eine Predigtsammlung fertig gestellt und dem Kölner Erzbischof Hildebald gewidmet (vgl. dazu die Handschriften Wien, Österreichische Nationalbibliothek, Ms. lat. 1014, sowie Köln, Diözesan- und Dombibliothek, Cod. 172; vgl. ferner Henri Barré, L'homélieaire carolingien de Mondsee, in: Revue Bénédictine 71, 1961, 71–107). Der Fuldaer Abt Hrabanus Maurus hat in der ersten Hälfte der 820er Jahre ebenfalls eine erste Predigtsammlung für den Mainzer Erzbischof Haistulf erstellt (vgl. den Text in Rabani Mauri Opera Omnia, Bd. 4 [Patrologiae Latinae cursus completus 110], hg. von Jacques-Paul Migne, Paris 1864, 10B–134D), eine zweite gegen Mitte des 8. Jahrhunderts für Kaiser Lothar (vgl. a. a. O., 135C–457D; Raymond Étaix, L'homélieaire composé par Raban Maur pour l'empereur Lothaire, in: Recherches augustinienne 19, 1984, 211–240). Zu dieser Zeit schloss auch Haymo von Auxerre die Arbeit an einem Homiliar ab (vgl. Haymonis Halberstatensis Opera Omnia, Bd. 3, hg. von Jacques-Paul Migne, Paris 1852 (Patrologia Latina 118), 9A–816B; zur handschriftlichen Überlieferung vgl. Henri Barré, Les homélieaires carolingiens de l'école d'Auxerre. Authenticité – Inventaire – Tableaux comparatifs – Initia (Studi e Testi 225), Città del Vaticano 1962, 62; zur Predigtschule von Auxerre vgl. bes. Louis Holtz, L'école d'Auxerre, in: Dominique Iogna-Prat (Hrsg.), L'école carolingienne d'Auxerre. De Murethach à Remi 830–908, Paris 1991, 131–146.

<sup>52</sup> Vgl. Schieffer, Die Karolinger, 97, 99–101.

<sup>53</sup> Vgl. Mordek/Zechiel-Eckes/Glatthaar (Hrsg.), Die Admonitio generalis Karls des Großen, 182: *Nam legimus in regnorum libris, quomodo sanctus Iosias regnum sibi a Deo datum circum-eundo, corrigendo, ammonendo ad cultum veri Deo studuit revocare [...].*



Predigtwesens und als Richter aufgrund seines Gerechtigkeitssinnes.<sup>54</sup> Noch 813, ein Jahr vor seinem Tod, bat Karl die in Tours, Arles, Reims und Mainz tagenden Bischofssynoden, die bisherigen Erlasse zu bestätigen und das Predigtwesen weiter zu reformieren.<sup>55</sup> Zwar dauerte die Christianisierung noch Jahrzehnte an und Belege des 9. und 10. Jahrhunderts deuten darauf hin, dass sich die Menschen in manchen Regionen nur schwerlich von ihrer tradierten paganen Religiosität trennen ließen, doch scheint der Vereinheitlichung des Glaubens im Prozess innerer Einigung am meisten Gewicht zugekommen zu sein.<sup>56</sup> Völlig zu Recht hat Joachim Ehlers daher behauptet:

Die Bedeutung der Kirche für die Integration der Reiche ist kaum zu überschätzen, sahen karolingerzeitliche Theoretiker sie doch gewissermaßen a priori als Modell einer jeden geordneten Gesellschaft.<sup>57</sup>

### 3. Die Anerkennung fränkischer Herrschaft im Äußeren

Fragt man nach der äußeren Wahrnehmung und der Anerkennung des Karolingerreiches ist zunächst zu klären, ob es sich überhaupt um ein *neues* Reich handelte. Faktisch gründete es ja auf dem Merowingerreich und der Wechsel der Königsherrschaft zugunsten Pippins scheint nur eine nominelle Veränderung für

<sup>54</sup> Vgl. Flacci Albinus seu Alcuini Opera Omnia, Bd. 2 (Patrologiae Latinae cursus completus 101), hg. von Jacques-Paul Migne, Paris 1863, hier: 251, *Adversus Elipandum Toletanum I.16: catholicus est in fide, rex in potestate, pontifex in praedicatione, iudex in aequitate [...]*. – Vgl. dazu auch Maximilian Diesenberger, *Predigt und Politik im frühmittelalterlichen Bayern*. Arn von Salzburg, Karl der Große und die Salzburger Sermones-Sammlung (Millennium-Studien 58), Berlin/Boston 2016, 74–78.

<sup>55</sup> Vgl. z. B. die Formulierungen zu Beginn der Konzilsakten aus Arles in MGH Concilia 2.1, Nr. 34, 248.1325.

<sup>56</sup> Dies wird bereits deutlich, wenn die sich Karl ergebenden Sachsen zugleich gelobten, Christen werden und sich der fränkischen Herrschaft unterordnen zu wollen (vgl. Schieffer, *Die Karolinger*, 77). Vgl. auch die Studie von Florence Close, *Uniformiser la foi pour unifier l'Empire. La pensée politico-théologique de Charlemagne (Mémoire de la Classe des Lettres. Collection in -8°, 3<sup>e</sup> série, Bd. 59)*, Brüssel 2011, bes. 211–301; ferner *Mayke de Jong*, *Ecclesia and the Early Medieval Polity*, in: Stuart Airlie/Walter Pohl/Helmut Reimitz (Hrsg.), *Staat im frühen Mittelalter (Forschungen zur Geschichte des Mittelalters II)*, Wien 2006, 113–126.

<sup>57</sup> *Joachim Ehlers*, *Strukturen früher Staatlichkeit. West- und Ostfrankenreich im Vergleich (9./10. Jahrhundert)*, in: Pohl/Wieser (Hrsg.), *Der frühmittelalterliche Staat*, 89–97, hier: 94. Vgl. auch *Mayke de Jong*, *The state of church: ecclesia and early medieval state formation*, in: Pohl/Wieser (Hrsg.), *Der frühmittelalterliche Staat*, 241–254, bes. 252–254; *Janet L. Nelson*, *Kingship and Empire*, in: James H. Burns (Hrsg.), *The Cambridge History of Medieval Political Thought, c. 350–c. 1450*, Cambridge u. a. 1988, 211–251. – Mit Blick auf die Beziehung von Herrscher und Kirche von *der* Kirche zu sprechen, bedeutet freilich nicht, Unterschiede etwa in struktureller oder regionaler Hinsicht zu ignorieren. Dazu vgl. u. a. *Rosamond McKitterick*, *Unity and Diversity in the Carolingian Church*, in: *Studies in Church History* 32, 1996, 145–169; *Raymund Kottje*, *Einheit und Vielfalt des kirchlichen Lebens in der Karolingerzeit*, in: *Zeitschrift für Kirchengeschichte* 76, 1965, 323–342.

einen Status gewesen zu sein, der schon länger bestand. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass sich die Politik im Innern wie im Äußeren unter dem Hausmeier Karl Martell, dem König Pippin, besonders aber dem zum Kaiser ernannten König Karl dem Großen in steigender Intensität derart gewandelt hat, dass die Rede von einem *neuen* Reich durchaus legitim ist. Deutlich wird dies schon anhand der skizzierten Gebietszuwächse: Die immense Verschiebung der Grenzen insbesondere nach Süden durch die Eroberungen des langobardischen Königreichs sowie nach Osten in vor allem sächsische und bayerische Gebiete musste zwangsläufig zu einer Interessenverlagerung führen. Gleichzeitig mit den Herausforderungen, die im Innern bewältigt werden mussten, befand man sich an den Grenzen in Kontakt mit neuen Nachbarn.

Die expansive Politik hatte aber nicht nur Auswirkungen auf die Nachbarn der Franken, sondern wurde auch in entfernteren Gebieten wahrgenommen. Im Verbund mit dem Aufstieg zur Königsherrschaft, insbesondere aber mit der Begründung eines Kaisertums im Westen stieg nicht nur der Einfluss der Karolinger, sondern mutmaßlich auch ihre Wahrnehmung im Ausland.<sup>58</sup> Vor diesem Hintergrund kann durchaus von einem neuen Reich gesprochen werden, nicht aber von einem neuen Staat und genauso wenig von einer im rechtlichen Sinne belegbaren Anerkennung des Karolingerreichs.<sup>59</sup> Es wäre verfehlt, neuzeitliche Kategorien von Staat und internationaler Anerkennung – gar in einem pseudo-völkerrechtlichen Sinne – auf das Frühmittelalter anwenden zu wollen.<sup>60</sup> Der

---

<sup>58</sup> Zu den früheren Versuchen, das Kaisertum im Westen zu erneuern vgl. *Peter Classen*, Der erste Römerzug in der Weltgeschichte. Zur Geschichte des Kaisertums im Westen und der Kaiserkrönung in Rom zwischen Theodosius d. Gr. und Karl d. Gr., in: Josef Fleckenstein unter Mitwirkung von Carl Joachim Classen und Johannes Fried (Hrsg.), *Ausgewählte Aufsätze von Peter Classen* (Vorträge und Forschungen. Konstanzer Arbeitskreis für mittelalterliche Geschichte 28), Sigmaringen 1983, 23–43.

<sup>59</sup> Hinsichtlich der Forschungsdiskussion um frühmittelalterliche Staatlichkeit vgl. die Kontroverse zwischen Johannes Fried und Hans-Werner Goetz: *J. Fried*, Der karolingische Herrschaftsverband im 9. Jahrhundert zwischen „Kirche“ und „Königshaus“, in: *Historische Zeitschrift* 235, 1982, 1–43; *Fried*, „Gens“ und „regnum“. Wahrnehmungs- und Deutungskategorien politischen Wandels im frühen Mittelalter. Bemerkungen zur doppelten Theoriebindung des Historikers, in: Jürgen Miethke/Klaus Schreiner (Hrsg.), *Sozialer Wandel im Mittelalter*, Sigmaringen 1994, 73–104; *H.-W. Goetz*, Staatsvorstellung und Verfassungswirklichkeit in der Karolingerzeit, untersucht anhand des „regnum“-Begriffs in erzählenden Quellen, in: Joerg O. Fichte/Karl Heinz Göller/Bernhard Schimmelpfennig (Hrsg.), *Zusammenhänge, Einflüsse, Wirkungen. Kongressakten zum ersten Symposium des Mediävistenverbandes in Tübingen 1984*, Berlin/New York 1986, 229–240; *Goetz*, „Regnum“. Zum politischen Denken der Karolingerzeit, in: *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Germanistische Abteilung* 104, 1987, 110–189; zuletzt *Goetz*, *Gens, kings and kingdoms: the Franks*, in: Hans-Werner Goetz/Jörg Jarnut/Walter Pohl unter Mitarbeit von Sören Kaschke (Hrsg.), *Regna and Gentes. The Relationship between Late Antique and Early Medieval Peoples and Kingdoms in the Transformation of the Roman World* (Transformation of the Roman World 13), Leiden/Boston 2003, 1–11.

<sup>60</sup> Vgl. dazu u. a. den Überblick sowie die bibliographischen Nachweise bei *Schieffer*, *Die internationale Forschung zur Staatlichkeit in der Karolingerzeit*, 44–46; *Jürgen Strothmann*,

in der Forschung zur Hilfe genommene Begriff der *Staatlichkeit* trägt dieser Situation Rechnung.<sup>61</sup> Die folgenden Beispiele einer Anerkennung fränkischer Herrschaft im Ausland müssen daher vor allem aus der in Schriftquellen geschilderten Wahrnehmung sowie aus symbolischem Wandel abgeleitet werden.

Ein erstes Beispiel finden wir in der Hinwendung des Papsttums zu den Franken.<sup>62</sup> 754 war Papst Stephan II. persönlich ins Frankenreich gereist, um Pippin um Hilfe angesichts der Bedrohung durch die Langobarden zu ersuchen.<sup>63</sup> Da ihm die Byzantiner nicht mehr ausreichend Sicherheit bieten konnten, sah er sich zu einer Umorientierung gezwungen. Wenngleich man hier unter Umständen noch einwenden kann, der Papst habe sich lediglich an die nördlichen Nach-

---

Karolingische politische Ordnung als Funktion sozialer Kategorien, in: Pohl/Wieser (Hrsg.), *Der frühmittelalterliche Staat*, 51–61.

<sup>61</sup> Zu der Forschungsdiskussion um die Begriffe *Staat* und *Staatlichkeit* vgl. *Hagen Keller*, Die internationale Forschung zur Staatlichkeit der Ottonenzeit, in: Pohl/Wieser (Hrsg.), *Der frühmittelalterliche Staat*, 113–131. – Geprägt durch die Arbeiten von Otto Brunner, Theodor Mayer und Walter Schlesinger, die um die Mitte des 20. Jahrhunderts erschienen, hielt sich noch lange die Überzeugung, bis weit ins Hochmittelalter hinein seien die europäischen Völker anders als in staatlicher Form organisiert gewesen. Diese Vorstellung wurde sodann insbesondere durch den Begriff der *Staatlichkeit* abgelöst. Dazu vgl. bes. *Keller*, Die internationale Forschung, 121: »[...] an Stelle des ‚Staates‘ mit seinen Institutionen und Organen wurde – deutsch ausgedrückt – die ‚Staatlichkeit‘ zum Thema, d. h. die Frage, wie die mittelalterlichen Königreiche und Fürstentümer, die man im weiten und vagen Sinne eines universalhistorischen Verständigungsbegriffs als ‚Staaten‘ bezeichnen kann, strukturiert waren und funktionierten, unter Einschluss der Frage, wie viel oder wie wenig ‚Staat‘ (im Sinne des modernen Begriffs) in dieser Organisation und im zugehörigen Leben enthalten war.“ Dabei ist der Begriff der ‚Staatlichkeit‘ sodann nicht nur auf den weltlichen Bereich beschränkt, schließlich kommt den Bischöfen im Rahmen der Einbindung der Reichskirche in die weltliche Herrschaft u. a. aufgrund der ihnen zugestandenen Gerichts- und Strafgewalt auch eine staatliche Funktion zu (vgl. dazu *Wilfried Hartmann*, Der Bischof als Richter. Zum geistlichen Gericht über kriminelle Vergehen von Laien im früheren Mittelalter [6.–11. Jahrhundert], in: *Römische Historische Mitteilungen* 28, 1996, 103–124). Auf der anderen Seite war es dem weltlichen Herrscher erst durch die Verbindung mit der Kirche möglich, seine Position durch den Gedanken des Gottesgnadentums zu legitimieren. Vgl. dazu *Körntgen*, Möglichkeiten und Grenzen religiöser Herrschaftslegitimation, 385–388, hier: 388: „Die Vorstellung von der göttlichen Beauftragung des Königs und der damit einhergehenden Verantwortung vor Gott können in diesem Zusammenhang wirksam werden; sie tragen dann dazu bei, das Königtum als transpersonale Einrichtung vorzustellen, erfahrbar zu machen und zu institutionalisieren.“ Vgl. auch *Yitzhak Hen*, The Christianisation of Kingship, in: Matthias Becher/Jörg Jarnut (Hrsg.), *Der Dynastiewechsel von 751. Vorgeschichte, Legitimationsstrategien und Erinnerung*, Münster 2004, 163–177.

<sup>62</sup> Diese Hinwendung war bereits im Rahmen der Missionierung des Bonifatius durch Papst Gregor II. begründet worden. Vgl. dazu *Peter Classen*, Italien zwischen Byzanz und dem Frankenreich, in: Fleckenstein (Hrsg.), *Ausgewählte Aufsätze von Peter Classen*, 85–115, hier: 91: „War es ein Zufall, dass Gregor kurz zuvor den angelsächsischen Missionar Winfrid, den er nun Bonifatius nannte, den Treueid nach dem Formular der Bischöfe der römischen Provinz hatte schwören lassen und ihn dann dem Hausmeier Karl Martell empfohlen hatte? Jedenfalls hatte Gregor soeben ein neuartiges Band zum Frankenreich geknüpft, das vielleicht jetzt schon des Papstes Selbstgefühl stärken, sich aber erst eine Generation später politisch auswirken konnte.“

<sup>63</sup> Vgl. die von Einhard verfasste Biographie Karls des Großen: *Einhardi Vita Karoli Magni* (MGH *Scriptores rer. Germ.* 25), hg. von *Oswald Holder-Egger*, 6. Aufl. Hannover 1911, 8,4–9.

barn der Langobarden gewandt, weil er bei ihnen eine ähnliche Bedrohungslage und folglich Bereitschaft für ein gemeinsames Bündnis vermutete, so greift dieses Argument für die Situation siebzehn Jahre später nicht mehr. Nun, im März 773, erreichten Karl päpstliche Legaten, die ihm von einer erneuten Bedrohung der Kirche durch die Langobarden berichteten und die Bitte Hadrians I. um militärischen Beistand überbrachten.<sup>64</sup> Noch im gleichen Jahr unternahm Karl seinen Italienfeldzug und traf Ostern 774 siegreich in Rom ein, wo er als Patricius empfangen wurde.<sup>65</sup> Dass ihm der Papst diese höchste Ehre unter dem Kaiser zukommen ließ, mag man noch als Gegenleistung für die Unterstützung Karls auslegen, nicht aber die Entwicklungen der Folgezeit: Zum einen hatte Karl sein Reichsgebiet nach Süden ausgedehnt und nannte sich in Urkunden fortan *rex Francorum et Langobardorum*<sup>66</sup>, König der Franken und der Langobarden, wenig später noch ergänzt durch *Patricius*<sup>67</sup>; sein Einflussgebiet reichte sogar über die Reichsgrenzen hinaus und so stand Rom, das nominell noch dem byzantinischen Kaiser unterstellt war, faktisch unter Schutz und Hoheit der Franken.<sup>68</sup> Zum anderen stärkte der Papst die Beziehungen zu den Franken, indem er 781 nicht nur Karls Sohn Karlmann aus dynastischen Erwägungen auf den Namen Pippin taufte und die Patenschaft übernahm, sondern diesen zwei Tage später auch zum König von Italien, Karls zweiten Sohn Ludwig zum König von Aquitanien salbte.<sup>69</sup> Der überzeugendste Beleg für die Anerkennung fränkischer Herrschaft ist jedoch darin zu sehen, dass seit 781/782 die päpstlichen Urkunden nicht mehr nach den byzantinischen Kaiserjahren datierten.<sup>70</sup> Da diese Veränderung in anderen, (vormals) byzantinisch geprägten Teilen Italiens nicht zu beobachten ist – in Neapel etwa blieb man noch bis zur Eroberung durch die Normannen 1138 bei der Datierung nach byzantinischen Kaiserjahren –, ist sie nur mit der Abwendung Roms von Byzanz zu erklären. Was sonst hätte Anlass geben sollen? Man suchte nun den Kontakt zu den Franken, die im Gegensatz zum Kaiser nicht nur Schutz boten, sondern überdies der Kirche das Patrimonium Petri zuerkannt bzw. bestätigt hatten.<sup>71</sup> Nach Abwägen der Vor- und Nachteile hatte der

---

<sup>64</sup> Vgl. Schieffer, Die Karolinger, 75.

<sup>65</sup> Einhardi Vita Karoli Magni, 8.1–4, 9.1–11.

<sup>66</sup> Vgl. z. B. Die Urkunden der Karolinger, Bd. 1: Die Urkunden Pippins, Karlmanns und Karls des Großen (MGH DD Kar. 1), unter Mitwirkung von Alfons Dopsch/Johann Lechner/Michael Tangl bearb. von Engelbert Mühlbacher, Hannover 1906, Nr. 80, 114.22; Nr. 81, 116.33; vgl. auch McKitterick, The Frankish Kingdoms, 82 f.

<sup>67</sup> Vgl. Schieffer, Die Karolinger, 76; vgl. auch die Titulatur z. B. in MGH Concilia 2.1, Nr. 19, 158.1 f.

<sup>68</sup> Vgl. Schieffer, Die Karolinger, 76.

<sup>69</sup> Vgl. Schieffer, Die Karolinger, 81.

<sup>70</sup> Vgl. Goetz, Europa im frühen Mittelalter, 61.

<sup>71</sup> Rom begab sich dadurch allerdings in Abhängigkeit von den Franken, wie schon darin deutlich wird, dass Karl die päpstlichen Hoffnungen auf Gebietserweiterungen des Patrimonium Petri nach Eroberung des langobardischen Königreiches kaum erfüllte. Vgl. dazu Schieffer, Die Karolinger, 81: „Hadrian, der auf die Hilfe des königlichen Patricius bei der weiteren

Papst somit entschieden, sich in den Franken eine neue Schutzmacht zu wählen und die von ihnen erlangte Dominanz in West- und Mitteleuropa auch formell anzuerkennen. Dass er nicht der Einzige war, der den Aufstieg der Karolinger wahrnahm, hatte sich bereits 777 gezeigt: Im Rahmen der in Paderborn tagenden Reichsversammlung empfing Karl Gesandte aus dem islamischen Spanien, die ebenfalls militärische Unterstützung erbat, um ein Ausgreifen Abdarrahmans, des Emirs von Córdoba, zu verhindern.<sup>72</sup> Zwar endete Karls Feldzug auf die iberische Halbinsel, den er den spanischen Gesandten zugesichert hatte, als Desaster<sup>73</sup>, doch spricht auch dieses Hilfsgesuch für die Wahrnehmung der karolingischen Herrschaft im Ausland.

Natürlich musste Byzanz nun reagieren, wollte es eine weitere Ausdehnung fränkischer Macht, die auf Kosten des eigenen Einflusses ging, unterbinden. Zunächst unterbreitete man Karl daher den Vorschlag, dass seine Tochter einmal den byzantinischen Kaiser Konstantin VI. ehelichen sollte.<sup>74</sup> 781 ließ sich Karl in Rom zwar darauf ein, doch kam eine Heirat nie zustande, weshalb man sechs Jahre später zur Kirchenversammlung in Nikaia, obwohl sich diese als ökumenisches Konzil verstand, keine fränkischen Kirchenvertreter einlud. Ursächlich für diese Entscheidung war neben der nicht zustande gekommenen Eheschließung auch die Verärgerung in Byzanz über eine kontinuierliche Ausweitung fränkischer Macht in Italien sowie über die divergierenden Positionen in Bezug auf die Bilderverehrung.<sup>75</sup> Wohl schon allein, weil sie nicht berücksichtigt worden waren, lehnten die Franken die Beschlüsse des Konzils ab – und das, obwohl der Papst sie billigte.<sup>76</sup> Dies geht aus den Akten der Synode hervor, die Karl 794 nach Frankfurt am Main einberief und die sich hauptsächlich mit

---

Festigung und Ausdehnung seines Kirchenstaates hoffte, musste mit dem Gewinn der Sabina sowie kleineren Grenzkorrekturen zufrieden sein und die großräumigen Ansprüche früherer Jahre aufgeben.“

<sup>72</sup> Vgl. *Schieffer*, Die Karolinger, 78.

<sup>73</sup> Vgl. z. B. *Busch*, Die Herrschaften der Karolinger, 22 f.; *Weinfurter*, Karl der Große, 117 f. – Selbst Einhard kann in seiner *Karlsvita* nicht verschweigen, dass den Franken eine überaus bittere Niederlage zugefügt worden war (vgl. *Einhardi Vita Karoli Magni*, cap. 9, 12 f.).

<sup>74</sup> Vermutlich suchte Kaiserin Eirene mit dieser Vereinbarung ein weiteres Vordringen fränkischer Macht in Italien zu unterbinden, musste damit aber nolos, volens die fränkischen Erfolge anerkennen (vgl. *Schieffer*, Die Karolinger, 81, 84). Der byzantinische Chronist Theophanes gibt folgende Schilderung: „In this year Irene sent the sakellarios Konstaes and the primicerius Mamalos to Karoulos, king of the Franks, with a view to betrothing his daughter, called Erythro, to her son, the emperor Constantine. An agreement having been reached and oaths exchanged, they left the eunuch Elissaios, who was a notary, in order to teach Erythro Greek letters and language and educate her in the customs of the Roman Empire.“ (vgl. dazu *The Chronicle of Theophanes Confessor. Byzantine and Near Eastern History AD 284–813*, hg., übers. und komm. von *Cyril Mango/Roger Scott* unter Mitarbeit von *Geoffrey Greatrex*, Oxford 1997, 628).

<sup>75</sup> Vgl. *Schieffer*, Die Karolinger, 84; *Peter Gemeinhardt*, Die Filioque-Kontroverse zwischen Ost- und Westkirche im Frühmittelalter (Arbeiten zur Kirchengeschichte 82), Berlin/New York 2002, bes. 76–84, 88–90. Konstantin wurde statt mit Karls Tochter mit der Armenierin Maria von Amnia verheiratet (vgl. dazu *Theophanes*, *Chronographia*, 637 f.).

<sup>76</sup> Vgl. *Schieffer*, Die Zeit des karolingischen Großreichs, 105 f.

dem spanischen Adoptianismus auseinandersetzen sollte.<sup>77</sup> Obwohl die Synode als Versammlung der Bischöfe des Karolingerreichs geplant war, waren laut den Reichsannalen eben nicht nur Vertreter aus Gallien, Germanien und Italien zugegen, sondern es waren zwei päpstliche Legaten genauso entsandt worden wie Vertreter aus England und Spanien.<sup>78</sup> Man meinte daher das gesamte christliche Abendland zu repräsentieren, als man in Frankfurt die Beschlüsse der „Pseudosynode“ des Ostens<sup>79</sup> verwarf und zudem Karl den „Titel eines ‚Sohnes und Schützers (defensor) der heiligen Kirche Gottes‘“<sup>80</sup> zuteilwerden ließ. War dies sicher zu einem guten Teil politisch motivierte Stilisierung, so steigerte sie doch die Wahrnehmung der Franken im Allgemeinen und Karls im Besonderen noch über den Westen hinaus: Verschiedene Beispiele haben Rudolf Schieffer dazu veranlasst, spätestens 797 auch von „weltweiter“ Anerkennung<sup>81</sup> zu sprechen. Erneut suchte Papst Hadrian nämlich Kontakt zu Karl, da seine stadtrömischen Gegner eine zunehmende Gefahr darstellten. Daneben trafen Gesandte aus Córdoba sowie von Ibrahim ibn al-Aglab, dem Emir von Tunesien, bei Karl ein.<sup>82</sup> Der Patriarch von Jerusalem wandte sich, um Unterstützung für die Christen im Heiligen Land zu erlangen, nicht etwa an die deutlich näher gelegenen Byzantiner, nicht an das Oberhaupt der Kirche in Rom, sondern an Karl. Selbst aus Bagdad trafen Gesandte ein, denn Karl hatte seinerseits Kontakt zu Harun al-Raschid, dem Kalifen von Bagdad, aufgenommen, um der Bitte des Jerusalemer Patriarchen nachzukommen.<sup>83</sup> Der Kalif ließ Karl zahlreiche Geschenke, darunter einen (vermutlich weißen) Elefanten, zukommen sowie die Zusicherung wohlwollenden Schutzes der Christen in Jerusalem. Stefan Weinfurter hat sogar angenommen, Karl sei Macht über die dort befindlichen heiligen Stätten zuteil geworden<sup>84</sup>, und Karls Biograph Einhard behauptet, der Kalif habe seine Huld

---

<sup>77</sup> Vgl. *Gemeinhardt*, Die Filioque-Kontroverse zwischen Ost- und Westkirche, 88; vgl. den Wortlaut des Beschlusses der Frankfurter Synode (vgl. MGH Concilia 2.1, Nr. 19, 165.26–30): *Allata est in medio questio de nova Grecorum synodo, quam de adorandis imaginibus Constantinopolim fecerunt, in qua scriptum habebatur, ut qui imagines sanctorum ita ut deificam trinitatem servitio aut adorationem non inpendere, anathema iudicaverunt: qui supra sanctissimi patres nostri omnimodis adorationem et servitum rennuentes contempserunt atque consentientes condempnaverunt.*

<sup>78</sup> Vgl. *Annales Regni Francorum*, 94.8–11: *ibique congregata est synodus magna episcoporum Galliarum, Germanorum, Italarum in praesentia iamfati principis et missorum domni apostolici Adriani, quorum nomina haec sunt, Theofilactus et Stephanus episcopi.* Vgl. daneben *Schieffer*, Die Karolinger, 100; *Schieffer*, Die Zeit des karolingischen Großreichs, 106.

<sup>79</sup> *Schieffer*, Die Zeit des karolingischen Großreichs, 106.

<sup>80</sup> *Schieffer*, Die Karolinger, 100; MGH Concilia 2.1, Nr. 19, 158.2.

<sup>81</sup> *Schieffer*, Die Zeit des karolingischen Großreichs, 106.

<sup>82</sup> Vgl. *Annales Regni Francorum*, 100.20–26; *Schieffer*, Die Zeit des karolingischen Großreichs, 106; *Weinfurter*, Karl der Große, 241.

<sup>83</sup> Vgl. *Schieffer*, Die Karolinger, 101; *Schieffer*, Die Zeit des karolingischen Großreichs, 106.

<sup>84</sup> Seine Annahme beruht auf der Interpretation der Quellenaussage *Ut illius potestati adscriberetur* (vgl. *Weinfurter*, Karl der Große, 240 bzw. *Einhardi Vita Karoli Magni*, 19.22).



der Freundschaft aller Könige und Fürsten im ganzen Erdkreis vorgezogen.<sup>85</sup> Selbst aus Byzanz suchte man 797 Karls Unterstützung: Nachdem Eirene ihren Sohn entmachtet und geblendet hatte, regierte sie gegen alle byzantinische Tradition nun als Kaiserin. Um ihre Position zu legitimieren, suchte sie jetzt bei Karl ihrerseits auswärtige Anerkennung und bot ihm nach den Reichsannalen Frieden an<sup>86</sup>, nach einer Kölner Notiz sogar Teilhabe am Kaisertum.<sup>87</sup>

Angesichts dieser Entwicklungen besteht kein Zweifel mehr daran, dass die karolingische Herrschaft von Zeitgenossen im Ausland anerkannt wurde und Karl als mächtigster Herr im Abendland wahrgenommen wurde. Vor diesem Hintergrund mag auch die Kaiserkrönung drei Jahre später als logische Konsequenz erscheinen.<sup>88</sup> Während Papst Leo III. unmittelbar nach der Krönung dem Kaiser symbolträchtig durch Proskynese huldigte und dessen Sohn Karl den Jüngeren zum König salbte, erkannte man in Byzanz ein westliches Kaisertum freilich nicht an.<sup>89</sup> Nach dortigem Verständnis konnte es nur einen Kaiser geben, der in Kontinuität des römischen Imperiums stand. Karl musste folglich als Usurpator gesehen werden, weshalb der byzantinische Chronist Theophanes schrieb: „Seit dieser Zeit steht Rom unter der Herrschaft der Barbaren.“<sup>90</sup> Diese Sichtweise änderte sich erst nach dem Thronwechsel, als der neue Kaiser Michael I. Gesandte zu Karl schickte, die ihn 812 als *imperator* bzw. *basileos* ak-

<sup>85</sup> Vgl. Einhardi Vita Karoli Magni, 19.11–16.

<sup>86</sup> Vgl. Annales Regni Francorum, 104.9–14.

<sup>87</sup> Vgl. Köln, Diözesan- und Dombibliothek, Cod. 83; Rudolf Schieffer, Neues von der Kaiserkrönung Karls des Großen (Bayerische Akademie der Wissenschaften, phil.-hist. Klasse. Sitzungsberichte 2004, 2), München 2004, 9 f.; Schieffer, Die Karolinger, 101.

<sup>88</sup> Schieffer (Die Zeit des karolingischen Großreichs, 108 f.) resümiert daher auch, „daß in diesem Kaisertum die von Karl geschaffene neue Einheit der abendländischen Völker ihre dauerhaft kennzeichnende Gestalt gefunden hatte“.

<sup>89</sup> Zur Auseinandersetzung um den Kaisertitel vgl. Franz Dölger, Europas Gestaltung im Spiegel der fränkisch-byzantinischen Auseinandersetzung des 9. Jahrhunderts, in: Ders. (Hrsg.), Byzanz und die europäische Staatenwelt. Ausgewählte Vorträge und Aufsätze, Darmstadt 1964, 282–369, bes. 288–320; Schieffer, Die Karolinger, 103–105; Schieffer, Die Zeit des karolingischen Großreichs, 107–109; Goetz, Europa im frühen Mittelalter, 63.

<sup>90</sup> Theophanes (Chronographia, 649) bezieht sich auf die Niederschlagung der Rebellion gegen Papst Leo durch Karl im Jahr 799 und nicht erst auf das Jahr 800, wie Weinfurter (Karl der Große, 238) es versteht. Eine Beurteilung der Kaiserkrönung Karls wie auch der fränkischen Herrschaft insgesamt findet in zeitgenössischen, byzantinischen Quellen so gut wie nicht statt. Weder der Patriarch Nikephoros noch Georgios Monachos gehen in ihren Geschichtswerken darauf ein. Theophanes thematisiert lediglich sehr knapp die Krönung Karls sowie seine Verhandlungen mit Kaiserin Eirene (vgl. a. a. O., 653 f.). Vgl. dazu auch Dölger, Europas Gestaltung im Spiegel der fränkisch-byzantinischen Auseinandersetzung, 283 f. und insgesamt *Evangelos Chrysos*, Das Ereignis von 799 aus byzantinischer Sicht, in: Christoph Stiegemann/Matthias Wemhoff (Hrsg.), 799. Kunst und Kultur der Karolingerzeit. Karl der Große und Papst Leo III. in Paderborn, Bd. 3: Beiträge zum Katalog der Ausstellung, Mainz 1999, 7–12; Michael Grünbart, Byzanz. Eine marginalisierte Weltmacht, in: Kaiser und Kalifen. Karl der Große und die Mächte am Mittelmeer um 800, hg. von der Stiftung Deutsches Historisches Museum, Darmstadt 2014, 24–37; Wolfram Drews, Karl, Byzanz und die Mächte des Islam, in: a. a. O., 86–99.

klamierten, wodurch die Byzantiner eine Gleichrangigkeit im Kaisertum anerkannten.<sup>91</sup> Außerhalb des byzantinischen Machtbereichs war die Stellung Karls wohl zu keinem Zeitpunkt ernsthaft in Zweifel gezogen worden. Zwei Tage vor der Kaiserkrönung überreichten ihm Gesandte des Patriarchen von Jerusalem die Schlüssel zum Grab Christi und Golgathas sowie der Stadt Jerusalem und vom Berg Zion.<sup>92</sup>

Mit allen diesen öffentlichkeitswirksamen Zeichen und Worten sollte ganz offensichtlich zum Ausdruck gebracht werden, dass Karl als Schutzherr der Christen im Heiligen Land und im Zentrum des Wirkens Jesu selbst anerkannt war. Sowohl der höchste Repräsentant der dortigen Kirche, der Patriarch, als auch der höchste Machthaber, der Kalif, erteilten ihre Zustimmung.<sup>93</sup>

Zusammenfassend lässt sich die Anerkennung des Karolingerreichs im Ausland vor allem als Wahrnehmung der Person Karls des Großen werten. Eingeleitet von der Hinwendung des Papsttums zu den fränkischen Herrschern wurden die grundlegenden Bande geknüpft, die die öffentliche Wahrnehmung der Karolinger im Reichsinnern wie im Ausland weiter befeuerten. In diesem Zusammenhang ist die Bedeutung militärischer Potenz zentral für die Anerkennung der karolingischen Herrschaft durch das Ausland gewesen. Die durch zahlreiche Eroberungen unter Beweis gestellte Schlagfertigkeit der fränkischen Armee wurde offensichtlich als derart überlegen im Ausland wahrgenommen, dass die karolingische Herrschaft notgedrungen anerkannt werden musste – getreu dem bereits von Einhard zitierten griechischen Sprichwort: *TON ΦΡΑΝΚΟΝ ΦΙΛΟΝ ΕΧΙΕΙ, ΓΙΤΟΝΑ ΟΥΚ ΕΧΙΕΙ*<sup>94</sup> („Der Franke soll dein Freund, nicht aber dein Nachbar sein“). Nachdem die kirchlichen Oberhäupter nacheinander der Dynastie der Karolinger durch persönliche Taufen, Salbungen, Königs- und gar Kaiserkrö-

---

<sup>91</sup> Vgl. *Weinfurter*, Karl der Große, 240. Vgl. *Schieffer*, Die Karolinger, 105: „Die Anerkennung betraf allerdings nur die Gleichheit im Kaisertum, nicht im Römertum, denn seither verschwand, offenbar vereinbarungsgemäß, jeder römische Bezug aus Karls Kaisertitel (wie auch dem aller späteren Karolinger), während man am Bosphorus bald den offiziellen Gebrauch des zuvor nur literarischen Titels ‚Kaiser der Römer‘ aufnahm.“ Zum Kaisertitel Karls vgl. *Jean-Marie Sansterre*, A propos des titres d'empereur et de roi dans le haut Moyen Âge, in: *Jean-Marie Sansterre/Alain Dierkens* (Hrsg.), *Le souverain à Byzance et en Occident du VIII<sup>e</sup> au Xe siècle*, Brüssel 1991 (Byzantion 61), 15–43; *Peter Classen*, *Romanum gubernans imperium. Zur Vorgeschichte der Kaisertitulatur Karls des Großen*, in: *Fleckenstein* (Hg.), *Ausgewählte Aufsätze von Peter Classen*, 197–204. Die Bereitschaft Kaiser Michaels I., Karl dem Großen den Kaisertitel zuzuerkennen, war zu einem nicht unwesentlichen Teil politisch motiviert und vergleichbar mit Eirenes wiederholter Kontaktaufnahme zu Karl. Seine Hauptintention war, die schwache Position im Innern durch einen außenpolitischen Erfolg zu stärken, und tatsächlich war Karl der Große bereit, im Gegenzug dem Byzantiner in territorialen Fragen Italiens sehr entgegen zu kommen. Vgl. dazu *Dölger*, *Europas Gestaltung im Spiegel der fränkisch-byzantinischen Auseinandersetzung*, 303 f.

<sup>92</sup> Vgl. *Weinfurter*, Karl der Große, 243.

<sup>93</sup> *Weinfurter*, Karl der Große, 244.

<sup>94</sup> Einhardi *Vita Karoli Magni*, cap. 16, 20.7 f.



nungen symbolträchtig ihren Segen gegeben hatten, kam man letztlich auch in Byzanz nicht mehr umhin, einen zweiten Kaiser anzuerkennen. Sowohl bei der Einigung im Innern wie auch der Anerkennung von außen kam daher der Kirche und dem mit ihr verbindenden Glauben die zentrale Bedeutung zu.

# Diplomatie et reconnaissance mutuelle sous la Confraternité carolingienne (855–877)

Warren Pezé

## Introduction

Au début des années 850, dans le royaume carolingien de Francie occidentale, le chorévêque de Sens Audrade publie un livre de visions à haute charge politique, dénonçant la dévolution d'abbayes à des laïcs, ou d'évêchés à des candidats indignes.<sup>1</sup> Il identifie comme la racine de tous ces maux la guerre civile de 840–843 entre les fils de Louis le Pieux : Lothaire, Louis le Germanique et Charles le Chauve. Dans ses visions, Dieu en personne s'adresse à Charles pour l'exhorter à respecter le partage de l'empire à Verdun en 843, voulu par Dieu pour mettre fin à ces conflits. C'est peu dire que le respect des traités est ici une affaire sérieuse :

Qu'il y ait entre toi et ton frère Louis, roi des Germains, une paix perpétuelle : le partage de vos royaumes restera celui qui a été décidé lorsque j'ai mis en fuite Lothaire devant vous ; tu n'attaqueras pas la part de Louis et il n'attaquera pas ta part. Et toi, Louis, tu auras un pacte ferme avec moi selon les mêmes termes.<sup>2</sup>

Au IX<sup>e</sup> siècle, la « reconnaissance internationale des États » concerne non seulement les relations entre les Francs et leurs voisins (l'empire byzantin, le califat abbasside, les principautés slaves et scandinaves), mais aussi, puisqu'ils partagent leur territoire entre héritiers, la reconnaissance des royaumes francs entre eux. Ces traités de partage, jurés sur les reliques, sont conclus sous le regard de Dieu, comme le rappelle Audrade. Ils assurent la reconnaissance de nouveaux rois, de nouveaux royaumes et de nouvelles frontières.

À partir de la mort de Louis le Pieux en 840, les partages se multiplient. Le traité de Verdun de 843 donne naissance à trois royaumes : la Francie occidentale de Charles, la Lotharingie de Lothaire et la Francie orientale de Louis. À la mort de Lothaire en 855, son royaume est partagé entre ses trois fils : l'Italie de Louis II, la *Francia media* de Lothaire II et la Provence de Charles. Quatre de ces cinq royaumes carolingiens, dans leurs frontières d'origine, étaient voués à former le socle de l'Europe occidentale pendant tout le Moyen Âge central : la Germanie

---

<sup>1</sup> Paul E. Dutton, *The Politics of Dreaming in the Carolingian Empire*, Lincoln/Londres 1994, 128–135. – Je remercie Régine Le Jan et Martin Gravel pour leur relecture attentive.

<sup>2</sup> André Duchesne, *Historiae Francorum Scriptores*, vol. 2. Paris 1636, 391 (chap. 9).

(qui annexe la *Francia media* en 925 et restaure l'empire en 962), l'Italie, la Bourgogne-Provence (finalement absorbées par l'empire) et la France.<sup>3</sup> Le X<sup>e</sup> siècle, où se consume le « divorce » entre les deux royaumes de France et de Germanie et où émergent à leurs confins de nouvelles entités (duchés de Bohême et de Pologne, royaume de Hongrie), est désigné dans l'historiographie allemande comme la *Regnogenese*, *Staatsbildung* ou *Nationalisierung* européenne.<sup>4</sup> Pendant les deux siècles qui suivent ce tournant, les rencontres royales se font rares. Ce processus de *Staatsbildung* est étroitement lié à l'extinction, à l'Est, et à l'éviction, à l'Ouest, de la lignée carolingienne, à laquelle restait associée l'idée d'unité franque. Ce sont dorénavant les frontières reconnues par les traités carolingiens qui définissent l'identité de la France et de l'Allemagne.<sup>5</sup>

Cette évolution réunit toutes les caractéristiques de ce que le SFB 923 appelle un processus de *reordering*. Pourquoi, en effet, l'empire franc ne s'est-il pas réuni, comme l'avaient fait les royaumes mérovingiens ? Entre les morts de Clovis et de Brunehaut (511–613), le monde franc n'avait été uni que trois petites années (558–561) et avait fait l'objet de six partages ; et les conflits entre Mérovingiens étaient extrêmement violents. Jamais pourtant ces divisions n'ont entraîné la naissance de nouveaux *pays*. Pour expliquer l'effondrement de l'empire carolingien, on donne souvent des causes structurelles, qui sont, dans la perspective du SFB 923, autant de menaces : les attaques normande, sarrasine et hongroise ; la taille critique atteinte par un empire jeune, aux infrastructures rudimentaires<sup>6</sup> ; l'avènement d'identités régionales ou nationales ... Ces menaces sont incontables. Mais est-il possible que la diplomatie et les traités aient aussi joué un rôle, en gravant dans le marbre des traités de nouvelles frontières ? C'est à explorer cette hypothèse qu'est consacré cet article. Par la même occasion, on espère à la fois décrire la mécanique de la « reconnaissance étatique » dans le monde carolingien et lever plusieurs ambiguïtés sur la nature exacte des relations entre les héritiers de Louis le Pieux.

<sup>3</sup> *Hagen Keller*, Démonstration de puissance et diplomatie au X<sup>e</sup> siècle. Observations sur la formation des royaumes européens au Moyen Âge central, in : *Les relations diplomatiques au Moyen Âge, Formes et Enjeux* (Presses de la Sorbonne, histoire ancienne et médiévale 108), Paris 2011, 31–46.

<sup>4</sup> *Bern Schneidmüller*, Die Begegnung der Könige und die erste Nationalisierung Europas (9.–11. Jahrhundert), in : *Le relazioni internazionali nell'alto medioevo* (Settimane di Studio del CISAM, 58), Spolète 2011, 561–594 (586) ; *Hagen Keller*, Die Ottonen und die nachkarolingischen Königreiche, in : *Le relazioni internazionali*, 599–624 (599) ; *Keller*, Démonstration de puissance. Voir également *Giorgio Cracco/Hagen Keller/Jacques Le Goff* et al. (Ed.), *Europa in costruzione. La forza delle identità, la ricerca di unità (secoli IX–XIII)*, Bologne 2007.

<sup>5</sup> *Keller*, Die Ottonen und die nachkarolingischen Königreiche, 613 ; *Régine Le Jan*, Les relations diplomatiques pendant le premier Moyen Âge, in : *Les relations diplomatiques au Moyen Âge*, 13–30 (28–29) ; *Bernard Guenée*, Les limites de la France. Le souvenir de Verdun, IX<sup>e</sup>–XII<sup>e</sup> siècle, in : *Politique et histoire au Moyen Âge. Recueil d'articles sur l'histoire politique et l'historiographie médiévale* (1956–1981), Paris 1981, 73–92.

<sup>6</sup> *Martin Gravel*, Distances, rencontres, communications. Réaliser l'empire sous Charlemagne et Louis le Pieux (Haut Moyen Âge [HAMA] 15), Turnhout 2012.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les historiens rechignent à parler de « relations internationales » pour le monde franc d'après Verdun, insistant avec raison sur son interconnexion.<sup>7</sup> Il demeure pourtant que les royaumes d'après 843 ont tous les attributs de la souveraineté ; leurs relations, faites d'ambassades, de rencontres royales, de traités, d'alliances et de conflits armés, ne peuvent relever que de ce que l'on appelle aujourd'hui les « relations internationales ». Les historiens se sont également déchirés pour savoir si les royaumes du haut Moyen Âge méritaient la qualification d'État ; cela nous concerne peu, car ce volume porte sur la *dynamique* de la reconnaissance de communautés souveraines dans ses aspects concrets, et non son interprétation juridique ou institutionnelle.

La période de cette *Staatsbildung* (843–1000) est trop vaste pour un article. Dans notre perspective, c'est la première phase, dite de la « Confraternité » (843–888), marquée à la fois par une intégration forte, par plusieurs partages et par une intense activité diplomatique (avec près de 70 rencontres royales), qui offre le champ d'étude le plus propice à la diplomatie de la reconnaissance. Encore plus précisément, l'intervalle le plus pertinent semble celui qui sépare la mort de Lothaire en 855 de celles de ses frères Louis le Germanique (876) et Charles le Chauve (877). Cette période peut être considérée, au sein du vaste *reordering* du monde franc décrit plus haut, comme un *reordering* spécifique du régime de la confraternité entre les trois frères partenaires du traité de Verdun. Louis et Charles sont confrontés à la disparition successive de leur frère aîné, Lothaire, puis de ses trois fils, leurs neveux, sans descendant mâle légitime : Charles de Provence (†863), Lothaire II (†869) et Louis II (†875). Ces deux décennies mettent en compétition frères, oncles et neveux pour la détention du titre impérial et pour le contrôle de la Lotharingie. Elles sont marquées par une alternance de coopération et de compétition, par la remise en cause progressive des règles diplomatiques de la Confraternité, par l'élaboration de nouvelles règles et par d'intenses campagnes de communication.

Ce sujet (la diplomatie carolingienne) n'est pas neuf. Depuis les travaux fondateurs de Joseph Calmette<sup>8</sup>, il a fait l'objet d'études thématiques fondamentales<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Schneidmüller, *Die Begegnung der Könige*, 570, réfute l'expression d'*internationale Beziehungen* pour le début du X<sup>e</sup> siècle. Keller, *Die Ottonen und die nachkarolingischen Königreiche*, 601–602, parle de « *zwischenstaatliches* » Verhalten, de *Staatsrecht*, de *Völkerrecht* et d'*internationale Beziehungen*, mais seulement au X<sup>e</sup> siècle.

<sup>8</sup> Joseph Calmette, *La diplomatie carolingienne du traité de Verdun à la mort de Charles le Chauve (843–877)*, Paris 1901. Sur la diplomatie franque, voir aussi Jean-Marie Moeglin/Stéphane Péquignot (Ed.), *Diplomatie et « relations internationales » au Moyen Âge (IX<sup>e</sup>–XV<sup>e</sup> s.)*, Paris 2017, 16–31 ; Régine Le Jan, *Les relations diplomatiques*, et toujours François-Louis Ganshof, *The Treaties of the Carolingians*, in: *Medieval and Renaissance studies* 3, 1967, 23–52.

<sup>9</sup> Reinhard Schneider, *Brüdergemeine und Schwurfreundschaft. Der Auflösungsprozess des Karlingerreiches im Spiegel der caritas-Terminologie in den Verträgen der karlingischen Teilkönige des 9. Jahrhunderts* (Historische Studien, 388), Hamburg 1964 ; Ingrid Voss, *Herrschartreffen im frühen und hohen Mittelalter. Untersuchungen zu den Begegnungen der ostfränkischen und westfränkischen Herrscher im 9. und 10. Jahrhundert sowie der deutschen und*

Cependant, les relations diplomatiques n'ont été étudiées, sous un angle événementiel classique, que par la lorgnette de l'un des acteurs (Charles le Chauve<sup>10</sup>, Louis le Germanique<sup>11</sup>, Hincmar de Reims<sup>12</sup> ou le pape<sup>13</sup>), ce qui fausse souvent la perspective. L'interprétation dominante de ces études va plutôt dans le sens de la *Realpolitik* : les traités carolingiens ne seraient que des compromis de façade entre des rois réalistes ou cyniques, prêts à les violer à la première occasion, en vue d'un seul objectif : réunifier les Francs et saisir la couronne impériale.<sup>14</sup> Plus rares sont les historiens qui estiment que les traités, en figeant le monde franc dans les frontières rigides de Verdun, ont contribué à sa fracture.<sup>15</sup> On n'a pas d'autre choix que de reprendre l'étude à nouveaux frais en prenant en compte l'ensemble de l'espace carolingien et en assumant une approche chronologique, forcément longue. Au fil de cette chronologie, cette étude posera deux grandes séries de questions. D'une part, concernant le *discours* : quelle place occupent, dans la diplomatie et dans les sources carolingiennes, les traités de la Confraternité ? La reconnaissance mutuelle est-elle prise au sérieux ? La seconde question est celle des *pratiques* : comment ces rois, ces frontières ou ces royaumes sont-ils concrètement reconnus par les « membres du club » carolingien ? Nous laisserons de côté les aspects techniques de ces rencontres, déjà bien étudiés<sup>16</sup>, pour examiner la dynamique menant à la reconnaissance.

Deux dernières précautions s'imposent. Nous serons vite amenés à constater le non-respect des traités : c'est ce qui a poussé Calmette et ses émules à parler de *Realpolitik*. Mais le problème est plus complexe et pose la question des croyances et de la psychologie : à quoi croit un acteur (un roi et son entourage) qui enfreint les règles du jeu diplomatique ? Pour y répondre, nous chercherons des traces de la « rationalité de valeur » wébérienne, c'est-à-dire une adhésion

---

französischen Könige vom 11. bis 13. Jahrhundert (Beihefte zum Archiv für Kulturgeschichte, 26), Cologne/Vienne 1987.

<sup>10</sup> Janet L. Nelson, Charles the Bald, Londres/New York 1992.

<sup>11</sup> Wilfried Hartmann, Ludwig der Deutsche, Darmstadt 2002 ; Eric J. Goldberg, Struggle for Empire. Kingship and Conflict under Louis the German, 817–876, Ithaca 2006.

<sup>12</sup> Jean Devise, Hincmar archevêque de Reims, 845–882, 3 vol. Genève 1975.

<sup>13</sup> Arthur Lapôtre, L'Europe et le Saint-Siège à l'époque carolingienne, 1. Le pape Jean VIII (872–882), Paris 1895, 203–358 ; Johannes Fried, Laienadel und Papst in der Frühzeit der französischen und deutschen Geschichte, in: Helmut Beumann/Werner Schröder (Ed.), Aspekte der Nationenbildung im Mittelalter, Ergebnisse der Marburger Rundgespräche 1972–1975 (Nationes 1), Sigmaringen, 1987, 367–406 ; Girolamo Arnaldi, Natale 875. Politica, ecclesiologia, cultura del papato altomedievale (Nuovi studi storici 9), Rome 1990.

<sup>14</sup> Calmette, Diplomatie carolingienne, 181 ; Goldberg, Struggle for Empire ; Nelson, Charles the Bald, 241–242. Voir aussi Eduard Hlawitschka, Lotharingen und das Reich an der Schwelle der deutschen Geschichte, Stuttgart 1968, 14.

<sup>15</sup> Hartmann, Ludwig der Deutsche, 54, citant Theodor Schieffer, Karl von Aquitanien. Der Weg eines karolingischen Prinzen auf den Stuhl des heiligen Bonifatius, in: Ludwig Lenhart (Ed.), Universitas. Festschrift für Bischof Dr. Albert Stohr, vol. 2. Mayence 1960, 42–54 (51).

<sup>16</sup> Ganshof, The Treaties of the Carolingians, 36–39 ; Schneider, Brüdergemeine ; Voss, Herrschertreffen, 123–199.

aveugle, de principe, à un ordre perçu comme légitime.<sup>17</sup> On se demandera aussi si l'ordre carolingien relève d'une « convention », où tout écart n'est sanctionné que par la réprobation générale, ou du « droit », où tout écart est sanctionné par une instance spécifique, un « gendarme » doté d'un pouvoir de contrainte : quel serait ce gendarme de la reconnaissance, dans le monde franc ?<sup>18</sup> Le second écueil serait de s'en tenir à la catégorie de « l'étatique ». Les acteurs non-étatiques jouent aujourd'hui un certain rôle en diplomatie : organisations internationales, ONG, multinationales, partis, groupes terroristes ... Le Danemark l'a prouvé en 2018 en nommant un ambassadeur auprès des GAFÀ à Palo Alto (Californie). Ce principe est valable dans les sociétés du haut Moyen Âge, où la distinction entre l'étatique et le non-étatique est bien moins formalisée que la nôtre et où toute une gamme d'acteurs revendiquent avec succès le contrôle de ce que l'on appelle le régalien. En plus des monarques, deux catégories de personnages prennent part à la diplomatie. Premièrement, l'aristocratie, principal négociateur des partages. Tout souverain doit être accepté ou reconnu par l'aristocratie de son royaume, a fortiori lorsqu'il vient d'un autre royaume. Deuxièmement, les évêques et le pape, qui, dans cette société-Église, sont à l'intersection entre le pouvoir politique et la source sacrée de sa légitimité. Ils revendiquent un rôle d'arbitre des conflits entre Francs au nom de leur responsabilité morale universelle.

Nous verrons successivement les trois temps forts de la diplomatie de la reconnaissance entre 855 et 877. D'abord, l'invasion de la Francie occidentale par Louis le Germanique en 858, qui faillit amener une réunification du monde franc ; ensuite, la succession de Lothaire II en 869, qui vit ses oncles Charles et Louis se partager son royaume à Meerssen en 870 ; enfin, la mort de Louis II en 875, qui vit à nouveau ses oncles Charles et Louis se disputer sa succession à la fois comme empereur et roi d'Italie. Pour chacun de ces trois temps forts, nous esquisserons d'abord le déroulement des événements avant d'étudier les thèmes liés à la reconnaissance.

## 1. 858 : Le « coup » de Louis le Germanique en Francie occidentale

### 1.1 Les événements

La première crise grave de la Confraternité est la tentative d'invasion de la Francie occidentale par Louis le Germanique.<sup>19</sup> En 853, puis en 856 et 858, un parti d'aristocrates basés en Neustrie et au Nord de l'Aquitaine, dont le noyau est

---

<sup>17</sup> Max Weber, *Économie et société*, 1. Les catégories de la sociologie, vol. 1. Julien Freund et al. (trad.), Paris 1995 (1<sup>re</sup> éd. : Paris 1971), 64–68 (chap. 1, § 5).

<sup>18</sup> Weber, *Économie et société* 1, 68–71 (chap. 1, § 6).

<sup>19</sup> Nelson, Charles the Bald, 186–189 ; Goldberg, *Struggle for Empire*, 248–262.



Carte 1: L'Europe après le partage du royaume de Lothaire (856).

constitué par le groupe des Rorgonides, ulcéré par l'exécution de l'une de ses têtes de file, le comte Gauzbert du Mans, demande l'intervention de Louis en Francie occidentale pour mettre un terme à la « tyrannie » de Charles le Chauve.<sup>20</sup> En 853–854, Louis envoie à l'Ouest son fils Louis le Jeune, qui constate que le soutien sur place est insuffisant et doit repartir. En 856, Louis est accaparé par la guerre sur sa frontière orientale et ne peut venir. Enfin, en 858, alors que les rangs des révoltés se sont considérablement gonflés (avec entre autres le célèbre Robert le Fort), il répond à l'appel et envahit le royaume de son frère pendant que celui-ci fait campagne contre les Normands dans la vallée de la Seine. Charles,

<sup>20</sup> Otto Gerhard Oexle, *Bischof Ebroin von Poitiers und seine Verwandten*, in: *Frühmittelalterliche Studien* 3, 1969, 138–210.

de retour en catastrophe pour affronter son frère, est mis en fuite à Brienne le 12 novembre 858 et Louis, au palais d'Attigny, commence à redistribuer les charges publiques (cf. carte ci-dessus). Charles ne doit son salut qu'à l'habile temporisation des évêques des provinces de Rouen et Reims, qui, convoqués par Louis pour le 25 novembre, refusent de reconnaître son coup de force et s'en remettent à un concile général du clergé transalpin, qui prend de longs mois à réunir. Cette manœuvre contraint Louis à congédier sa coûteuse armée et permet à Charles de revenir en force dès janvier 859.

On est passé très près de la réunification franque. Aussi faut-il examiner comment Louis et ses partisans justifiaient cette tentative et, inversement, quel rôle jouèrent les traités antérieurs dans l'échec de Louis à se faire reconnaître comme roi à l'Ouest. On distinguera différents types de sources : d'abord, les annales ; ensuite, la lettre synodale adressée par les évêques des provinces de Rouen et Reims à Louis en décembre 858 ; enfin, les actes synodaux de 859, qui témoignent des efforts des Carolingiens pour liquider la crise et réconcilier les frères ennemis.

### *1.2 Les sources narratives*

Les tentatives d'invasion de 853 à 858 sont principalement décrites par deux annales : les annales de Saint-Bertin, représentant le point de vue occidental, et les annales de Fulda, représentant le point de vue oriental. Les premières sont une continuation des annales royales franques débutées sous Charlemagne et interrompues en 829.<sup>21</sup> Cette continuation est rédigée entre 835 et 861 par un évêque, Prudence de Troyes, plutôt sympathisant des révoltés de 853 à 858.<sup>22</sup> Son récit de l'invasion est factuel et ne contient aucun jugement de valeur sur les protagonistes – et aucune référence aux traités antérieurs –, ce qui est déjà une prise de parti tacite contre Charles.<sup>23</sup> Le récit du premier appel à Louis en 853 (l'année-même où, pour d'autres raisons, Prudence bascule dans une franche hostilité à Charles) contient une référence aux traités : « Louis est vivement remonté contre son frère Charles à cause de certaines clauses conclues entre eux du temps des troubles » (c'est-à-dire, sans nul doute, les serments de Strasbourg de 842).<sup>24</sup> Il ne précise pas ce qui a provoqué la colère de Louis ; il est fort probable

---

<sup>21</sup> Félix Grat/Jeanne Vieilliard/Suzanne Clemencet (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, Paris 1964 ; Janet Nelson (Trad.), *The Annals of St-Bertin (Ninth-Century Stories 1)*, Manchester 1991, notamment l'introduction, mais aussi Janet Nelson, *History-writing at the courts of Louis the Pious and Charles the Bald*, in: Anton Scharer et Georg Scheibelreiter (Ed.), *Historiographie im frühen Mittelalter*, Vienne/Munich 1993, 435–442.

<sup>22</sup> Nelson, Introduction, in: *The Annals of St-Bertin* ; Warren Pezé, *Le virus de l'erreur. La controverse carolingienne sur la double prédestination : essai d'histoire sociale* (HAMA 26), Turnhout 2017, 225–226.

<sup>23</sup> Grat/Vieilliard/Clemencet (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 858–859, 78–80.

<sup>24</sup> Grat/Vieilliard/Clemencet (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 853, 67 : *Idem Ludouuicus pro quibusdam conditionibus tempore perturbationum inter se et Karolum factis aduersus Karolum acriter permouetur.*



qu'il s'agit du rapprochement récent de Charles avec Lothaire, l'ennemi commun pendant la guerre.<sup>25</sup> Le rapprochement, amorcé à Péronne en 849, n'est pas une alliance contre Louis (ce que devait éviter le serment de Strasbourg), mais une normalisation des relations entre frères pour assurer la succession pacifique de Lothaire, qui redoute que ses fils ne soient lésés par leurs oncles. Jusqu'à sa mort en 855, il rencontre alternativement Charles et Louis pour s'assurer de leur bienveillance.<sup>26</sup> Il n'y a pas là d'infraction aux traités. Mais, faute d'informations fiables sur ce qui se passe lors de ces rencontres, Charles et Louis craignent que chacune d'entre elles ne prélude à une alliance. Dès lors, la compétition reprend le dessus. Les deux anciens alliés se mettent des bâtons dans les roues : la même année 853, Charles envoie des subsides aux Bulgares, ennemis de Louis.<sup>27</sup>

C'est à l'aune de ce contexte qu'il faut relire la référence de Prudence au traité d'alliance entre Charles et Louis. Dans la compétition renaissante, on mobilise les ressources du droit, de la foi jurée. L'envoi de Louis le Jeune en Aquitaine représente une violation des traités : Louis le Germanique devait la justifier, en alléguant une infraction préalable de Charles à ces traités. Le caractère instrumental de l'argument des traités est renforcé par sa place dans le récit de Prudence : Louis laisse éclater son indignation contre Charles immédiatement *après* avoir reçu l'ambassade des Rorgonides révoltés. Cette référence est fugace. En 858, Prudence, de parti-pris, n'a pas voulu accabler Louis en en faisant un briseur de traités. En revanche, d'autres sources occidentales le font. Les *Miracles de saint Germain*, rédigés à Saint-Germain d'Auxerre par le moine Heiric quinze ans plus tard, relatent la fuite de Charles (qui se réfugie à Auxerre) en accablant Louis, qui « ne craint pas de convoiter le royaume échu à son frère par le jugement des Francs et un serment sacré, sans aucun respect pour le traité [de Verdun] ». <sup>28</sup> Nul doute que ces lignes reprennent les éléments de langage de l'entourage de Charles contre « l'envahisseur » : celui-ci a bien conspué son frère en le qualifiant de briseur de traités.

Les annales de Fulda sont quant à elles rédigées dans un milieu proche de Louis.<sup>29</sup> La notice de 858 a pour but de justifier l'invasion avortée après coup :

<sup>25</sup> Ernst Dümmler, *Geschichte des ostfränkischen Reiches*, I. Ludwig der Deutsche bis zum Frieden von Koblenz 860, Hildesheim 1960 (1<sup>e</sup> ed. 1862), 380–383 ; Hartmann, *Ludwig der Deutsche*, 49.

<sup>26</sup> Voss, *Herrschartreffen*, 16–17 ; Calmette, *Diplomatie carolingienne*, 16–29.

<sup>27</sup> Grat/Vieillard/Clemencet (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 853, 68 : *Bulgari, sociatis sibi Sclavis et, ut fertur, a nostris muneribus inuitati, aduersus Lodouuicum Germaniae regem acriter permouentur.*

<sup>28</sup> Jacques-Paul Migne (Ed.), *Patrologiae latinae cursus completus [PL]*, vol. 124, Paris 1844–1855, 1254 : *Ludouicus Germaniae rex, a transrhenanis partibus uiolenter emergens, fraternae sortis regnum, sanctissimo iurisiurandi interuentu olim Francorum iudicio confirmatum absque ullo respectu icti foederis temerarius inhiauit.*

<sup>29</sup> Friedrich Kurze (Ed.), *Annales Fuldenses* (MGH SS rer. germ. 7), Hanovre 1891 (dorénavant citées AF) ; Timothy Reuter (Trad.), *The Annals of Fulda* (Ninth-Century Stories, 2), Manchester 1991.

dès lors, sa structure narrative est radicalement différente de celle des annales de Saint-Bertin. Une place bien plus importante est attribuée à la délibération qu'au récit. L'invasion, dont tout indique que Louis la projette depuis 853<sup>30</sup>, est inspirée à Louis au tout dernier moment, par l'arrivée à sa cour, en juillet, des émissaires des révoltés. Leur requête est pour Louis, affirment les annales, « une énorme source de tracas ». <sup>31</sup> Le tableau des sévices infligés par Charles à son propre peuple le plonge dans un dilemme : qu'il fasse la guerre à son frère, ou bien qu'il abandonne les Francs de l'Ouest à leur sort, il passera pour un « impie ». On a parfois interprété cette « impiété » comme l'infraction aux serments de Strasbourg<sup>32</sup>, mais c'est sans doute aller trop loin : l'annaliste vise plus sûrement la guerre entre frères et entre chrétiens. Il n'est pas question, dans ce dilemme, des traités, mais de l'illégitimité d'un tyran d'une part, des règles de la société chrétienne d'autre part.

Ainsi, dans les grandes annales des années 850, les traités jouent un rôle mince. Dans le discours justificateur des annales de Fulda, ce qui compte, ce sont les valeurs communes du monde franc, qui auraient dû faciliter la réunification en permettant à un Carolingien d'intervenir chez son frère pour protéger ses fidèles. Ni Prudence, ni l'annaliste de Fulda ne se soucient de la foi jurée, car aucun des deux ne veut accabler Louis. Il faut se tourner vers Heiric d'Auxerre pour trouver les traités, évidemment comme argument en faveur de Charles. Réginon de Prüm, un demi-siècle plus tard, s'en fait encore l'écho : Louis non seulement piétine l'amour fraternel, mais en plus viole ses serments.<sup>33</sup> On peut alors se demander si l'argument se trouve aussi dans les textes directement produits par les partisans de Charles.

### 1.3 La lettre synodale de Quierzy

La lettre synodale de Quierzy, pour commencer, est plus proche des arguments d'Heiric d'Auxerre que de ceux des grandes annales.<sup>34</sup> En novembre 858, alors que Charles a fui pour la Bourgogne, Louis commence à prendre en main l'organisation du royaume. Il convoque les archevêques Hincmar de Reims et Wenilon de Rouen le 25 pour qu'ils entérinent son coup de force : il sait que sans leur accord, il reste un usurpateur. Les deux archevêques réunissent leurs suffragants à Quierzy pour faire le point. La lettre que ce concile de Quierzy adresse à Louis, rédigée surtout par Hincmar, est d'abord un miroir du prince. Elle contient, en quinze chapitres, les devoirs du bon roi que Louis (et tout Carolingien, car

---

<sup>30</sup> Goldberg, *Struggle for Empire*, 233–262. Kurze (Ed.), *Annales Fuldenses* (MGH SS rer. germ. 7), 43.

<sup>31</sup> Kurze (Ed.), *Annales Fuldenses* (MGH SS rer. germ. 7), 859, 49.

<sup>32</sup> Reuter (trad.), *Annals of Fulda*, 858, 42 note 13.

<sup>33</sup> Friedrich Kurze (Ed.), *Reginonis abbatis Prumiensis Chronicon* (MGH SS rer. Germ. 50), Hanovre 1890, 90.

<sup>34</sup> Devisse, *Hincmar* 1, 310–344.

cette lettre était vouée à circuler<sup>35</sup>) doit remplir – et d’abord mettre un terme au désordre de l’invasion.<sup>36</sup> Les évêques adoptent une position de surplomb, sans prendre parti ouvertement, et rappellent que leur rôle, en tant que successeurs des apôtres, est de définir les normes du bon gouvernement qui qualifient un candidat au trône. Ils ne reconnaissent pas le coup de force de Louis et refusent de se rendre à sa convocation précipitée.

L’invasion du royaume est condamnée d’emblée comme une infraction à la « loi naturelle », c’est-à-dire le droit héréditaire de Charles à disposer de son royaume (c. 2).<sup>37</sup> Les successions, en effet, sont réglées par le droit successoral franc, considéré comme « naturel » : c’est dans les sources carolingiennes un argument omniprésent.<sup>38</sup> Quatre des évêques ont d’ores et déjà admonesté Louis personnellement (c. 3).<sup>39</sup> Si, comme Louis s’en prévaut, il fallait envahir le royaume pour guérir les maux affligeant l’Église, la solution n’était pas de remplacer Charles, mais de réunir une assemblée des aristocrates et des évêques, où Louis aurait apporté « l’aide et le conseil » nécessaires. Cette solution (le recours à un arbitrage de Louis) avait déjà été envisagée en 853–854 et en 856. Ce sont les conseillers de Louis, poursuit la lettre, qui lui ont suggéré l’invasion, en invoquant comme prétexte les valeurs communes du monde franc : la paix, la protection de l’Église, l’unité du peuple chrétien, la charité (c. 4–5). La lettre synodale recoupe parfaitement le discours justificateur des annales de Fulda.<sup>40</sup> Mais en réalité, dit-elle, ces conseillers n’écourent que leurs propres ambitions, ce qui est vrai aussi des fidèles de Charles, qui font pression sur lui pour obtenir abbatiats laïcs et précaires, en le menaçant de le trahir pour Louis ou Lothaire (c. 8).<sup>41</sup>

Jusqu’à ce point de la lettre, la dynamique qui avait permis les réunifications mérovingiennes marche à plein régime : l’aristocratie met en compétition les rois pour obtenir d’eux le maximum, tandis qu’un discours articulé sur un socle commun de valeurs permet de légitimer les coups bas d’un roi contre un autre. Ce discours était bien reçu : les annales de Xanten rapportent, déçues, que Louis est rentré chez lui « sans avoir rien corrigé » ; on attendait donc qu’il corrigeât.<sup>42</sup> Les évêques réunis à Quierzy ne sont guère dupes de ce discours justificateur.<sup>43</sup>

<sup>35</sup> Ernst Perels (Ed.), *Hincmari archiepiscopi Remensis epistolae* (MGH Ep. 8.1), Berlin, 1939, 64.

<sup>36</sup> Wilfried Hartmann (Ed.), *Die Konzilien der karolingischen Teilreiche 843–859* (MGH Concilia 3), Hanovre 1984, 403–427. Dès les débuts de l’invasion, Hincmar a écrit à Louis pour l’admonester : *Flodoard*, *Historia Remensis Ecclesiae* (MGH SS 36), Martina Stratmann Ed., Hanovre 1998, 263 (III, 20).

<sup>37</sup> MGH Concilia 3, 408.

<sup>38</sup> Par exemple, *Grat/Vieilliard/Clemencet* (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 840, 36.

<sup>39</sup> MGH Concilia 3, 409.

<sup>40</sup> MGH Concilia 3, 410.

<sup>41</sup> MGH Concilia 3, 417.

<sup>42</sup> Bernhard von Simson (Ed.), *Annales Xantenses et Annales Vedastini* (MGH SS rer. Germ. 12), Hanovre/Leipzig 1909. 18–19 (*depravato omni regno et in nihilo emendato*).

<sup>43</sup> Hartmann, *Ludwig der Deutsche*, 51.

Or, c'est ici qu'intervient, dans le texte des évêques, l'argument des traités pour contrecarrer la dynamique de la réunification. Charles, selon le c. 7, reste, malgré ses manquements, le seigneur légitime des évêques, car il a reçu son royaume par la volonté de son père (au partage de Worms de 839) et par un serment collectif prêté avec Louis et leurs fidèles (au partage de Verdun de 843).<sup>44</sup> Hincmar invoque ensuite (c. 8) la législation commune de la Confraternité : Louis n'est pas disposé à rendre à l'Église les biens spoliés, alors qu'aux rencontres de Yütz en 844 et Meersen I en 847, il était le premier à admonester ses frères à ce sujet<sup>45</sup>. Voilà sa qualification comme bon candidat au trône qui s'effondre.

Les chapitres suivants, véritable miroir du prince, portent sur la personne royale et l'organisation du royaume : les évêques y réaffirment leur privilège d'établir les normes de l'exercice du pouvoir. Ils rappellent à Louis qu'un trône se mérite et que ce sont eux qui décident comment. Ce long miroir, avec la revendication statutaire qui le sous-tend, donne toute sa gravité à l'information centrale de la lettre : ils refusent encore de reconnaître Louis comme roi à l'Ouest. Hincmar ne revient sur la légitimité de l'invasion qu'après la fin du miroir (c. 15). Tout en reconnaissant que le succès de la tentative de Louis n'est pas de leur ressort, les évêques en appellent à un synode général des évêques transalpins et à une rencontre entre Carolingiens.<sup>46</sup> Le remplacement de Charles doit être discuté par un concile général, car les évêques l'ont oint et car le siège apostolique l'a reconnu comme roi.<sup>47</sup> Seuls les évêques, qui l'ont fait roi, peuvent le défaire. On ne porte pas la main sur l'oint du Seigneur (1 S 24, 7), écrit Hincmar, qui rappelle que David n'a pas porté la main sur Saül, alors que Louis a attaqué son propre frère, auquel il avait prêté serment à Strasbourg et Verdun. Il risque la damnation éternelle.

La lettre-admonition de novembre 858 décrit avec lucidité la dynamique qui permet les réunifications franques et que l'on a vue à l'œuvre dans les annales de Fulda : une aristocratie avide met les rois en compétition et les pousse, en exploitant habilement un discours fondé sur les valeurs communes du monde franc, à intervenir dans les royaumes voisins. Mais cela n'est pas tout. Plusieurs arguments entrent dans le paysage : le respect des traités et de la foi jurée (mobilisé aussi par Heiric d'Auxerre), l'inviolabilité du roi sacré, et le pouvoir d'arbitrage des évêques. Ce second niveau d'argumentation, fortement imprégné par la christianisation carolingienne du pouvoir, heurte de plein fouet le premier

---

<sup>44</sup> MGH Concilia 3, 413 : *Et quae frater vester, dominus noster, qui et paterna donatione et vobiscum cum vestris vestrorumque fidelium mutuis firmitatibus regni partem accepit [...] fideliter conservate.*

<sup>45</sup> MGH Concilia 3, 418 ; voir aussi c. 10, 419.

<sup>46</sup> MGH Concilia 3, 424.

<sup>47</sup> MGH Concilia 3, 424 : *Maxime autem nobis necesse est loqui cum illis archiepiscopis et episcopis qui consensu et voluntate populi regni istius domnum nostrum fratrem vestrum unxerunt in regem sacro chrismate divina traditione quemque sancta sedes apostolica mater nostra litteris apostolicis ut regem honorare studuit et confirmare.*

niveau – le discours sur les valeurs communes – et en contrecarre les effets. Il faudra observer si l'on retrouve ces éléments de discours non seulement dans la suite de la crise de 858, mais dans les crises des deux décennies suivantes.

#### 1.4 Le concile de Savonnières (859)

Le concile de Savonnières de juin 859 exauce en grande partie les désirs exprimés dans l'admonition synodale de 858 : il réunit les évêques de Francie occidentale, de Provence et du royaume de Lothaire II en présence de leurs rois, pour discuter de l'invasion et lui opposer un front uni. La famille carolingienne, malgré ses divisions, est ici le « gendarme » des traités. Le premier canon des actes est un appel à la charité fraternelle entre Charles et Louis pour résoudre le « schisme » causé par l'invasion.

À Savonnières, Charles dépose une plainte contre l'archevêque de Sens Wenilon, le seul membre de l'épiscopat à avoir ostensiblement fait cause commune avec Louis. L'acte d'accusation a été préservé.<sup>48</sup> Il permet d'observer quelle place occupent les traités, aux yeux de Charles, dans la trahison de Wenilon. D'abord (c. 1), Charles avait reçu son royaume de Louis le Pieux « par la volonté de Dieu » (référence, encore, au partage de Worms de 839). Ensuite (c. 2), Charles a reçu une partie du royaume au partage de Verdun sanctionné par les serments des fidèles ; Wenilon a juré avec les autres, tout comme il avait juré l'alliance entre Charles et Louis le Germanique en 841 et 842, avec les autres fidèles. Enfin (c. 3), Wenilon a participé au sacre d'Orléans de 848. Le libelle de Charles ajoute : seul un tribunal épiscopal aurait pu chasser du trône un roi sacré. À l'acte d'accusation s'ajoute un écrit synodal des évêques, qui récapitule sommairement les griefs du roi et y annexe une brève collection canonique en marge de laquelle le roi a ajouté ses reproches (*obiectiones*).<sup>49</sup> Parmi ceux-ci, Charles accuse à nouveau Wenilon d'avoir violé ses serments.<sup>50</sup> En définitive, l'acte d'accusation de Wenilon décrit trois ordres de légitimité exactement comme l'avait fait l'admonition synodale de 858 : d'abord, le « droit naturel » de Charles à hériter conformément à la volonté de son père – l'argument qui a le plus de poids pour les Francs ; ensuite, le partage juré de Verdun ; enfin, l'onction du couronnement qui en fait un roi sacré.

Pour terminer, le retour de Charles au pouvoir est célébré, vers Pâques 859, par un poème de cour rédigé par un maître de l'école du palais, Jean Scot Érigène : *Hellinas Troasque*.<sup>51</sup> Ce poème révèle quel discours était en vogue à la cour de Charles peu après l'invasion. Or, Jean Scot ne fait aucune référence aux traités

<sup>48</sup> MGH Concilia 3, 464–468.

<sup>49</sup> MGH Concilia 3, 468–472.

<sup>50</sup> MGH Concilia 3, 471 : *Sacramenta in causis, quae tibi opponuntur, saepissime violasti*.

<sup>51</sup> Ludwig Traube (Ed.), *Poetae aevi carolini* (MGH Poetae 3), vol. 3. Berlin 1896, 528–529. Cf. *Nicolas Staubach*, *Rex christianus. Hofkultur und Herrschaftspropaganda im Reich Karls des Kahlen* Cologne 1993, 53.

ou au parjure. Louis est conspué pour avoir voulu prendre à son frère le royaume donné par Dieu (argument du sacre) et hérité de son père (argument de l'hérédité). La paix entre frères et entre chrétiens, le commandement évangélique de ne pas nuire à son prochain et le respect pour un roi sacré sont les seules « lois divines » évoquées. Nul doute, donc, que dans les cercles de cour, pour vilipender Louis, ces arguments avaient plus de poids que celui des traités.

### *1.5 Conclusion sur 858*

Les différents types de sources étudiés ici (annales actes de synodes, poésie) ont certains points communs. Les valeurs communes du peuple franc et l'égalité légitimité de tous les Carolingiens justifient les appels à un roi extérieur. Ce système est caractérisé par une compétition à plusieurs niveaux (entre rois, entre rois et aristocrates, et entre aristocrates) au sein d'un monde franc qui garde son unité en dépit du partage. Il rend possible la réunification, comme à l'époque mérovingienne. Toutefois, les évêques, dans l'admonition de 858 et à Savonnières en 859, introduisent des arguments neufs qui bouleversent cette dynamique.<sup>52</sup> D'abord, Charles est un roi légitime en vertu non seulement du « droit naturel » et de la volonté de Louis le Pieux, mais de la foi jurée, celle du partage de Verdun de 843, qui fit l'objet d'un serment collectif. Ensuite, Charles est un roi sacré, donc un « christ », écrit Jean Scot.<sup>53</sup> Dans la société-Église franque, atteindre à un roi sacré est non seulement sacrilège, mais cause de « schisme » : seuls les évêques peuvent défaire le roi qu'ils ont fait. De 853 à 858, on en appelle, certes, à une assemblée du royaume où Louis jouerait un rôle d'arbitre, mais personne n'en attend qu'elle détrône Charles.<sup>54</sup>

La foi jurée, le sacre, les évêques : le discours sur le pouvoir s'est fortement christianisé et, pour ainsi dire, ecclésiastisé. Sous les Mérovingiens, la légitimité des partages jurés est indéniable, mais la légitimité des nouveaux rois n'est pas formalisée par un sacre qui les associe définitivement à un royaume. On ne rencontre pas davantage, à chaque étape du discours, l'autorité des évêques. Ce sont maintenant eux qui font le roi, fixent les règles du bon gouvernement et, enfin, excommunient les pécheurs et agitent la menace de la damnation.

Ce pouvoir de contrainte (la « sanction psychologique » de Max Weber<sup>55</sup>) confère aux évêques un rôle de gendarme, faisant obstacle à toute entreprise de réunification. Ce pouvoir est pris très sérieux. En 859, une fois consommé l'échec de sa tentative, la première hâte de Louis est de demander pardon aux évêques de

---

<sup>52</sup> *Devisse*, Hincmar 1, 318, 326–327.

<sup>53</sup> MGH *Poetae* 3, 529, v. 64 : *expulso Christo sedibus ex propriis*.

<sup>54</sup> C'est encore le rôle joué au X<sup>e</sup> s. par Otton 1<sup>er</sup>, réconciliant Louis IV et les princes territoriaux.

<sup>55</sup> *Weber*, *Économie et société*, chap. 1, § 17, 96–100.

Charles pour être à nouveau en communion avec eux.<sup>56</sup> La crise de 858 contient déjà tous les éléments qui expliquent l'incapacité du monde franc à se réunifier.<sup>57</sup>

Mais il manque encore une pièce au puzzle. Charles, disait l'admonition de Quierzy, a été reconnu roi par le pape : c'est la manifestation la plus nette de la reconnaissance internationale dans ce dossier. Or, il ne faut pas négliger ce rôle du pape. Charles, en fuite devant Louis après le tumulte de Brienne, a adressé une lettre (perdue) au pape Nicolas I<sup>er</sup>, où il lui écrivait, rappelle douze ans plus tard le pape Hadrien II :

Avec mes frères, après la bataille de Fontenoy, nous nous sommes réunis et avons fait la paix en partageant les royaumes, en jurant qu'aucun d'entre nous n'envahirait le royaume d'un autre : maintenant, que votre apostolat prenne pitié de mon royaume envahi et confisqué au mépris de ces serments.<sup>58</sup>

Charles *lui-même* a invoqué l'arbitrage du pape et le traité de Verdun. Louis aussi, après s'être réconcilié avec les évêques occidentaux, a pris l'avis du pape très au sérieux. En 859, il envoie l'abbé de Fulda Thioto en ambassade à l'empereur Louis II et au pape Nicolas pour s'expliquer de « l'infamie » de l'année passée : l'abbé rentre avec une lettre du pape (perdue) que Louis veut pouvoir montrer à son frère et à Lothaire II.<sup>59</sup> Dans un contexte concurrentiel où la famille carolingienne divisée ne parvient pas à remplir son rôle de gendarme, l'épiscopat et la papauté s'imposent progressivement comme des instances d'arbitrage entre royaumes. C'est ce que confirment les deux dossiers suivants.

## 2. Le partage du royaume de Lothaire II à Meerssen (869–870)

### 2.1 Les événements

La mort de Lothaire en 855, peu avant l'invasion de 858, a fragilisé la Confraternité. Dorénavant, les grands royaumes des deux oncles, Charles et Louis, prennent en tenaille une Lotharingie morcelée entre leurs trois neveux : Louis II (†875), Lothaire II (†869) et Charles de Provence (†863). Le premier, accaparé par la lutte contre les Sarrasins et les duchés lombards, porte le titre impérial, mais ne jouit d'aucune autorité au Nord des Alpes. Le règne du deuxième

<sup>56</sup> Wilfried Hartmann (Ed.), *Die Konzilien der karolingischen Teilreiche, 860–874* (MGH Concilia 4), Hanovre 1998, 433 ; *Devisse*, Hincmar 1, 344–346.

<sup>57</sup> Ce qu'a bien vu Hartmann, Ludwig der Deutsche, 54.

<sup>58</sup> Ernst Perels (Ed.), *Hadriani II papae epistolae*, in: *Epistolae Karolini aevi 4* (MGH Ep. 6), Berlin 1925, n°21, 725 : *Cum fratribus nostris post Fontanicum bellum in unum convenimus et inter nos divisione regnorum facta pacem fecimus et iureiurando iuravimus quod nemo nostrum regni alterius metas invaderet. Nunc autem regno meo iuramentis spretis invaso atque sublato misereatur vester apostolatus ...* Voir Fried, Laienadel und Papst, 368.

<sup>59</sup> Kurze (Ed.), *Annales Fuldenses* (MGH SS rer. germ. 7), 859, 53.



est parasité par son divorce avec sa première épouse Theutberge, une affaire au retentissement européen qui finit par entraîner son excommunication.<sup>60</sup> Le troisième, épileptique, meurt dès 863. Aucun des trois n'a d'héritier mâle légitime. Leur succession a été le principal objet de négociation entre Carolingiens pendant les décennies 860–870. Comme nous le verrons, le Carolingien le plus avide d'agrandir son royaume aux dépens de ses neveux n'est plus Louis le Germanique, mais Charles le Chauve, pourtant victime de l'invasion de 858.

Les traités de la Confraternité avaient consacré le principe de l'*Eintrittsrecht* : la succession des fils et non celle de leurs oncles. Ce principe théorique s'est heurté à la réalité : les deux oncles, plus âgés, plus puissants, étaient en position de force pour capter l'héritage et attirer dans leur orbite l'élite locale. En 855–856, l'*Eintrittsrecht* fut respecté, mais pas sans que les oncles ne jouent leur rôle. L'aristocratie lotharingienne conduisit le jeune Lothaire II auprès de son oncle Louis le Germanique à Francfort pour obtenir sa reconnaissance et son soutien.<sup>61</sup> Bientôt, il apparut que le maillon faible de la fratrie était le jeune Charles, épileptique. En 861, Charles le Chauve fut appelé en Provence par des membres de l'aristocratie ; il se préparait à faire exactement ce qu'avait fait Louis le Germanique en 858, mais dut rebrousser chemin dès Mâcon, faute de soutien suffisant.<sup>62</sup> À la mort de Charles de Provence en 863, son royaume fut partagé entre ses deux frères : les principes de la Confraternité étaient encore respectés.

Tout autre est la situation le 8 août 869, lorsque disparaît Lothaire II.<sup>63</sup> D'après les annales de Saint-Bertin, Charles reçoit alors au palais d'Attigny deux ambassades. Certains évêques et Grands de Lotharingie le prient de ne pas pénétrer dans le royaume et d'attendre le retour de Louis le Germanique pour convenir avec lui du partage du royaume : ce serait la procédure conforme aux traités de la Confraternité et qui sauvegarderait le rôle de gendarme joué par la famille entière. En revanche, d'autres Grands l'invitent à venir vite à Metz pour mettre son frère et son dernier neveu devant le fait accompli.<sup>64</sup> C'est ce dernier parti qui l'emporte. Charles se précipite sur la *Francia media* et se fait sacrer roi à Metz le 9 septembre. Ayant appris la mort de son épouse Ermentrude le 6 octobre, il

---

<sup>60</sup> Karl Heidecker, *The Divorce of Lothar II. Christian Marriage and Political Power in the Carolingian World*, Tanis M. Guest (Trad.), Ithaca (N.Y.) 2010.

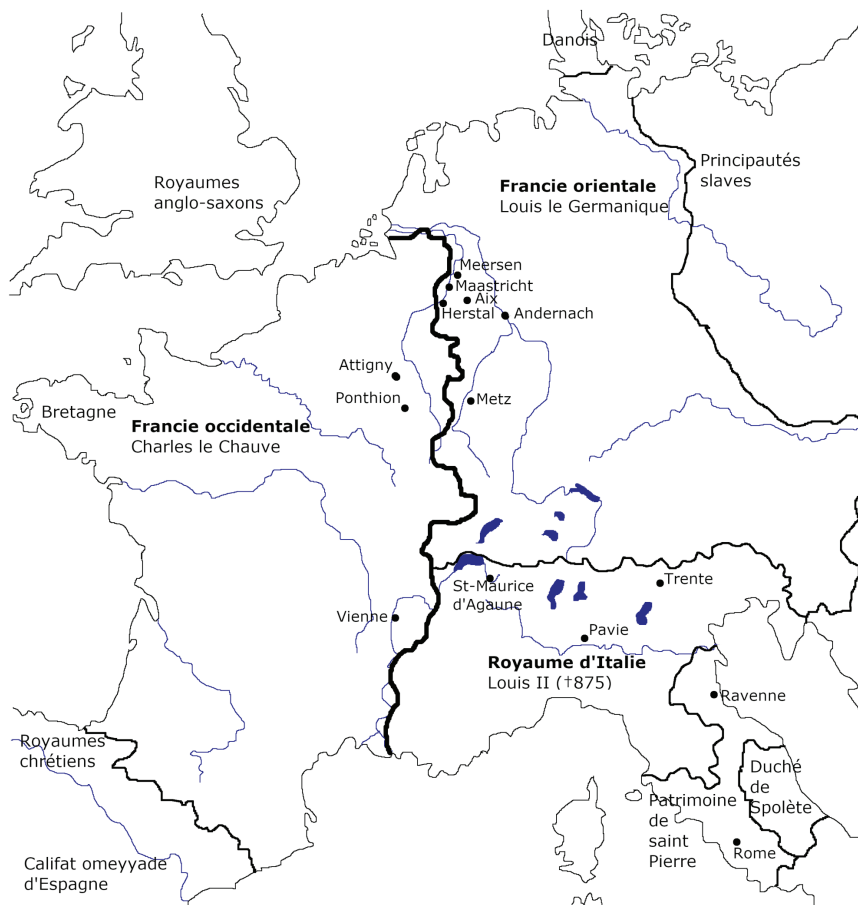
<sup>61</sup> Kurze (Ed.), *Annales Fuldenses* (MGH SS rer. germ. 7), 855, 46.

<sup>62</sup> Grat/Vieillard/Clemencet (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 861, 87. Pour justifier cette invasion avortée, les annales de Saint-Bertin, dorénavant rédigées par Hincmar, mettent en branle la rhétorique bien rôdée de la disqualification politique : Charles de Provence est « inutile », indigne du « nom royal ».

<sup>63</sup> Sur l'épisode qui suit, voir Janet Nelson, *Hincmar of Reims on King-making: The Evidence of the Annals of St. Bertin*, 861–882, in: Janos M. Bak (Ed.), *Coronations. Medieval and Early Modern Monarchic Ritual*, Berkeley/Los Angeles (CA) 1990, 16–34 (22–24) ; Nelson, *Charles the Bald*, 221–226.

<sup>64</sup> Grat/Vieillard/Clemencet (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 869, 157. Sur ces deux groupes, cf. Robert Parisot, *Le royaume de Lorraine sous les Carolingiens (843–923)*, vol. I. Paris 1899, 342.





Carte 2: L'Europe franque du partage de Meerssen (870)

prend aussitôt pour concubine Richilde, de la puissante famille lotharingienne des Bosonides, et gagne le palais impérial d'Aix-la-Chapelle, où il passe Noël.<sup>65</sup> Louis le Germanique, longtemps retenu par la maladie à Ratisbonne, obtient le soutien de l'aristocratie de l'Est de la Lotharingie et réagit en février 870.<sup>66</sup> Il obtient par la menace le départ de Charles. Le 6 mars, les deux frères se mettent d'accord pour partager le royaume. Après des négociations menées par une commission d'aristocrates des deux bords, ils s'entendent sur un partage à Meerssen

<sup>65</sup> Grat/Vieilliard/Clemencet (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 869, 167.

<sup>66</sup> Kurze (Ed.), *Annales Fuldenses* (MGH SS rer. germ. 7), 870, 70; Goldberg, *Struggle for Empire*, 296.

le 8 août 870. La part de Louis, désormais en position de force, est un peu plus importante que celle de Charles.<sup>67</sup>

En apparence, Charles a violé les traités de la Confraternité qui faisaient de Louis II le successeur de Lothaire II. En juin 868, Charles avait conclu un accord à Metz avec Louis le Germanique.<sup>68</sup> Ils avaient juré de partager le royaume de leurs neveux si ceux-ci mourraient sans successeur : le pacte respectait le cadre de la Confraternité.<sup>69</sup> En apprenant l'invasion, en septembre 869, Louis, alité, lui envoie des émissaires pour lui remontrer ce serment.<sup>70</sup> Celui-ci n'était un secret pour personne : il avait fait l'objet d'un capitulaire. Est-ce à dire, comme on l'a suggéré en introduction, que la *Realpolitik* l'emporte sur le respect des traités et la reconnaissance mutuelle ? Il est clair que Charles avait l'intention d'augmenter son royaume de tout ou partie de la *Francia media*, le cœur historique du monde franc, où se trouvent les vénérables lieux de mémoire carolingiens de Metz, Thionville, Herstal, Aix, et était prêt à violer les accords passés.<sup>71</sup> Mais en déduire que ces accords n'avaient aucune valeur serait jeter le bébé avec l'eau du bain. La conduite de Charles et de son entourage les montre, au contraire, parfaitement conscients de l'illégitimité de leur entreprise et soucieux d'y remédier.

## 2.2 Le sacre de Metz

L'événement central du coup de force de Charles est le sacre de Metz du 9 septembre 869. Ses principaux artisans sont le petit groupe d'évêques lorrains qui ont appelé Charles dès la mort de Lothaire II : Advence de Metz, Hatton de Verdun et Arnoul de Toul. Les annales de Saint-Bertin rédigées par Hincmar reproduisent en intégralité les actes de la cérémonie, dont Hincmar lui-même fut la cheville ouvrière.<sup>72</sup> La cérémonie est l'apogée d'une campagne de commu-

---

<sup>67</sup> Alfred Boretius/Victor Krause (Ed.), *Capitularia regum francorum* (MGH Capitularia 2), vol. 2. Hanovre 1897, n°251, 193–196. Sur la base du projet établi par les Grands, Charles, « au nom de la paix et de l'affection », donne à son frère le comté de Metz ainsi que le territoire séparant Liège de Trèves, avec les riches monastères de Prüm, Stavelot et Echternach : voir *Grat/Vieilliard/Clemencet* (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 870, 173 ; *Goldberg*, *Struggle for Empire*, 298. Sur le partage de Meerssen, voir maintenant *Julian Schulz*, *Überlegungen zum Vertrag von Meerssen* (870), in: *Francia* 43, 2016, 333–351.

<sup>68</sup> *Calmette*, *Diplomatie carolingienne*, 195–200, montre que les manuscrits ont raison de dater cette rencontre de 868 et non de 867 (suivi par *Devisse*, *Hincmar* 1, 453 ; *Nelson*, *Charles the Bald*, 217 ; *Goldberg*, *Struggle for Empire*, 294 ; *Schulz*, *Überlegungen*, 336).

<sup>69</sup> MGH Cap. 2, n°245, 167–8.

<sup>70</sup> *Grat/Vieilliard/Clemencet* (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 869, 164. *Goldberg*, *Struggle for Empire*, 295.

<sup>71</sup> Les *Annales de Xanten* l'accusent de revendiquer tout le royaume (MGH SS rer. Germ. 12, 29).

<sup>72</sup> *Grat/Vieilliard/Clemencet* (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 869, 158–164 ; maintenant édités dans *Robert A. Jackson* (Ed.), *Ordines coronationis Franciae. Texts and Ordines for the Coronation of Frankish and French Kings and Queens in the Middle Ages*, vol. 1. Philadelphia 1995, n°7, 86–109.

nication bien orchestrée : on n'avait pas ressenti le besoin d'inscrire l'*ordo* des sacres de 848 et 875 dans les annales. Ce sacre avait pour but de pallier l'illégitimité de l'invasion de Charles en la nimbant d'une auréole divine. L'onction, sous les Carolingiens, n'est pas une institution qui accompagne automatiquement le couronnement ; il peut s'écouler de longues années entre l'arrivée au pouvoir et le sacre. Charles, couronné en 838, n'a été oint qu'en 848. Louis le Germanique et ses fils n'ont jamais été sacrés (excepté Charles le Gros, mais comme empereur). L'onction reste un rituel inscrit dans un contexte précis et dont le but est d'abord d'attirer la protection divine et de renforcer la légitimité du roi. Après son humiliante captivité à Bénévent en 871, Louis II se fit couronner à nouveau par le pape Hadrien II pour restaurer sa légitimité.<sup>73</sup> Il est révélateur que Charles ait eu recours à cet expédient en 869.

Le sacre de 869 est ponctué par plusieurs discours. Le premier est celui de l'ordinaire de la ville, Advence de Metz, qui proclame que les fidèles de Lothaire II, faute de descendant légitime, se sont librement ralliés à Charles. Pourquoi ce choix ? D'une part, Charles est un « héritier légitime du royaume » (un Carolingien) ; d'autre part, les évêques présents estiment Charles « choisi par Dieu » pour régner sur eux, et vont le montrer à l'assemblée par un signe manifeste : le sacre.<sup>74</sup> Le discours suivant est celui de Charles en personne. Il dévoile que le sacre a une contrepartie. Dans un véritable serment du sacre avant la lettre, qui contient des réminiscences du pacte de Coulaines de 843, il s'engage à respecter et protéger les églises de Lotharingie et leurs privilèges, à juger chacun selon sa loi et à maintenir dans leurs charges publiques les dignitaires ralliés à sa cause.<sup>75</sup> Ainsi, le ralliement des Lotharingiens fit l'objet d'un pacte : Charles restitua par la suite aux évêques des biens d'églises qui leur avaient été confisqués.<sup>76</sup> Son hôte Advence fut le mieux payé, puisque son neveu Bertulf devint le candidat de Charles pour l'archevêché de Trèves.

Le troisième discours est celui d'Hincmar. Il avait la tâche difficile d'expliquer pourquoi on sacrât Charles une seconde fois et pourquoi lui, archevêque de Reims, officiait dans la province de Trèves. On voit tout ce que ce sacre précipité a de problématique. De son célèbre discours, peu d'aspects nous concernent directement. D'abord, dit Hincmar, Charles ne règne que sur « une partie du royaume » : l'unité politique de l'espace franc est encore solidement ancrée. Ensuite, les rois de l'Antiquité, dit Hincmar, portaient une couronne pour chacun

<sup>73</sup> Grat/Vieillard/Clemencet (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 872, 187.

<sup>74</sup> Jackson (Ed.), *Ordines coronationis Franciae*, 99–100 : *deprecantes ipsius misericordiam ut daret nobis regem ac principem secundum cor suum [...] quem ipse ad salutem et profectum nostrum praescitum et electum atque praedestinatum habebat secundum misericordiam suam. Quia denique voluntatem Dei [...] videmus hunc regni huius heredem esse legitimum [...], videtur nobis, si vobis placet, ut sicut post illius verba vobis manifestabimus, signo certissimo demonstramus, quia illum a Deo electum et nobis datum principem credimus, et eidem.*

<sup>75</sup> Jackson (Ed.), *Ordines coronationis Franciae*, 100–101.

<sup>76</sup> Parisot, *Le royaume de Lorraine I*, 348–349.

de leurs royaumes<sup>77</sup> : à leur exemple, Charles devait répéter la cérémonie du couronnement et du sacre pour la Lotharingie.<sup>78</sup>

Les discours de la cérémonie de Metz montrent que ce deuxième sacre n'avait rien de naturel. Ils montrent ensuite de quelle manière les partisans de Charles se sont dédouanés des accusations de parjure et d'illégalité : par une rhétorique de l'élection divine. Les discours d'Advence et d'Hincmar insistent lourdement sur le caractère providentiel de l'arrivée fulgurante de Charles, « choisi par Dieu » et « donné par Dieu » à la Lotharingie.<sup>79</sup> Les évêques présentent le sacre comme le fruit d'une élection unanime, préparée par le jeûne et la prière.<sup>80</sup> Rien n'est plus faux, puisqu'il n'y a que quatre évêques lorrains à Metz, avec trois évêques occidentaux, ce qui fait une assemblée minuscule.<sup>81</sup> Charles et ses partisans étaient conscients qu'ils violaient les traités et qu'il n'y avait d'autre choix que de puiser directement, par le sacre, à la source de toute légitimité : Dieu. Charles, le Carolingien le plus ambitieux des décennies 860–870, eut de nouveau recours à cette rhétorique de « l'homme providentiel » lors de la succession de Louis II en 875, nous le verrons.

### *2.3 La mémoire de Verdun et l'entrée en scène du pape*

En partageant le royaume de leur neveu à Meerssen en 870, Charles et Louis violent les pactes de la Confraternité qui faisaient de Louis II d'Italie le successeur légitime. Comment le partage de Meerssen fut-il reconnu par l'Europe franque ? Pour répondre, la perspective à adopter est celle du pape Hadrien II (867–872). Celui-ci est décidé à défendre les intérêts de son plus proche allié, l'empereur Louis II, et intervient énergiquement dans la succession de Lotharingie.<sup>82</sup> Son intervention démontre que les traités ont gardé toute leur force.

Depuis 858, le pape tend de plus en plus à jouer le rôle d'arbitre des conflits entre Carolingiens. En 865, Lothaire II, empêtré dans son divorce avec Theutberge, obtient du pape Nicolas I<sup>er</sup> qu'il écrive à Louis le Germanique et Charles le Chauve pour les dissuader de leurs projets de partage de son royaume.<sup>83</sup> Le successeur de Nicolas, Hadrien II, sent à son tour venir l'orage. Le 12 février 868, à peine entré en charge, il adresse une première lettre d'avertissement à Louis le Germanique. Il s'autorise de sa position de pasteur pour prévenir la discorde

---

<sup>77</sup> Jackson (Ed.), *Ordines coronationis Franciae*, 105. Cf. I Macabées 11, 13.

<sup>78</sup> Le récit des annales de Fulda : *Kurze* (Ed.), *Annales Fuldenses* (MGH SS rer. germ. 7), 869, 69, comme le discours d'Hincmar, confirme que Charles s'est fait sacrer à Metz en tant que roi de Lotharingie, disposant dorénavant de deux couronnes.

<sup>79</sup> Jackson (Ed.), *Ordines coronationis Franciae*, 100.

<sup>80</sup> Jackson (Ed.), *Ordines coronationis Franciae*, 99.

<sup>81</sup> Parisot, *Le royaume de Lorraine* 1, 346.

<sup>82</sup> Lapôtre, *L'Europe et le Saint-Siège*, 224 ; Fried, *Laienadel und Papst*, 371.

<sup>83</sup> Grat/Vieilliard/Clemencet (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 865, 117.

semée par le diable.<sup>84</sup> L'appel reste général : Louis le Germanique, poussé par de mauvais conseillers, ne doit pas revendiquer ou envahir un royaume qui n'est pas le sien.<sup>85</sup> Hadrien considère Louis II d'Italie comme l'héritier légitime de son frère Lothaire II. Pour finir, il menace à mots couverts son destinataire d'excommunication. Charles reçut une lettre similaire, perdue.<sup>86</sup>

Lothaire II meurt en août 869. Après avoir envahi son royaume, Charles reçoit les envoyés d'Hadrien II, Paul de Piacenza et Léon de Sabine, au palais lorrain de Gondreville en novembre.<sup>87</sup> Avec eux, le comte du palais d'Italie Boderad apporte une protestation de Louis II : pape et empereur font front commun. C'est en tout quatre lettres, rédigées à Rome le 5 septembre, que reçoivent ainsi Charles et son entourage : la première aux ducs et comtes, la deuxième aux évêques, la troisième à Hincmar de Reims, et la quatrième aux grands de Lotharingie.<sup>88</sup> La première interdit l'invasion aux ducs et comtes. Le contenu est partiellement repris de la lettre de l'année précédente à Louis le Germanique, mais le pape ajoute que le royaume de Lothaire II, « conformément à toutes les lois », doit revenir à Louis II.<sup>89</sup> En d'autres termes, Hadrien se prononce pour l'*Eintrittsrecht* de la Confraternité. Il est « injuste » (*iniquum*) que des frères, Charles et Louis, enfrennent les « serments terribles » prêtés lors du partage du royaume entre eux et leurs neveux.<sup>90</sup> Il convient de respecter ces serments et de s'entraider. Charles est sacrilège en privant son neveu, Louis II, de l'héritage paternel : si le moindre dignitaire de Charles lui conseille l'invasion de la Lotharingie, qu'il se sache anathème.

Le contenu des lettres aux évêques de Francie occidentale et à Hincmar est sensiblement le même.<sup>91</sup> Il les adjure de contrecarrer l'influence des conseillers de Charles et espère qu'aucun d'entre eux ne s'est mêlé au projet d'invasion. Il n'est question ici que du droit héréditaire de Louis II, et plus de Verdun. Enfin, Hadrien écrit aux Lotharingiens de respecter le bon droit de Louis II. Il n'y a donc que dans la lettre aux Grands de Francie occidentale, parmi celles du 5 septembre, que paraît le respect du traité de Verdun. C'est la succession patrilinéaire, favorisant Louis II, qui tient le devant de la scène. Comme en 858, le pape

<sup>84</sup> Perels (Ed.), Hadriani II papae epistolae, in: MGH Ep. 6, n°6, 702–704.

<sup>85</sup> Perels (Ed.), Hadriani II papae epistolae, in: MGH Ep. 6, 703 : *unusquisque vestrus suo iure contentus quae alterius sunt usurpare non temptet nec invadere quocumque modo nitatur.*

<sup>86</sup> Grat/Vieilliard/Clemencet (Ed.), Annales de Saint-Bertin, 868, 143. Voir Goldberg, *Struggle for Empire*, 294.

<sup>87</sup> Grat/Vieilliard/Clemencet (Ed.), Annales de Saint-Bertin, 869, 167.

<sup>88</sup> Perels (Ed.), Hadriani II papae epistolae, in: MGH Ep. 6, n°16–19, 717–724.

<sup>89</sup> Perels (Ed.), Hadriani II papae epistolae, in: MGH Ep. 6, 718.

<sup>90</sup> Perels (Ed.), Hadriani II papae epistolae, in: MGH Ep. 6, 718 : *Iniquum praeterea est, ut, quod fratres sibi mutuo pro integra inter se ac nepotes suos custodienda parte regnorum, quam singuli distincta sorte perceperant, iuramentis terribilibus sponponderant, impia praevaricatione violetur ....*

<sup>91</sup> Perels (Ed.), Hadriani II papae epistolae, in: MGH Ep. 6, n°17, 719–720.

insiste sur le « droit naturel » et sur son propre rôle de gendarme, menaçant les récalcitrants de l'excommunication.

L'entourage de Charles a fait l'autruche et n'a pas répondu à ces lettres. Le 27 juin 870, alors que le partage de la Lotharingie est déjà en négociation mais qu'Hadrien II, depuis Rome, n'en sait rien, il expédie une nouvelle rafale de lettres. Une lettre est adressée à Charles en personne.<sup>92</sup> Cette fois, l'argument de la reconnaissance et du traité de Verdun tient la place d'honneur. L'ancien royaume de Lothaire I<sup>er</sup> est dû à son fils Louis II. Charles viole le serment de Verdun par lequel il s'est engagé à ne pas envahir les royaumes de ses frères. Hadrien rappelle que le texte du traité de Verdun avait été envoyé à Rome pour y être approuvé par le pape et conservé dans ses archives : le pape l'a sous les yeux.<sup>93</sup> Pour mettre le comble à la confusion de Charles, il lui rappelle qu'en 858, en fuite devant son frère Louis, il avait adressé une lettre (cf. supra p. 84) au pape Nicolas I<sup>er</sup>, qu'Hadrien a aussi sous les yeux et qui accusait Louis de violer le traité de Verdun.<sup>94</sup> N'est-il pas coupable de fourberie, celui qui piétine les principes qu'il invoquait ? La faute de Charles est d'autant plus inexcusable qu'il a longtemps retenu les légats du pape l'année précédente et a négligé de lui répondre. Le reste de la lettre reproche à Charles son comportement indigne envers Louis II, qui se consume au combat contre les Sarrasins. Pour conclure, Charles est averti qu'il risque la damnation, mais Hadrien ne se risque pas à menacer un roi d'excommunication.

Cette salve comprend d'autres lettres. Hadrien II reproche à l'épiscopat de Charles de ne pas avoir écouté ses avertissements de l'année passée.<sup>95</sup> L'argument-clé est calqué sur sa lettre à Charles. Celui-ci commet un crime grave, le parjure : il viole le serment prêté jadis avec ses frères à Verdun. En l'aidant, ils risquent tous la damnation. Qu'ils le poussent donc à respecter maintenant les traités jurés avec ses frères.<sup>96</sup> Là encore, c'est le cœur de l'argumentation : il n'est guère question sinon que de rappeler les commandements de ne pas convoiter

<sup>92</sup> Perels (Ed.), Hadriani II papae epistolae, in: MGH Ep. 6, n°21, 724–726.

<sup>93</sup> Perels (Ed.), Hadriani II papae epistolae, in: MGH Ep. 6, 724 : *Numquid a mente excedit, quod vestra vestrorumque iuramenta sedi apostolicae destinata discussimus, roboravimus et in archivo nostro hodie illa recondita retinemus?* Le texte du partage de l'empire de Charlemagne en 806 avait également été envoyé au pape : Friedrich Kurze (Ed.), *Annales regni francorum* (MGH SS rer. germ. 6), Hanovre 1895, 121. Ces traités mis par écrits sont un argument de plus contre la thèse, « althoffienne », de Schulz, Überlegungen, que Meersen n'a pas fait l'objet d'une mise par écrit.

<sup>94</sup> Perels (Ed.), Hadriani II papae epistolae, in: MGH Ep. 6, 725 : *Cum fratribus nostris post Fontanicum bellum in unum convenimus et inter nos divisione regnorum facta pacem fecimus et iureiurando iuravimus quod nemo nostrum regni alterius metas invaderet. Nunc autem regno meo iuramentis spretis invaso atque sublato misereatur vester apostolatus ...*

<sup>95</sup> Perels (Ed.), Hadriani II papae epistolae, in: MGH Ep. 6, n°22, 726–727.

<sup>96</sup> Perels (Ed.), Hadriani II papae epistolae, in: MGH Ep. 6, 727 : *Redite ergo ad vos, dilectissimi, et olim foedera inter seniores vestrum fratresque eius cum iuramentis habita, sed modo corrupta reformentur, sine cessationibus laborate.*

le bien de son prochain (Ex 20, 17) et de ne pas faire à ce dernier ce que l'on n'aimerait pas qu'il nous fasse (Mt 7, 12). Pour terminer, Hadrien les avertit que s'ils n'agissent pas, il se rendra lui-même au Nord des Alpes pour châtier les récalcitrants. Hadrien adresse aussi une lettre à Hincmar.<sup>97</sup> L'argument-clé est toujours les traités :

Qui sait mieux que toi que les fils de feu l'empereur Louis [le Pieux] se sont réunis et ont partagé le royaume, puis se sont engagés les uns envers les autres par un serment à ne pas usurper ou envahir le royaume de l'un de leurs frères ? Et voici que le roi Charles, piétinant ces serments, a envahi le royaume qui est dû à son fils, l'empereur sérénissime [Louis II], après la mort de l'empereur Lothaire [I] : il a violé la foi qu'il lui devait.<sup>98</sup>

Hincmar doit admonester Charles de mettre un terme à ce parjure. S'il refuse, il doit l'excommunier ; Hadrien II n'hésitera pas à se rendre en Gaule chercher vengeance. La dernière lettre de la série, aux fidèles laïcs, est extrêmement proche de la lettre aux évêques : Charles s'est parjuré du serment prêté avec ses frères et les fidèles doivent travailler à renforcer les traités passés plutôt qu'à les corrompre.<sup>99</sup>

Ce même jour, le 27 juin 870, Hadrien II adresse à l'entourage de Louis le Germanique deux lettres. Il félicite Louis d'avoir eu la constance de respecter la foi promise à Verdun et de n'avoir pas envahi le royaume de Lothaire, contrairement à son frère.<sup>100</sup> Il s'émeut du parjure dont Charles s'est rendu coupable. Il demande à Louis de montrer à ses légats, d'abord envoyés à sa cour, le chemin du royaume de Charles. Si celui-ci reste sourd à leurs avertissements, il sera jugé en concile et lui, Hadrien, le fera condamner : voilà précisée la menace à peine esquissée dans les lettres envoyées à l'Ouest. La seconde lettre est adressée aux évêques de Louis.<sup>101</sup> Il les félicite d'avoir conseillé à leur roi de garder intacts les traités jurés par les Carolingiens et de faire régner la concorde entre lui et Louis II.<sup>102</sup> Les évêques de Charles le Chauve, eux, ont souillé leur foi par le parjure. Il semble enfin qu'Hadrien ait expédié des lettres similaires aux évêques de Lotharinge.<sup>103</sup>

<sup>97</sup> Perels (Ed.), Hadriani II papae epistolae, in: MGH Ep. 6, n°23, 727–729.

<sup>98</sup> Perels (Ed.), Hadriani II papae epistolae, in: MGH Ep. 6, 728 : *Quis igitur melius te novit, quod filii quondam Hludouuici imperatoris in unum convenientem regnum inter se dividerunt iureque iurando sibi invicem promiserunt ut nullus eorum regnum alterius fratris sibi usurparet aut omnino pervaderet ? Et tunc Karolus rex iuramentis illis contemptis regnum, quod Hlotario imperatore defuncto domino serenissimo imperatori filio eius debetur invasit et fidem debitam violavit.*

<sup>99</sup> Perels (Ed.), Hadriani II papae epistolae, in: MGH Ep. 6, n°24, 729–730.

<sup>100</sup> Perels (Ed.), Hadriani II papae epistolae, in: MGH Ep. 6, n°25, 730–732 (731) : *sed et laudanda est plane vestra constantia, quae sui non inmemor fidem promissam merito custodivit et – velut frater vester Karolus [sous-entendu : fecit] – alterius regni iura [...] nec invasit nec concupivit.*

<sup>101</sup> Perels (Ed.), Hadriani II papae epistolae, in: MGH Ep. 6, n°26, 732.

<sup>102</sup> Perels (Ed.), Hadriani II papae epistolae, in: MGH Ep. 6, 732 : *Gratias agimus Deo omnipotenti pro vobis, quia [...] ut foedera inter eos habita inconvulsa consistant suadere curatis.*

<sup>103</sup> Rudolf Schieffer (Ed.), Die Briefe des Erzbischofs Hinkmar von Reims (MGH Ep. 8.2), vol. 2. Wiesbaden 2018, n°278, 384.



C'est ainsi une véritable rafale de lettres sur le respect des traités, et en priorité de Verdun, qu'Hadrien expédie le 27 juin. Vite informé du projet de partage, Hadrien II expédie dès le 15 juillet 870 de nouvelles lettres, dont seul un fragment subsiste.<sup>104</sup> Ce n'est qu'après le partage de Meerssen que Louis le Germanique reçoit, au palais d'Aix, les légats du pape et de Louis II, qui font valoir les droits de l'empereur. Sans que l'on ait plus de détail sur sa réaction, il les renvoie à Charles, qui les reçoit le 9 octobre à Saint-Denis. Celui-ci s'agace beaucoup des menaces romaines et expédie à Rome une délégation menée par Anségise, abbé de Saint-Mihiel, avec une lettre et de somptueux cadeaux pour apaiser saint Pierre.<sup>105</sup>

La lettre de Charles est perdue, ce qui, pour notre sujet, est bien dommage. Pour avoir une idée de la façon dont il justifia le partage de Meerssen, on doit s'appuyer sur un texte voisin : la réponse d'Hincmar. Mais auparavant, résumons. Hadrien II fait valoir avec véhémence son rôle de gendarme des traités ; il se déclare prêt à se rendre au Nord des Alpes, à présider un concile d'arbitrage (la même procédure que celle proposée par la lettre synodale de novembre 858) et brandit la menace de l'excommunication. Mais il met en branle deux séries d'arguments différents. En 869, sa rafale de lettres s'appuie surtout sur le « droit naturel » ; celle de 870 s'appuie sur le respect des traités et le parjure des oncles de Louis II. Jamais encore n'avaient été aussi étroitement associés le respect des traités de la Confraternité, la reconnaissance mutuelle entre Carolingiens, et les velléités d'arbitrage du pape, appuyées sur la sanction d'excommunication ; toutes menaces que les rois décident d'ignorer superbement.

#### 2.4 La réponse d'Hincmar à Hadrien I<sup>er</sup> (870)

Hincmar reçoit la seconde lettre d'Hadrien II des mains des légats le 19 octobre 870.<sup>106</sup> On ne commentera, de sa réponse concertée avec d'autres évêques, que la question qui nous intéresse : comment l'entourage de Charles a-t-il justifié la violation des traités ?<sup>107</sup> Hincmar, qui avait un intérêt direct à l'annexion du royaume de Lothaire II (réunifier sa province ecclésiastique<sup>108</sup>), commence par se justifier lui-même, car le pape l'a accusé de mal conseiller le roi. Il affirme avoir transmis sa lettre du 5 septembre 869 aux évêques de Francie occidentale, probablement dès 869, puis l'avoir lue en public à l'assemblée d'Attigny en juin 870.<sup>109</sup> Il dit avoir remontré à Charles, avec Eudes de Beauvais, les objections du pape en présence des légats pontificaux, au grand déplaisir du roi et en pure perte.<sup>110</sup> Puis

<sup>104</sup> *Perels* (Ed.), *Hadriani II papae epistolae*, in: MGH Ep. 6, n°27, 733.

<sup>105</sup> *Arnaldi*, *Natale* 875, 50–51.

<sup>106</sup> *Schiefer* (Ed.), *Die Briefe Hinkmars* (MGH Ep. 8.2), n°278, 381–394.

<sup>107</sup> *Devisse*, *Hincmar* I, 454–459 (spéc. 458 note 599).

<sup>108</sup> *Devisse*, *Hincmar* I, 459.

<sup>109</sup> *Schiefer* (Ed.), *Die Briefe Hinkmars* (MGH Ep. 8.2), n°278, 383.

<sup>110</sup> *Schiefer* (Ed.), *Die Briefe Hinkmars* (MGH Ep. 8.2), n°278, 391.



il a rédigé à ce sujet un mémoire (*scedula*), qu'il transcrit en intégralité, et qu'il a porté à la connaissance de Charles, de Louis et de leurs évêques, entre le pacte d'Aix-la-Chapelle en mars et le partage de Meerssen en août.<sup>111</sup> Il précise qu'il n'a pris aucune part aux serments d'Aix : c'est d'autant plus crédible qu'il les qualifie de « serment boiteux » dans ses annales.<sup>112</sup> En effet, dès après le sacre de Metz, Hincmar semble se désolidariser du projet de Charles de conquérir l'intégralité de la Lotharingie.

Hincmar, comme dans le *De fide Karolo servanda* que nous verrons plus loin, manie le discours indirect pour transmettre à son destinataire, par ouï-dire, l'opinion de son entourage. Un passage figurant dans le mémoire transmis à Charles, Louis et leurs fidèles, reflète certainement l'état d'esprit de l'entourage des deux rois en 870. Hincmar ajoute ces quelques mots aux remontrances du pape qu'il vient de résumer :

J'entends dire par beaucoup de monde qu'il a été convenu par des serments mutuels entre nos princes, nos seigneurs rois glorieux, que ce royaume serait partagé à parts égales entre eux, qui s'en affirment les héritiers ; que si ce serment n'avait pas été prêté, comme beaucoup l'affirment, il y aurait déjà un conflit entre les peuples qui leur sont soumis ; et que si l'on ne respecte pas ce serment, les conflits et les combats entre eux vont ressurgir, comme après la mort du seigneur empereur Louis [le Pieux] ; et qu'il en résultera un énorme massacre parmi le peuple, et la perte de leurs âmes, à un niveau irréparable.<sup>113</sup>

Selon les voix relayées par Hincmar, la pratique du partage à parts égales serait le meilleur moyen d'éviter la guerre civile. Il décrit ici plusieurs ordres de légitimité : les serments en font partie, mais également la volonté du pape (elle-même motivée par le respect du traité de Verdun) et le réalisme politique (empêcher la guerre civile et défendre le royaume contre les Normands). Il recule devant ce dilemme et se refuse à trancher.<sup>114</sup> Les mêmes phénomènes sont à l'œuvre qu'en

<sup>111</sup> Schiefer (Ed.), *Die Briefe Hinkmars* (MGH Ep. 8.2), n°270, 375–376 et n°278, 384–385. Les éditeurs situent la *scedula* après le partage Meerssen en interprétant la référence à un serment entre Louis et Charles (*iuramenta inter reges facta*, 383 ; *mutuis sacramentis firmatum et firmitas*, 384) comme celui de Meerssen. Il s'agit pourtant, comme Schrörs l'avait vu, des serments d'Aix-la-Chapelle du mois de mars préparant le partage, cf. 384 : *ut inter eos [...] aequa divisio de ipso regno fiat*. Le partage n'a pas encore eu lieu. Il est très probable qu'Hincmar remit sa *scedula* aux douze *missi* de Louis le Germanique à Attigny.

<sup>112</sup> Schiefer (Ed.), *Die Briefe Hinkmars* (MGH Ep. 8.2), 383 : *sine me facta. Grat/Vieillard/Clemencet* (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 870, 169.

<sup>113</sup> Schiefer (Ed.), *Die Briefe Hinkmars* (MGH Ep. 8.2), 384 : *Sed et per multos et a multis audio divulgatum inter principes nostros, domnos scilicet et reges gloriosos, mutuis sacramentis firmatum ut inter eos, qui se dicunt ispius regni esse hæredes, aequa divisio de ipso regno fiat. Quae firmitas, si facta non fuisset, ut multi adfirmant, iam seditio inter populos illis subiectos exorta fuisset. Et si ipsa firmitas executata non fuerit, proelia et seditiones, sicut iam fuerunt post obitum domni Hludouuici imperatoris, inter eos exurgunt et maxima strages populi ac perditio animarum inde proveniet, quae postea emendari non poterit.*

<sup>114</sup> Schiefer (Ed.), *Die Briefe Hinkmars* (MGH Ep. 8.2), 385 : *nulli diffinitioni audeo consentire.*

858 : les traités ne sont qu'un principe parmi d'autres de la diplomatie ; ils n'en restent pas moins un principe à part entière.

L'objection maîtresse d'Hadrien II, dans les lettres du 27 juin, est le serment de Verdun, violé par Charles. La justification de cette violation est évidemment d'un intérêt crucial. Hincmar rétorque à ce sujet que son roi « a un autre avis » et qu'il s'estime dans la légalité, car la partie du royaume qui vient de lui échoir à Meerssen lui a été jadis attribuée par Louis le Pieux, avec l'accord de l'assemblée des Francs. Bien plus : son frère défunt Lothaire, dont les dernières volontés sont au centre de l'attention en 870, avait juré ce partage.<sup>115</sup> Hincmar fait référence au partage de Worms de 839, qui attribuait à Charles la partie occidentale de l'empire et à Lothaire sa partie orientale.<sup>116</sup> On a déjà vu, en 858–859, Charles et son camp s'appuyer sur le partage de Worms en rappelant que son royaume lui avait été donné par son père (cf. supra p. 82). Il oppose donc, à un partage juré, un autre partage juré. La frontière du royaume dévolu à Charles en 839 suivant la Meuse et la Saône : c'est approximativement celle de Meerssen.

Charles n'agit certainement pas ici selon la rationalité de valeur wébérienne, soucieux avant tout du respect de la parole donnée. En revanche, il est soucieux de sauver les apparences de la légalité et d'exploiter toutes les ressources du droit et de la foi jurée. Le déroulement de sa campagne de 869 montre avec quel sérieux ces principes étaient envisagés par tous : à l'Est de Metz, Charles n'a pu engranger aucun ralliement.<sup>117</sup> Dès lors, la référence au partage de 839 a dû désarmer bien des esprits inquiets du parjure ou du désordre. Les nouveaux fidèles de Charles étaient des hommes dont les pères lui avaient déjà juré fidélité trente ans plus tôt, ou qui l'avaient fait eux-mêmes.

Enfin, la lettre d'Hincmar évoque les motivations des fidèles laïcs, qui relèvent bien de la *Realpolitik*. La Lotharingie, disent-ils, n'a pas besoin d'un roi lointain comme Louis II, mais d'un roi proche, comme Louis et Charles. Ils remettent le pape à sa place : une saine répartition des rôles voudrait que les prêtres laissent les laïcs défendre l'Église et gérer le royaume sans les menacer intempestivement d'excommunication, sinon on cessera de les écouter.<sup>118</sup> Les laïcs, ajoute finement Hincmar, ont sur les anciens traités, les serments et le parjure une opinion qu'il

---

<sup>115</sup> Schiefer (Ed.), *Die Briefe Hinkmars* (MGH Ep. 8.2), 385 : *Reverentiae vestrae debita humilitate respondeo, quoniam etsi ita esse ut scribitis scirem, cum ipse rex Karolus ita esse non confiteatur, nec legali vel regulari iudicio inde convictus appareat et multis attestantibus fateatur hanc regni partem sibi a patre Hludouico Augusto consensu tam episcoporum quam ceterorum procerum totius imperii traditam et a fratre Hlotario sacramento publice confirmatam ...* Goldberg, *Struggle for Empire*, 298, estime que le partage qui sert de base à celui de Meerssen est celui d'Aix de mars 842 : c'est possible, mais Nithard n'en a pas gardé le texte. De bien plus de poids, pour Charles, est le partage de Worms de 839, auquel il fait plusieurs fois référence, contrairement à celui d'Aix qui a été vite oublié.

<sup>116</sup> Parisot, *Le royaume de Lorraine* 1, 338.

<sup>117</sup> Grat/Vieilliard/Clemencet (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 869, 167.

<sup>118</sup> Schiefer (Ed.), *Die Briefe Hinkmars* (MGH Ep. 8.2), 389.

n'estime pas de son rôle de faire connaître à Hadrien ; autrement dit, ils ne s'en soucient guère.<sup>119</sup> On devine qu'ils se sont ralliés au roi voisin, le long de frontières traversées par les réseaux d'alliance et de parenté, et attendent une récompense.<sup>120</sup>

Puisque le pape revendique le rôle de « gendarme des traités », en appelle à un concile général et menace les récalcitrants d'excommunication, Hincmar lui rappelle que pendant les conflits armés des décennies précédentes, jamais un pape n'a osé menacer un roi comme Hadrien l'a fait.<sup>121</sup> Il se dégage de sa lettre une répartition claire des tâches entre les évêques et les rois. À ces derniers seulement échoit le gouvernement de la « république ».<sup>122</sup> Les premiers doivent se cantonner, comme lui-même en 858, à une admonition prudente. Cette position est aussi celle de Charles le Chauve dans ses lettres à Hadrien II de l'année 871 : au nom de la doctrine gélasienne, le pape doit abandonner le gouvernement de l'État aux rois et se borner, s'il les estime en situation de péché, à les admonester.<sup>123</sup> Ces rappels d'Hincmar montrent à quel point l'entrée en scène de la papauté comme gendarme des traités est une nouveauté.

En définitive, en 870 comme en 858, l'aristocratie est peu sensible au respect aveugle des traités de la Confraternité et aux menaces d'excommunication. Elle privilégie des impératifs plus réalistes : partager équitablement pour éviter un conflit armé, donner à la Lotharingie des rois capables de la défendre. En revanche, Hincmar, comme d'autres évêques, s'avère sensible à l'argument des traités et aux menaces du pape. Les évêques de Lotharingie, dans une lettre datant de 865–867, écrivaient que le respect des traités de la Confraternité avait permis de préserver la paix et d'éviter un nouveau Fontenoy.<sup>124</sup> L'opinion semble divisée entre clercs et laïcs sur les principes de la reconnaissance.

### 2.5 La difficile reconnaissance du partage de Meersen

Le partage de Meersen ne met pas un terme à la succession de Lotharingie : car il reste encore à le faire reconnaître par tous. C'est ici un nouveau problème de reconnaissance qui s'ouvre. Charles le Chauve, d'abord, entreprend de soumettre la partie de la Provence qui lui est échue. Et cela ne va pas de soi, car le comte Girard de Vienne, l'homme fort de la région, ne reconnaît pas le partage. Ici

<sup>119</sup> Schieffer (Ed.), *Die Briefe Hinkmars* (MGH Ep. 8.2), 389 : *Et alia de iuramentis et periuriis et de tyrannide, de quibus scripsistis, sed et de firmitatibus, quae inter reges nostros factae fuerunt, et de seditionibus, quae pro illo regno exortae fuerunt, et ad internationem multorum pervenirent, nisi ipsae firmitates executae fuissent, nobis dicunt, quae vestrae auctoritati mandare nobis non convenit.*

<sup>120</sup> Parisot, *Le royaume de Lorraine* 1, 340–341.

<sup>121</sup> Schieffer (Ed.), *Die Briefe Hinkmars* (MGH Ep. 8.2), 387–388.

<sup>122</sup> Schieffer (Ed.), *Die Briefe Hinkmars* (MGH Ep. 8.2), 392.

<sup>123</sup> MGH Conc. 4, 528–547.

<sup>124</sup> MGH Conc. 4, 200 : *Nunquid igitur pro nihilo sunt ducenda illa statuta, pacta et iuramenta inter ipsos reges toties confirmata ?*

intervient un indice : les datations de chartes par années de règne. Elles sont la forme la plus élémentaire de reconnaissance de souveraineté au Moyen Âge<sup>125</sup>. Dès le mois de novembre 869, à Vienne, en Provence, le notaire Bertrannus datait une charte de la « première année du règne de notre seigneur le roi Charles après son neveu Lothaire »<sup>126</sup> : il avait aussitôt reconnu le sacre de Metz. Des prélats de Lotharingie : les archevêques de Lyon et Besançon et les évêques de Grenoble, Metz, Toul, Cambrai, Liège et Verdun participent (certains représentés par un vicaire), en juin 870, avant Meerssen, au concile d'Attigny pour juger un évêque occidental, Hincmar de Laon, devant Charles le Chauve : c'est toute la sphère pro-Charles le Chauve qui est présente<sup>127</sup>. Cependant, à Vienne en avril 870, pendant les négociations qui mèneraient à Meerssen, le comte Girard date son plaid de « la première année de la mort du roi Lothaire » : lui ne reconnaît aucun successeur.<sup>128</sup> Cette attitude persista après la conclusion de Meerssen : Charles dut assiéger Vienne et n'y fit son entrée que le 24 décembre, contraignant Girard au départ.<sup>129</sup>

L'abbaye de Gorze est située dans le *pagus* de Scarponais attribué à Charles à Meerssen, mais dépend de l'évêque de Metz, sujet de Louis. Cette marge représente un observatoire idéal des suites de la crise de 869–870. À Gorze, on date encore les chartes de la mort de Lothaire II en 871, plusieurs mois après Meerssen<sup>130</sup>. Ces tergiversations contribuent à expliquer le succès des révoltes du fils de Charles, Carloman, dont les bases étaient en Lorraine et dans le Jura.<sup>131</sup> Ensuite, à Metz même, on date les chartes de Louis le Germanique en 874/876 ; en revanche, à Gorze, le 29 octobre 875, une charte est datée de la sixième année « après le décès de Lothaire » du règne en *Francia* de Charles le Chauve, pourtant parti conquérir l'Italie.<sup>132</sup>

<sup>125</sup> Parisot, Le royaume de Lorraine 1, 382–384.

<sup>126</sup> *Auguste Bernard/Alexandre Bruel* (Ed.), Recueil des chartes de l'abbaye de Cluny, vol. 1. 802–954, Paris 1876, n°12, 15 : *anno primo regnante domno nostro Karolo rege post nepoti suo Lotario regnante* [sic].

<sup>127</sup> MGH Conc. 4, 388.

<sup>128</sup> *Bernard/Bruel* (Ed.), Recueil des chartes de Cluny 1, n° 15, 20 : *anno primo co [quo] Lotarius rex obiit*. Commenté par Parisot, Le royaume de Lorraine 1, 383.

<sup>129</sup> *Grat/Vieilliard/Clemencet* (Ed.), Annales de Saint-Bertin, 870–871, 178–179.

<sup>130</sup> *Armand d'Herbomez* (Ed.), Cartulaire de l'abbaye de Gorze, ms. 826 de la bibliothèque de Metz (Mettensia 2), Paris 1898, n°65, 118–119 : *anno ab incarnatione Domini DCCCLXXI [...], anno II post obitum Lotharii regis*. Parisot, Le royaume de Lorraine 1, 382, en tirait déjà cette conclusion : « En 871, il semblerait donc qu'à Gorze on ne reconnût aucun souverain, ni Louis, ni Charles ». Il ajoute (note 5) qu'alors que Charles le Chauve fit battre monnaie dans vingt-cinq ateliers lorrains, Louis le Germanique semble n'y avoir battu monnaie qu'à Trèves.

<sup>131</sup> *Nelson*, Charles the Bald, 226–231 ; *Grat/Vieilliard/Clemencet* (Ed.), Annales de Saint-Bertin, 871, 179–181.

<sup>132</sup> *D'Herbomez* (Ed.), Cartulaire de l'abbaye de Gorze, n°67 (Gorze, dans le Scarponais), 122–123, le 29 octobre 875, deux mois après la mort de Louis II d'Italie : *anno VI regnante Karolo rege post decessum Lotarii junioris in Francia*. Comparer à la charte n°69 (Metz), 127 : *Facta precaria anno VI adeptionis regni Ludovici gloriosissimi regis*. Ces chartes avaient déjà attiré l'at-

Le pape Hadrien II n'a pas non plus reconnu Meerssen. Si l'on ne dispose pas d'autres lettres de sa part sur la Lotharingie, après celles de juillet 870 (cf. supra p. 93), on dispose d'une lettre de son successeur Jean VIII, écrite entre son élection en décembre 872 et mai 873.<sup>133</sup> Il y admoneste Charles pour avoir « dérobé ce qui ne [lui] appartenait pas » et violé le « droit paternel et fraternel » de Louis II.<sup>134</sup> Jean inscrit sa politique dans la continuité de celle de son prédécesseur ; héritant de son « siège », il hérite aussi de ses « préoccupations »<sup>135</sup> ; à la tête de l'Église, sa tâche est de faire respecter le jugement de son prédécesseur.<sup>136</sup> Si Charles continue de négliger ses avertissements, Jean mettra à exécution le projet d'Hadrien ; il viendra en Francie « donner le bâton » à ceux qui n'auront pas écouté ses avertissements.<sup>137</sup> Au premier semestre 873, la papauté n'avait toujours pas reconnu le partage de Meerssen !

L'année suivante, Jean VIII écrit aux fils de Louis le Germanique, Louis III et Charles le Gros, qui gouvernent la part de Lotharingie échue à leur père. Il s'agace qu'ils « retiennent indûment » ces territoires « contre toute justice ». Ils sont dus, « par droit paternel et fraternel » (même expression que dans la lettre précédente), à Louis II. Cette fois, le pape ajoute une référence explicite au traité de Verdun :

Ignorez-vous donc que les rois, aussi bien l'empereur Lothaire que notre cher fils Louis, votre père, et Charles, ont fait un partage entre eux, en prévoyant qu'ils respecteraient leurs frontières respectives et celles de leurs fils, observeraient une amitié mutuelle et que nul ne chercherait à prendre la part de son frère ? Ils ont juré cela à cette époque non seulement par des mots, mais par un jurement, et ils décidèrent unanimement, pour qu'il soit inamovible, d'envoyer ce jurement au siège apostolique, afin que celui-ci en soit le témoin et le juge à l'avenir ; non seulement il est encore conservé dans les archives de notre église, mais en plus, pour que ce pacte soit respecté de manière plus ferme et plus rigoureuse, un synode l'a confirmé. Vous devriez donc avoir honte, et même peur, en parjurant le nom

---

tention de *Parisot*, Le royaume de Lorraine 1, 380–382 (qui ne disposait hélas pas des datations du cartulaire de Gorze, édité par d'Herbomez).

<sup>133</sup> *Erich Caspar* (Ed.), *Fragmenta registri Iohannis VIII papae*, in: *Epistolae karolini aevi* 5 (MGH Ep. 7), Berlin 1928, n°6, 276–277.

<sup>134</sup> *Caspar* (Ed.), *Fragmenta registri Iohannis VIII* (MGH Ep. 7), 276 ; *Avidius et ardentius solito, que tua non fuerant, surripuisti et tibimet inflectere voluisti, adeo ut regnum pie recordationis Lotharii quondam Christianissimi principis, quod dilectissimo filio nostro piissimo imperatori Ludovico ex paterno vel fraterno iure debetur, hactenus teneas ....*

<sup>135</sup> *Caspar* (Ed.), *Fragmenta registri Iohannis VIII* (MGH Ep. 7), 276 : *Nos qui eius sollicitudinis divina providentia sicut sedis facti sumus heredes te salubribus monendum affatibus ducimus ....*

<sup>136</sup> *Caspar* (Ed.), *Fragmenta registri Iohannis VIII* (MGH Ep. 7), 277 : *Non solum autem principatum, sed et pondus auctoritatis et tocius censuram iudicii atque digne factis animadversionis inferendæ consecuti summus qui non obaudiunt potestatem.*

<sup>137</sup> *Caspar* (Ed.), *Fragmenta registri Iohannis VIII* (MGH Ep. 7), 277 : *si necessitas imperarit, per nos accedentes, qui in spiritu lenitatis instruente audiri despiciuntur, in virga, ut apostolice fateamur, venientes auctore Deo supplebimus.*

du Seigneur, de vouloir faire maintenant de votre père, qui a juré cela avec eux, un ennemi de Dieu, lui qui est son ami.<sup>138</sup>

Si les fils de Louis le Germanique étaient tentés de conclure un pacte avec quiconque au sujet de la Lotharingie, ou refusaient de le rendre à Louis II, Jean VIII les excommunierait comme parjures.<sup>139</sup> Ainsi, jusqu'à la mort de Louis II en 875, la papauté a suivi une politique de non-reconnaissance du partage de Meerssen, en invoquant le « droit naturel » et le traité de Verdun.

On peut être frappé de voir Jean VIII exonérer complètement Louis le Germanique et accabler ses fils : si ceux-ci retiennent la part de Louis II, « ce n'est pas de [la] volonté [de Louis le Germanique] et il n'a peut-être pas part à ce péché ». <sup>140</sup> Pour expliquer cette incongruité, il faut se plonger dans la politique de reconnaissance de Louis le Germanique lui-même, pour découvrir que lui aussi (comme l'avaient déjà bien vu Ernst Dümmler et Robert Parisot<sup>141</sup>) n'a considéré Meerssen que comme un arrangement temporaire, destiné, comme le rapportait Hincmar, à éviter un conflit grave.

Une nouvelle fois, ce sont les diplômes royaux qui en donnent un indice. Lorsqu'il avait envahi le royaume de Charles en 858, Louis n'avait pas fait mystère de ses intentions. Un diplôme royal daté du 7 décembre 858 et rédigé à Attigny claironne : « la 26<sup>e</sup> année de règne du seigneur Louis en Francie orientale, sa première année en Francie occidentale ». <sup>142</sup> Charles n'a pas manqué d'en faire autant en 869, et en se proclamant, dans ses diplômes, successeur de Lothaire II dès le jour du sacre de Metz.<sup>143</sup> En revanche, après Meerssen, Louis (qui ne s'est même pas fait couronner roi de son « nouveau royaume ») s'abstient de dater ses diplômes de la succession de Lotharingie : seul un diplôme du 25 novembre 875,

<sup>138</sup> Caspar (Ed.), *Fragmenta registri Iohannis VIII* (MGH Ep. 7), n°41, 297 : *An ignoratis, quod tam ipse Lotharius imperator et dilectus filius noster Ludovicus genitor vester atque Karolus reges inter se divisionem fecerint, ut sibi et filiis suis singulas metas ad invicem conservantes et amicitiam mutuam custodierint et nemo eorum fraternam sortem transiliret? Quod non verbis sed etiam iuramento sunt tempore illo polliciti ipsumque iuramentum, ut removeri non posset, sedi apostolice, ut illa super hoc esset posteriori tempore testis et iudex, unanimiter transmiserunt et non solum in archivo nostrae ecclesiae nunc manet reconditum, verum etiam, ut validius robustiusque pactum ipsum iureiurando habitum permaneret, sinodica conventio diffinivit. Unde vel pudeat vos, immo perterreat, quod genitor vester Christianissimus rex simul cum illis iuraverit et nunc velit ut de amico Dei inimicus, quod absit, nomen Domini peierando constituatur.*

<sup>139</sup> Caspar (Ed.), *Fragmenta registri Iohannis VIII* (MGH Ep. 7), 298 : *Ne tacendo peiuris favere videamur, si, quod absit, pro contrarietate regni domni imperatoris cum aliquo homine pactum quodcumque pepigeritis [...], sciatis vos auctoritate apostolica communione ecclesiastica sicut contemptores atque peiuros privatos.*

<sup>140</sup> Caspar (Ed.), *Fragmenta registri Iohannis VIII* (MGH Ep. 7), 297 : *Verutamen ille, qui non est sue voluntatis, ab hoc nevo peccati erit fortassis immunis ...*

<sup>141</sup> Dümmler, *Geschichte* 2, 307–308 ; Parisot, *Le royaume de Lorraine* 1, 380–383.

<sup>142</sup> Paul Kehr (Ed.), *Die Urkunden der deutschen Karolinger* (MGH DD LD), Berlin 1934, diplôme de Louis le Germanique n°94, 136.

<sup>143</sup> Georges Tessier (Ed.), *Recueil des actes de Charles II le Chauve, roi de France*, vol. 2. Paris 1952, n°328, 226.

après la mort de Louis II, publié à Metz (Louis s'apprête à envahir à nouveau le royaume de Charles) et interpolé par ailleurs, contient une référence à ses six années de règne « dans le royaume de Lothaire ». <sup>144</sup> Cette retenue ostentatoire ne peut s'expliquer que d'une manière : Louis estimait que le sort du royaume de Lothaire II n'était pas réglé et souhaitait éviter l'incident diplomatique avec le pape et son neveu Louis II. <sup>145</sup>

La diplomatie de Louis le Germanique confirme cette lecture des chartes. Pendant les préparatifs du traité de Meersen, à la fin du printemps 870, il adresse trois lettres à Hadrien II, Louis II et son épouse Engelberge. Hadrien reçoit la sienne début juillet 870 (ce sont les porteurs de ces lettres qui l'ont informé du projet de partage en cours, d'où les lettres papales du 15 juillet vues plus haut). <sup>146</sup> Ces lettres ont pour objet la demande du pallium pour le nouvel archevêque de Cologne, Willibert. <sup>147</sup> Les lettres adressées à Louis II et Engelberge, drapées dans une pompeuse prose de chancellerie, font des allusions appuyées à la situation difficile dans laquelle Louis est empêtré. Voici les premières lignes de la lettre à Louis II (je souligne) :

Nous sommes comblés d'une abondance de biens, dit la charité, lorsque nous donnons l'exemple de la vraie foi et de la vraie dilection et lorsque nous gardons inébranlables, d'un cœur pur et joyeux, *les accords conclus par un traité*. Il nous faut observer ce principe avec rigueur et sans aucune dissimulation, de crainte qu'une mauvaise opinion ne s'attache à notre foi et, Dieu nous en garde, ne la rabaisse et la corrompe, car la simulation de la vertu est aussi éloignée de vos vertus que l'est le mensonge de la vérité. Et vu que Dieu, Fils de Dieu, garde comblée, solide, immobile et sans vice la foi de votre vertu par sa générosité avec nous, nous nous réjouissons de votre piété et avec votre piété, et honorons la vérité inviolable de la foi [...]. Si l'ambition de posséder nous satisfait, alors possédons Dieu l'esprit libre, lui qui est tout, et nous aurons et recevrons en lui et de lui tout ce que nous désirons avoir. La bonté singulière de votre esprit nous pousse à vous appeler *participant et consort de nos propres œuvres* : pour qu'il en soit ainsi, nous vous adjurons vivement et vous sollicitons, pour que par votre très douce intervention le seigneur pape devienne notre collègue pastoral dans l'œuvre sainte, afin que devenus trois en un seul corps, nous exercions l'œuvre bonne dans la sainte Église de Dieu par la foi de la sainte et indivise Trinité. <sup>148</sup>

<sup>144</sup> Kehr (Ed.), *Die Urkunden der deutschen Karolinger* (MGH DD LD), n°168, 237 : *anno xxviii regni Hludowici serenissimi regis in orientali parte et adeptionis regni Hlotharii vi*. Voir Parisot, *Le royaume de Lorraine* 1, 381.

<sup>145</sup> Goldberg, *Struggle for Empire*, 330, toujours à son interprétation « realpoliticienne », estime que Louis renonce à la mention car il attend pour cela de prendre l'intégralité de la Lotharingie à Charles le Chauve. Or, ce dernier n'a pas hésité à adopter la nouvelle datation, et Louis avait agi différemment en 858.

<sup>146</sup> Ernst Dümmler (Ed.), *Epistolae Colonienses*, in : MGH Ep. 6, n°6-9, 248-253.

<sup>147</sup> Calmette, *Diplomatie carolingienne*, 120 (qui trouve que ces lettres sont bien vagues).

<sup>148</sup> Dümmler (Ed.), *Epistolae Colonienses*, in : MGH Ep. 6, 249-250 : *Opulento caritate dictante afficimur bono cum verae fidei et dilectionis insignimur exemplo et compacta foederis iura servamus custodiendo inrefragabiliter atque gratanter ex corde puro. Hoc etenim decenter et absque ulla simulatione nos agere oportet, ne magnitudinem fidei nostrae aliqua obfuscatio sinistrae opinionis, quod absit, inficiendo corrumpat, quoniam a vestris virtutibus tantum dissimulationes distant virtutum quantum distat a veritate mendacium. Et quia stabilem et*



« Nous avons ordonné à ce messager de vous en dire plus de vive voix sur nos heurs et malheurs », conclut Louis<sup>149</sup> : le principal messager n'était pas la lettre, mais son porteur. Il a dû expliquer en termes concrets ce qui n'était qu'esquissé dans le texte. Mais l'allusion est transparente : Louis, malgré les apparences, affirme respecter les traités de la Confraternité. Un concept lourdement répété sert de fil rouge au texte : la *fides*, signifiant foi, fidélité et confiance. Louis II doit se fier à son oncle, malgré toutes les rumeurs dont celui-ci ne peut manquer de faire l'objet en pleines négociations de Meerssen. Ils doivent former une entente tous les trois, avec le pape, pour triompher des discordes qui menacent l'Église – en un mot, pour endiguer l'ambition de Charles. Il ajoute que Louis II, qui est « comme son fils », doit se considérer comme le consort de son règne : autrement dit, la part de Lotharingie que Louis le Germanique vient d'annexer à Meerssen appartient aussi à Louis II. La lettre à Engelberge est de la même veine : l'unanimité doit régner entre lui, Louis II et le pape, pour extirper les tromperies qui divisent l'Église.<sup>150</sup> Pour cela, comme il l'avait écrit à Louis II, il faut se garder des mauvaises fréquentations (c'est-à-dire Charles) qui simulent l'amitié pour mieux tromper.

Les lettres de protestation du pape contre le partage de Meerssen, écrites le 15 juillet en présence des légats de Louis, montrent que la méfiance qu'a pressentie Louis était bien réelle : il faut dire aussi que la lettre à Hadrien II ne contenait pas les allusions présentes dans la lettre à Louis II. À la réception de la protestation pontificale, Louis répond par une seconde lettre.<sup>151</sup> Là encore, même si l'essentiel porte sur le nouvel archevêque de Cologne Willibert, le porteur devait rassurer Hadrien II sur les intentions de Louis envers la Lotharingie, comme le montre une allusion sans équivoque dès le début du texte :

Quant à la cause de l'empereur, notre neveu et fils homonyme [Louis II], comme nous vous le faisons savoir par oral, nous nous disposons à agir sagement pour l'honneur et la stabilité de la sainte Église de Dieu, si se présente une occasion plus favorable [*pro alterna oportunitate*].<sup>152</sup>

---

*immobilem Deus Dei filius erga nos exuberando sine vitio vestram accumulat et custodit virtutis fidem, in vestra et ex vestra pietate gaudentes colimus fidei inviolabilem veritatem. [...] Quod si nos ambitio possidendi delectat, Deum, qui omnia, expedita mente possideamus, et in eo et ab eo habebimus et accipiemus, quaecumque habere desideramus. Proinde singularis animi vestri bonitas nos cogit in propriis nostris operibus vos advocare participes et consortes, quod ut fiat, obsecramus solerter et per vestram dulcissimam interventionem domnum papam in opere sancto oramus fieri nostrum pastoralem collegam, quatinus in uno corpore tripliciter redacti, opus bonum exerceamus in sancta Dei aeclesia per fidem sanctae et individuae Trinitatis.*

<sup>149</sup> Dümmler (Ed.), *Epistolae Colonienses*, in: MGH Ep. 6, 250 : *Sane ex nostris diversis fortunis praesentem nuntium viva voce vos plenius alloqui iussimus.*

<sup>150</sup> Dümmler (Ed.), *Epistolae Colonienses*, in: MGH Ep. 6, 251.

<sup>151</sup> Dümmler (Ed.), *Epistolae Colonienses*, in: MGH Ep. 6, n°9, 251–253.

<sup>152</sup> Dümmler (Ed.), *Epistolae Colonienses*, in: MGH Ep. 6, 251 : *De nepotis vero ac filii seu aequivoci nostri augusti causa, sicuti verba mandamus, ad honorem et statum sanctae Dei ecclesiae pro alterna oportunitate agere salubriter disponimus.*



En clair, Louis s'avoue contraint d'accepter le partage de Meerssen pour faire barrage à Charles, en attendant des jours meilleurs. La prudence avec laquelle il s'exprime, bien servi par la prose chantournée des notaires de sa chancellerie, au plus fort des négociations de Meerssen, est révélatrice de l'atmosphère électrique qui plane sur les cours franques.

Cette salve de lettres contient assez d'allusions à la succession de Lotharingie pour que l'on se fasse une idée claire de la politique suivie par Louis : il a l'intention de respecter les traités de la Confraternité et n'a accepté le partage de Meerssen qu'en réaction au coup de force de Charles ; il adresse à Louis II et au pape des signaux de connivence pour les exhorter à la confiance. On comprend mieux pourquoi, contrairement à 858, il ne fait pas modifier la datation de ses diplômes : il n'est pas question pour lui, premier bénéficiaire de Meerssen, de reconnaître ce partage comme définitif ! On cherchera vainement dans cette politique la moindre trace d'une ambition impériale débridée ; au contraire, sans doute échaudé par l'expérience de 858, Louis semble résolu à s'en tenir aux principes de la Confraternité et à la concertation. Nous trouvons ici un véritable respect de principe des traités.

Le sort du royaume de Lothaire II reste indécis jusqu'à la mort de son héritier naturel, Louis II, le 12 août 875. Il suffit, pour compléter ce panorama sur le caractère temporaire du partage de Meerssen, d'énumérer les efforts des Carolingiens, jusqu'à la mort de Louis II, pour renégocier un accord définitif. En 871, Charles et Louis le Germanique se rencontrent à Maastricht : l'entrevue porta surtout sur la révolte de leurs fils respectifs, mais il n'est pas exclu qu'ils parlèrent du sort définitif de la Lotharingie, d'autant plus qu'en septembre de cette année-là, la fausse rumeur de la mort de Louis II conduisit Charles à se ruer prématurément sur l'Italie, montrant qu'il avait l'intention de saisir le trône impérial.<sup>153</sup> En 872 avorte une tentative ambitieuse de régler le sort de la Lotharingie par la diplomatie. Engelberge, épouse de Louis II, est à la manœuvre. En mai, à Trente (à la frontière avec la Francie orientale), elle rencontre Louis le Germanique en compagnie des légats pontificaux Formose et Gauderic<sup>154</sup> : Louis prête serment de donner sa part du royaume de Lothaire II à Louis II. *Peut-être*, en échange, son fils Carloman est-il choisi comme successeur présomptif du titre impérial, Louis II n'ayant toujours pas d'héritier ... *Peut-être*, car les historiens le présument souvent, mais les sources, et c'est remarquable, n'en disent pas un mot. Louis, en réalité, semble rendre sa partie du royaume de Lothaire II *gratuitement*. Voilà qui confirme qu'il ne tenait la Lotharingie orientale qu'à titre temporaire, « en attendant une occasion favorable », comme le disait sa lettre à Hadrien II, de la rendre à son neveu, à qui il avait annoncé qu'il en était le « consort ». Le pacte de 872 consacrait la politique d'alliance avec Louis II et de

<sup>153</sup> Grat/Vieillard/Clemencet (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 871, 182.

<sup>154</sup> MGH Cap. 2, 342.

respect des traités esquissée dans ses lettres de 870.<sup>155</sup> Nous trouvons à nouveau la rationalité de valeur de Weber.

Pour que cette mécanique de résolution des conflits par les pactes de la Confraternité soit efficace, il fallait qu'elle s'inscrive dans un accord général, d'où la présence des légats pontificaux. Il était impossible que Louis abandonne sa part sans que Charles en fasse autant. Dès lors, Engelberge avait prévu de rencontrer Charles à Saint-Maurice d'Agaune en avril 872, *avant* de rencontrer Louis le Germanique ; de son côté, ce dernier avait prévu de le rencontrer à Maastricht la même année.<sup>156</sup> L'étau familial se resserrait autour de Charles : l'alliance nouée par Louis le Germanique avec l'empereur Louis II et le pape portait ses fruits. Une solution bien orchestrée semblait près d'aboutir. Mais il fallait encore convaincre Charles ou lui forcer la main. Or, il présentait que cet accord général lui serait défavorable ; Louis le Germanique obtiendrait de Louis II que son fils Carloman devienne empereur, et lui, Charles, serait prié de rendre sa part de la Lotharingie. Il fit donc l'autruche et refusa de faire le déplacement : au total, il déclina *quatre* propositions de pourparlers en 872.<sup>157</sup> Hincmar rapporte le prétexte officiel : Louis violait le partage de Meerssen en se défaisant de sa part sans l'accord de son partenaire, Charles, et n'avait pas consulté les fidèles de Lotharingie.<sup>158</sup>

En 872, l'accord avorta donc. En 873, aussi bien Charles que Louis étaient aux prises avec leurs fils révoltés, et pour cause : la succession de Lotharingie, en dégageant un nouveau royaume pour des candidats au trône, avait déstabilisé les relations entre les Carolingiens et leurs fils. En 874 eut lieu une nouvelle tentative de concorde. Louis le Germanique rencontra Louis II et le pape Jean VIII à Véronne ; Louis II, cette fois, semble y avoir reconnu Carloman comme successeur, sans que cela fasse l'objet d'un accord écrit ; on se soucia aussi du sort d'Engelberge et de sa fille Ermengarde après sa propre mort, et elles furent placées sous la double protection de Louis le Germanique (qui adopta la future veuve) et de Jean VIII.<sup>159</sup> Une nouvelle fois, Louis le Germanique chercha à associer Charles

---

<sup>155</sup> *Grat/Vieilliard/Clemencet* (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 875, 186 ; MGH Cap. 2, n°277, 341–342. Cf. *Dümmmler*, *Geschichte* 2, 340–342.

<sup>156</sup> *Grat/Vieilliard/Clemencet* (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 875, 185–186.

<sup>157</sup> *Grat/Vieilliard/Clemencet* (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 875, 188. En 876, Jean VIII implore le pardon de Charles pour Wigbod, longtemps employé par Engelberge comme émissaire à ses dépens : *Caspar* (Ed.), *Registrum Iohannis VIII*, in: MGH Ep. 7, n°28, 26.

<sup>158</sup> Charles fait jurer à ses fidèles lotharingiens de respecter le traité de Meerssen : MGH Cap. 2, n°277, 341–342.

<sup>159</sup> *Calmette*, *Diplomatie carolingienne*, 146 ; *Goldberg*, *Struggle for Empire*, 325. Sur la protection accordée à Engelberge et Ermengarde, voir *Caspar* (Ed.), *Fragmenta registri Iohannis VIII* (MGH Ep. 7), n°293, 255–256 ; *Kehr* (Ed.), *Die Urkunden der deutschen Karolinger* (MGH DD LD), n°157, 220–221 et n°171, 241. Dans un diplôme du 16 octobre 877, voir *Kehr* (Ed.), *Die Urkunden der deutschen Karolinger* (MGH DD KN), n°4, 289–290, Carloman dit que Louis II lui avait donné le royaume d'Italie : *qui nobis regnum istud disposerat*. C'est aussi ce qu'affirme

à l'accord et envoya son propre fils, Charles le Gros, lui proposer une entrevue ; il accepta, mais la rencontre, qui eut lieu en décembre entre Liège et Herstal, fut infructueuse, sans doute toujours pour les mêmes causes (nous reviendrons sur les raisons qui poussaient Charles à refuser aussi obstinément un accord général, p. 105).<sup>160</sup> Louis II devait donc mourir sans que le partage de Meerssen ait été jamais reconnu, non seulement par le pape, mais par la majeure partie de la famille carolingienne, y compris l'un des deux signataires. Charles avait bloqué la diplomatie de la Confraternité avec succès.

### 3. La succession de Louis II (875–876)

#### 3.1 Les événements

Le 12 août 875, c'est au tour de Louis II d'Italie de mourir sans héritier.<sup>161</sup> Sa disparition ouvre deux successions étroitement imbriquées, celles du royaume d'Italie et du titre impérial. La situation est complexe, car le royaume d'Italie, comme tout royaume franc, peut être partagé, mais il est depuis 855 – toute une génération – attaché au titre impérial, qui ne peut pas l'être.<sup>162</sup> Par conséquent, cette succession doit se négocier à plusieurs échelles. L'assemblée des grands d'Italie a son mot à dire dans la succession du royaume d'Italie, mais la famille carolingienne aussi. Successions royale et impériale doivent être négociées entre les héritiers carolingiens et leurs fidèles. Le pape peut peser sur le choix du candidat impérial, car « les Romains » doivent traditionnellement acclamer l'empereur. Dans l'ordre perturbé de la confraternité d'après 869, les acteurs politiques doivent avoir recours à des solutions neuves pour articuler ces différentes échelles et réorganiser leurs rapports de pouvoir.<sup>163</sup>

Or, ces acteurs ont des stratégies bien différentes. Engelberge et l'aristocratie italienne (où l'on trouve, comme en Lorraine, des partisans aussi bien de Charles que de Louis) semblaient toujours prêts au partage entre Carolingiens ébauché en 872, conformément aux traités de la Confraternité. Selon Andrea de Bergamo, Engelberge réunit aussitôt une assemblée à Pavie, sans doute dès septembre 875, puis fait écrire à la fois à Charles le Chauve et Louis le Germanique pour

---

le *Libellus de imperatoria potestate in urbe Roma* : Georg Pertz (Ed.), *Scriptorum* tomus 3 (MGH SS 3), Hanovre 1839, 722.

<sup>160</sup> Kurze (Ed.), *Annales Fuldenses* (MGH SS rer. germ. 7), 874, 83 ; *Grat/Vieilliard/Clementet* (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 874, 197. Cf. *Dümmmler*, *Geschichte* 2, 384 ; *Nelson*, *Charles the Bald*, 187 ; *Goldberg*, *Struggle for Empire*, 326.

<sup>161</sup> *Dümmmler*, *Geschichte* 2, 384–411.

<sup>162</sup> *Calmette*, *Diplomatie carolingienne*, 147.

<sup>163</sup> *Percy Ernst Schramm*, *Karl der Kahle 875/6 gewählt zum Kaiser, Protector, Dominus und Defensor*, in: *Percy Ernst Schramm*, *Beiträge zur allgemeinen Geschichte (Kaiser, Könige und Päpste)*, 2, vol. 2. Stuttgart 1968, 119–139.

leur confier le royaume à tous les deux (voir la carte n°2 p. 86).<sup>164</sup> Cette solution concertée aurait sans doute abouti à un partage équitable du royaume d'Italie conforme aux coutumes franques, mais peut-être aussi à la dévolution de l'empire au candidat agréé par Louis II, Carloman. Charles le Chauve, qui allait devenir l'aîné de la famille à la mort de Louis le Germanique, ne voulait pas de son jeune neveu pour empereur, non seulement par ambition personnelle, mais car, lucidement, cette solution écartait toute perspective de réunification du monde franc à moyen terme.

En effet, Louis le Germanique, âgé de près de 70 ans, se préparait de longue date à abandonner le titre impérial à son fils, se satisfaisant d'être appelé parfois *imperator* par ses fidèles.<sup>165</sup> Contrairement aux spéculations d'Eric Goldberg, il n'y a pas la moindre preuve qu'à la fausse annonce du décès de Louis II en septembre 871, il ait préparé une descente en Italie. C'est tout le contraire ; il envoie son fils Charles le Gros en Bourgogne Transjurane, la partie de la Provence récupérée par Louis II en 863, récolter des serments de fidélité, et, tout en prenant le deuil, il se dirige vers sa frontière orientale où couve une révolte en Bohême – pendant que Charles le Chauve fond comme l'éclair sur l'Italie.<sup>166</sup>

Car Charles, contrairement à son grand frère, voulait absolument être empereur.<sup>167</sup> Il avait des raisons solides d'espérer que son ambition serait satisfaite. En effet, la papauté, malgré ses démêlés avec lui en 869–872 (au sujet de la succession de Lotharingie et de la destitution de l'évêque Hincmar de Laon), lui avait fait savoir sa préférence pour lui.<sup>168</sup> Dès les premiers mois de 872, Hadrien II lui avait adressé un message d'espoir dans un document connu comme sa « lettre secrète ».<sup>169</sup> Hadrien disait aimer Charles autant que sa propre âme ; il n'avait pas oublié l'alliance inébranlable conclue entre eux (*certissimae amicitiae*) ; jamais, malgré ses avertissements, il n'avait sérieusement songé à couper le roi de la communion romaine ; il espérait bien, en gage de sa foi, que Charles, après sa mort, ferait pleuvoir de riches cadeaux sur ses proches parents, comme jadis à la mort de Nicolas I<sup>er</sup> ; il n'avait jamais réprimandé Charles qu'en bon père de famille ; il ne fallait pas se fier aux mots, mais aux intentions.<sup>170</sup> Et le pape d'as-

<sup>164</sup> MGH SS 3, 238, c. 18. *Dümmner*, *Geschichte* 2, 388, estime que l'assemblée était divisée en partisans de Charles et Louis, d'où le double envoi. Cf. aussi *Calmette*, *Diplomatie carolingienne*, 136.

<sup>165</sup> *Hartmann*, *Ludwig der Deutsche*, 121–122.

<sup>166</sup> *Kurze* (Ed.), *Annales Fuldenses* (MGH SS rer. germ. 7), 871, 74 ; *Grat/Vieillard/Clemencet* (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 871, 181–183 ; *Goldberg*, *Struggle for Empire*, 304–309, va jusqu'à estimer que Louis fit rédiger un *ordo* du couronnement pour lui et Emma. Voir plutôt *Hartmann*, *Ludwig der Deutsche*, 120.

<sup>167</sup> *Schramm*, *Karl der Kahle*, 138–139 ; *Arnaldi*, *Natale* 875, 89.

<sup>168</sup> *Calmette*, *Diplomatie carolingienne*, 142–143 ; *Nelson*, *Charles the Bald*, 238.

<sup>169</sup> *Arnaldi*, *Natale* 875, 59–77.

<sup>170</sup> *Perels* (Ed.), *Hadriani II papae epistolae*, in: MGH Ep. 6, n°36, 743–746 ; *In veritate credite nobis, quia tales virtutes diligo in vobis sicut animam meam. [...] A die illa, qua vobis per praefatum fratrem nostrum mandavi fideles orationes et certissimas amicitias, numquam*

surer Charles, sous le sceau du secret, du soutien romain et pontifical pour la succession impériale :

C'est pourquoi, dans une fidélité entière, un esprit sincère et une volonté dévouée – pour vous parler de manière plus secrète par cette lettre confidentielle, que nul ne doit lire, sinon des fidèles parfaitement sûrs –, nous vous avouons avec dévouement et faisons savoir fermement, étant sauve notre fidélité à l'empereur [Louis II], que, si votre noblesse lui survit et que nous sommes encore en vie, même si l'on nous couvre de monceaux d'or, jamais nous n'accepterons, ne solliciterons ou ne voudrions recevoir une autre personne dans le royaume et l'empire romain que toi, dont on vante la sagesse et la justice, la religion et la vertu, la noblesse et la beauté, plein de prudence, de tempérance, de force et de piété. Si d'aventure tu vis plus longtemps que notre empereur, nous, le clergé, le peuple et la noblesse du monde et de la Ville entière, nous te voulons non seulement pour duc et roi, patrice et empereur, mais comme défenseur de l'Église de ce monde et membre de l'Église éternelle avec tous les saints.<sup>171</sup>

On comprend que Charles, tandis que Louis le Germanique jouait la carte impériale en s'alliant à Louis II et Engelberge, jouait la carte pontificale avec succès. Il pouvait se targuer, depuis déjà deux décennies, d'avoir été un protecteur des églises et un mécène de grand renom<sup>172</sup> ; il avait pratiqué un lobbying assidu en couvrant de cadeaux les papes et leurs proches de l'aristocratie romaine ; la *Cathedra Petri* et la Bible de Saint-Paul-hors-les-Murs, sommets de l'art carolingien, en firent peut-être partie.<sup>173</sup> Ces cadeaux réguliers, montre la lettre d'Hadrien, sont considérés, dans une société structurée par le don, comme un gage d'alliance et de

---

*aliosum declinavi. [...] id tamen nobis fixum semper mansit in mente, quod vobis significavimus devote, nec alienum iudicavimus, iudicamus et iudicabimus a nostra communione mentis devotio-  
ne quem diligimus tota animi intentione, iudicantes dignum laude.[...] Quem profecto speramus  
si nobis superstes fuerit nostris omnibus propinquis et amicis manum porrigere consolationis,  
indolem et fidem eius cernentes in affinitatem propinquorum nostri decessoris. Nam solet saepe  
uterque parens in prolem obprobria vel maledicta congerere, quam optat sine crimine et lesione  
manere. [...] Quapropter non ad sonum, sed oportet ad votum respicere. Arnaldi, Natale 875, 28,*  
démontre que Charles n'a sans doute pas satisfait les espérances d'Hadrien en la matière.

<sup>171</sup> Perels (Ed.), Hadriani II papae epistolae, in: MGH Ep. 6, 745 : *Igitur ergo integra fide et sincera mente devotaque voluntate – ut sermo sit secretior et litterae clandestinae nullique nisi fidelissimis publicandae – vobis confitemur devovendo et notescimus affirmando, salva fidelitate imperatoris nostri, quia, si superstes ei fuerit vestra nobilitas, vita nobis comite, si dederit nobis quislibet multorum modiorum auri cumulum, numquam adquiescemus, exposcemus aut sponte suscipiemus alium in regnum et imperium Romanum nisi te ipsum; Quem, quia praedicaris sapientia et iustitia, religione et virtute, nobilitate et forma, videlicet prudentia, temperantia, fortitudine atque pietate refertus, si contigerit te imperatorem nostrum vivendo supergredi, te optamus omnis clerus et plebs et nobilitas totius orbis et Urbis non solum ducem et regem, patricium et imperatorem, sed in praesenti ecclesia defensorem et in aeterna cum omnibus sanctis participem fore.*

<sup>172</sup> Arnaldi, Natale 875, 37–46 ; Pezé, Le virus de l'erreur, 194–197.

<sup>173</sup> Nelson, Charles the Bald, 235 et 242. Arnaldi, Natale 875, 115–128 a montré qu'il n'est pas certain que la *cathedra Petri* et la fameuse Bible soient des cadeaux de Charles. Voir cependant Lawrence Nees, Charles the Bald and the Cathedra Petri, in: Margaret Gibson/Janet Nelson (Ed.), Charles the Bald, Court and Kingdom, Londres 1990, 340–347, et Lawrence Nees, A tainted mantle. Hercules and the classical tradition at the Carolingian court, Philadelphie 1991.

confiance sur le long terme, contrairement aux « monceaux d'or » évoqués par le pape, cadeau ponctuel, donc intéressé et incapable de prouver la *fides*.<sup>174</sup> Grâce à ce lobbying de longue haleine, dès le pontificat de Nicolas 1<sup>er</sup> (858–867), Charles était considéré comme un candidat à la succession impériale auquel la papauté, soucieuse de voir l'Église romaine respectée et protégée, pouvait se fier.<sup>175</sup>

Tout en gardant d'autres options ouvertes et en restant fidèle aux souhaits de l'empereur Louis II (ce que montre la présence de légats pontificaux ou du pape aux projets d'accord de Louis II en 872 et 874<sup>176</sup>), la papauté a fait de Charles son candidat favori. Ses raisons ne nous concernent pas ici : il ne s'agissait pas, en tout cas, de choisir un roi faible et lointain pour permettre à l'État pontifical de s'étendre. Au contraire, il s'agissait de choisir un candidat en âge de remplir son rôle, avec une réputation de protecteur des églises et à la tête d'un grand royaume (les fils de Louis le Germanique, ses concurrents potentiels, n'ayant même pas été couronnés par leur père), pour défendre le pape contre les Sarrasins.<sup>177</sup> Le pape semble miser sur le candidat le mieux placé pour restaurer l'empire : Carloman ne serait aucunement en mesure de le faire, mais Charles, membre senior de la dynastie, peut-être. Hadrien II voit en lui le futur défenseur non seulement de Rome, mais de « l'Église de ce monde ».<sup>178</sup>

Alors que l'assemblée réunie par Engelberge décide d'appeler à la fois Louis et Charles, ce dernier, le 1<sup>er</sup> septembre, a pris sans attendre le chemin de l'Italie depuis Langres.<sup>179</sup> De son côté, Jean VIII réunit une assemblée du clergé et de l'aristocratie romaine, dont le choix, d'abord mitigé, se porte finalement sur Charles.<sup>180</sup> Dès septembre, une délégation romaine part inviter Charles, déjà

---

<sup>174</sup> Sur l'importance de ces cadeaux, voir encore le discours de Jean VIII au concile de Ravenne, *Wilfried Hartmann/Isolde Schröder/Gerhard Schmitz* (Ed.), *Die Konzilien der karolingischen Teilreiche, 875–911* (MGH Conc. 5), Hanovre 2012, 64 : *ut et paterna divini cultus vota et erga praelatam principalem ecclesiam liberalitatis insignia pius natus aequiperaret et roboraret, sed et uberioribus beneficiis et dapsilibus munificentius ut heres gratissimus ampliaret.*

<sup>175</sup> *Caspar* (Ed.), *Fragmenta registri Iohannis VIII* (MGH Ep. 7), n°59, 311 : *Cuius et nos non solum nostris diebus, set etiam beati papae Nicolai tempore reminiscentes excellentiam tuam ad honorem et exaltationem sanctae R. ecclesiae et ad securitatem populi Christiani eligendam esse speravimus.* Cf. le discours de Jean au concile de Ravenne de 877, MGH Conc. 5, 65 : *Et quia pridem apostolicæ memoriæ decessori nostro papae Nicolao idipsum iam inspiratione caelesti revelatum fuisse comperimus ...* Voir enfin la lettre de Jean VIII aux évêques de Francie orientale, *Caspar* (Ed.), *Fragmenta registri Iohannis VIII* (MGH Ep. 7), n°7, 321 : *Sed Deus omnipotens [...] hunc [sc. Karolum] a decessoribus nostris reverendae scilicet memoriae Nicolao et Adriano pontificibus diu quidem desiderari voluit.*

<sup>176</sup> *Arnaldi*, Natale 875, 65.

<sup>177</sup> Sur l'importance de la personnalité et de la réputation pour le choix de Jean VIII, voir *Arnaldi*, Natale 875, 45.

<sup>178</sup> *Lapôte*, L'Europe et le Saint-Siège, 265–279.

<sup>179</sup> *Grat/Vieilliard/Clemencet* (Ed.), *Annales de Saint-Bertin, 875–876*, 198–200.

<sup>180</sup> *Caspar* (Ed.), *Fragmenta registri Iohannis VIII* (MGH Ep. 7), n°59, 311 : *cum nos, quis in loco eius [sc. Ludovici] propitia divinitate succedere debuisset, cum clericibus nostris et inclito R. senatu concorditer tractaremus, devotione et fide tua ad medium deducta, hanc multi dignis preconiiis efferre ceperunt.* Il y est fait référence aussi dans le discours de Jean VIII au concile

arrivé en Italie, à se rendre à Rome pour recevoir la couronne impériale.<sup>181</sup> Cette ambassade permet ensuite à Jean VIII et à Charles d'arguer que ce dernier n'avait pas usurpé le titre impérial, mais avait été invité.<sup>182</sup> Pendant les trois mois qui séparent son entrée en Italie du Nord du couronnement impérial, c'est l'évêque Eudes de Beauvais, l'un des plus proches collaborateurs de Charles, qui fait la navette entre lui et le pape.<sup>183</sup> C'est lui, au synode de Ponthion de juin-juillet 876, qui dresse un acte d'accusation (les *Capitula ab Odone proposita*) contre Louis le Germanique pour l'invasion dont nous parlerons plus bas (p. 114), où il évoque bien l'ambassade romaine de septembre.<sup>184</sup> Le roi et le pape agissent en parfaite harmonie, bien conscients de l'accord explicite qui existe depuis Hadrien II.

Charles, arrivé en septembre, ne peut pas donner suite immédiatement à l'invitation des légats. Louis le Germanique tente en effet de stopper sa progression en envoyant d'abord son fils Charles le Gros (que les Italiens, raconte Andrea de Bergame, surnomment « Carlitto »), puis son aîné Carloman : ils sont repoussés après plusieurs semaines de manœuvres dans la plaine du Po.<sup>185</sup> Pour forcer son frère à quitter l'Italie, Louis envahit l'Est de son royaume au mois de décembre et célèbre Noël au palais d'Attigny dans les Ardennes.<sup>186</sup> Il est bien accueilli par certains évêques et comtes, en particulier Engilramne, l'ancien chambrier de Charles chassé de son poste ; certains, trop compromis, durent repartir avec lui en Francie orientale en 876.<sup>187</sup> Au plus fort de la menace, sans doute en décembre 875, Hincmar publie, à destination des évêques de sa province, un appel à rester fidèle à Charles, le *De fide Karolo servanda*, souvent considéré comme un soutien ambigu au roi puisqu'il relaie un certain nombre de critiques envers lui.<sup>188</sup>

---

de Ravenne, MGH Conc. 5, 65 : *elegimus hunc merito et approbavimus una cum annisu et voto omnium fratrum et coepiscoporum nostrorum atque aliorum sanctæ Romanæ ecclesiæ amplique senatus, totiusque Romani populi gentisque togatæ ... Arnaldi*, Natale 875, 9–28, esquisse les contours de ce parti hostile à Charles, qui entre en conflit ouvert avec Jean VIII dès l'année suivante.

<sup>181</sup> Discours de Jean VIII au concile de Ravenne, MGH Conc. 5, 65 : *et secundum priscam consuetudinem solemniter ad imperii Romani scepra proximus ...*

<sup>182</sup> Tessier (Ed.), Recueil des actes de Charles II le Chauve 2, n°404, 402 (1<sup>er</sup> mars 876).

<sup>183</sup> Philippe Grierson, Eudes Ier, évêque de Beauvais, in: Le Moyen-Âge 45, 1935, 161–198.

<sup>184</sup> MGH Conc. 5, c. 1, 52.

<sup>185</sup> Sur les projets de Louis en faveur de Carloman, voir Grat/Vieillard/Clemencet (Ed.), Annales de Saint-Bertin, 872, 178 ; Louis le Germanique rencontre Louis II et Jean VIII près de Vérone en 874, sans nul doute pour discuter de la succession du royaume d'Italie ; à son retour, il rencontre ses fils Louis le Jeune et Carloman : Kurze (Ed.), Annales Fuldenses (MGH SS rer. germ. 7), 874, 82. Sur les opérations en Italie du Nord au dernier trimestre 875, la meilleure source est la chronique d'Andrea de Bergame, c. 18 (MGH SS 3, 238).

<sup>186</sup> Il ne s'agit pas formellement d'une invasion, comme le montrent les annales de Fulda : Louis attaque la Gaule « pour forcer Charles à sortir d'Italie » : Kurze (Ed.), Annales Fuldenses (MGH SS rer. germ. 7), 875, 84.

<sup>187</sup> Cf. Nelson, Charles the Bald, 188–189.

<sup>188</sup> PL 125, 961–982. Cf. Clémentine Bernard-Valette, « We are between the hammer and the



Charles finit malgré tout par gagner Rome en décembre, est sacré empereur par Jean VIII le soir de Noël 875 et consacre l'année qui suit à faire reconnaître son nouveau titre.

L'année 875–876, dans la perspective de la reconnaissance, pose deux problèmes distincts : la reconnaissance de Charles comme empereur d'un côté, et, de l'autre l'invasion de la Francie occidentale par Louis le Germanique, dont on ignore, sur le moment, s'il s'agit d'un raid de pillage ou d'une conquête. Le premier problème nous permettra d'observer les différentes étapes de la reconnaissance d'un nouvel empereur dans le cadre du *reordering* de la confraternité ; le second, plus proche des cas de 858 et 869–870, nous permettra de voir si Verdun et les traités de la confraternité jouent toujours un rôle dans les relations entre rois francs lorsqu'un Carolingien viole les frontières de son voisin.

### 3.2 *La reconnaissance de Charles le Chauve comme empereur*

Aussitôt sacré empereur par le pape, Charles doit se faire reconnaître par les autres acteurs politiques, puisqu'il n'a pas été élu par les Francs. Cette reconnaissance de Charles n'est pas une simple affaire de politique intérieure. Elle met en jeu plusieurs royaumes autonomes, chacun avec ses décideurs, et le pape, qui est déjà un acteur que l'on dirait « étatique ».<sup>189</sup> Nous nous situons dans la zone grise, décrite en introduction, où des acteurs non-souverains mais participant de la souveraineté prennent part au jeu diplomatique. Notons-le d'emblée : Hincmar, auteur des annales de Saint-Bertin, est hostile aux visées de son roi – entre autres, mais pas seulement, car celui-ci veut faire de son rival, l'archevêque Anségise de Sens, un vicaire apostolique en Gaule.<sup>190</sup> Le récit des annales est factuel, comme celui de Prudence en 858 : nous sommes loin de l'entreprise de légitimation enthousiaste de 869. Dans ce récit, c'est l'onction et le couronnement par le pape qui font de Charles le nouvel empereur. Hincmar lui reconnaît le titre dès Noël 875.<sup>191</sup>

Le seul texte carolingien règlementant l'élection impériale, l'*Ordinatio imperii* de 817, prévoit que l'empereur doit être élu par l'assemblée du peuple franc. À défaut, Charles doit se faire reconnaître empereur royaume par royaume. En février 876, sur le chemin du retour, il convoque à Pavie l'assemblée du royaume d'Italie où les évêques et les Grands le reconnaissent comme empereur et lui

---

anvil » : Hincmar in the crisis of 875, in: Rachel Stone/Charles West (Ed.), *Hincmar of Rheims, Life and work*, Manchester 2015, 93–109.

<sup>189</sup> Thomas F.X. *Noble*, *The Republic of St. Peter. The Birth of the Papal State, 680–825*, Philadelphia 1984.

<sup>190</sup> Ces enjeux ne deviennent clairs qu'au concile de Ponthion de 876, où l'épiscopat de Francie occidentale finit par reconnaître Anségise comme vicaire apostolique : *Devisse*, Hincmar 2, 803–824.

<sup>191</sup> *Grat/Vieilliard/Clemencet* (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 876, 200.



jurent fidélité comme *dominus* (et non comme roi, cf. infra p. 111).<sup>192</sup> Le marquis Bérenger de Frioul et beaucoup d'autres sont absents.<sup>193</sup> La veuve de Louis II, Engelberge, ne le reconnaît pas davantage : le 19 juillet 876, elle obtient de Louis le Germanique la confirmation des donations reçues de son défunt époux et de toutes ses autres propriétés.<sup>194</sup> Les terres concernées se trouvent pour la plupart en Italie. Engelberge se met donc sous la protection de la Francie orientale au cas où Charles le Chauve serait tenté de confisquer ses biens.<sup>195</sup> En 877 encore, Jean VIII doit prier la veuve de Louis II d'être fidèle à Charles.<sup>196</sup> En Italie, tout un parti fait donc obstacle à la reconnaissance de ce dernier.

Charles poursuit sa campagne de reconnaissance dans son royaume d'origine, où il est de retour pour Pâques. Le 21 juin, il convoque un concile et une assemblée au palais de Ponthion.<sup>197</sup> Le deuxième jour du concile, l'épiscopat de Francie occidentale confirme l'élection de Pavie.<sup>198</sup> Le 30 juin, c'est au tour des Grands laïcs, arrivés de tout le royaume, de confirmer l'élection et de prêter serment.<sup>199</sup> Cette reconnaissance impériale atteint son pinacle au dernier jour du synode, le 16 juillet, lorsque Charles se présente devant le concile vêtu en empereur byzantin et entend les *laudes regiae* entonnées par les légats pontificaux et reprises par l'assemblée.<sup>200</sup> La reconnaissance a un caractère rituel et visuel : le changement de statut se manifeste par un changement d'apparence spectaculaire. Charles, en cruel déficit de reconnaissance, devait ressentir le besoin de recourir à cet expédient. Mais pour les sceptiques qui ne reconnaissent pas le nouveau titre, le déguisement grec de Charles frise le ridicule.<sup>201</sup>

La campagne de reconnaissance de Charles est loin d'être terminée. Le soutien gagné en Italie à Pavie en 876, on l'a vu, est fragile et Jean VIII doit intervenir. Au concile de Ravenne d'août 877, il fait confirmer l'élection impériale par une assemblée bien plus vaste : cette fois sont présents les archevêques de Milan et Ravenne et le patriarche de Grado, avec 47 évêques, alors qu'à Pavie n'était présent que l'archevêque de Milan, avec 17 évêques<sup>202</sup>. L'assemblée confirme le choix

<sup>192</sup> Schramm, Karl der Kahle, 127–128.

<sup>193</sup> MGH Conc. 5, 16–24. Andrea de Bergame confirme cela (MGH SS 3, 238). Dümmler, Geschichte, 2, 401–402, parle bien d'*Anerkennung*.

<sup>194</sup> Kehr (Ed.), Die Urkunden der deutschen Karolinger (MGH DD LD), n°171, 241–242.

<sup>195</sup> Dümmler, Geschichte 2, 402.

<sup>196</sup> Caspar (Ed.), Fragmenta registri Iohannis VIII (MGH Ep. 7), n°44, 42.

<sup>197</sup> Ponthion est le palais de prédilection des rencontres entre Francs et Italiens : cf. *Karl-Ferdinand Werner*, Missus – marchio – comes : entre l'administration centrale et l'administration locale de l'empire carolingien, in: Werner Paravicini/Karl-Ferdinand Werner (Ed.), Histoire comparée de l'administration (IV<sup>e</sup>–XVIII<sup>e</sup> siècles) (Beihefte der Francia 9), Munich 1980, 191–239 (194).

<sup>198</sup> Grat/Vieilliard/Clemencet (Ed.), Annales de Saint-Bertin, 876, 203.

<sup>199</sup> MGH Conc. 5, 43.

<sup>200</sup> Grat/Vieilliard/Clemencet (Ed.), Annales de Saint-Bertin, 876, 205.

<sup>201</sup> Kurze (Ed.), Annales Fuldenses (MGH SS rer. germ. 7), 876, 86.

<sup>202</sup> MGH Conc. 5, 59–68.

du pape et s'engage à défendre le nouvel empereur. L'anathème est lancé sur tout « ennemi de Dieu » ou « tyran » qui résisterait à cette décision et tenterait de semer dans l'Église la discorde et le schisme (un lexique religieux que l'on a déjà vu lors des crises de 858 et 869).<sup>203</sup> Charles, de retour en Italie en septembre 877, reçut ces actes conciliaires comme un « grand cadeau », avant d'apprendre l'arrivée de l'armée de Carloman. Faute de renforts et de soutien, il dut piteusement rebrousser chemin, pour succomber à la maladie le 6 octobre.<sup>204</sup> La reconnaissance de Charles, malgré les efforts du pape, resta donc incomplète en Italie et il ne put pas compter sur le soutien local face à Carloman.

Les « tyrans » évoqués par le concile de Ravenne de 877, qui refusent de reconnaître Charles, sont, d'abord, Louis le Germanique, ses fils et leurs soutiens en Italie. Louis avait pratiqué une politique d'alliance avec Louis II depuis 870 et obtenu la reconnaissance tacite de son fils Carloman comme héritier. Parmi eux, c'est d'abord avec Carloman que Charles dut traiter, lorsque son neveu vint à sa rencontre dans la plaine du Po pendant l'automne 875. Ils conclurent une trêve devant durer jusqu'à mai 876<sup>205</sup> et un pacte qui fit rebrousser chemin à Carloman.<sup>206</sup> Charles s'engageait à quitter l'Italie et à négocier la succession avec son frère.<sup>207</sup> La situation en 875 est donc étrangement similaire à celle de la succession de Lotharingie en 870. Charles s'est engagé à négocier avec son frère et son neveu, mais semble avoir finalement rompu son engagement. *Semble* : car comme l'a bien vu Girolamo Arnaldi, ce n'est pas le cas. Charles a été sacré empereur et reconnu ensuite à Pavie, mais pas comme *roi* d'Italie ; seulement *dominus*.<sup>208</sup> Il a laissé la succession d'Italie ouverte. En 875, il ajoutait à son accord avec Carloman une forte somme ; l'oncle et le neveu conclurent peut-être une alliance contre leurs rivaux naturels, les deux autres fils de Louis le Germanique.<sup>209</sup>

Voilà pourquoi, dans un deuxième temps, le 4 juillet 876, des émissaires de Louis le Germanique se présentèrent au concile de Ponthion pour réclamer à Charles leur part du royaume « de Louis II, fils de leur frère Lothaire » (une partie seulement, conformément au pacte de 868 et aux projets de partage qui couraient depuis 872), en vertu « du droit successoral et de la confirmation qui lui

---

<sup>203</sup> MGH Conc. 5, 67–68. Il est encore question de « schismes » au colloque de Fouron en 878 : MGH Cap. 2, n°246, 170 (c. 5).

<sup>204</sup> *Grat/Vieillard/Clemencet* (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 877, 214.

<sup>205</sup> Andrea de Bergame, MGH SS 3, 238.

<sup>206</sup> *Grat/Vieillard/Clemencet* (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 875, 198.

<sup>207</sup> *Kurze* (Ed.), *Annales Fuldenses* (MGH SS rer. germ. 7), 875, 85. *Dümmler*, *Geschichte* 2, 390 interprète ce serment comme une ruse de Charles, cherchant, au prix du parjure, à se débarrasser de Carloman.

<sup>208</sup> *Arnaldi*, *Natale 875*, 120–121 ; voir déjà *Schramm*, *Karl der Kahle*, 127–128.

<sup>209</sup> *Goldberg*, *Struggle for Empire*, 330 ; *Grat/Vieillard/Clemencet* (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 876, 210 : *Karlomannus frater eorum nec ad eos nec ad patruum suum Karolum imperatorem, sicut ei mandauerat, uenit*. Sur la forte somme, *Kurze* (Ed.), *Annales Fuldenses* (MGH SS rer. germ. 7), 875, 85.

en avait été faite par serment ».<sup>210</sup> Ce « serment » recouvre non seulement l'engagement de 868 à partager ensemble la Lotharingie, mais le pacte avec Carloman de 875. À Ponthion, Charles semble avoir botté en touche en laissant répondre à sa place le légat pontifical Jean de Toscanella, qui donna aux émissaires de Louis le Germanique une lettre de Jean VIII aux évêques de Francie orientale, dont le contenu n'est pas connu. La machine à négocier se remet alors en marche. Louis le Germanique répliqua en envoyant à Jean VIII une lettre, elle aussi perdue. On a gardé une brève réponse envoyée le 1<sup>er</sup> septembre 876 par Jean VIII, qui ignorait encore la disparition de Louis le Germanique, datée du 28 août. Jean revendiquait toujours le rôle d'arbitre : il s'engageait à confronter et arbitrer lui-même les griefs de Charles et Louis.<sup>211</sup> Comme le rapporte Eudes de Beauvais, dans l'admonition de Jean VIII (elle aussi perdue) envoyée en Francie orientale à l'automne 875, le pape avait déjà déclaré qu'il réglerait personnellement le conflit successoral entre les deux frères.<sup>212</sup> Lorsque la mort surprit aussi bien Louis en 876 que Charles l'année suivante, la reconnaissance de Charles comme empereur était donc restée incomplète dans tout le monde franc, mais la négociation était engagée. Il est probable, comme en 869–870, que l'épreuve de force avec Louis aurait continué jusqu'à ce que Charles consentît à un partage du royaume d'Italie, une éventualité qu'il avait anticipée en évitant de s'y faire couronner roi.<sup>213</sup>

La mort de Louis a interrompu le *reordering* du monde franc ouvert par l'extinction de la lignée de Lothaire. La reconnaissance de Charles comme empereur allait être négociée contre un partage du royaume d'Italie. Mais l'enchaînement des faits le montre : pendant ce cycle, les acteurs inventent de nouvelles règles (le choix du pape, au lieu de celui des Francs) ou exploitent de nouvelles ressources (le titre temporaire de *dominus* au lieu de roi d'Italie; la création du vicariat d'Ansgèse au Nord des Alpes, qui devait permettre à Charles de jouir au moins d'une autorité religieuse sur le royaume de son frère).

Dans ce processus de *reordering*, le discours sur la légitimité a une importance capitale. Comment Charles et ses soutiens plaiderent-ils sa cause pour obtenir sa reconnaissance ? On constate, sans surprise, que l'on mit en branle la même

<sup>210</sup> *Grat/Vieillard/Clemencet* (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 876, 203. Voir aussi Hincmar, lettre à Louis le Bègue (automne 877) PL 125, 986, c. 5.

<sup>211</sup> *Caspar* (Ed.), *Fragmenta registri Iohannis VIII* (MGH Ep. 7), n°2, 2. Cf. *Dümmler*, *Geschichte*, vol. 2, 410.

<sup>212</sup> MGH Conc. 5, *Capitula ab Odone proposita*, c. 2, 52 : ... *usque dum simul ad mutuuum colloquium venirent et ipse inter eos et de pace conservanda et de iure regnorum secundum sibi a deo ministerium creditum decerneret pariter et discerneret*. Voir également *Caspar* (Ed.), *Epistolae Iohannis VIII papae passim collectae* (MGH Ep. 7), n°7, 322 : *indictum sibi a nobis tempus, cum mediantibus nobis cum fratre iure pacisceretur, praeicipiens ....*

<sup>213</sup> Ce n'est qu'après la mort de Louis le Germanique et la guerre avec Louis le Jeune que Charles semble avoir prévu de faire couronner son fils Louis le Bègue roi d'Italie ; cf. le capitulaire de Quierzy de juin 877, MGH Cap. 2, c. 15, 359. Notons qu'il envisage toujours que ses neveux puissent lui succéder : l'idée d'unité franque est toujours bien vivante.

rhétorique qu'en 869. Charles avait été choisi par Dieu.<sup>214</sup> Les lettres de Jean VIII aux évêques et aux comtes de Francie orientale de février 876 (cf. infra, p. 115) décrivent la venue de Charles à Rome comme un miracle : malgré les difficultés, c'est Dieu lui-même qui, sous la conduite de ses anges, redressa les routes sur le chemin de Charles, le libéra des embûches, lui fit franchir marécages fétides et autres gués inconnus et lui gagna les cœurs rebelles sans une goutte de sang versé.<sup>215</sup> Ces deux lettres, comme le discours de Jean VIII à Ravenne en août 877, ressemblent de manière frappante au sacre de 869 : Charles a été pressenti, choisi et prédestiné par Dieu pour devenir empereur.<sup>216</sup> Cela avait été révélé par « une inspiration du ciel » sous Nicolas I<sup>er</sup> et c'est maintenant devenu une certitude : Charles devait être celui qui sauverait l'Église.<sup>217</sup> Il est difficile de deviner à quoi cette « inspiration » et cette « révélation » font référence (à ma connaissance, personne n'a commenté ce passage), mais l'allusion est trop claire pour ne pas en déduire que Charles avait fait l'objet d'une vision ou prophétie du temps de Nicolas I<sup>er</sup>. Celles-ci étaient d'autant plus monnaie courante qu'elles s'avéraient bien commodes.<sup>218</sup> Enfin, Jean VIII démonte les accusations portées contre Charles : invité à Rome, il n'est pas devenu empereur par la force ; il n'a pas non plus corrompu l'Église à grand renfort de cadeaux et de concessions.<sup>219</sup>

En définitive, le pape s'est fait le premier avocat de la reconnaissance de son candidat. L'élection de Charles en 875 vient couronner deux décennies d'interventions pontificales dans la politique carolingienne. Il revendique un rôle d'arbitre en choisissant lui-même l'empereur, en imposant aux Francs de le reconnaître et en menaçant les récalcitrants d'excommunication.<sup>220</sup> Ce rôle d'arbitre, déjà entraperçu sous Hadrien II en 869–870, émerge de façon limpide lorsque

<sup>214</sup> Arnaldi, Natale 875, 29–36, décrit cette rhétorique de l'homme providentiel.

<sup>215</sup> Caspar (Ed.), *Epistolae Iohannis VIII papae passim collectae* (MGH Ep. 7), n°7, 321 : *Sed Deus omnipotens [...] angelicis ductibus vias eius per invia loca direxit, frustratis insidiis ei compositis liberavit, paludes lubricas equitabiles reddidit, vada profundorum fluminum multis saeculis incognita transmeabilia demonstravit, ei elementis contra naturam cedentibus dissidentium corda perterrituit, non solum sine sanguine, verum etiam cum magnis honoribus hinc inde gaudentibus populis Italiam penetrare permisit ...* Voir également n°8, 325.

<sup>216</sup> Caspar (Ed.), *Epistolae Iohannis VIII papae passim collectae* (MGH Ep. 7), n°8, 325 : *Nunc vero cum divinitus praescitus et praedestinatus non a semetipso sed ab ecclesiae Dei filiiis invitatus advenerit ...* Voir également MGH Conc. 5, 64 : *pater huius a deo electi principis Karoli ...* et 67 : *ad imperialia sceptrata electionem et promotionem ante mundi quidem ordinem divinitus ordinatam ....*

<sup>217</sup> Caspar (Ed.), *Epistolae Iohannis VIII papae passim collectae* (MGH Ep. 7), n°7, 321 : *et afflictiones sanctae suae Ecclesiae per eum specialiter, sicut divinitus revelatum fuerat et nunc veraciter credimus, tandem aliquando revelare contendens ...* Voir également MGH Conc. 5, 65 : *Unde nos tantis indiciis divinitus incumbentibus luce clarius agnitis, superni secreti consilium manifeste cognovimus. Et quia pridem apostolicae memoriae decessori nostro papae Nicolao id ipsum iam inspiratione caelesti revelatum fuisse comperimus.*

<sup>218</sup> Il semble que personne n'ait compris ce passage comme une référence à une vision (notamment Dutton, *The politics of dreaming*).

<sup>219</sup> MGH Conc. 5, 65.

<sup>220</sup> Fried, *Laienadel und Papst*, 375.

Jean VIII offre sa médiation entre Charles le Chauve et son frère au sujet du partage de l'Italie, dans ses lettres à Louis le Germanique de 875 et 876. Mais cette revendication-là, elle non plus, ne fut pas reconnue.

### 3.3 *Le raid de Louis le Germanique en Francie occidentale*

La crise de 875 a posé un deuxième problème, en matière de reconnaissance : les réactions au raid de Louis le Germanique dans le royaume de son frère pendant l'automne. Si Louis, dont le peuple de Charles ignore les intentions, conquiert le royaume, doit-il être considéré comme son roi légitime ? La principale réaction d'un franc occidental est le *De fide Karolo servanda* d'Hincmar, dont nous ne retiendrons que les aspects qui nous intéressent.<sup>221</sup> Consulté par les évêques, il est prié de leur dire clairement s'il faut résister à Louis, y compris si son armée est supérieure en nombre.<sup>222</sup> Il fait d'emblée le parallèle entre la situation présente et l'invasion de 858<sup>223</sup> : sa première préoccupation est d'éviter de verser le sang chrétien.<sup>224</sup> Comme en 858, l'archevêque adopte une posture de surplomb. Mais cette fois, loin de mettre le bon droit du côté de Charles, il renvoie les deux frères dos-à-dos.<sup>225</sup> Une phrase de son texte est rest e emblématique : « nous, les évêques, nous sommes entre le marteau et l'enclume, placés entre ces deux rois, frères selon la chair, qui se disputent le royaume où nous vivons ». <sup>226</sup> Hincmar ne pardonne pas à Charles d'être parti en Italie poursuivre ses chimères impériales au lieu de rester défendre son royaume : il a « abandonné » ses fidèles, ce qui rend la situation bien différente de 858, où l'invasion de son frère a eu lieu alors qu'il faisait son travail de roi, en guerroyant contre les envahisseurs normands.<sup>227</sup>

  ce grief politique supplée bientôt l'argument juridique, c'est-à-dire les traités. Il y avait eu un serment entre Charles et Louis au sujet de la succession de leurs neveux, en 868. Si seulement, soupire Hincmar, on avait pu ne pas en être informé ! Et si seulement les frères pouvaient respecter ce serment !<sup>228</sup> Or, celui qui est en train d'enfreindre cet accord, c'est Charles, et non Louis ... Hincmar est conscient qu'à mots couverts, il est en train d'accuser son seigneur d'infidélité ; il choisit donc prudemment d'accabler « les princes » en général, en s'inquiétant du salut de leur  me. C'est une première référence aux traités. Hincmar y revient une deuxième fois, au détriment de Louis : celui-ci ne doit pas envahir le royaume de son frère après les serments réciproques, que Charles « autant qu'il le peut, dit

<sup>221</sup> Bernard-Valette, « We are between the hammer and the anvil » ; *Devisse*, Hincmar 2, 805.

<sup>222</sup> PL 125, 965, c. 7.

<sup>223</sup> PL 125, 963, c. 3.

<sup>224</sup> PL 125, 963-964, c. 4-6.

<sup>225</sup> *Dümmmler*, *Geschichte* 2, 393.

<sup>226</sup> PL 125, 965, c. 8.

<sup>227</sup> PL 125, 965-966, c. 9. Voir aussi c. 12, 967. *Devisse*, Hincmar 2, 806 ; *Nelson*, Charles the Bald, 239-241.

<sup>228</sup> PL 125, c. 11, 966.

vouloir respecter». <sup>229</sup> Il est ici question de Verdun, qui interdisait d'envahir un autre royaume. L'essentiel des chapitres qui suivent portent sur les devoirs de l'évêque dans ce contexte difficile, c'est-à-dire, pour Hincmar : rester dans sa cité auprès de ses ouailles, et si Louis conquiert ladite cité, l'y accueillir en faisant au mieux selon la situation. <sup>230</sup> Le principe de base du *De fide Karolo servanda* est que les évêques sont les garants des serments : les serments des fidèles de Charles, d'une part, mais aussi les serments de la Confraternité garantissant la concorde des royaumes francs et protégeant leurs frontières. <sup>231</sup>

Comme dans l'admonition de 858, Hincmar adopte une posture de surplomb, mais contrairement à 858, il en résulte une défense bien tiède de Charles, accusé d'avoir abandonné son royaume et d'avoir rompu l'accord de 868 sur la succession de Lotharingie. <sup>232</sup> L'attentisme d'Hincmar ne représente pas pour autant, comme on l'a parfois suggéré, un soutien tacite à Louis. Il semble avoir été partagé par certains fidèles, dont il relaie les critiques. <sup>233</sup> Si Louis semble n'avoir eu aucune difficulté à occuper l'Ouest de la Lotharingie, en hivernant à Attigny, il éraflait à peine la frontière de la Francie occidentale tracée en 843. C'est une nouvelle preuve de la fragilité de l'adhésion des Lotharingiens aux accords de Meerssen de 870.

La seconde réaction à l'invasion de 858 est celle de Jean VIII. Comme Hadrien II six ans plus tôt, son successeur vole au secours de son champion en expédiant plusieurs salves de lettres. Une première salve, perdue, mais mentionnée par Eudes de Beauvais, est envoyée en Francie orientale dès l'automne 875, sans succès. <sup>234</sup> Puis le 17 février 876, il expédie une seconde salve aux élites de Francie orientale *et* occidentale. Les lettres aux comtes et évêques occidentaux, l'une pour ceux qui sont restés fidèles, l'autre pour les ralliés à Louis, ne contiennent que des références à la fidélité à Charles et, plus généralement, à la paix entre chrétiens. <sup>235</sup> Il y a ensuite deux lettres, l'une aux évêques, l'autre aux comtes de Francie orientale. La lettre aux évêques leur reproche de n'avoir pas détourné Louis de l'invasion ; c'est le diable lui-même qui divise les cœurs des deux frères ; Louis jalouse Charles de ses succès et de la faveur du pontife, comme Caïn jalousait Abel. <sup>236</sup> En envahissant son royaume et en poussant ses fidèles au parjure, il risque, dans sa vieillesse, de verser le sang chrétien, alors que le champ de

<sup>229</sup> PL 125, c. 12, 967.

<sup>230</sup> PL 125, c. 37, 980.

<sup>231</sup> Sur les serments de fidélité auxquels les hommes de Charles doivent se tenir, voir PL 125, c. 36, 980.

<sup>232</sup> *Dümmmler*, *Geschichte* 2, 395.

<sup>233</sup> Contre *Nelson*, *Charles the Bald, 239–242* et *Goldberg*, *Struggle for Empire*, 331.

<sup>234</sup> Les *Capitula ab Odone proposita* (MGH Conc. 5), 52, précisent bien qui en sont les destinataires : Louis, ses fils, les évêques et abbés et les Grands.

<sup>235</sup> *Caspar* (Ed.), *Epistolae Iohannis VIII papae passim collectae* (MGH Ep. 7), n°5–6, 317–320.

<sup>236</sup> *Caspar* (Ed.), *Epistolae Iohannis VIII papae passim collectae* (MGH Ep. 7), n°7, 320–323.

bataille de Fontenoy, qu'il avait imbibé de sang dans sa jeunesse, en est encore humide.<sup>237</sup> C'est bien lui qui a envahi son royaume en 858 et a toujours retourné ses fidèles contre lui. Les traités passés ne sont évoqués qu'en passant : Louis viole en même temps « la parenté du sang et les pactes fraternels ». <sup>238</sup> Quant à la lettre aux comtes, c'est une exhortation contre la discorde, provoquée par le diable.<sup>239</sup> Louis est accablé pour l'invasion de 858. À nouveau, le spectre de Fontenoy est agité : les comtes ne doivent pas en venir à une guerre fratricide, mais dissuader leur roi de s'engager dans cette voie.

En somme, il est peu question, dans les lettres de Jean VIII, du traité de Verdun et des pactes de la confraternité, mais surtout de la discorde entre frères et entre chrétiens, et de la légitimité de Rome à choisir l'empereur. Au synode de Ponthion de juin–juillet 876, ces événements sont évoqués de nouveau dans les *capitula* d'Eudes de Beauvais, qui sont un réquisitoire contre Louis.<sup>240</sup> Après avoir refusé l'arbitrage pontifical (c. 2), Louis a rompu « les traités fraternels » (ceux de la Confraternité) et envahi le royaume de son frère, en y commettant une longue série de forfaits (c. 3).<sup>241</sup> Aussi bien Jean VIII qu'Eudes de Beauvais ont mentionné les traités de la confraternité, mais dans une mesure bien moindre que les lettres d'Hadrien II en 870.

Les derniers développements de la succession impériale nous amènent pour finir jusqu'à la mort des deux derniers fils de Louis le Pieux. Charles le Chauve apprend la mort de Louis le Germanique fin septembre 876. Il fond aussitôt sur l'Est de la Lotharingie et s'empare d'Aix-la-Chapelle, mais l'expédition connaît une fin catastrophique le 8 octobre, à la bataille d'Andernach, où Charles est sévèrement battu par son neveu Louis. Du récit des annales de Saint-Bertin, il ressort d'abord que le but de l'expédition n'était pas d'envahir la Francie orientale entière, mais de prendre à son neveu l'autre moitié de la Lotharingie.<sup>242</sup> Hincmar s'en indigne au nom des serments échangés à Meerssen : tout le récit est violemment hostile à l'entreprise de Charles, traité de soudard.<sup>243</sup> Les annales de Fulda, tout aussi hostiles à Charles, affirment que Charles, dans son *hybris* impériale, visait non seulement la Lotharingie orientale, mais toute la rive gauche du Rhin avec Mayence, Worms et Spire.<sup>244</sup> Comme Hincmar, ces annales accusent Charles de violer non seulement le droit successoral, mais ses serments envers

<sup>237</sup> Caspar (Ed.), *Epistolae Iohannis VIII papae passim collectae* (MGH Ep. 7), 321.

<sup>238</sup> Caspar (Ed.), *Epistolae Iohannis VIII papae passim collectae* (MGH Ep. 7), 321–322 : *neque sanguinis affinitatem fraternaue pacta perpendens ...*

<sup>239</sup> Caspar (Ed.), *Epistolae Iohannis VIII papae passim collectae* (MGH Ep. 7), n°8, 323–324.

<sup>240</sup> MGH Conc. 5, 52–54.

<sup>241</sup> Caspar (Ed.), *Epistolae Iohannis VIII papae passim collectae* (MGH Ep. 7), 53 : *fraterna federa dirumpens ...* Les annales de Fulda elles-mêmes ne nient pas que l'expédition de Louis « dévasta tout sur son chemin » : Kurze (Ed.), *Annales Fuldenses* (MGH SS rer. germ. 7), 875, 84.

<sup>242</sup> Grat/Vieillard/Clemencet (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 876, 207.

<sup>243</sup> Grat/Vieillard/Clemencet (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 876, 208–209.

<sup>244</sup> Kurze (Ed.), *Annales Fuldenses* (MGH SS rer. germ. 7), 876, 86–87.



Louis le Germanique<sup>245</sup>. Les trois villes visées sont trois enclaves sur la rive gauche du Rhin spécialement concédées à Louis au partage de Verdun : Charles semble vouloir réunifier le territoire de l'ancienne Gaule pour en revenir à la situation de 831, où son frère Louis avait obtenu toute la rive droite du Rhin, c'est-à-dire la Germanie.<sup>246</sup> Reginon de Prüm, un Lotharingien dont le témoignage est précis et fiable, affirme trente ans plus tard que Louis le Jeune, avant Andernach, remontra à son oncle le serment juré avec « son frère », Louis le Germanique, lors d'un « traité » (*foedus*), qui ne peut être que Meerssen.<sup>247</sup>

Les sources concordent donc pour montrer que l'opinion perçut défavorablement la violation des traités par Charles. Selon Reginon, Charles se justifia en affirmant qu'il avait juré avec son frère, et non son neveu (un grand classique) : il affirme avoir respecté l'accord de Meerssen ! Charles meurt l'année suivante sans être parvenu à un accord successoral avec ses neveux et sans avoir jamais été reconnu empereur. Malgré le rythme effréné des négociations et des rencontres, malgré une énergie diplomatique démesurée, *aucun* des conflits successoraux de la période 869–877, entre la mort des fils de Lothaire et celle de leurs oncles, n'aura donc fait l'objet d'un accord unanime.

### 3.4 La reconnaissance de Charles en Francie occidentale

Charles le Chauve meurt le 6 octobre 877, sur le chemin du retour d'une seconde expédition d'Italie avortée. Cette déconfiture permet d'éclaircir, en guise d'épilogue, un dernier point : la reconnaissance médiocre du titre impérial dans *son propre royaume*. Beaucoup de ses fidèles étaient attachés aux frontières de 843 dans lesquelles la plupart d'entre eux avaient maintenant grandi. C'est le grief d'Hincmar dans le *De fide Karolo servanda* : il reproche à Charles d'avoir abandonné *son* royaume sans consensus suffisant (*inconsulte*), lui dont la première tâche était de le défendre.<sup>248</sup> En 876, lorsque Charles s'engage dans la piteuse expédition d'Andernach, les reproches d'Hincmar se concentrent sur le même point : Charles néglige la défense du royaume.<sup>249</sup> Les mêmes hommes n'avaient sans doute aucun intérêt pour le titre impérial, qui ne signifiait plus aucune prééminence réelle depuis la mort de Louis le Pieux.<sup>250</sup>

---

<sup>245</sup> Kurze (Ed.), *Annales Fuldenses* (MGH SS rer. germ. 7), 876, 87 : *noli regnum nobis a genitore nostro iure haereditario derelictum more tyrannico invadere et iura propinquitatis, quae inter nos naturaliter existunt, huiusmodi factionibus violare. Memento etiam sacramentorum quae patri meo non semel neque bis praestiti.*

<sup>246</sup> Grat/Vieilliard/Clemencet (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 843, 44.

<sup>247</sup> Friedrich Kurze (Ed.), *Reginonis abbatris Prumensis Chronicon* (MGH SS rer. Germ. 50), Hanovre 1890, III–III2.

<sup>248</sup> Hincmar, *De fide Karolo servanda*, c. 11–12 : PL 125, 966–967.

<sup>249</sup> Grat/Vieilliard/Clemencet (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 876, 207.

<sup>250</sup> *Devisse*, Hincmar 2, 803–804.

Hincmar ne déverse pas simplement son amertume sur le roi qui l'a disgracié. On a toutes les raisons de penser que ses griefs étaient largement partagés. En 877, dans la plaine du Po, Charles se retrouve isolé non seulement parce que les Italiens le lâchent, mais parce que ses propres fidèles, et non des moindres, ont fait défection : Hugues l'Abbé, Boson, Bernard Plantevelue (ces deux derniers viennent de refuser de payer leur part du tribut aux Normands<sup>251</sup>), Bernard de Gothie et d'autres, rapporte Hincmar, se sont conjurés.<sup>252</sup> Cela fait 19 ans que Charles n'a pas fait face à une révolte de cette ampleur ! Celle-ci, qui inclut même son beau-frère et favori, Boson, ne saurait s'expliquer par une simple coalition de griefs individuels. Ces grands sont tout simplement hostiles à sa politique impériale et italienne. Ils appréhendent la dispersion de la faveur royale qu'elle va entraîner<sup>253</sup> ; ils craignent que ces chimères ne causent plus de pertes que de profits, comme l'aventure d'Andernach ; mais surtout, comme le répète Hincmar depuis 875, ils estiment que le premier devoir du roi est de gouverner et défendre son royaume. C'est ce que prouvent pour finir les premiers vers de l' p trophe de Charles, rédigée immédiatement après sa mort par son entourage proche :

Dans ce sépulcre est conservé le corps du seigneur Charles,  
 Qui tint remarquablement l'empire romain,  
 Et n'a pas abandonné le sceptre du peuple dardanide,  
 Mais a obtenu paisiblement d'autres royaumes.<sup>254</sup>

Le dernier carré de fidèles du défunt empereur, au moment de l'ensevelir dans la précipitation à Nantua, s'empresse de le laver du reproche d'avoir abandonné son royaume pour poursuivre de sanglantes chimères (« le peuple dardanide », ce sont les Troyens, donc les Francs). Hincmar disait vrai : pour ses fidèles, l'empereur Charles restait d'abord roi de Francie occidentale.

## Conclusion

Notre première question au sujet de la reconnaissance avait été celle du discours et de la communication. Quelle place occupent les traités de la Confraternité, reconnaissant royaumes, frontières et rois, dans les conflits et négociations des années 855–877 ? D'un bout à l'autre de la chronologie, nous avons vu l'argument des traités mobilisé en opposition aux invasions (858, 869, 875), avec un pic très net en juin 870. Mais il n'est jamais qu'un argument parmi d'autres. Les autres arguments mobilisés sont le droit successoral franc, qualifié de « droit naturel » –

<sup>251</sup> MGH Cap. 2, 361 (c. 31).

<sup>252</sup> Grat/Vieilliard/Clemencet (Ed.), *Annales de Saint-Bertin*, 877, 215.

<sup>253</sup> Nelson, Charles the Bald, 251–252.

<sup>254</sup> Karl Strecker (Ed.), *Poetae latini aevi carolini*, IV.2–3 (MGH Poet. 4.2–3), Berlin, 1923, 1028, v. 1–4 : *Hoc domini Caroli servantur membra sepulcro/ Conspicuus Romae qui fuit imperio/ Dardanidaeque simul gentis non scepra relinquens/Sed potius placide regna tenens alia.*

sans conteste l'argument le plus puissant –, l'intangibilité du roi sacré, et les principes chrétiens de paix, de concorde et de charité fraternelle.

Face à ces arguments de droit et de morale, nous avons trouvé des accusations d'ambition et d'intérêt. C'est la critique d'Hincmar aux Francs orientaux en 858. Il ne s'agit pas que de stéréotypes : les puissants poursuivent évidemment des buts réalistes. Mais toujours, ils font leur possible pour les dissimuler derrière un discours légitimateur. Cela passe par des subterfuges parfois retors : Charles le Chauve, à Meerssen, invoque le partage de Worms. Aux sacres de Metz et de Rome, il se fait présenter comme l'élu de Dieu, prédestiné pour régner. Lors des invasions de Louis le Germanique en 858 et 875, une campagne de communication bien huilée est mise en place, dont les piliers sont la lutte contre les tyrans et la protection des églises contre les Normands. Au nom de ces grands principes, que l'Église a enracinés dans la culture politique franque, il semble légitime de passer outre les traités et de détrôner son voisin. Il est rare que les rois francs fassent l'économie d'un tel discours.

Il existe donc diverses catégories d'arguments légitimant l'action politique. Certains (comme l'argument des traités) interdisent l'invasion d'un royaume tiers, d'autre l'autorisent. Ces deux catégories sont imprégnées de principes chrétiens et se réclament du droit successoral franc, qui privilégie les fils tout en laissant ouvert le droit des oncles et cousins. La seconde catégorie semblait toute désignée pour permettre la réunification progressive du monde franc, mais la balance a penché en faveur de la première : nous suggérerons plus loin pourquoi.

Notre seconde question avait été celle des pratiques : comment s'organise la reconnaissance de nouvelles frontières, de nouveaux royaumes ou de nouveaux rois entre 855 et 877 ? Comment se déroule le *reordering* de la Confraternité carolingienne, bouleversée par l'extinction progressive de la lignée du frère aîné, Lothaire ? Dans un premier temps, les Carolingiens entourés de leurs proches fidèles remplissent le rôle d'instance de contrôle. La Confraternité adopte une législation commune et fait régner l'ordre dans le monde franc, comme c'est encore un peu le cas en 880, lorsqu'ils écrasent ensemble l'usurpation de Boson.<sup>255</sup> Lors de la succession de Lothaire en 855–856, les traités sont bien respectés. Mais cette mécanique régulatrice cède sous le double poids de la concurrence entre rois et du réalisme (comment donner le royaume de Lothaire II au lointain Louis II ?) : dans notre perspective, on dira que la politique, au mauvais comme au bon sens du terme, prend le dessus sur le droit.

Dès lors, la succession de Lotharingie n'a pas trouvé de solution unanimement reconnue. Le partage de Meerssen de 870 n'a été reconnu ni par Louis II, ni par le pape ; même Louis le Germanique s'est abstenu de le considérer comme un accord définitif. L'élection impériale de Charles le Chauve n'a été reconnue qu'en

---

<sup>255</sup> *Simon MacLean*, *The Carolingian response to the revolt of Boso, 879–887*, in: *Early medieval Europe* 10, 2001, 21–48.

partie en Italie et pas du tout en Francie orientale ; même l'élite de Francie occidentale était sceptique. Le sort du royaume d'Italie avait été laissé en suspens, en attendant de le partager avec Louis le Germanique, conformément aux accords passés. Seule la mort de Louis le Germanique, en pleines négociations avec son frère, a empêché le partage d'avoir lieu. Les années 869–877 montrent une poignée de rois carolingiens se démenant pour obtenir de leurs rivaux et de leurs fidèles la reconnaissance de leurs projets successoraux.

Une mécanique enrayée, incontestablement ; mais une mécanique à laquelle les Francs ont continué d'adhérer contre vents et marées jusqu'à la réunification de Charles le Gros en 885. Nous avons observé les efforts diplomatiques impressionnants déployés en 872–874 pour surmonter la crise de Meersen. Ce partage n'était insatisfaisant, pour un Louis le Germanique, que du point de vue du respect des traités : mais cela a suffi pour qu'il veuille le réviser. Le lecteur moderne en est si étonné qu'il veut croire à un troc : la cession de la Lotharingie à Louis II contre la reconnaissance de Carloman comme successeur en Italie. Mais ce n'est pas le cas, nous l'avons vu : il n'y en a aucune trace. Un accord entre Carolingiens sur la Lotharingie n'achoppe que devant le refus obstiné de Charles le Chauve de négocier. Voilà une situation qui évoque irrésistiblement le conseil de sécurité de l'ONU bloqué par le veto des membres, ou la « politique de la chaise vide » de Charles de Gaulle à l'époque de la CECA. Une mécanique grippée, là encore ; mais un ordre international quand même, dans lequel les traités ont de la valeur et ne sont pas le paravent du réalisme. Nous cherchions des preuves de respect de principe de ces traités. Nous avons rencontré plusieurs exemples de cette rationalité de valeur, en particulier chez Louis le Germanique. Enfin, pour obtenir la reconnaissance tant convoitée, les acteurs exploitent toutes les ressources à leur disposition : le titre de *dominus* donné à Charles à Pavie en février 876 pour éviter celui de *rex*, ou bien le vicariat d'Ansegise au Nord des Alpes pour forcer les évêques de Germanie à entrer dans la sphère d'influence du nouvel empereur.

Les contemporains étaient trop bons observateurs pour ne pas s'apercevoir des imperfections du système de la Confraternité, ce qui devait en définitive entraîner une crise du consentement à la domination carolingienne. Une lettre d'Antoine de Brescia à Salomon II de Constance vers 878 montre un évêque impatienté par les dissensions entre Carolingiens :

Que votre fidélité daigne me faire connaître la situation de manière fiable et rapide ; à quel point nos seigneurs sont en paix entre eux – j'entends par là les fils de Louis [le Germanique] ; s'ils gardent la paix envers leur cousin [Louis le Bègue], le fils de Charles [le Chauve] ; car nous, les habitants d'Italie, ou plutôt les locataires, voire, ce qui correspond encore mieux à la réalité, la proie tantôt des uns, tantôt des autres, nous supportons extrêmement mal de devoir attendre qu'ils arrivent à se mettre d'accord et à décider à qui ils vont concéder notre province.<sup>256</sup>

<sup>256</sup> Karl Zeumer (Ed.), *Collectio Sangallensis*, in: *Formulae Merovingici et Karolini aevi* (MGH *Formulae*), Hanovre 1886, n°39, 421 : *Obsecro fidelitatem vestram, ut veraciter mihi et*

Dès lors surgissent, dès 858, de nouveaux gendarmes des traités : les évêques et le pape, avec pour arme l'excommunication.<sup>257</sup> Eux aussi, à l'occasion, savent s'arranger avec le respect des traités, comme Hincmar orchestrant le sacre de Metz en 869 ou Jean VIII revendiquant de choisir l'empereur en 875. Mais ce sont toujours eux, en 858, en 869–870, en 875–876, qui furent les meilleurs avocats de ces traités jurés sur les reliques. Les clercs revendiquent pour eux ce que le SFB 923 appelle le diagnostic : le droit de dicter au politique les normes du bon gouvernement, de discerner qui est « l' élu de Dieu » et d'en faire, par le sacre, un roi légitime et inviolable. Les conflits entre rois, rebaptisés « schismes », sont parés du lexique des conflits d'Église. À Rome s'ébauche désormais une doctrine où le pape est à la fois la source de toute légitimité politique et le gendarme des traités, avec pour sanction l'excommunication, préfigurant la chrétienté grégorienne.

En définitive, les deux catégories d'arguments (les traités jurés et la royauté sacrée d'un côté, le réalisme de l'autre) semblent recouper le clivage entre deux groupes qui se partagent le gouvernement de la société-Église franque : les évêques et l'aristocratie. Il y a, certes, circulation ou convergence d'intérêts entre eux, mais ils demeurent les deux pôles distincts qui structurent l'action politique. Le second registre, celui « des laïcs », sans la concurrence du premier registre, celui « des clercs », aurait sans doute permis une réunification brutale, à un stade où la culture politique et le personnel aristocratique des différents royaumes n'étaient pas assez enracinés dans les frontières de 843. Il suffit d'imaginer le dénouement de la crise de 858 sans l'intervention des évêques. Dès lors, l'épiscopat et la papauté, en dotant les rois carolingiens d'une doctrine chrétienne du pouvoir, ancrée dans le sacré par l'onction, et en se faisant le gendarme turbulent des traités, ont assez contribué à figer l'ordre de Verdun pour poser un obstacle décisif à la réunification du monde franc ; ce faisant, ils ont permis l'essor des royaumes européens.

---

*diligenter demandare dignemini, quomodo se summa rerum habeat, quam pacati inter se domini nostri reges sint, id est filii Hludowici, qualemque pacem ad consobrinum suum filium Karoli conservent, quia nos, habitatores Italiae vel potius inquilini seu, quod potissimum veritas ipsa testatur, praeda nunc horum, nunc illorum, aegre nimis expectamus, donec inter se concorditer adinventiant, cuinam provinciam istam concedere velint.* Voir Wolfram von den Steinen, Notkers des Dichters Formelbuch, in: Zeitschrift für schweizerische Geschichte 25, 1945, 450–490 (468).

<sup>257</sup> Fried, Laienadel und Papst, 369–375.



# A New Order?

## The Recognition and Non-Recognition of New States in the Peace of Westphalia (1648)\*

*Anuschka Tischer*

### Introduction

The Peace of Westphalia of 1648 is often regarded as a milestone in the development of the modern sovereign state and as the breakthrough of sovereignty, as the founding moment of the Netherlands and of Switzerland as well as the beginning of the sovereignty of the German states.<sup>1</sup> How far did the Peace of Westphalia really recognize new states and thus establish a new order? The Thirty Years' War was not a war of independence, neither was the intention of the Congress of Westphalia to re-organize the territories of Europe in a way the future Congresses of Vienna in 1814/1815 or of Paris in 1919/1920 would do. The Thirty Years' War and its peace treaties focused on the constitution of the Holy Roman Empire and in particular on the relation between Catholics and Protestants. Nevertheless, striving for political freedom or autonomy played a significant role in this development, beginning with the revolt in Bohemia in 1618 that sparked the war.<sup>2</sup> The connection between the various quests for autonomy, the recognition of states and the peace talks in Westphalia are, however, complex: not every quest for autonomy was a quest for independence, not every quest for

---

\* I would like to thank Dr. Derek Croxton for helping me with this article.

<sup>1</sup> The two treaties of the Peace of Westphalia, the IPO with Sweden and the IPM with France, were published by *Antje Oschmann* (Ed.), *Acta Pacis Westphalicae*, vol. III B 1, Münster 1998. For an online version and several translations see the edition series' webpage: [www.pax-westphalica.de/ipmipo/index.html](http://www.pax-westphalica.de/ipmipo/index.html) (4<sup>th</sup> January 2021).

<sup>2</sup> When local authorities or elites organized resistance against a distant ruler, they usually argued that their traditions and privileges were ignored. The local participation was understood as part of political freedom or liberty. The term of autonomy in the modern sense describes this idea very well, although it was used in the early modern period only in the sense of religious freedom. Cf. *Sicco Lehmann-Brauns/Sibylle Hofer/Friedrich Wilhelm Graf*, *Autonomie*, in: *Friedrich Jaeger* (Ed.), *Enzyklopädie der Neuzeit Online*, copyright © J.B. Metzlersche Verlagsbuchhandlung und Carl Ernst Poeschel Verlag GmbH 2005–2012. Consulted online on 25<sup>th</sup> January 2019: [http://dx.doi.org/10.1163/2352-0248\\_edn\\_a0311000](http://dx.doi.org/10.1163/2352-0248_edn_a0311000); *Andreas Klinger*, *Freiheitskriege*, in: *Enzyklopädie der Neuzeit Online*, consulted online on 25<sup>th</sup> January 2019: [http://dx.doi.org/10.1163/2352-0248\\_edn\\_a1169000](http://dx.doi.org/10.1163/2352-0248_edn_a1169000).



autonomy or for independence was successful, not every recognition of a new status was the recognition of a new state, and finally not every recognition made in 1648 was actually a result of the Thirty Years' War.

The two modest cities of Münster and Osnabrück saw between 1644 and 1648 negotiations on various issues which were not all profoundly linked together. The constellations of international politics had intertwined separate wars and, thus, matters with different political backgrounds and constitutional traditions. The Congress of Westphalia tried to establish an order to fix different conflicts. The recognition (or non-recognition) of states became part of this process. Hence, the negotiations and their outcome give an idea how the independence of a political entity was recognized in the early modern period, which terms and means were used, and how far those mechanisms were understood as a restoration of order. In my paper I will analyze in three steps to what extent the Peace of Westphalia established a new state order: first I will present the entangled wars and their conflicts on autonomy, then I will discuss their different conditions, and finally, I will focus on how the wars and conflicts were negotiated at the Congress of Westphalia.

## 1. The Thirty Years' War, the Congress of Westphalia and Struggles for Autonomy

The Congress of Westphalia saw the successful outcome of at least one long-lasting war of independence, i. e. the 80 Years' War which ended with a treaty concluded on the 30<sup>th</sup> January 1648. Philip IV of Spain finally recognized the States General of the Netherlands as free and sovereign.<sup>3</sup> At its beginning in 1568, the uprising of the northern part of the Spanish Netherlands had been a struggle against the violation of privileges and, thus, for autonomy, not independence but soon took this direction.<sup>4</sup> Already in the early 17<sup>th</sup> century the rebels had become distinct actors in the international system. When their representatives finally came to the Congress of Münster, they were treated with honor and respect. There was barely any doubt that they would leave the Congress with an official Spanish recognition as they actually did in 1648. Their treaty with Spain was,

---

<sup>3</sup> A French and a Dutch copy of the treaty and a French and a Spanish copy of its ratification are kept in the National Archives of the Netherlands in The Hague: Nationaal Archief, Den Haag, Staten-Generaal, 1.01.02, inv.nr.s 12588.55B, 12588.55C, 12588.55D, 12588.55E. Scans are available on the archives' webpage: [www.nationaalarchief.nl](http://www.nationaalarchief.nl) (4<sup>th</sup> January 2021). For an English translation see *Herbert H. Rowen* (Ed.), *The Low Countries in Early Modern Times, Selected Documents*, London 1972, 178–187, here at 181 for the article on independence.

<sup>4</sup> For documents showing this development see *Rowen*, *Low Countries*, 67–113. For a history of the Treaty of Münster with a special focus on the idea of sovereignty see *Laura Manzano Baena*, *Conflicting Words. The Peace Treaty of Münster (1648) and the Political Culture of the Dutch Republic and the Spanish Monarchy*, Leuven 2011.

however, separate from the Peace of Westphalia, which ended the Thirty Years' War and was concluded in Münster nine months after the Spanish-Dutch peace.

The Thirty Years' War broke out in 1618 with a revolt in Bohemia that resembled the ongoing Dutch one: an assembly of Protestant estates attacked the Catholic Habsburg king (and future Emperor) Ferdinand II.<sup>5</sup> The States General of the Netherlands showed sympathy for the Bohemian case and offered some support. They were themselves still in a legal transition from rebels to a recognized sovereign state but already in 1618 there was little doubt that this process would end with their independence as a republic. A similar outcome for Bohemia, a traditional and well established kingdom in the Holy Roman Empire, was from the very beginning unlikely. A republican government in Bohemia failed quickly, and the hope to get rid of the House of Habsburg by the election of a new king, Frederick V of the Palatinate, also ended in disappointment. The rebels and their anti-king were put down and with them any autonomy in Bohemia: for the re-established king Ferdinand II the rebellion was the perfect argument for the invention of a totally new constitutional and religious order in Bohemia, the 'renewed order of the country' ("Verneuerte Landesordnung"), in 1627.<sup>6</sup>

The war that followed the suppression of the revolt was not about the order in Bohemia. The revolt and its suppression had caused a chain reaction and turned into a war about the order of the entire Holy Roman Empire. Even if it was a complex situation, the main conflict was about the relation between Protestants and Catholics and about the struggle between the (Catholic) Emperor and the Imperial estates who wanted to ensure their autonomy. As several European powers were soon involved in the Thirty Years' War, the war was also about the international order. While the Netherlands supported Bohemia for some time, their Spanish opponents assisted their Austrian relatives from the very outbreak until the end of the Thirty Years' War and vice versa. The House of Habsburg with its princes in the Holy Roman Empire, in Hungary, in Spain etc. was international in itself. This was a strong reason why so many regional or bilateral conflicts – from the Dutch revolt through the Thirty Years' War up to all struggles of France with either Spain or the Emperor – became international ones: Habsburg was a sole dynasty, the "House of Austria", which acted across borders. Their interests

<sup>5</sup> The 400<sup>th</sup> anniversary of the outbreak of the Thirty Years' War in 2018 produced a number of new books but for the European dimension are still the most useful overviews: *Peter H. Wilson, Europe's Tragedy. A History of the Thirty Years' War*, London 2009; *Christoph Kampmann, Europa und das Reich im Dreißigjährigen Krieg. Geschichte eines europäischen Konflikts*, 2<sup>nd</sup> ed., Stuttgart 2013. For the outbreak see also *Robert Rebitsch* (Ed.), 1618. Der Beginn des Dreißigjährigen Krieges, Vienna 2017. For a research overview over various aspects see also *Olaf Asbach/Peter Schröder* (Ed.), *The Ashgate Research Companion to the Thirty Years' War*, Farnham 2014.

<sup>6</sup> *Hans-Wolfgang Bergerhausen*, Die "Verneuerte Landesordnung" in Böhmen 1627: ein Grunddokument des habsburgischen Absolutismus, in: *Historische Zeitschrift* 272, 2001, 327–251.

were entangled, and sometimes it seemed impossible to separate them. When in 1635 France and Spain went to war against each other, Louis XIII and Emperor Ferdinand II tried in vain not to become mutual enemies, too.<sup>7</sup>

The politics of the House of Habsburg caused the formation of an international block in the 1630s with Habsburg and its adherents on one side and its enemies on the other. This linked the various conflicts, and the peace talks in Westphalia were finally on the Dutch War for Independence, on the Thirty Years' War and on the Franco-Spanish War. Nevertheless, this did not mean that the political order in general was threatened or disturbed and had to be fixed again in Westphalia.<sup>8</sup> It just seemed to make sense to end all conflicts in one universal peace, because they influenced and aggravated each other and were entangled by the alliances of the belligerents. There was even the idea to create a new European (or merely Christian) order via a concept of mutual leagues but it was never pursued seriously in Westphalia.<sup>9</sup> As well, the strategy of universal peace failed when the Franco-Spanish negotiations remained fruitless.<sup>10</sup>

The Congress of Westphalia was not only the place to discuss all entangled conflicts but also became a window of opportunity for small or neutral powers to put their peculiar problems on the agenda. They had a chance to reach a wider audience, to use the international situation for their own interest and to maneuver between the conflicting parties. Magdeburg, for example, sent the scientist Otto Gericke (later known as von Guericke) to the Congress who tried to achieve the recognition of his home town as a free city and thus not dependent on the archbishop of Magdeburg. The main argument was an alleged privilege from 940 which obviously never existed. No one at the Congress left any doubt that the cause was weak but Gericke was as skillful as stubborn in fighting for it. He paid regular visits to all important envoys and their families, gave presents, and impressed the Protestants with his heartbreaking lamentations about how Magdeburg had suffered for the common faith, in particular by being burned

<sup>7</sup> For the relation between the King of France and the Emperor under the shadow of the escalating Franco-Spanish conflict see *Anja V. Hartmann*, *Von Regensburg nach Hamburg. Die diplomatischen Beziehungen zwischen dem französischen König und dem Kaiser vom Regensburger Vertrag (13. Oktober 1630) bis zum Hamburger Präliminarfrieden (25. Dezember 1641)*, (Schriftenreihe der Vereinigung zur Erforschung der Neueren Geschichte e.V. 27), Münster 1998.

<sup>8</sup> For the concept of threatened orders see the methodological discussion by *Ewald Frie/Boris Nieswand*, "Bedrohte Ordnungen" als Thema der Kulturwissenschaften, in: *Journal of Modern European History* 15, 2017, 5–35.

<sup>9</sup> The concept of mutual leagues was developed by Cardinal Richelieu and came to an end with the government of Cardinal Mazarin. See for the impact of this change on the Congress of Westphalia *Anuschka Tischer*, *Französische Diplomatie und Diplomaten auf dem Westfälischen Friedenskongress: Außenpolitik unter Richelieu und Mazarin* (Schriftenreihe der Vereinigung zur Erforschung der Neueren Geschichte e.V. 29), Münster 1999.

<sup>10</sup> See *Michael Rohrschneider*, *Der gescheiterte Frieden von Münster. Spaniens Ringen mit Frankreich auf dem Westfälischen Friedenskongress (1643–1649)*, (Schriftenreihe der Vereinigung zur Erforschung der Neueren Geschichte e.V. 30), Münster 2007.

down in 1631. Although Magdeburg definitely had no official role at the Congress, Gericke managed to get a friendly welcome. The Peace of Westphalia finally included a complete article on Magdeburg and its liberty and on the dubious privilege.<sup>11</sup> The article was vague enough to offer various options for the future development. Magdeburg had, however, bad luck as it was soon confronted with the elector of Brandenburg, the newly created duke of the now secularized archbishopric. The city had no chance to defend its interpretation of the Peace of Westphalia against such a strong overlord. Nevertheless, the case of Magdeburg gives an idea how the Congress of Westphalia could be used as a platform to discuss autonomy, even when there was no relation to the Thirty Years' War.

Such discussions were not necessarily due to the dynamics of the war. The Congress itself offered for over four years the unique opportunity to meet representatives of all Germany and of most of the European powers and thus to lobby there. The Swiss Confederacy became a successful example for what was possible at the Congress as will be discussed below. In general, everyone had a good chance to find an ally among his own opponent's enemies. Nevertheless, even if the Thirty Years' War and its Congress seemed to be the perfect window of opportunity for every striving for autonomy, independence and recognition, there are in fact various counterexamples showing that it was not really the perfect time for any political coup d'état. The unsuccessful risked a total defeat as the case of Bohemia demonstrates very well. Small actors always were in danger to be squeezed between the great powers as we will see for Catalonia. Independence was a process usually based on different conditions.

## 2. The Conditions of Independence

The time of the Thirty Years' War and its parallel wars was also a time of uprisings.<sup>12</sup> Even one of the successful great powers was confronted with this phenomenon: in 1648 the uprising of the Fronde followed the Peace of Westphalia in France. Spain supported the French rebels as a welcome means in its ongoing war against France.<sup>13</sup> The Fronde shows, however, the limits of a revolt: France was a well established monarchy with relatively clearly defined structures which even the rebels did not put in question. Although the Fronde lasted four

---

<sup>11</sup> IPO XI,8. Gericke's report of his mission to Westphalia is published as: *J. O. Opel* (Ed.), *Otto von Guericke's Bericht an den Magistrat von Magdeburg über seine Sendung nach Osnabrück und Münster 1646/47*, in: *Neue Mittheilungen aus dem Gebiet historisch-antiquarischer Forschungen* 11, 1865, 23–94.

<sup>12</sup> The global dimension of this phenomenon is underlined in relation to the Little Ice Age by *Geoffrey Parker*, *Global Crisis. War, Climate Change and Catastrophe in the Seventeenth Century*, New Haven/London 2013.

<sup>13</sup> *Orest Ranum*, *The Fronde. A French Revolution 1648–1652*, New York/London 1993.

years and caused some violent turmoil, it did not jeopardize the monarchy but strove for a change of government. As long as the king, Louis XIV, was minor, there was no clear authority but with his coming of age the Fronde broke down. A political entity could change its identity as long as this identity was not really defined and there were structural gaps. As the historian Johannes Burkhardt pointed out, states were still unfinished and not regarded as the only way to organize political governance.<sup>14</sup> Thus, it was possible to question them. It was not the order itself that was threatened but there were a lot of weak parts in this order.

In particular the territories of the House of Habsburg formed a fragile unit, kept together only by the dynasty and its different princes. It was a typical “mixed” or “composite” monarchy and thus quite usual in the early modern period.<sup>15</sup> As the process of centralization and unification was not uniform, we can identify the traces of the mixed monarchy until today and sometimes it is still amazingly fragile, for example in Catalonia. What makes the Habsburg case peculiar is the fact that their members ruled over a large number of territories with different laws, forms of culture, languages and religious faiths all over Europe and even beyond. Conflicts between the monarch and his far-away subjects turned easily into riots for independence as in the case of the Dutch Revolt.

Spain consisted of a conglomerate of realms which after the marriage of Isabella of Castile and Ferdinand of Aragon in 1479 had been transformed and united by an artificial common identity.<sup>16</sup> When the Habsburgs inherited Spain, they carried on with the process that would turn the Spanish territories into a Spanish state and also added further territories but the war against France in 1635 put all efforts to a test: in 1640 Portugal declared its independence and in Catalonia began a revolt about the same time<sup>17</sup>, in 1641 followed a short-lived “conspiracy” for the independence of Andalusia<sup>18</sup>, and in 1647/48 an attempt

---

<sup>14</sup> The model of the unfinished state was introduced in particular as an explanation of the many wars of the early modern period: *Johannes Burkhardt*, *Die Friedlosigkeit der Frühen Neuzeit. Grundlegung einer Theorie der Bellizität Europas*, in: *Zeitschrift für historische Forschung* 24, 1997, 509–574. Burkhardt pointed out that in particular the Thirty Years’ War was caused by the structures of unfinished states: *Johannes Burkhardt*, *Der Dreißigjährige Krieg*, Frankfurt/M. 1992. Cf. also *Johannes Burkhardt*, *Der Krieg der Kriege. Eine neue Geschichte des Dreißigjährigen Krieges*, Stuttgart 2018.

<sup>15</sup> Cf. *J.H. Elliott*, *A Europe of Composite Monarchies*, in: *Past & Present* 137, 1992, 48–71; *Franz Bosbach*, *Mehrfachherrschaft – eine Organisationsform frühmoderner Herrschaft*, in: *Michael Kaiser and Michael Rohrschneider* (Ed.), *Membra unius capit. Studien zu Herrschaftsauffassungen und Regierungspraxis in Kurbrandenburg (1640–1688)*, (Forschungen zur Brandenburgischen und Preußischen Geschichte, N. F., Beiheft 7), Berlin 2005, 19–34.

<sup>16</sup> Cf. *Max Sebastián Hering Torres*, *Rassismus in der Vormoderne. Die “Reinheit des Blutes” im Spanien der Frühen Neuzeit*, Frankfurt/M. 2006.

<sup>17</sup> The relation between two major revolts in the same year has been analyzed by *Maria Àngels Pérez Samper*, *Catalunya i Portugal el 1640. Dos pobles en una cruïlla*, Barcelona 1992.

<sup>18</sup> *Luis Salas Almela*, *The Conspiracy of the Ninth Duke of Medina Sidonia (1641). An Aristocrat in the Crisis of the Spanish Empire*, Leiden/Boston 2013.

failed to transform the kingdoms of Sicily and Naples into a republic.<sup>19</sup> The common background of all those rebellions was the fragility of the Spanish realm which had no reliable common identity, at least at its periphery where the inhabitants were not willing to bear the consequences of a foreign war. Uprisings became a serious means in the Franco-Spanish War used by both sides: France supported the revolt in Catalonia and, although much more cautiously, those in Portugal and in Naples-Sicily.

Despite several common grounds, the rebellions in the Spanish realm developed in quite different ways. The one in Portugal became a success. The kingdom which had been independent until 1580 could easily become an entity of its own again under King John IV of Braganza. The Kings of Spain, however, recognized the renewed Portuguese independence only with the Peace of Lisbon in 1668. In the wars of the 1640s, Portugal had no ally seriously sharing its interests and engaging itself for the new king. The Dutch Republic was even a serious overseas rival.<sup>20</sup> Catalonia, on the other hand, had neither by its extent, structures nor traditions a serious chance to become independent. There were some efforts to establish a Catalonian republic but the representatives of Catalonia finally sought French protection. Louis XIII agreed to become Catalonia's overlord as a count of Barcelona, a legal construct dating back to a feudal relation in the 12<sup>th</sup> century. Thus, whereas Portugal might have had the better argument for its claims, Catalonia had some political advantage, at least for some time. At the Congress of Westphalia neither a new order for Portugal nor for Catalonia was recognized but their fate was seriously discussed and could have easily formed a part of a Westphalian order.

The mixed or composite monarchies of the early modern period were one condition for instability; the House of Habsburg was another one. The dynasty's basis for political success was its collection of territories with different identities, economies, and structures, which was at the same time the reason for a basic tension in their realm. It was part of the Habsburg way of governance to take over new territories and to abandon others.

This was somehow true also for the Habsburg-ruled Holy Roman Empire. When the independence of the Swiss Confederacy and of the States General of the Netherlands was recognized in 1648, there was not much ado about it in the Empire. It had an open structure and was a federal entity with many diverging parts and interests, a fact which contributed greatly to the origin of the Thirty Years' War. Nevertheless, the Holy Roman Empire had a very firm identity with a

<sup>19</sup> *Rosario Villari*, *La rivolta antispannola a Napoli. Le origini (1585–1647)*, Rome, Bari 1976. For the French role see the documents ed. by *J. Loiseau* and *G. Baguenault de Puchesse*, *L'Expédition du Duc de Guise à Naples. Lettres et Instructions diplomatiques de la Cour de France (1647–1648)*, Paris 1875.

<sup>20</sup> Cf. *C. R. Boxer*, *The Portuguese Seaborne Empire 1415–1825*, London 1969; *C. R. Boxer*, *The Dutch Seaborne Empire 1600–1800*, London 1965.

founding moment that dated back to the coronation of Charlemagne in 800 and a series of written constitutional documents, beginning with the Golden Bull in 1356. The Empire's identity was able to bridge the conflicts between Emperor and estates and also the religious split of the Reformation. Even the Thirty Years' War did not endanger the actual existence of the Holy Roman Empire. The Empire changed dramatically over the centuries but even if it lost members or regained others, it had stable core parts like the electors and their principalities. The eminent changes of the Holy Roman Empire were at least in the late medieval and the early modern period not caused directly by war or revolt. Territories just drifted away, in particular before the reform of 1495 addressed the problem. Even the Imperial chancellery had no precise overview before the invention of a new register in 1521. With the Imperial Reform the Empire's members and borders were defined. Imperial institutions like the Diet, the Chamber Court or the Circles visibly became places of participation. Nevertheless, there remained some open, feudal structure. In particular members at the periphery like e.g. Lorraine or Savoy could remain in an unclear position over a long time and even leave without any serious implication for the Imperial identity.<sup>21</sup>

This was true also for the Swiss Confederacy. The recognition of its independence came in 1648 but in effect it left the Holy Roman Empire much earlier. In the late 15<sup>th</sup> century the Swiss were a self-organizing confederacy and only a loose member of the Empire. They did not question being a part of it but neither did they want to be controlled by the Empire nor contribute to it and thus they ignored the new measures and institutions established during the Imperial Reform since 1495. The Swiss War in 1499 was a result of Maximilian's I dynastic ambition, as the House of Habsburg had its origin in the modern canton of Aargau but the conflict confronted the Swiss with the new order of the Empire.<sup>22</sup> When Maximilian I failed, the pre-war status was affirmed in the Peace of Basel in 1499.<sup>23</sup> The long established Swiss order succeeded over the new Imperial order. The Swiss Confederacy did virtually nothing to contribute to the Empire, nor was governed or judged by it ever after. The Swiss did not attend Imperial

---

<sup>21</sup> For the Imperial Reform since 1495 see *Heinz Angermeier*, *Die Reichsreform 1410–1555. Die Staatsproblematik in Deutschland zwischen Mittelalter und Gegenwart*, Munich 1984. A short overview over the basic structure of the Holy Roman Empire in the early modern period is provided by *Helmut Neuhaus*, *Das Reich in der Frühen Neuzeit*, (*Enzyklopädie deutscher Geschichte* 42), Munich 1997.

<sup>22</sup> *Thomas Maissen*, *Worum ging es im Schwabenkrieg? Zum 500. Jahrestag des Friedens von Basel (22. September 1499)*, in: *Neue Zürcher Zeitung LITERATUR UND KUNST*, 18<sup>th</sup> September 1999, online: [www.historicum.net/no\\_cache/persistent/artikel/1069](http://www.historicum.net/no_cache/persistent/artikel/1069) (7<sup>th</sup> January 2019).

<sup>23</sup> *Peace of Basel, 22<sup>th</sup> September 1499*, in: *Amtliche Sammlung der ältern Eidgenössischen Abschiede*, vol. 3.1, Zürich 1858, 758–762. For the relations between the Holy Roman Empire and the Swiss Confederacy during the following decades see *Bettina Braun*, *Die Eidgenossen, das Reich und das politische System Karls V.*, (*Schriften zur Verfassungsgeschichte* 53), Berlin 1997, 24–37.



Diets, pay taxes or send troops, and the Empire usually did not ask for it. Thus, the relation between the Holy Roman Empire and the Swiss Confederacy was generally decided about in 1499 and not in 1648, even if an explicit regulation about their relation did not exist.

The Swiss Confederacy is not the only example that a territory gradually left the Holy Roman Empire. Nevertheless, such a process did not necessarily end with independence. Whereas the Swiss managed to maneuver in the dangerous sphere between Habsburg and France, others were caught between the front lines: the dukes of Lorraine were for some time quite successful on their path towards independence. The Holy Roman Empire accepted with the treaty of Nürnberg in 1542 the end of their vassalage.<sup>24</sup> At the same time, Lorraine lost the Empire's safeguard, although some protection was promised. When the duchy was occupied by France during the Thirty Years' War it turned what formerly had looked like a success into a threat.<sup>25</sup> The Imperial estates at the Congress of Westphalia refused to support Duke Charles IV seriously and remembered that for the most parts of his territories he wanted to be sovereign and subject to no one ("souverain und niemand unterworfen").<sup>26</sup> Obviously, for the duke of Lorraine this kind of recognition as an independent prince came mostly unwelcome. Although the duchy was restored after the Peace of the Pyrenees in 1659, the several dukes' striving for independence made Lorraine vulnerable. Finally, in the 18<sup>th</sup> century it became a part of France.

Another approach was adopted by Savoy, an Italian duchy and member of the Holy Roman Empire. Situated at the Empire's periphery and exposed to France, the dukes strove for virtual independence without leaving the Empire. Savoy became a member of the Upper Rhenish Circle in 1512 and remained there until the end of the Holy Roman Empire. Actually, this was only a loose integration into the Imperial system of defense and administration and did not protect the duchy against French attacks. Savoy did not, however, become a part of France in the early modern period, although it was several times occupied by it. At the Congress of Westphalia Savoy kept an ambassador who represented the duchy like a state of its own but also took his place in the Council of the Imperial Princes as a member of the Holy Roman Empire.<sup>27</sup> Even the Peace of Westphalia mirrors the duke's ambiguous position: whereas he appears in the treaty with France as

<sup>24</sup> Published in: *Silvia Schweinzer-Burian* (Ed.), *Deutsche Reichstagsakten, Jüngere Reihe*, vol. 13: *Deutsche Reichstagsakten unter Kaiser Karl V. Der Reichstag zu Nürnberg 1542*, Munich 2010, 837–841.

<sup>25</sup> Cf. *Rainer Babel*, *Zwischen Habsburg und Bourbon. Außenpolitik und europäische Stellung Herzog Karls IV. von Lothringen und Bar vom Regierungsantritt bis zum Exil (1624–1634)*, (Beihefte der Francia 18), Sigmaringen 1989.

<sup>26</sup> Statement by Saxe-Altenburg in the Council of the Imperial Princes at Osnabrück in 1647: *Maria-Elisabeth Brunert* (ed.), *Acta Pacis Westphalicae*, vol. III A, 3.4, Münster 2006, 323.

<sup>27</sup> For the diplomacy of Savoy at the Congress of Westphalia see *Domenico Carutti*, *Storia della diplomazia della corte di Savoia*, vol. 2, Turin 1876, 448–497.



an actor in the international system, the treaty with Sweden mentions him as a prince of the Holy Roman Empire.<sup>28</sup> This was symptomatic for Savoy's well balanced strategy during the early modern period.<sup>29</sup> The dukes underlined their being members of the Holy Roman Empire but were in no way restricted by it. With a skillful diplomacy, they were serious political players and became in the 18<sup>th</sup> century kings of Sicily, then of Sardinia, without leaving the Holy Roman Empire. It was this strategy, not any formal recognition as an independent state that made them virtually independent.

### 3. Negotiations about Recognition at the Congress of Westphalia

After an outline of the struggles for autonomy and their conditions during the Thirty Years' War, we can finally take a closer look at the Peace of Westphalia, its negotiations on independence or autonomy and their outcome. In general, the Congress of Westphalia started as a congress for a universal peace which implied solving all conflicts. When this failed, several conflicts over autonomy – Lorraine, Portugal, Catalonia – remained simultaneously undecided, too. On the other hand, there was the case of the independence of the States General of the Netherlands which was more or less evident from the very beginning. After nearly 80 years of war, the negotiations with Spain were about the material conditions, not about the recognition itself. As the Franco-Spanish negotiations failed and no universal peace was reached, the Spanish-Dutch Treaty of Münster and the Peace of Westphalia, i.e. the treaties of the Holy Roman Empire with France and Sweden, were two distinct settlements. The Spanish-Dutch Treaty suggested that the Dutch independence should be recognized by the Holy Roman Empire, too, because the republic was formally, together with the remaining Spanish Netherlands, still a member of the Empire's Burgundian Circle. The Peace Treaty between the Holy Roman Empire and France excluded the Burgundian Circle for the time of the ongoing Franco-Spanish war without any particular reference to the status of the northern Netherlands.<sup>30</sup> In the Peace Treaty with Sweden, however, the Emperor incorporated them as his current friends.<sup>31</sup> One might discuss what this article meant for the status of the States

---

<sup>28</sup> IPM § 92–96; IPO XVII, 10. IPM § 119 also referred somehow to the status of Savoy as a prince of the Empire by declaring that the duke would face no further consequences for his engagement on the French side.

<sup>29</sup> For the Savoy diplomacy in the time of the Thirty Years' War see *Toby Osborne*, *Dynasty and Diplomacy in the Court of Savoy: Political Culture and the Thirty Years' War*, Cambridge 2002. It covers, however, not the Congress of Westphalia and neither the relation to the Holy Roman Empire. For the later 17<sup>th</sup> century see *Christopher Storrs*, *War, diplomacy and the Rise of Savoy*, Cambridge 1999.

<sup>30</sup> IPM § 3.

<sup>31</sup> IPO XVII,10.

General. No further formal act for the recognition of the independence of the Dutch Republic by the Holy Roman Empire ever followed, and obviously it was not regarded as necessary: the Dutch Republic after 1648 was evidently a member of the international system and it was treated as such by the Emperor and the Empire.<sup>32</sup>

As long as the Franco-Spanish negotiations went on in Münster, there were also talks about Catalonia and Portugal but neither had the chance to speak for themselves. As Catalonia had accepted the king of France as an overlord, it was represented by his delegation.<sup>33</sup> A Catalan counselor, Josip Fontanella, was sent away soon as not helpful for French interests.<sup>34</sup> For France, Catalonia was a pawn for tactical maneuvers. For Catalonia, French protection turned out not to be a change for the better, as France threatened Catalonian autonomy as much as Spain had. When France and Spain finally concluded the Peace of the Pyrenees in 1659, the revolt cost Catalonia the territory of Roussillon which was ceded to France.<sup>35</sup>

Whereas the rebellious Catalonia had at least some official status at the Congress of Münster due to the claim of the French King to be their overlord, the Portuguese delegation was literally in danger.<sup>36</sup> Although it seemed more or less obvious that Spain would not be able to regain the kingdom, Portugal was legally in a state of transition between revolt and recognition. The Congress of Westphalia offered impressive examples how precarious this state was: the Portuguese came as a part of the French delegation, without being admitted to the Congress officially. While France and Sweden tried to protect them somehow, they did not fall under international law but were either rebels or representatives of an unlawful ruler. No one at the Congress would risk a serious conflict for them. When the Portuguese envoy Rodrigo Botelho suddenly died in 1644, his corpse and papers were seized by local authorities and released only after long debates and Swedish pressure.<sup>37</sup> For Botelho's colleagues the situation remained uncom-

<sup>32</sup> For their intense political relations after 1648 see *Helmut Gabel/Volker Jarren*, *Kaufleute und Fürsten. Außenpolitik und politisch-kulturelle Perception im Spiegel niederländisch-deutscher Beziehungen 1648–1748. Mit einer Einleitung von Heinz Duchhardt und Horst Lademacher*, (Niederlande-Studien 18), Munich/Berlin 1998.

<sup>33</sup> For an overview over the role of Catalonia at the Congress see *Fernando Sánchez-Marcos*, *The Future of Catalonia. A sujet brûlant at the Münster Negotiations*, in: Heinz Duchhardt (Ed.), *Der Westfälische Friede: Diplomatie – politische Zäsur – kulturelles Umfeld – Rezeptionsgeschichte*, Munich 1998, 273–291.

<sup>34</sup> *Jaume Costa/Artur Quintana/Eva Serra*, *El viatge a Münster dels germans Josep i Francesc Fontanella per a tractar les paus de Catalunya*, in: Brigitte Schlieben-Lange/Axel Schönberger (Ed.), *Polyglotte Romania. Homenatge a Tilbert Dídac Stegmann*, vol. 1, Frankfurt/M. 1991, 257–294.

<sup>35</sup> *Peter Sahlins*, *Boundaries. The Making of France and Spain in the Pyrenees*, Berkeley 1989; *Alicia Marcet-Juncosa*, *Le Rattachement du Roussillon à la France*, Perpignan 1995.

<sup>36</sup> *Pedro Cardim*, “Portuguese Rebels” at Münster: The Diplomatic Self-Fashioning in Mid-17<sup>th</sup> Century European Politics, in: Duchhardt (Ed.), *Der Westfälische Friede*, 293–333.

<sup>37</sup> *Cardim*, *Rebels*, 304.

fortable. In 1648, Spanish servants attacked their accommodation violently, and the Portuguese just managed to save their lives, an occurrence that remained without any consequences.<sup>38</sup>

Thus, the Congress of Westphalia saw the representatives of a still rebel and future state, the States General of the Netherlands, being treated with all respect even before its recognition. At the same time, the Congress saw the representatives of another future state, Portugal, being treated as rebels who had to fear for their lives. And finally, there was still the representative of a future state that was recognized in 1648 and was neither involved in the war nor a rebel, i. e. the Swiss Confederacy.

The existence of the Swiss Confederacy as a political entity of its own had never been contested in the 16<sup>th</sup> or 17<sup>th</sup> century, and there was no serious constitutional conflict with the Holy Roman Empire. Those cantons which had left the Catholic Church during the Reformation and were reformed by Huldrych Zwingli and Jean Calvin sharpened a distinct Swiss profile, as the vast majority of the German Protestants were Lutherans. On the other hand, it was easy to ignore the Swiss status. The Confederacy was in the first place a kind of alliance for mutual protection. It pursued no significant diplomacy as a whole, whereas the individual cantons pursued their own foreign policy. The Swiss kept away from the great European quarrels of the 17<sup>th</sup> century. The basic idea of the modern Swiss neutrality had already taken shape.<sup>39</sup>

Nevertheless, the Thirty Years' War demonstrated the Swiss' vulnerable position. There were dramatic territorial changes in their neighborhood. Moreover, the House of Habsburg and the Holy Roman Empire began to remind the Swiss that there might still be legal relations. In particular, those city cantons that joined the Swiss Confederacy only after the Peace of Basel in 1499 were not incorporated into it. It was easy to prove that they had been part of the Holy Roman Empire and contributed to it in 1495 or even still later. It was in particular the fact that the Imperial Chamber Court accepted legal claims against citizens of Basel and treated them thereby as subjects of the Empire that made the city of Basel, a member of the Swiss Confederacy since 1501, sending its mayor Johann Rudolf Wettstein to the Congress of Westphalia.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Tischer, *Französische Diplomatie*, 93.

<sup>39</sup> For the long-term history of the "birth" of the Swiss Republic see *Thomas Maissen, Die Geburt der Republic. Staatsverständnis und Repräsentation in der frühneuzeitlichen Eidgenossenschaft*, (*Historische Semantik* 4), 2<sup>nd</sup> ed., Göttingen 2008.

<sup>40</sup> *Maissen, Geburt, 187–197; Frieda Gallati, Die formelle Exemption der Schweiz vom Deutschen Reich im Westfälischen Frieden*, in: *Zeitschrift für schweizerische Geschichte* 28, 1948, 453–478. Wettstein left a colorful diary of his mission: *Julia Gauss* (Ed.), *Johann Rudolf Wettsteins Diarium 1646/47*, (*Quellen zur Schweizer Geschichte*. NF. 3, 8), Bern 1962. The 350<sup>th</sup> anniversary of his mission was celebrated with an exhibition: *Wettstein – die Schweiz und Europa 1648: Brigitte Meles* (Ed.), *Katalog zur Ausstellung "Wettstein – die Schweiz und Europa 1648"*, Historisches Museum Basel, 4. September 1998 – 21. Februar 1999, Basel 1998.

The Congress was a good opportunity to get things fixed quickly, and actually Wettstein succeeded. The Peace of Westphalia stated that Basel and all other cantons of the Swiss Confederacy were totally free and exempt from the Empire (“in possessione vel quasi plenae libertatis et exemptionis ab Imperio”) and were not under its jurisdiction.<sup>41</sup> With this article Wettstein’s and Basel’s hope to solve the problem for now and for the future was more than fulfilled. At first, neither the Emperor nor the estates had welcomed such an official statement, and they also argued that the Congress was not the proper place for negotiations about legal problems. Nevertheless, as Wettstein had the support of France and Sweden and even the Emperor wanted to stay in good terms with the Swiss, he could obtain a satisfying regulation. The Peace of Westphalia did not recognize the Confederacy as a political entity. Neither did it mention Swiss sovereignty, although this term had been debated and Wettstein asked for it.<sup>42</sup> The status of the Swiss Confederacy could be further discussed and actually it was discussed. Like many of the “new” states the Swiss were still far away from a closed political theory. Instead, they were still in search for their political identity in relation to others but also in relation to each other as a confederacy. For their becoming a state of their own, the Peace of Westphalia was, in the end, absolutely sufficient.

## Conclusion

The aim of the Peace of Westphalia was to end a complex war, and the recognition of states was merely a side-effect. One might argue that in the strict sense no state was recognized by the Treaty of Westphalia at all. The political and diplomatic actors did not intend to create a new order in 1648. They wanted to secure an order that was threatened by the violent dynamics of war but not generally put in question.<sup>43</sup> Even rebels who claimed greater autonomy or independence from their recent overlord accepted the existing international order and tried to become a part of it.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> IPO VI = § 61 IPM.

<sup>42</sup> Cf. e.g. the debates in the Council of Princes in 1647: *Brunert*, *Acta Pacis Westphalicae* III A, 3,4, 80. For the concept of sovereignty in the Swiss identity see in general *Maissen*, *Geburt*.

<sup>43</sup> For various aspects of this relation between the dynamics of the war and the persistence of the traditional order see *Michael Rohrschneider/Anuschka Tischer* (Ed.), *Dynamik durch Gewalt? Der Dreißigjährige Krieg (1618–1648) als Faktor der Wandlungsprozesse des 17. Jahrhunderts*, (Schriftenreihe zur Neueren Geschichte 38, NF 1), Münster 2018.

<sup>44</sup> Many rebels underlined their cause with public apologies, demonstrating that they accepted the norms of international law and the existing states’ system. See *Anuschka Tischer*, *Offizielle Kriegsbegründungen in der Frühen Neuzeit: Herrscherkommunikation in Europa zwischen Souveränität und korporativem Selbstverständnis*, (Herrschaft und soziale Systeme in der Frühen Neuzeit 12), Münster 2012.

The Westphalian Peace process resembled to the Imperial Reform of 1495, as both intended to re-establish order by more precise regulations and definitions, and both created the basis for a new order by pretending to do the opposite.<sup>45</sup> The recognition of the exemption and liberty of the Swiss Confederacy was just the recognition of something that had been political reality for a long time. This was *mutatis mutandis* also true for the Spanish recognition of the States General of the Netherlands. The role of the Imperial estates in the Peace of Westphalia has to be regarded under the same perspective: their territorial superiority was confirmed as well as their right to conclude alliances, yet this did not mean that they became sovereign or were recognized as independent.<sup>46</sup>

On the other hand, independence was still not a clearly defined legal state in international law. Terms like sovereignty had been introduced into the political theory and practice but the Peace of Westphalia often still argued with ancient terms like exemption or superiority. The Peace of Westphalia set just one further legal frame, and the crucial question remained always how it would be used in the future. It was a question of interpretation – not at last of translating and/or understanding the treaties<sup>47</sup> – and of power politics. If ever a “Westphalian System” existed – which historians put seriously in question<sup>48</sup> –, it was not created by the Peace of Westphalia but by the future development and the use of this basis. With the further development of the modern state and the increasing importance of sovereignty, the Peace of Westphalia was actually used in that sense.<sup>49</sup> The Peace of Westphalia might not have been concluded with the intention to create a new order but on its basis the Holy Roman Empire and the international system definitely changed.

---

<sup>45</sup> For this general concept behind the Imperial Reform see: *Anuschka Tischer*, *Alte Ordnung oder neue Ordnung? Die Reichsreform von 1495*, in: Christoph Kampmann/Katharina Krause/Eva Krems/Anuschka Tischer (Ed.), *Neue Modelle im alten Europa. Traditionsbruch und Innovation als Herausforderung der Frühen Neuzeit*, Cologne 2012, 37–48.

<sup>46</sup> IPM § 63 = IPO VIII,2.

<sup>47</sup> Cf. *Guido Braun*, *Les traductions françaises des traités de Westphalie (de 1648 à la fin de l’Ancien Régime)*, in: *XVII<sup>e</sup> siècle 190*, 1996, 131–155.

<sup>48</sup> See e.g. *Heinz Duchhardt*, *Das “Westfälische System”: Realität und Mythos*, in: Hillard von Thiesen/Christian Windler (Ed.), *Akteure der Außenbeziehungen: Netzwerke und Interkulturalität im historischen Wandel (Externa: Geschichte der Außenbeziehungen in neuen Perspektiven 1)*, Cologne 2010, 393–401.

<sup>49</sup> *Derek Croxton*, *The Peace of Westphalia of 1648 and the Origins of Sovereignty*, in: *International History Review* 21.3, 1999, 569–591.

# The Recognition of Latin-American Independences

## A Major Transformation in the History of the Law of Nations

*Daniel E. Rojas*

### Introduction

Spanish-American independence is a fundamental facet required to understand how the legal and political practice of contemporary international recognition has been built. It was only after the emergence of the new Latin-American nations that the legality of a government depend solely on the legitimacy conferred on it by the *sovereign people*, despite a long-held conception of the rule of law, after which this legality depends on the respect of the royal succession law. In addition to this, the recognition of Latin American governments clearly illustrated the process of reorganization of the international system in the transition between the 18<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> centuries, since it showed that it was necessary to change the rules of integration of new sovereign entities.

The first acts of recognition of the Spanish-American independent governments occurred in 1822, when Portugal and the United States recognized Colombia and the United Provinces of Rio de la Plata. Later, in 1825, England recognized these two governments as well as Mexico and Brazil. This contribution will demonstrate that the real meaning of these recognitions for the history of International Law is perceptible only through a transatlantic and long-term perspective, capable of placing the Latin-American independence period in a broader chronological context and accounting for the transformations produced by political modernity in the international system of the early 19<sup>th</sup> century.

### 1. A Secular Doubt

In modern and early contemporary history, the evolution of the international recognition of states is closely linked to the fragmentation of transatlantic empires. It is in the political and territorial dynamics of these vast planetary constructions that we must seek the origins and ensuing problems of recognition, paying particular attention to the political crises provoked by the rejection of the sovereign authorities in the context of revolts, wars and dynastic succes-

sion conflicts. This starting point will allow us to better understand the scope of Latin-American governments recognition in the history of law and in international history.

The imperial history of Spain and Portugal provides the two cases which inaugurate the problem of recognition in the diplomatic practice and in the legal sphere in the 16<sup>th</sup> and 17<sup>th</sup> centuries: firstly, the creation of the Netherlands and secondly, the dissolution of the Iberian Union (the political pact grouping together Spain, Portugal and their overseas possessions<sup>1</sup>).

### 1.1 *The United Provinces of the Netherlands*

Let us first examine the case of the United Provinces of the Netherlands, resulting from the separation of a group of Protestant provinces from the Spanish Empire, and to which we will refer as “the Dutch Republic” for the sake of brevity. Bearer of an ambitious project of political centralization around the figure of the king, Philip II restricted the management capacities in civil, legislative and police matters of several provincial governments of the Spanish Netherlands. Motivated by the religious differences with Madrid and anxious to preserve their own rights of government, the Protestant provinces contested the authority of the monarch, rose against him and created an independent government in 1568.<sup>2</sup> The creation of the Republic thus provoked a long conflict that we know today as the Eighty Years War (1568–1648). The first suspension of the hostilities occurred in 1608, with the signing of an armistice in which the representatives of the Spanish emperor declared:

Both in their names and in the name of the above-mentioned Sieur Roy, that they are pleased to treat the said General States of the United Provinces in quality, & as the tenans for Country, Provinces & free States, on which they claim nothing, & to make with them the above-mentioned names & quality as they hereby make a ceasefire [...]. Each one will remain seized & will enjoy the lands, towns, cities, places, lands & Lordships which it now holds & possesses, without being disturbed or worried during the said ceasefire; we intend to understand the Towns, villages, hamlets, & flat lands which depend on them.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Serge Gruzinski, *Les quatre parties du monde. Histoire d'une mondialisation*, Paris 2004.

<sup>2</sup> The dispute between Spain and the Republic of the United Provinces raised very lively debates in the Law of Nations of that time. In the Catholic camp, for example, the jurist Balthazar Ayala and theologian Francisco Suarez denied the right of the Netherlands to rise against Philippe II. For them, the authority of the pope was the only one capable of challenging the authority of the princes and, consequently, the rebels lacked a real foundation to justify the war. For their part, the Protestant jurists denied the competence of the pope in the case and justified the separation of the Netherlands by resorting to an argument of Natural Law which will be invoked constantly during the uprisings against the authority of the Spanish King, to know the right to resistance and self-preservation. However, none of the two postures finally came to the fore, and the question of whether legitimate territories could be legitimately recognized remained. An interesting study of the thought of Balthazar Ayala and Francisco Suarez in *Carl Schmitt, Der Nomos der Erde im Völkerrechts des Jus Publicum Europaeum*, Berlin 1950.

<sup>3</sup> Tant en leurs noms que dudit sieur Roy, qu'ils sont contents de traiter avec lesdits Estats



The signing of this armistice inaugurated a short period of peace that allowed the Dutch Republic to strengthen its naval strength and organize its internal administration. These two factors were particularly important from 1621, as they fulfilled a determining role in its military strategy, because they allowed the Dutch to progress the war in South America and West Africa. However, the armistice and the ensuing truce did not in any way address the issue of the Spanish King's renunciation of his sovereign rights over vassals and Protestant domains, leaving open the possibility of a Spanish military reconquest.

As evidenced by the conduct of the other European sovereigns towards the Republic, neither the negotiations nor the documents signed between the opposing parties constituted sufficient proof to establish the sovereignty of the new authorities. Anxious to get it accepted, the Dutch government sent diplomatic representatives to other European courts but these were not recognized as such, because they were denied the title of *Excellence*, an essential distinction given to the representatives of the sovereign authorities according to the diplomatic usages of the time.<sup>4</sup> The refusal to accept the diplomatic status of the Dutch envoys amounted in practice to denying recognition of the sovereignty of the new sovereign entity.

### 1.2 The Dissolution of the Iberian Union

The second case is that of the dissolution of the Iberian Union, in other words, the separation of Portugal and Spain from the same political group. Historiography offers us little analysis of the legal consequences of this global fragmentation but it is an interesting work site that deserves to be exploited to examine the issue of international recognition around the Iberian world. The Union was born in 1580, during the crisis of the succession of the throne of Portugal. This began with the death of Sebastian I, and came to an end in 1640, when a fraction of the Portuguese nobility revolted against the hegemony of the Spaniards and proclaimed the Duke of Braganza as King.

---

generaux des Prouinces-Unies en qualité, & comme les tenans pour 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 & possede à present, sans y estre troublé ny inquieté durant ladite trefue; enquoy on entend comprendre les Bourgs, villages, hameaux, & plat pais qui en dépendent. Source : 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 concludo en Amberes à 9 de Abril de 1609. in: *Diego Peralta*, Antonio Marin and Juan de Zuñiga, Colección de los Tratados de paz de España. Reynado de Pheleme III. Parte I., Madrid 1740.

<sup>4</sup> *Jochen Abr. Frowein*, Die Entwicklung der Anerkennung von Staaten und Regierungen im Völkerrecht, in: *Der Staat* 11.2, 1972, 145–159.

The causes of this revolt constitute a true case of connected history. The growing involvement of the Habsburgs in a series of long and costly wars in Europe had had a negative impact on the Portuguese. First of all, the European territories of Portugal had to satisfy the demand for manpower and resources necessary to lead the war of reconquest of the Dutch Republic.<sup>5</sup> Then, the nobles and the commercial bourgeoisie had lost considerable sources of income when the Dutch companies seized the sugar territories of northern Brazil and the slave ports of West Africa.<sup>6</sup>

The reaction of Philippe III on the diplomatic level was immediate. The Duke of Braganza and all those who supported his proclamation were accused of treason and the new government installed in Lisbon was considered illegal. Between 1641 and 1648 the Portuguese crown faced attacks and constant threats from the Spaniards, who were entirely vested in challenging the sovereignty of Portugal. Spanish diplomats then prevented the European courts from receiving Portuguese diplomats in accordance with the practice established by the Law of Nations, and the result was that, for several years, the status of the Portuguese Government remained ambivalent.

In the years before the signing of the Westphalian peace treaties, the Portuguese prepared to send diplomatic ministers to this congress but their status created heated controversy. The other participants opposed their inclusion because the Spanish King had not yet renounced his rights over the Portuguese territories, and therefore nobody could consider Portugal as an entity independent of Spain. After several weeks of negotiations, Portugal was allowed to participate in the conference and to be represented by three envoys, which belonged to the legations of France, Sweden and the Dutch Republic. It was only in 1668, when Alphonse VI of Portugal and Charles II of Spain signed a peace treaty, that Portuguese independence was perceived as a real fact in European international politics.<sup>7</sup>

The case of the Dutch Republic differs because of the military exploits of its land and sea armies. Since its creation, the Republic has required other sovereigns to receive its diplomatic ministers in due form. The French, for example, refused to make this concession, because of the rights that Philip II had over the territories which had risen. But when, in 1645, the war in Flanders deprived the

---

<sup>5</sup> *Fernando Dores Costa*, *A Guerra da Restauração 1641–1668*, Lisbon 2004.

<sup>6</sup> In this regard, the observations of L. F. de Alencastro are very relevant: *Luiz Felipe de Alencastro*, *Le versant brésilien de l'Atlantique sud, 1550–1850*, in: *Annales, Histoire Sciences Sociales*, 61.2, 2006, 343.

<sup>7</sup> *Tratado de Paz entre El-Rei o senhor D. Affonso VI e Carlos II Rei de Hespanha*, por mediação de Carlos II Rei da Gran-Bretanha, feito e concluído 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* (Ed.), *Tratados, convenções, contratos e actos publicos celebrados entre a Coroa de Portugal e as mais potencias desde 1640 até ao presente*, Lisbon 1856, 358 f.

Spaniards of any possibility of recovering the rebellious provinces, France finally answered affirmatively to the demand of the Dutch Republic. A year later, in 1646, Philippe IV of Spain challenged this reaction by arguing that other European courts must wait for Spain to give the title of *Excellence* to the envoys of the Dutch Republic before doing it themselves. The definitive independence of the Republic was recognized by the forum of European powers through the signing of the treaties of Münster and Osnabrück, in which the Spanish King recognized the envoys of the Dutch Republic as legitimate signatories of the peace.<sup>8</sup>

The cases of the Dutch Republic and that of Portugal allow us to clarify the first important aspect of our study, because they reveal a particular conception of the sovereignty of States within the framework of the Law of Nations of the 16<sup>th</sup> and 17<sup>th</sup> centuries. The fragmentation of a sovereign unit gives rise to an exceptional situation that can only be resolved through the renunciation or transfer of the rights of the previous sovereign. The legal existence of a new independent entity depends on the continuity established with the internal political order of the previous political community. However, as long as no transfer or waiver occurs, there is the question of whether third States can recognize the sovereignty and independence of the separate territories and whether such recognition is valid under the international law of the time. From the point of view of diplomatic practice, this problem, as we have already said, arises from the status of diplomatic envoys and the way in which they are received by other sovereigns.

### 1.3 The Independence of the United States

At the end of the 18<sup>th</sup> century, when thirteen colonies in North America rose against the English crown, the problem of international recognition once again became relevant. Anxious to counterbalance the power of the British rival, France recognized in 1778 the sovereignty of the new independent entity through several treaties. The Treaty of Alliance of February 6 indicated that the purpose of the agreement between the two countries was to safeguard “the Freedom, Sovereignty and absolute and unlimited independence of the said states, both in terms of Government and trade”.<sup>9</sup>

In the months following the signing of these treaties, English diplomats in Paris put forward three arguments to deny the validity of French recognition when they stated: firstly, that France can not recognize the rebel provinces that violated a constituted legality, like that of the English Empire. Secondly, that France can not give the inhabitants of the thirteen provinces legitimate titles

---

<sup>8</sup> Article XVII-10 of the Treaty of Osnabrück, 1648.

<sup>9</sup> Treaty of Alliance. Published online: The Avalon project. Digital documents in Law, History and Diplomacy, Treaty of Alliance (06.02.1778), in: Yale Law School, <http://avalon.law.yale.edu/default.asp>. The source of the digital document is: *David Hunter Miller* (Ed.), *Treaties and Other International Acts of the United States of America*, vol. 2, Washington D. C., 1931, doc. 1-40: 1776-1818.

of possession of these territories, because the English crown acquired them by virtue of the right of conquest. Finally, that the recognition is not valid because it was done in the absence of a state of war between England and France.<sup>10</sup>

To this, the Count de Vergennes replied that it was not necessary to prove the validity of the recognition since the thirteen colonies were *de facto* independent. The legitimate rights of a sovereign over the possession of a territory may also disappear, stated Vergennes, as demonstrated by the English Revolution, during which a dynasty lost the right to occupy a throne. For the first time, recognition of the sovereignty of fragmented territories was established without taking into account the rights of the previous sovereign, as was the custom of European nations. As in the case of the Republic and Portugal, the recognition of the United States provoked a great controversy among the publicists of the law of nations at the time but the fundamental question of whether such an approach was legal or not was not resolved. Forced by circumstances, England would eventually recognize the United States with the Treaty of Paris in 1783.

## 2. Latin-American Independence and Contemporary Doctrine of Recognition

That third states could recognize the independence of the territories without an agreement between the previous rulers and the new authorities is a practice that has become widespread through the recognition of the Hispanic-American republics. Hispanic-American independence is not only a decisive transformation in the global spatial order but, as we shall see, it is also a singular precedent for the acquisition of state sovereignty and independence.

In the legal sphere, the transition between a traditional conception of recognition anchored in royal legality and a modern conception based on popular sovereignty took place between 1814 and 1825. Change was clearly perceivable in this period of time: if at the beginning of the period the rights of kings had a primordial place in the deliberations prior to the recognition of a new government, the dissolution of the Iberian empires, the warlike dynamics of the Spanish-American independence movements and the foreign policy of Spain lead Portugal, the United States and England to reinterpret old tools of the Law of nations or to create new ones to accept the factual existence of Colombia, Buenos Aires<sup>11</sup> and Mexico.

---

<sup>10</sup> *Frowein*, Die Entwicklung der Anerkennung.

<sup>11</sup> Buenos Aires is the term used in the diplomatic documentation to name the independent government erected at the Rio de la Plata. The term Argentine Republic does not appear definitively until 1860.

### *2.1 Principle of Legitimacy and Doctrine of Non-recognition*

The starting point of our analysis is the establishment of the principle of legitimacy, between 1814 and 1815, during the negotiations of the Congress of Vienna. This principle, enunciated by the Prince de Talleyrand in order to reconcile the interests of the various European sovereigns in the common objective of reconstituting the order prior to the expansion of the French, rests on two great foundations. The first is the proclamation of absolute monarchy as the only type of legitimate government and the second is the concept that the legality of a new political order must come from continuity with a prior political order.

The principle of legitimacy provided a concrete foundation from which attempts to restore the authority of princes and to oppose the liberal uprisings that erupted in Spain, Italy, France and the Germanic space were made. This statement is particularly important in the Spanish case, because it achieved two objectives of great political importance. On the one hand, the reinstatement of Ferdinand VII on the throne (that was a blow against all European liberals who had found popular support in Spain). On the other hand, given the riots facing the Crown in the Hispanic-American territories, the affirmation of legitimacy across imperial territories sent a clear message to the world, defending the absolute monarchy as the keystone of the entire international system.

The principle of legitimacy gave rise to a doctrine of non-recognition of governments elaborated during the congresses of Karlsbadd, Troppau, Laybach and Verona between 1819 and 1822.<sup>12</sup> This doctrine was at the base of several interventions (and attempts to intervene) against Naples, Spain and the rebel territories of Hispanic-America. The doctrine affirmed that the recognition of a new government must be done respecting the legality of the dynastic succession, and authorized the political and military intervention of the Holy Alliance against those governments that resulted from popular uprisings. It constituted an important antecedent for the doctrines of non-international recognition set in the 20<sup>th</sup> century.<sup>13</sup>

The triumph of the Restoration in Europe erased all the governments that had established themselves on the basis of popular representation. On the American continent, the War of 1812, the vain attempts to reconquer Spain and the development of representative governments made the political discourse of non-recognition and the affirmation of legitimacy inapplicable. These circumstances explain to a large extent the emergence of other modalities of recognition, given

---

<sup>12</sup> *Wilhelm Grewe*, *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*, Baden-Baden 1984. See especially the fourth chapter.

<sup>13</sup> Seen in perspective, and contrary to the doctrines of non-recognition set out in the cases of the German Democratic Republic, the State of Israel and the Palestinian National Authority, its most notable feature is the fact that non-recognition authorized military intervention.

the impossibility of treating the populations of the Western Hemisphere as communities outside the law.

The distinction made between *de jure* recognition and *de facto* recognition at this time was due largely to the political diffusion of the principle of legitimacy. If *de jure* recognition was associated with a widespread conception of public authority as being based on the right of dynastic succession, *de facto* recognition resulted from a rather contractual and positive conception of state sovereignty in which royal rights played no role.

## 2.2 A Necessary Clarification

In his influential book *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*, Wilhelm Grewe pointed out that the legal principles on which the contemporary doctrine of the recognition of States is based on were conceived by Anglo-Saxon jurists and statesmen during the independence of the Hispanic-American republics. Recognition of the rebellious provinces of Spanish America was reportedly debated in the political circles of Washington and London in 1810, and the legal basis for recognition would have been elaborated later, between 1822 and 1825, in a sequence of parliamentary debates in which H. Clay (1777–1852), J. Adams (1735–1826), H. Mackintosh (1765–1832) and G. Canning (1770–1827) played a predominant role. According to Grewe: “Principles for recognizing new states in the nineteenth century were formulated for the first time by statesmen and English jurists on the basis of the example given by the independence of the Latin American republics.”<sup>14</sup>

This thesis has greatly influenced the historiography of International Law and the national accounts of several Ibero-American countries, for which the recognition of the United States and England inaugurates the integration of new governments to the community of civilized nations. However, this idea is based on a documentary evidence that includes only an analysis of the sources produced in the United States, England and France, and which neglects the documentation produced by the protagonists of the independence movements in Iberian America and in the Iberian Peninsula. This methodological approach constitutes an error of legal and historical appreciation that eclipses other factors and other political actors that are decisive in the evolution of the issue of international recognition. The following discussion illustrates why.

## 2.3 The Portuguese Recognition

In chronological terms, the recognition of the new Spanish-American governments by the United States was preceded by that of the Portuguese crown, made in the weeks preceding the return of John VI to Portugal, in April 1821. The

---

<sup>14</sup> Grewe, *Epochen*, 584.

starting point of the recognition was the mission of João Manoel Figueredo, sent from Río de Janeiro to Buenos Aires, and by which the King announced his will to recognize all the independent governments that existed at that time in South America.<sup>15</sup>

The news of the recognition of the Portuguese crown spreads rapidly and the offer was received with enthusiasm in Bogotá. This enthusiasm was not only due to the fact that a European monarchy had decided to recognize a new republic, which could potentially have a positive influence on the behavior of other monarchical governments but also to the possibility of sending agents to Portugal as the Colombian government would sooner or later begin border negotiations with Lisbon to clarify their respective jurisdictions in the Amazon region.

Between May and June, the network of Colombian diplomatic envoys in Europe were activated at the announcement of the Portuguese. In May, the Colombian Foreign Ministry took the decision to send a diplomat to Lisbon as Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary. At the same time, Francisco Antonio Zea sent a letter to the Portuguese legation staying in Paris and asked for recognition from Colombia.<sup>16</sup> The Portuguese responded in June and mentioned that they maintained a reciprocal recognition policy with Hispanic-American governments.<sup>17</sup> It was reported that Portuguese agents residing in the United States had been instructed to establish links with the Colombian Legation of Washington in order to establish commercial relations.

The legal justification for the recognition of the Colombian Government and Buenos Aires by Portugal allows us to improve our own understanding of the evolution of international recognition in historical and current times. The two arguments justifying Portuguese recognition appear in the instructions that Silvestre Pinheiro de Ferreira sent to several members of the Portuguese diplomatic corps between 1821 and 1823.<sup>18</sup> One concerns the government and the other sovereignty.

The first statement was that no government could legally argue or challenge the legitimate existence of a *de facto* government which is obeyed by a population. The instructions given to de Figueredo exposed it in all clarity:

---

<sup>15</sup> This mission allowed, one year later, the liberal government of Portugal to explore the possibility of establishing an alliance capable of safeguarding the unity of all Ibero-American peoples, defending their achievements in constitutional matters and their independence towards the Holy Alliance and England: Al gobernador y Capitan general de la Provincia de Buenos Aires, Río de Janeiro, 16.04.1821. *Simón Planas-Suarez*, *Notas históricas y diplomáticas. Portugal y la independencia americana*, Lisbon 1918, 17.

<sup>16</sup> Zea a los gobiernos de Europa; Zea's letter was written in French and addressed to various European sovereigns. Archives diplomatiques françaises, La Courneuve, 175/ard 78, Colombie.

<sup>17</sup> It made it clear that the establishment of official correspondence between the representatives of the Portuguese Government and the Spanish Governments was already a proof of recognition.

<sup>18</sup> *Vicente Barreto*, *Uma introdução ao pensamento político de Silvestre Pinheiro Ferreira*, in: *Revista Brasileira de Filosofia*, São Paulo, 25.100, 1975, 470–478.



Convinced the King that it is not legitimate for one government to discuss the legitimacy of another whose existence as such is proved by the fact of the obedience of peoples, he was only waiting for a situation of this nature – which seems to show that all will be gathered around the government of this state – to open with it the external relations of government to government practiced among all the civilized nations.<sup>19</sup>

It must be pointed out that this argument is defended with the same formulation by James Mackintosh and George Canning before the House of Commons in 1824 and is one of the strengths of contemporary recognition doctrine. We will come back to this point later.

The second statement was based on a particular conception of political sovereignty and constituted an original response to the repertoire of questions posed in a revolutionary conjuncture: Where is sovereignty? In the figure of the ruler himself or in the nation? In the link established between them? In the territory or in the people? The recognition made by Portugal is the result of an old interpretation of the power of the sovereign present in most of the contractual legal traditions of the Iberian Peninsula. If Portugal had recognized the new governments, De Ferreira pointed out, it was because the basic communities (peoples and provinces) of the Iberian monarchies had re-assumed the inalienable right to submit to the authority of those who ruled it with righteousness and accuracy. The authority of any governor was restricted by the laws. The disrespect of these laws led to a rupture of the pact established between the nation and the sovereign. But the Spanish king had committed acts of tyranny by violating the fundamental rights of the kingdoms in America. This constituted a break in the wake of which sovereignty returned to the basic communities and thus justified the legality of the Portuguese approach.<sup>20</sup>

#### 2.4 *The Recognition by the United States*

That Portugal first recognized the South American governments does not overshadow the importance of the recognition by the United States. However, it places it in a broader context, which goes beyond the national and hemispheric scales, and places the issue of the recognition of Hispanic-American republics in a true framework of transnational history.

Several discussions concerning the recognition of the new Hispanic-American governments took place in the United States after 1817, and some points should be underlined most notably as the same problem was posed in 1776 by the recognition of the United States by France. In October of that year,

<sup>19</sup> *Planas-Suarez*, *Notas Históricas y Diplomáticas*, 37.

<sup>20</sup> *François-Xavier Guerra*, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, Madrid 1992; *José Villacañas*, *La formación de los reinos hispánicos*, Madrid 2006; On the arguments that support the contractual philosophy of Pinheiro de Ferreira can be studied *Silvestre Pinheiro-Ferreira*, *Manual do cidadão em um governo representativo, ou principios de direito constitucional, administrativo e das gentes*, Paris 1834.

President James Monroe submitted a memorandum to members of his cabinet in which he asked them whether the recognition of a state that has not yet been recognized by the motherland came under the competences of the executive power. Motivated by the many requests for meetings with the President of the Union and his Secretary of State made by the envoys of Colombia and the Province of Buenos Aires, the question sums up well the doubts preceding the act of recognition:

Does the executive have the power to recognize the independence of new states even though this independence has not been recognized by the motherland and whose parties are fighting a war over it?

The question asked by Monroe was of great significance. That the United States Government, the creation of which was made possible by the violation of the rights of the King of England, continued to look at the question of recognition in terms of respect for the rights of the previous ruler shows us that, in the mentality of contemporaries and on the legal plane, no alternative to the renunciation or transfer of sovereignty actually existed.<sup>21</sup>

In the following years, the government published the principles that would guide its policy *vis-à-vis* international recognition. After several parliamentary debates concerning the situation of Spanish-American governments, the Congress agreed to give the executive power the competence to recognize another state. Clay argued that the United States had always acted by recognizing governments that were *de facto* in power.<sup>22</sup> The question of recognizing *de facto* or *de jure* sovereignty was a choice, and for the US government *de facto* recognition equalled the recognition of *de jure*. The distinction *de jure/de facto*, argued John Q. Adams thereafter, was non-existent since these two criteria were only two different parts of the same process. In diplomatic practice, the first concrete act of recognition of the United States based on these postulations was the reception of Colombian charge d'affaires Manuel Torres in March 1822.<sup>23</sup>

The attitude of the Spanish ambassador in Washington confirmed the change that was taking place. Don Joaquín de Anduaga protested against the reception of Torres but he did not mention the rights of the Spanish ruler over the revolted provinces. Additionally, Anduaga opposed the reception by virtue of the following argument: the recognition was made without taking into account

---

<sup>21</sup> On the other hand, to know whether the recognition of another State fell within the competences of the executive power showed a problem of Constitutional Law consubstantial with the new state formations: that of the division and the attribution of the branches of public power.

<sup>22</sup> Henry Clay/Daniel Mallory (Ed.), *Life and Speeches of Henry Clay*, vol. 1., New York 1843, 391.

<sup>23</sup> Charles H. Bowman Jr., *The activities of Manuel Torres as Purchasing Agent 1820–1821*, in: *The Hispanic American Historical Review*, 48.2, 1968, 234–246.

the fact that Spain could still recover by force the rebel provinces.<sup>24</sup> This difference, though subtle, is essential because it is part of a previously established continuity. Anduaga could not criticize the recognition of territories that eventually gained military, legal and administrative independence, because that would contradict the practice that his own government had inaugurated with the Spanish recognition of the independence of the thirteen colonies.

### 3. The Recognition between Hispanic-American Governments

For various reasons and through different processes, using arguments extracted from the jus-naturist or positive conceptions of the Law of Nations as well as sometimes mixing the two, the independent governments recognized each other and established relations of commerce and friendship throughout the Atlantic Ocean. As we will see in the following discussion, the foreign policy of the Colombian government is a case that illustrates the political and legal changes of the period: from consultation with the Spanish sovereign on the basis of a renunciation of its rights, it passes to the acceptance of de facto independence as the dominant criterion for recognizing another government.

After the signing of the Trujillo armistice in 1820, Simón Bolívar sent a diplomatic mission to Europe to negotiate the Spanish recognition of Colombia with the ministers of Ferdinand VII. Like many politicians in Iberian America, Bolívar agreed that the legal basis on which the new republics should be erected would arise from the internal order of the Hispanic monarchy. The starting point of the negotiations was the recognition of sovereignty by virtue of the Spanish King's renunciation of his rights over Colombian territories. The Colombian diplomatic envoys had to conclude:

[...] an honorable and glorious peace treaty, whose fundamental basis is the recognition of Colombia as a Republic or State perfectly equal to all other sovereign and independent states in the world, with a clear and well-meaning renunciation of the Spain, his people and his government, for himself and for his successors, for any reason, right or claim of ownership or sovereignty over the whole and each of the parties that make up the Republic of Colombia.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Excerpts from the Anduaga note in *Ricardo Montaner y Bello*, *Historia diplomática de la independencia de Chile*, Santiago de Chile 1961, 130.

<sup>25</sup> Instrucciones del Libertador a los plenipotenciarios de Colombia para negociar la paz con España en 1821, in: German Cavellier, *Documentos para la historia diplomática de Colombia*, vol. 1, Bogotá 1976, 18–27. According to the instructions, if Spain agreed to start negotiations, Colombia would make territorial concessions. The Colombian government was ready to cede the territories of the Isthmus of Panama and the Audiencia de Quito, and pledged not to interfere in the war between the Mexican separatists and the crown (Article VIII). Spain would also receive the status of most favored nation against the recognition of Colombia.

The instructions of these envoys show that Spanish-American politicians considered the possibility of reaching an agreement with Spain to put an end to war through a negotiated peace. For a long time, national historiography has forgotten this essential fact of the independence story, and nuanced it through a tendentious narrative according to which the military expulsion of troops and political actors loyal to the Crown was the ultimate goal of the patriotic leaders. This view of things is not only contrary to the political circumstances which we can discern through the stripping of diplomatic sources but especially contrary to the nature of the warlike phenomenon present in Iberian America. While the liberation of the territories of the former viceroyalties has guided the continental tactics of the patriots, it is no less certain that the willingness to negotiate with Madrid had shaped the whole international strategy of the new governments until 1823.

In 1821, Bolívar and Pedro Gual sent a diplomatic mission to the Spanish-American governments in order to centralize the war effort against Spain and to prepare an assembly of independent nations. The axis of this new alliance was to be the set of treaties that the Colombians would sign with Peru, Chile and the Province of Buenos Aires through the Minister Plenipotentiary Joaquín Mosquera y Arboleda.

Article 1 of the Treaty of Union, League and Confederation between the Colombian and Peruvian governments, which was to serve as a model for others, contains two seemingly contradictory ideas but which in reality reflected the Colombian government's desire to open the doors to negotiations with Spain. The treaty stated:

The Republic of Colombia and the State of Peru unite, join and confederate now and forever in peace and war to maintain through their influence and their maritime and land forces as far as possible, their independence of the Spanish nation and all other foreign domination, and ensure, after this independence is recognized, their mutual prosperity, harmony and mutual understanding, between their peoples, subjects and citizens, as with the other powers with which they will have to report.<sup>26</sup>

If the union referred to in the treaty presupposed the reciprocal recognition of the two governments, the phrase "after this independence is recognized" shows nevertheless that military victories and the liberation of the territories were not the only source of recognition of independence neither for the Colombian Government nor for the Peruvian Government. In practice, the treaty accepted the need for prior recognition by Spain for Colombia's recognition to be effective, in other words, the need for the Crown to renounce its rights in the territories of Peru.

---

<sup>26</sup> Tratado de Union, liga y confederación perpetua entre la República de Colombia y el Estado del Perú, in: Cavalier, Documentos, 72–75.

However, no negotiations between the Hispanic-American governments and Spain on the basis of a waiver or transfer of the rights of the sovereign was made possible. In 1823, the news arrived to Bogotá of the total failure of the mission sent by Bolívar to Madrid.<sup>27</sup> As a result, the Colombian government renounced its recognition under an agreement with Spain and developed a new strategy. In the following years, Colombian diplomats would report to the chancelleries of other European princes, as a preamble to the negotiations, that the Spanish ruler has never agreed to begin negotiations.<sup>28</sup>

#### 4. The British Recognition

The fact that the whole process of recognition of Hispanic-American governments has often been reduced to the recognition granted by England is mainly due to the dominant position of the British in the international system throughout the 19<sup>th</sup> century and to the way in which this position has been interpreted. It is undeniable that this recognition has greatly influenced the history of all Iberian America, however it would be wrong to exaggerate its importance by interpreting it as an unconditional offer of protection against intervention by the other North Atlantic powers. The Ibero-American scholars of the 19<sup>th</sup> century and contemporary historians who supported such opinions are proof not only of limited knowledge of the documentary sources of the time but also and above all of an unrealistic approach to recognition.

Conducted confidentially for several years, the debate on the recognition of new governments was not made public in England until 1824. British commercial and financial interests in Hispanic America were then known for a long time but the new situation was explained by the pressure of a large group of London traders and other important public figures such as David Ricardo. In May, traders sent a petition to Sir James Mackintosh, in which they asked the English government to recognize all the new governments settled in Hispanic America in order to improve and secure trade with them. Mackintosh immediately presented this petition to the House of Commons, declaring that it was useless to wait for a Spanish reconquest of America. Independentists, he said, were too determined to reach independence, and the Spaniards too weak to oppose it. As his discourse suggests, the problem of whether or not to recognize new governments was not

---

<sup>27</sup> 27 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 15<sup>th</sup> of June, 1824, in: Sir James Mackintosh, *The Miscellaneous Works of the Right Honourable Sir James Mackintosh*, vol. 1, Philadelphia, 1846, 549–564.

<sup>28</sup> See: General Archive of the Colombian Nation (AGNC), Ministry of Foreign Relations Fund, T. XVII, London Legation, report by *José Manuel Hurtado*, plenipotentiary in London, to George Canning, Minister of S. M.I, 485, f. 61–63.

strictly related to the situation in America but rather to the legal consistency of the English arguments to justify recognition and the subsequent position that England must assume *vis-à-vis* Spain.

Mackintosh favored official relations with Hispanic-Americans but he could not defend the purpose of the petition without offering a solution to the age-old problem of recognizing independent governments that have not been recognized by their ancient sovereigns. Next his solution to justify a possible recognition of England consisted in distinguishing between the recognition of sovereignty and the acknowledgment of independence. He pointed out that the whole problem was reduced to the semantic versatility of the term *recognition*, which has at least two very distinct meanings:

The first, which is the true and legitimate meaning of the word “recognition” as a technical term of international law, is the one in which it refers to the explicit recognition of the independence of a country by a State which formerly exercised its sovereignty over him [...]. These recognitions are renunciations of sovereignty – the abandonment of power or the demand to govern.

But we, who are so foreign to the Spanish States in America as we are to Spain itself – we have never had more authority over them than over it – have in this case no claim to abandon neither the power to abdicate, nor the sovereignty to surrender, nor any legal right to give. What we have to do is not recognition in the first sense. It is not by formal provisions or solemn declarations that we must recognize the American states but by practical policy measures, which implies that we recognize their independence.<sup>29</sup>

Not very legally consistent since independence may be seen as one of the attributes of sovereignty but arguably original, the acceptance of independence was the way to build relationships with new governments without pronouncing on the sovereign rights of the Spanish monarch.

Moreover, to reinforce the legitimacy of recognition, Mackintosh evoked the same argument advanced by Pinheiro de Ferreira in 1822, according to which to claim the legality or illegality of a government obeyed by a population goes beyond the jurisdiction of the British government:

Our recognition is virtual. The most visible part of such recognition is the act of sending and receiving diplomatic agents. It implies no guarantee, no alliance, no help, no approval of the successful revolt – besides an opinion concerning the justice or the injustice of the means by which the revolt was accomplished. These are matters outside our jurisdiction.<sup>30</sup>

England, Mackintosh continued, can neither condemn nor justify revolutions which affect neither his subjects nor his laws. To this extent, it deals with the authorities of the new governments for the same reasons that it has to do with the

<sup>29</sup> Speech on a presenting a petition from the merchants ..., in: Mackintosh, *The Miscellaneous Works*, 550.

<sup>30</sup> Speech on a presenting a petition from the merchants ..., in: Mackintosh, *The Miscellaneous Works*, 550.

authorities of the European nations: both of them exercise in fact the authority over a certain population and territory.

In a new debate held in June 1824, George Canning, then Secretary of the Foreign Office, collected part of Mackintosh's argument but he introduced an important nuance. In his opinion, the difference between the two meanings of the term lies in the degree of legitimacy of recognition.<sup>31</sup> He argued that if it is done by a third government, it can not have the same political weight as that resulting from a negotiation between the new and the old authorities of the same territory. As the negotiations between Spain and the Hispanic-American governments were slow to take place without the fire or the sword persuading the Spanish sovereign to begin it, England would have the liberty to recognize these new governments.

In reality, the question of the degree of legitimacy was related to the possibility of a Spanish reconquest. In fact, the absence of an agreement between the new governments and the Spanish King leaves open the possibility of a reconquest led by Madrid, to which the English government could not oppose. As Canning very clearly pointed out to Parliament, the recognition of a third government does not imply the cessation of a state of war between two opposing parties. On the other hand, recognition creates an obligation for the recognizing government, in the sense that the government must automatically adopt a neutral position with respect to the two belligerents.

The military victory of the armies of Bolívar and Antonio J. de Sucre in Ayacucho in December 1824 helped to dispel the doubts of certain sectors of the British parliament with regard to the recognition of the new governments. As many contemporaries have noted, this new victory of the patriots removed Spain from the only region that would have allowed them to recover South America. From January 1825, the British government officially exchanged diplomatic agents and signed treaties of friendship, commerce and navigation with Colombia, Mexico and the government of Buenos Aires.

In the works of international law written from the 1830s, the doubt about the recognition of the independence of territories that had not yet been recognized as such by their former rulers no longer arises. Since then, effective independence is the dominant criterion for recognizing a new government. Andres Bello, deliberately forgetting a legal problem of which he was aware of, and a political context in which he had been a protagonist of, points out in his *Principios del Derecho internacional* that:

---

<sup>31</sup> London Petition for recognition of the Independence of South America 1345, Speeches of Mr. Georges Canning on the year 1824, in: HC Deb 15 June 1824 vol. 11 ccl344–1406, UK Parliamentary Digital Service, Hansard 1803–2005, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1824/jun/15/recognition-of-the-independence-of-south>.



In the event of a violent separation from another nation and the establishment of independent states, one or more of the provinces that constituted it, it is established that other nations are bound to respect the rights of the first nation, considering the separate provinces as rebels and refusing to deal with them. During the entire conflict between the two parties, there is no doubt that a foreign nation can embrace the cause of the metropolis in the face of the provinces, if it deems it just and good, and that of the provinces against the mother country in the opposite case. But once the new state, or the states, are in possession of power, it is not forbidden for others to recognize them as such, because in this it is nothing more than to recognize a fact and to have a neutral position in a foreign controversy.<sup>32</sup>

## 5. The Recognition of Brazil

It is well known that the recognition of Brazil was the result of a negotiation between the new independent governments of Portugal, England and Austria.<sup>33</sup> This negotiation led, in August 1825, to the signing of a treaty in which the first article said:

His Most Faithful Majesty recognizes the Empire of Brazil as an independent empire and separated from the kingdoms of Portugal and the Algarve; and his beloved son Peter as Emperor, by renouncing and transferring from his free will the sovereignty of the Empire to his son and his legitimate successors [...]<sup>34</sup>

The renunciation and transfer of sovereignty of John VI to his son Peter respected the principle of continuity defended by the publicists of the European Law of Nations of the 18<sup>th</sup> century with regard to the creation of a new sovereign entity. The Brazilian transition to independence was a singular event in a region of the world where most governments were born in the opposite way, that is, without a negotiation between the new authorities and the former metropolis. This fact partly helped to build a recurring pattern making Brazilian independence an exceptional case in the history of the south of the continent.

However, as always, the historical reality is more complex. Firstly, because the chronology of Brazilian recognition can not be reduced to the year 1825, and secondly, because the possibility of a negotiation between Río de Janeiro and Portugal was the result of the establishment of a prior balance of power in which the Spanish-American independence dynamics had been an important factor.

---

<sup>32</sup> *Andrés Bello*, *Principios de Derecho Internacional* (1832), Buenos Aires 1946, 144.

<sup>33</sup> See *Kelia Grinberg/Ricardo Salles* (Ed.), *O Brasil imperial*, vol. 1, Río de Janeiro 2010.

<sup>34</sup> *Tratado de amizade e aliança entre El-Rei o Senhor D. João VI e D. Pedro I, Emperado do Brasil*, feito por mediação de sua Majestade Britânica, assinado no Rio 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, in: *Ministerio das Relações exteriores do governo do Brasil*, Sistema do atos internacionais, in: [http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1825/b\\_2/](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1825/b_2/).

The news of the reception of Colombian Manuel Torres in Washington in 1822 spread rapidly around the Atlantic Ocean. In the United States, other South American envoys hoping to be received by President Monroe evoked the precedent of Colombia's recognition to demand the recognition of their respective governments. In Europe, the recognition of Colombia acted as a pressure mechanism used by the South American agents living in London, Paris and Vienna, who did not hesitate to assert that the European governments would lose ground against the giant of the North if they were not in a hurry to establish relations with these new nations.

The option of being recognized by other governments without negotiating with Portugal had already been taken into account in 1822 by some sympathizers of independence. In December of this year, Peter I's first envoy to England, Felisberto Caldeira Brand (later Marquis of Barbacena), reported that the best way to ensure Brazil's independence would be to act on the basis of a policy of *faits accomplis*. Caldeira Brand expected Brazil to gain independence by emulating the example of other governments in the region, particularly Colombia, and was deeply skeptical of the support that Peter I found in England to defend the new American Empire.<sup>35</sup>

In November 1824, the precedent of Colombian recognition was once again evoked. In the instructions of Manuel Gameiro de Pessoa, a new Brazilian agent sent to London, the Colombian example and the damage that could be caused to England to defer the recognition of Brazil, served as a pressure mechanism against London in order to ensure British recognition of Brazilian independence if Portugal refused to conclude a negotiation. The document stated that:

Beyond the reasons given above, the examples of Colombia and other small independent states that have already been recognized, and principles of public law that you could also appeal to since Brazil has always been consistent with them, you will delicately suggest that England's own interests require this recognition, because would not be strange that the Brazilian Government deals exclusively with another power in this respect, by stipulating conditions which could harm the mercantile interests of Great Britain in this vast empire [...].<sup>36</sup>

These instructions show a barely perceptible change, albeit a change of great importance. On the one hand, Pessoa demanded the British recognition of Brazil in the register of European natural law, pointing out that the tyrannical attitude of the Portuguese had forced Brazil to proclaim independence. On the other

<sup>35</sup> Caldeira Brant reports in: Francisco Adolfo Varnhagen, *História da Independência do Brasil*, 1ª ed., São Paulo 1916.

<sup>36</sup> Instruções para servirem de regulamento ao Sr. Manoel Rodrigues Gameiro Pessoa na missão com que parte para a corte de Londres de Encarregado de Negocios do Imperio do Brazil, Rio de Janeiro, 24.11.1824, *Luis de Carvalho e Mello*, *Appendice Documental*, in: Manuel de Oliveira Lima, *Historia diplomatica do Brazil: O reconhecimento do Imperio*, Paris/Rio de Janeiro 1897, 314–321.

hand, the envoy must mention that Brazil was a *de facto* independent country, which opened the possibility of recognizing it through a modern register like the one that made possible the recognition of Colombia by the United States. These two options reflect the political context of Brazil's integration into the international system, in which Spanish-American independence has had a considerable impact and that it was impossible to ignore when drawing up a realistic strategy to achieve the recognition of the new empire.

Brazil's recent social and political historiography has documented the remarkable parallels between the Lusitanian and Hispanic areas of America throughout the independence period. If the patriotic narrative of the 19<sup>th</sup> century has long regarded the birth of the American monarchy as an exception in the midst of a continent of republics, the recent works reflect a new interpretive tendency which shows that the two zones were subject to logics and similar problems. The study of imperial recognition is a good starting point for exploring these methodological innovations in the international history of the 19<sup>th</sup> century Brazil. The invitation to this exploration remains open.

## Conclusions

The problem of international recognition has remained in the history of the Law of Nations for almost three centuries without ever having been conclusively resolved. However, the historical framework in which all the questions concerning the acceptance of a new member into the international system, appears to have changed radically with the Atlantic revolutions. If the legality of the emergence of a new independent government no longer depended on respect for dynastic continuity but on the sovereign will of a people who decided to establish themselves as independent institutions, respect for the sovereign rights of the previous royal authority lost all meaning.

It would be useless to attribute the transformation of recognition to the only mutations undergone by the concept of sovereignty during the transition between the 18<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> centuries. Sovereignty is immersed in a more widespread repertoire of political notions including legality, legitimacy, state and government, and which are directly related to the conception of public authority in society at a particular time: the roots of change are not limited to the evolution of a legal paradigm but to the radical transformation of one period of international history and the advent of another.

With the emergence of the Hispanic-American republics in the early 19<sup>th</sup> century, third states recognized the independence of new territories without the mediation of agreements between the new and the former authorities of the latter. Henceforth, recognition was based on other types of criteria such as political and military control over a given territory, the existence of representative institutions

and the administration of justice and, of course, the fundamental criterion of the existence of a nation.

A trace of these changes would remain present in treaty language throughout the 19<sup>th</sup> century. In treaties dating back to the 1820s when an act of recognition was carried out directly or implicitly, the formula in most common usage is *recognition of sovereignty and independence*. In contrast, after the Hispanic-American recognitions, independence always appears in the first place and recognition was achieved by virtue of *independence and sovereignty*.

# The Wilson Administration and Soviet Russia

## The Debate over Granting Diplomatic Recognition to a Revolutionary Regime, 1917–1921

*Georg Schild*

What is the policy of our nation toward Russia?  
I do not know our policy, and I know no other  
man who knows our policy.  
U. S. Senator Hiram Johnson, 12 December 1918<sup>1</sup>

The United States has traditionally granted diplomatic recognition to any government that exercised *de facto* power in a country. This was not a surprising position for a government that had itself come to power in a revolutionary struggle against a European colonial state. In 1917/18, however, the administration of President Woodrow Wilson abandoned that practice and refused to grant recognition first to Mexican Dictator Victoriano Huerta and then to the new Soviet regime in Russia. The reasons for this policy change were that Wilson disliked the Mexican regime and the Soviet socialist philosophy in general and because of certain political steps taken by the Soviets that undermined American military interests. In the case of Soviet Russia, the Wilson administration not only refused to grant diplomatic recognition to the regime, Washington actively sought to overthrow it by aiding its enemies in the Russian civil war and sent an American expeditionary force to Russia. Wilson's policy of undermining the Soviets was ultimately unsuccessful. The Bolsheviks remained in power for another seventy years. American-Soviet diplomatic relations were eventually established in December 1933.<sup>2</sup>

Wilson's Soviet policy had two long-lasting consequences: First, throughout the remainder of the 20<sup>th</sup> century, his new concept of an ideological foreign policy that sought to mold the world in an American image competed with a traditional realist approach that accepted governments as they were. Second,

---

<sup>1</sup> Hiram Johnson, as quoted in *Carl Richard*, *When the United States Invaded Russia: Woodrow Wilson's Siberian Disaster*, Lanham 2013, 67.

<sup>2</sup> *Joshua Keating*, *How Does the U. S. Decide Which Governments to Recognize?* It tries not to, in: *Foreign Policy*, 13 April 2010 (<https://foreignpolicy.com/2010/04/13/how-does-the-u-s-decide-which-governments-to-recognize>).

while Western historians usually see the beginning of the Cold War in the post-1945 period, Soviet historians rarely failed to point out the perceived aggressiveness and anti-Soviet stand of the Wilson administration.<sup>3</sup>

On 2 April 1917, two weeks after the Russian February Revolution<sup>4</sup>, U.S. President Woodrow Wilson applauded the overthrow of the tsarist regime and the establishment of a “provisional government” in Petrograd.<sup>5</sup> Speaking before Congress, Wilson declared that

Russia was known by those who knew her best to have been always in fact democratic at heart. ... The autocracy that crowned the summit of her political structure, long as it had stood and terrible as was the reality of its power, was not in fact Russian in origin, character or purpose; and now it has been shaken off and the great, generous Russian people have been added in all their naive majesty to the forces that are fighting for freedom in the world, for justice and for peace. Here is a fit partner for a League of Honour.<sup>6</sup>

The president welcomed the revolutionary change of government as proof of the superiority of democracy over authoritarianism.

Historians have pointed out that from a factual basis almost everything Wilson said about Russia in early April 1917 was incorrect. The country had no democratic tradition, the tsarist autocracy was deeply entrenched in the Russian political system and Russia’s military objectives in the war differed significantly from the American. The February Revolution had nothing to do with love of democracy but was based on war weariness – a fact that Wilson did not understand or deliberately chose to ignore. As historian John Lewis Gaddis put it, “Wilson’s statement ... reflected more what he wanted to believe than what was, in fact, the case.”<sup>7</sup> However, events in Russia helped the president’s effort to lead America into the war. The main topic of the speech of 2 April was the request for a congressional declaration of war on Germany. After the February Revolution,

---

<sup>3</sup> *Nikolai V. Sivachev/Nikolai N. Yakovlev*, *Russia and the United States: U.S.-Soviet Relations from the Soviet Point of View*, Chicago 1979), 48–62.

<sup>4</sup> Tsarist Russia still used the Julian calendar in 1917 that differed by thirteen days from the Gregorian calendar used in the West. All dates here are given in the Gregorian calendar.

<sup>5</sup> The two Russian governments of Georgi Lvov and Alexander Kerensky between the February and the October Revolutions are called “provisional” because they lacked legitimacy through an election that was planned for 1918. The election was cancelled after the Bolshevik take-over of power in the fall of 1917.

<sup>6</sup> *Arthur S. Link* (Ed.), *The Papers of Woodrow Wilson* (PWW), vol. 41, Princeton 1983, 524. The American Ambassador to Russia, David R. Francis, delivered the message to the new government in late March 1917 that America had recognized the new political leadership: “I have the honor as American Ambassador, and as representative of the Government of the United States accredited to Russia to hereby make formal recognition of the Provisional Government. Of all the Russia and to state that it gives me pleasure officially and personally to continue intercourse with Russia through the medium of the new Government,” as quoted in *Donald E. Davis/Eugene P. Trani*, *The First Cold War: The Legacy of Woodrow Wilson in U.S.-Soviet Relations*, Columbia 2002, 30.

<sup>7</sup> *John Lewis Gaddis*, *Russia, the Soviet Union, and the United States*, New York 1978, 58.

Wilson could present the war as a conflict between democratic countries and autocratic regimes.<sup>8</sup>

The address of 2 April 1917 made clear that Wilson had changed his attitude toward the war. When war broke out in Europe in the summer of 1914, Wilson had called upon all parties to come to the negotiating table. He insisted that America would remain neutral. During the 1916 election campaign he even used the slogan “he kept us out of war” to demonstrate his disdain with the war effort. In January 1917, Wilson presented his vision for a just peace and a new world order. He called upon all belligerents to seek an immediate “peace without victory.” The old balance of power was to be replaced by a “community of power”; the equality of all nations had to be recognized.<sup>9</sup>

Wilson’s call for an immediate peace fell on deaf ears, however. Germany even increased its war effort and decided to resume unrestricted submarine warfare in early 1917. Wilson saw this as an attack upon the freedom of the seas and decided he had to join the allied war effort. With the entry into the war, the United States abandoned its calls for a peace without victory. From now on a decisive victory in Europe became the central element of Wilson’s foreign policy. The Central Powers had to be defeated in order to create the new liberal and democratic world order the president envisioned.<sup>10</sup>

While Wilson welcomed the revolution in Petrograd in his public pronouncements, he was clearly worried that the first provisional government under Georgi Lvov would not honor its military commitments to the allies in the war. In a cabinet meeting in late March 1917, Wilson expressed concern that the Russian government might seek an immediate and separate peace treaty with Germany because the Russians had won their freedom and there was nothing to be gained by fighting any longer.<sup>11</sup>

From the American point of view, Russia’s leaving the war would be a disaster. Germany would be free to move battle hardened units from the Eastern front to the Western battlefield where they would meet untried American troops. The Wilson Administration therefore insisted that the Russian government continue the war effort. In April, Secretary of State Robert Lansing suggested to the president that the U.S. government should take steps to influence

---

<sup>8</sup> Secretary of State Robert Lansing declared at a Cabinet meeting on 20 March 1917 that the “revolution in Russia, which appeared to be successful, had removed the one objection to affirming that the European war was a war between Democracy and Absolutism,” as quoted in *George F. Kennan, Russia Leaves the War: Soviet-American Relations 1917–1920*, vol. 1, New York 1958, 14–15.

<sup>9</sup> *Arno J. Mayer, Wilson vs. Lenin: Political Origins of the New Diplomacy, 1917–1918*, New Haven 1959, 159.

<sup>10</sup> *George C. Herring, From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations Since 1776*, New York 2008, 407.

<sup>11</sup> *Georg Schild, Between Ideology and Realpolitik*, Westport 199, 26; *Gaddis, Russia, the Soviet Union, and the United States*, 59.



political developments in Petrograd in response to German efforts to promote an anti-war mood there. In mid-May, Wilson reminded the Russian foreign secretary Pavel Miliukov in a diplomatic note in no uncertain terms that the Russian government had a responsibility for maintaining the joint war effort. It appears that while Wilson feared that the Russian government might abandon the war effort, he was not worried about the survival of the government itself. On 25 June, Wilson declared that the people of Russia had “risen to throw off their Government and found a new democracy. ... Here, indeed, was a fit partner for the League of Honor.” As late as 23 October, he assured the new Russian democracy of the friendship of the older American democracy.<sup>12</sup>

There can be no doubt that Wilson severely burdened and weakened the Russian provisional government and contributed to its downfall with his insistence on continuing the war effort. Historian and diplomat George F. Kennan wrote that the reason for the breakdown of the Russian political structure in early 1917 and for the ensuing degeneration during the following months into Bolshevism was the world war:

The Russian Revolution and the alienation of the Russian people from the Western community for decades to come were only part of the staggering price paid by the Western people for their insistence on completing a military victory over Germany in 1917 and 1918.<sup>13</sup>

One contemporary observer who immediately saw the revolutionary potential of the war was Vladimir Ilitch Lenin. Lenin lived in Zurich when the war broke out and traveled to Petrograd in the spring of 1917. American diplomats in Russia became aware of him and his revolutionary agitation as soon as he entered Petrograd. “Extreme socialist or anarchist named Lenin making violent speeches and thereby threatening Government”, U.S. Ambassador David Francis cabled to the State Department in late April.<sup>14</sup> Lenin saw that the war turned more and more workers, peasants, and soldiers into revolutionaries. His Bolshevik party appealed to those war weary masses with slogans such as “war is evil, peace is a blessing.”

On 7 November 1917 the Bolsheviks took action and stormed the Winter Palace in Petrograd, arrested the members of the provisional government and proclaimed the Soviet socialist republic. The new government, called the Council of People’s Commissars, distributed land among the peasants and prepared Russia’s withdrawal from the war by issuing a *Decree on Peace*. The decree proposed the immediate opening of negotiations for a just and democratic peace – not just a separate peace with Germany. In fact, as historian Arno Mayer has pointed out,

---

<sup>12</sup> *Schild*, *Between Ideology and Realpolitik*, 37.

<sup>13</sup> *George F. Kennan*, *Russia and the West Under Lenin and Stalin*, New York 1961, 36.

<sup>14</sup> Francis to Lansing, 21. April 1917, in: *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States (FRUS) 1918*, vol. 1, Russia, Washington, D.C 1931, 27.

in “proposing a general peace conference, the Bolsheviks became the champions of Wilson’s January [1917] proposal for a peace without victory.”<sup>15</sup>

Only Germany reacted to the Soviet peace initiative. In December the Soviet Government signed an armistice with Germany; in mid-March 1918, they concluded the peace treaty of Brest-Litovsk and Russia left the war. The Brest-Litovsk accord, however, was a far cry from a liberal peace. In fact, it imposed harsh conditions on Russia.

The Wilson administration that had welcomed the February revolution suddenly faced the fact that the democratic war ally had been overthrown. The political problem was compounded by the fact that it took a long time for the administration to receive reliable information about events in Russia. The first reports about the Bolshevik *coup d’état* reached the United States on 8 November 1917. The following day, U.S. newspapers covered the Russian events in great detail. In an article under the headline, “Kerensky, Deposed, a Fugitive; Radicals Seize Petrograd”, the *Washington Post* reported about the arrest of members of the Provisional Government. In another article, “Hope in Russians Lost by Diplomats. Frankly Admitted Here More War Help Is Unlikely”, the paper addressed the crucial issue of Russia’s continued participation in the war:

The fall of Kerensky and the assumption of power by the maximalists who favor an immediate peace has now brought the Russian situation to its maximum danger point. It represents the end of the pendulum’s swing towards anarchistic radicalism and pro-German intrigue, according to officials of the United States Government.<sup>16</sup>

Wilson’s policy of supporting the provisional government in order to secure Russia’s continued participation in the war had failed. A party seized power in Petrograd that tried to leave the war as soon as possible. Reports about the reaction of the Russian military to the *coup* were contradictory. On 12 November, the *Washington Post* reported that “Bolshevik Mob Flees as Kerensky’s Troops Enter Tsarskoe Selo.” Prime Minister Kerensky, who had left the Winter Palace before the Bolshevik attack, sought support for the Provisional Government among troops from the front. American newspapers estimated the number of troops loyal to Kerensky to be as high as 200,000. That figure, however, was much too high. Modern estimates put Kerensky’s support at less than 20,000 men. On 14 November, American papers announced the victory of Bolshevik troops over Kerensky in the battle of Tsarskoe Selo.

Wilson who had praised the February Revolution throughout the spring and summer 1917 was critical of the Bolshevik *coup* and did not believe their government could last long. On 12 November he criticized Trotsky’s peace initiative and asked how any group of people could be so ill-advised as to believe that reforms

---

<sup>15</sup> Mayer, Wilson vs. Lenin, 245, 247, 262, quote on p. 264.

<sup>16</sup> Washington Post, 9 November 1917; Schild, Between Ideology and Realpolitik, 51.

in Russia could survive in the presence of a Germany powerful enough to undermine or overthrow them by intrigue or force.

Any body of free men that compounds with the present German government is compounding for its own destruction. ... What I am opposed to is not the feeling of the pacifists but their stupidity. My heart is with them but my mind has a contempt for them. I want peace but I know how to get it, and they don't.<sup>17</sup>

A day later Wilson wrote to Congressman Frank Clark that he had not lost faith in the Russian people. He compared the storming of the Winter Palace in Petrograd with the storming of the Bastille in Paris some 130 years earlier and expected that after a brief period of political turmoil the Russians would return to the path of true democracy.<sup>18</sup> If one takes Wilson's address of 12 November and the letter to Clark seriously then it is not surprising that he refused to grant immediate diplomatic recognition to the Soviet government. He rejected their rule because he believed it did not serve the Russian people's interest and would only be a temporary aberration from the country's course toward democracy.<sup>19</sup>

By late November, Wilson had not made a final decision about how to deal with the Bolsheviks. On the one hand, he was convinced that the Soviet rulers were determined to conclude a separate peace treaty with Germany. The United States had to try to prevent or delay the conclusion of such a treaty. On the other hand, Wilson refused to enter into direct negotiations with the Bolsheviks with the goal of preventing such a separate peace treaty because that would have implied a diplomatic recognition of their regime.

The American cabinet discussed the Russian developments in its meeting on 27 November. The minutes of the meeting clearly demonstrate Wilson's desire to prevent having to consider the Council of People's Commissars as the legitimate Russian government. Wilson appeared convinced that the Bolshevik policy

---

<sup>17</sup> *Wilson*, Speech to the American Federation of Labor, 12 November 1917, in: PWW, vol. 45, 11–17, quote on p. 14.

<sup>18</sup> PWW, vol. 45, 39. In earlier writings, Wilson had expressed views about the French Revolution that were similar to Edmund Burke's, whose *Reflections on the Revolution in France* claimed that the uprising went wrong when it attempted to create a completely new political system overnight. Instead of creating a new order, the dissolution of the feudal institutions led to confusion and the Terror. In Wilson's view, the French Revolution stood in contrast to the American Revolution a few years earlier. "There is almost nothing in common between popular outbreaks such as took place in France at her great Revolution and the establishment of a government like our own." Democracy in Europe has "acted always in rebellion, as a destructive force." In contrast, in America, democracy had an "organic growth." Comparing current episodes of unrest to the French Revolution, therefore not only indicated Wilson's belief in the historical significance of those events but also showed his disdain for those actions. He considered the October Revolution in Russia a prime example of a reprehensible uprising. The goal of the revolution was to overthrow a democratic government, replacing it with a dictatorship of the proletariat and eventually destroying all nation-states in favor of creating a classless society, PWW, vol. 8, 341.

<sup>19</sup> *Schild*, *Between Ideology and Realpolitik*, 38.

served the interests of Russia's enemy, Germany. He again applied his interpretation of the world war as a conflict between democracy and autocracy to the analysis of Russian policy. To Wilson, a separate Soviet peace treaty with Germany was not a reaction to the expansionist war aims of the Western European Allies but a rejection of the democratic aims of the February Revolution. The president reduced the entire political development in Russia to the question of whether or not the new regime would stand for the same goals in the war as the United States.

How should the American government react to the Soviet challenge in the long run? In a telegram from 27 November 1917, the U.S. Consul General in Moscow, Maddin Summers, argued that it was unwise to grant diplomatic recognition to the *de facto* Bolshevik government. It was important, however, "that the reasons for refusal should be clearly and publicly stated." Soviet Commissar Trotsky claimed that the attitude of the Entente powers toward the Russian socialists was based on capitalistic fear of social revolution. Summers suggested that the refusal to recognize the Bolsheviks should be justified not as a rejection of their social experiment but on democratic grounds. The Bolsheviks could only hold onto power by sheer terror. Their first act of power was to imprison the former ministers, the second was to confiscate all hostile newspapers, not only the few monarchical newspapers but also the Constitutional Democratic and even the moderate socialist papers. This assault on the liberty of the press was especially serious at the time of general elections, Summers wrote. They have complete control of the posts and telegraphs and are using this power to falsify public opinion.<sup>20</sup>

After the Bolsheviks signed an armistice with the Central Powers on 2 December, Secretary Lansing drafted a memorandum to the president that strongly suggested against granting diplomatic recognition to the Bolshevik government. Lansing complained that the Russian situation appeared impossible to solve ("an unanswerable riddle"). The new Russian leaders were determined to "overthrow all existing governments and establish on the ruins a despotism of the proletariat in every country." The Bolsheviks were "anarchists rather than Socialists." Recognizing the Bolsheviks in Petrograd would only encourage their followers in other nations.

Of one thing I am convinced, and that is that it would be unwise to give recognition to Lenin, Trotsky and their crew of radicals. ... It seems to me that Russia is about to be the stage on which will be acted one of the most terrible tragedies of all history. Civil war seems certain. The cities will be the prey of mobs, thieves and murderers. Factions will struggle for mastery. Russia will fairly swim in blood, a prey to lawlessness and violence. And then to add to these horrors will come the ruthless Germans to take from this struggling mass of humanity their lands and property and to force them to obey. I believe that the Russian

---

<sup>20</sup> The Consul General at Moscow (Summers) to the Secretary of State, Moscow, November 27, 1917, in: Papers Relating to the FRUS, 1918, Russia, vol. 1, 270–271.

“Terror” will far surpass in brutality and destruction of life and property the Terror of the French Revolution. The latter at least possessed the semblance of government and made pretense of legality. Russia possesses neither. There is no authority, no law. It is a seething caldron of anarchy and violence. I can convince of no more frightful calamity for a people that that which seems to fall upon Russia. The only possible remedy would be for a strong commanding personality to arise who would be able to gather a disciplined military force sufficiently strong to restore order and maintain a government. As yet no leader has shown enough strength to organize the Cossacks into an effective army. They may succeed but no one knows how much the Cossacks returning from the front are inoculated with Bolshevism. Many are very hopeful but I cannot say that I am overconfident. However, they are at present the only hope that has appeared. I am opposed to giving these leaders any open support, as their enterprise seems to me too uncertain and the whole situation too chaotic to put faith in any one group or faction. “Do nothing” should be our policy until the black period of terrorism comes to an end and the rising tide of blood has run its course. It cannot last forever but Russia will sink low before better days come.<sup>21</sup>

The secretary presented the memorandum to the president in the afternoon of 4 December. Lansing later wrote in his memoirs about the president’s reaction:

The President did not think that it was opportune to make a public declaration of this sort at the time that it was suggested. He nevertheless approved in principle the position I had taken and directed that our dealings with Russia and our treatment of the Russian situation be conducted along those lines. *From that time forward the policy of non-recognition of the Bolsheviki was pursued without variation.*<sup>22</sup>

By mid-December, it became increasingly clear to all observers that the U.S. government was reluctant to enter into official contact with the Bolsheviks despite increasing signs that they were in charge of the country. Ambassador Francis, who had cabled to the State Department on 7 December, “think impossible for Soviet government to [last] long”, reversed his position two weeks later: “Bolsheviki have maintained themselves in power in Petrograd ... and are de facto government ... and although there are opposition movements in Ukraine and elsewhere, Bolshevik power is undoubtedly greatest in Russia.”<sup>23</sup>

Wilson became more and more convinced that the Bolshevik’s offer of immediate peace negotiations only served the German interests. In an address on 12 November 1917, he called it amazing that any group of people could be so ill-informed as to believe that their democratic state could survive in the presence of a powerful imperialist Germany. Any state that would agree to cooperate with the present German government was “compounding for its own destruction.” Unlike the Bolsheviks who wanted peace negotiations as soon as possible, Wilson believed they were only feasible after the military defeat of Germany. In other words, Wilson replied to the immediate Soviet peace offensive with an argument

---

<sup>21</sup> Robert Lansing, War Memoirs of Robert Lansing, Indianapolis 1935, 343–344.

<sup>22</sup> Lansing, War Memoirs, 345. Italics mine.

<sup>23</sup> FRUS, 1918, Russia, vol. 1, 291, 325.

that emphasized the creation of a liberal world order without territorial annexations.<sup>24</sup> That was a weak argument, however. The Western Allies were by no means fighting for freedom and self-determination, as the president well knew.<sup>25</sup> They had agreed in a secret treaty that was signed in London in April 1915 on the territorial division of parts of the Habsburg empire. In order to make his argument more convincing, Wilson had to try to modify the Western war aims.

The Bolsheviks claimed that the war was conducted by all Western powers, including the United States, for imperialist and annexationist goals. Trotsky declared that America had entered the war only in the interest of Wall Street financiers. America had declared war on Germany at the very moment when overseas exports were threatened by a resumption of German submarine attacks. Trotsky was even able to prove some of his charges when he produced a copy of the Treaty of London that he found in the Russian state archives.

On 30 November 1917, Col. Edward M. House, a close confidant of Wilson, suggested that the Allies and the United States declare that they were not waging war for the purpose of aggression or indemnity: "The sacrifices they are making are in order that militarism shall not continue to cast its shadow over the world, and that nations shall have the right to lead their lives in the way that seems to them for the development of their general welfare." On 1 December Wilson responded approvingly:

The resolution you suggest is entirely in line with my thought and has my approbation ... Our people and Congress will not fight for any selfish aims on the part of any belligerent with the possible exception of Alsace-Lorraine.<sup>26</sup>

The governments in London and Paris were by no means ready to subscribe to House's plan, however. Wilson faced a dilemma. He could continue to refer to the war as a democratic crusade and ignore the expansionist goals of the Allies. He had to fear that the Western belligerents would continue to be a target of Soviet propaganda. Alternatively, the president could insist on a modification of the war aims. That might cause friction within the alliance and could endanger victory in the war.<sup>27</sup> Somehow, Wilson managed to ignore that contradiction. In his 4 December 1917 State of the Union Address, he referred to the war as a battle between democracy and autocracy.

I can not help thinking that if they [Allied war aims] had been made plain at the outset [of the war] the sympathy and enthusiasm of the Russian people might have been once

<sup>24</sup> *Schild*, *Between Ideology and Realpolitik*, 54.

<sup>25</sup> The United States were not part of the allied secret treaties. Wilson learned about them and obtained a copy of the Treaty of London shortly after the U. S. entry into the war. Historian George F. Kennan believes that Wilson "viewed the secret agreements with disapproval, disgust, and something akin to contempt for the narrowness of the vision they appeared to him to reflect." *Kennan*, *Russia Leaves the War*, 142–143.

<sup>26</sup> As quoted in *Schild*, *Between Ideology and Realpolitik*, 55.

<sup>27</sup> *Schild*, *Between Ideology and Realpolitik*, 56.

and for all enlisted on the side of the Allies. ... Had they believed these things at the very moment of their revolution ... the sad reverses which have marked the progress of their affairs toward an ordered and stable government of free men might have been avoided.<sup>28</sup>

Secretary Lansing warned the president against giving in too far to the Bolshevik's peace demands. The Soviet's address

from beginning to end is to a class and not to all classes of society, a class which does not have property but hopes to obtain a share by process of government rather than by individual enterprise. ... If the Bolsheviks intend to suggest that every community ... can determine its allegiance to this or that political state or to become independent, the present political organization of the world would be shattered and the same disorder would generally prevail as nor exists in Russia. It would be international anarchy. Though founded entirely on the assertion of legality, the right of communities within a constituted federal union to determine their allegiance was denied by the Government of the United States in 1861 and the denial was enforced by military power. ... It is apparent .... That the Bolsheviks are appealing in this address to a particular class of society, which they seek to arouse against the present order of things, enticing them with the possible abolition of the institution of private property and the possible control by that class of accumulated wealth and of its distribution .... I think in considering this address it might properly be asked by what authority the Bolsheviks assume the right to speak for the Russian people. They seized the Government at Petrograd by force, they broke up opposition in the army by disorganizing it, they prevented the meeting of the Constituent Assembly chosen by the people because they could not control it.<sup>29</sup>

Wilson, however, wanted to counter the Bolshevik peace proposal with a plan of his own. In a speech before Congress on 8 January 1918, he presented the principles of a "program of the world's peace." The centerpiece of this program were fourteen points for a future liberal democratic order. He began his address with a reference to the German-Russian peace negotiations at Brest-Litovsk. The Central Powers had presented a peace proposal to the Soviet delegation which disregarded Russia's sovereignty and the wishes of the people. In point six, Wilson demonstrated the contrast between the German and the American policy toward Russia:

The evacuation of all Russian territory and such a settlement of all questions affecting Russia as will secure the best and freest cooperation of the other nations of the world in obtaining for her an unhampered and unembarrassed opportunity for the independent determination of her own political development and national policy and assure her a sincere welcome into the society of free nations under institutions of her own choosing.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> *Wilson*, State of the Union Address, 4 December 1917, in: PWW, vol. 45, 194–202, quote on p. 199.

<sup>29</sup> Lansing Memorandum to Wilson, 2 January 1918, in: PWW, vol. 45, 427–430, quote on p. 428.

<sup>30</sup> *Wilson*, Address to a Joint Session of Congress, 8 January 1918, in: PWW, vol. 45, 534–539, quote on p. 537.



Wilson assured the Russian people that the U.S. policy was to free the Russian territory of all foreign forces. But point six remained vague concerning concrete political questions. Historian Claude Fike noted that Wilson assumed the role of “protector of Russian interests.” The president “had come to identify [Russian interests] as keeping Russian territorial unity intact.” The president’s goal was to avoid as many changes as possible in the Russian status until a new regime would come to power which would truly represent the will of the Russian people.<sup>31</sup>

The immediate goal of the Fourteen Points speech was to secure further Russian participation in the war by expressing friendship and the willingness to aid the country. The speech was directed toward the world community, toward the Bolsheviks and toward the Russian people. Wilson hoped the Soviets might change their policy after their talks with the German government had failed, and he tried to convince the population of the Allies’ war aims. The president asked the Russians to continue the war at the same time tried to stress the political differences between the U.S. and the Soviet political system.

The Wilson administration refused to grant diplomatic recognition to the Bolshevik leaders in Russia and disagreed with the Soviets’ war aims. The Soviets went ahead and concluded a separate peace treaty that was – from the American perspective – “nothing short of disaster,” as historian Richard Debo put it.<sup>32</sup> Germany was free to move large troop contingents from the eastern to the western front. Could the Germans be forced to maintain a large troop presence in the East by revitalizing the Russian war effort? And if that was not possible, could the Bolsheviks be overthrown by one of the rival political groups in the Russian civil war? Should the United States aid one of the anti-Bolshevik groups in the country? One of the leading advocates for taking a stronger anti-Soviet position was Secretary Lansing. He sent Wilson a memorandum on 12 December 1917 identifying a number of anti-Soviet resistance groups that should be supported:

The Russian situation has been carefully considered and the conclusion has been reached that the movement in the south and southeast under the leadership of Kaledine and Korniloff offers at the present time the greatest hope for reestablishment of a stable government and the continuance of a military force on the German and Austrian fronts.<sup>33</sup>

Lansing left no doubt that such an interference in the civil war in Russia was crucial for the United States:

In view of the policy being pursued by Lenine and Trotzky which if continued will remove Russia as a factor in the war and may even make her resources available to the Central

---

<sup>31</sup> *Claude E. Fike*, *The United States and Russian Territorial Problems, 1917–1920*, in: *The Historian* 24, 1962, 335.

<sup>32</sup> *Richard Debo*, *Revolution and Survival, The Foreign Policy of Soviet Russia, 1917–1918*, Toronto 1979, 231.

<sup>33</sup> Lansing to Wilson, 12 December 1917, in: *FRUS, Lansing Papers*, vol. 2, 345–346.

Powers, and movement tending to prevent such a calamity should be encouraged even though its success is only a possibility.<sup>34</sup>

Lansing advised the president that neither of the resistance groups could currently be recognized as Russian governments because they did not even claim to be the government. That meant also that the United States could not legally provide money to those groups resisting the Soviet government. Lansing devised a way around that legal barrier.

The only practicable course seems to be for the British and French Governments to finance the Kaledine enterprise in so far as it is necessary, and for this Government to loan them the money to do so. In that way we could comply with the statute and at the same time strengthen a movement which seems to present the best possibility of retaining a Russian army in the field.<sup>35</sup>

Wilson approved Lansing's plan. On 16 December, De Witt Clinton Poole, a member of the staff of the American Consulate General in Moscow, traveled to Rostov to establish contacts with anti-Bolshevik military forces there. After talks with General Kaledin and former Russian Foreign Minister Miliukov, Poole on 23 December advocated granting the anti-Soviet movements in southern Russia financial support. The plan failed; in the winter 1917/18, Kaledin lost most of his troops through desertion.<sup>36</sup>

The British and French governments urged the Wilson administration to take part in an even more far-reaching military intervention in Russia. The Western Allies were even more concerned about the separate German-Russian negotiations than the United States government. They developed the idea of intervening in the Russian civil war with their own troops. The first plan was to encourage Japan to attack the Russian city of Vladivostok and take possession of the Trans-Siberian railway in order to avoid a Bolshevik take-over in Siberia. Initially, Wilson appeared unconvinced with the intervention plan. He particularly worried about the Japanese intentions. In a diplomatic note to the government in Tokyo, he questioned the wisdom of military action in Russia. Washington expected written assurances that the Japanese would act exclusively in "Russia's interest, and with the sole view of holding it safe against Germany." Otherwise "the Central powers could and would make it appear that Japan was doing in the East exactly what Germany is doing in the West."<sup>37</sup> The Japanese Foreign Minister Ichiro Motono let the British ambassador to Japan, Sir William Conyngham Greene, know that his government would only intervene with the

---

<sup>34</sup> Lansing to Wilson, 12 December 1917, 345–346.

<sup>35</sup> Lansing to Wilson, 12 December 1917, 345–346. Aleksei Kaledin (1861–1918) and Lavr Kornilov (1870–1918) were officers who led anti-Soviet forces in the Russian Civil War.

<sup>36</sup> FRUS, Lansing Papers, vol. 2, 345, footnote 28; *Schild*, *Between Ideology and Realpolitik*, 73.

<sup>37</sup> FRUS, 1918, Russia, vol. 2, 67.

approval of the United States: “[U]nless the Allies could count on the President’s support it would perhaps be better that the action should be deferred.”<sup>38</sup>

The British government tried to make Wilson reconsider his decision. Foreign Minister Arthur Balfour argued that Russia was not out of the war after signing the separate peace treaty with Germany because it would provide the Central Powers with essential raw materials. An intervention in Russia served the needs of the democratic forces in Russia. At first, Wilson remained unconvinced. However, he began modifying his position during the summer. In a note to the Allies on 17 July 1918 he indicated that he could accept an intervention in Russia as a means of fighting Germany: “The controlling purpose of the Government of the United States is to do everything that is necessary and effective to win [the war].” The U.S. administration agreed to send a limited military contingent of its own to Russia because the Supreme War Council believed this to be a valuable contribution to the general war effort. In Wilson’s thinking, this plan did not involve an interference in Russia’s internal affairs. The president measured his decision to intervene against the principles of a future Russian policy which he had established in his Fourteen Points Address. In that speech, he had promised a complete evacuation of all foreign troops from Russian territory. At first glance, both goals seem incompatible. He agreed with an intervention in Russia while at the same time rejecting the notion of an interference in Russia’s internal affairs. To Wilson, however, this was a coherent policy. He believed that overthrowing the Soviet government was not an interference in Russian affairs because the Bolshevik regime was an alien dictatorial power that suppressed the people in Russia. There were many parallels between Wilson’s protracted decision-making process to intervene in the First World War and his intervention in Russia. In both cases, Wilson’s initial reaction was to remain aloof. Similarly, both decisions were preceded by Western European lobbying efforts and amounted to a gradual rationalization process by the president. In both cases, he finally did what he at first had considered the wrong policy.<sup>39</sup>

Since Wilson saw his Russian policy as part of the war effort, he had to reconsider his attitude toward the Bolsheviks after November 1918. The Russian question became even more important as preparations for an international conference got underway that was to create a new liberal international order. Could this conference come to a positive conclusion without Russian participation? But could the Soviets be invited as *de facto* government? The British and French governments appeared split over the issue. Prime Minister David Lloyd George believed that the conference could not create a stable postwar order if the largest country on the continent was excluded. His French counterpart George Clemenceau, on the other hand, did not want a Soviet delegation to travel to

---

<sup>38</sup> PWW, vol. 46, 571.

<sup>39</sup> *Schild*, *Between Ideology and Realpolitik*, 83–84.

Paris. France had suffered disproportionately from the Russian withdrawal from the war. And it appeared that the French government feared that a Soviet delegation might use its stay in Paris for propaganda purposes and call upon French workers to rise against their capitalist oppressors.<sup>40</sup>

On 20 November 1918, Wilson received a note from the former ambassador of the Russian provisional government, Boris Bakhmeteff. He reminded the president of his country's contribution to the war effort from August 1914 to the end of 1917 and pleaded that the Russian people, "unhappy enough to be the first victim of the social disease now threatening the world", should not be excluded from the peace negotiations. Wilson read the memorandum with "genuine interest" and asked Lansing whether it was possible to have Russia represented at the peace conference. Lansing responded in a lengthy memorandum that pointed out that only delegates from a Constituent Assembly or from some general government of Russia based on democratic principles should be admitted as signatories to the peace treaty. "A special section of the conference would be charged exclusively with Russian affairs and with the duty of ascertaining the wishes of the people of various parts of Russia."<sup>41</sup>

On Christmas Eve 1918, Wilson received a letter from the Assistant Soviet Commissar for Foreign Affairs, Maxim M. Litvinov. Litvinov urged the president to end the intervention in Russia, grant the Soviet government diplomatic recognition and help the Russians launch their economic recovery. Two political courses were open to the peace negotiators, he wrote. One was intervention and prolongation of the war, and the "further embitterment of the Russian masses", the devastation of the country, and terror by the anti-Bolshevik White Russian groups. The alternative was "to help Russia regain her own sources of supply, and to give her technical advice how to exploit her natural richness." Litvinov complained that representatives of the Soviet government had not been allowed to put their case forward and answer the charges against them.<sup>42</sup>

American preconference documents reveal the extent of Wilson's deliberations with members of the American commission about the problem of Russia and Bolshevism. U. S. General Tasker H. Bliss recorded a meeting with the president and other members of the American delegation on 7 January 1919 in his diary. In the meeting, Bliss made it clear that he considered it futile to attempt to contain Bolshevism with military means. The gravest danger Bliss foresaw was the spread of Bolshevism into Germany. He recommended building up a strong democratic government in Germany "which will be the natural barrier between

---

<sup>40</sup> *David Lloyd George, Memoirs*, 207–219; *Margaret Macmillan, Paris 1919: Six Months That Changed the World*, New York 2003, 68–69.

<sup>41</sup> FRUS, Paris Peace Conference, vol. 1, 266–271.

<sup>42</sup> Litvinov to Wilson, 24 December 1918, in: Jane Degras (ed.), *Soviet Documents on Foreign Policy*, vol. 1, New York 1951, 131; John M. Thompson, *Russia, Bolshevism, and the Versailles Peace*, Princeton 1966, 91.

Western Europe and Russian Bolshevism.” Bliss noted that the president and other members of the commission agreed.<sup>43</sup>

In January 1919, the U.S. government sent William H. Buckler of the London embassy to Stockholm for talks with Soviet representatives. In his conversations with Buckler, Litvinov stated that the Soviet Government was anxious for a permanent peace. The Soviets “detest the military preparations and costly campaigns which are now forced upon Russia after four years of exhausting war, and wish to ascertain whether the United States and the Allies have a desire for peace.” He announced wide-ranging concessions if the Allies would immediately terminate the intervention and would grant diplomatic recognition to the Soviet government. He announced the termination of Bolshevik propaganda in foreign countries, an amnesty to all Russians who have been hostile to the Soviet government, and promised to “compromise on all points, including the Russian foreign debt, protecting of existing foreign enterprises and the granting of new concessions in Russia.” In his report about the trip, Buckler quoted British journalist Arthur Ransome of the London *Daily News* who had spent considerable time in Russia. According to Ransome, the Western Allies could indeed end the Soviet domination of Russia by military means. “However, when this has once been accomplished, intervention must continue on a still larger scale for an indefinite period in order to cure the inevitable anarchy. The Soviet Government is the only one which shows the capacity of holding the Russian people and without military support, no successor to it could exist.” Buckler strongly advised against an extension of Allied intervention because it would play into the hands of Bolshevik extremists. A “policy of agreement” with the Soviet Government on the other hand would strengthen the moderates, revive trade and would provide the best of all antidotes to Bolshevism.<sup>44</sup>

It is not difficult to see why the Soviets appeared willing to compromise with the Western Powers in early 1919. The hope of an immediate socialist world revolution had not materialized in the months after the October Revolution. Russia remained the only country with a socialist government. That government faced the double threat of a civil war and a foreign intervention.

Wilson’s Russian policy developed in early 1919 by eliminating the three options that he objected to most vigorously. First, he rejected the recognition of Soviet domination of Russia as a violation of democratic liberalism and refused to consider them as the official Russian representative at the peace talks. Second, he also rejected plans to openly fight the Bolsheviks with outside forces and acknowledged that the Soviet regime was the dominant political force in Russia

---

<sup>43</sup> *Tasker H. Bliss*, Diary, Entry 7 January 1919, 84–, Box 244, in: Tasker H. Bliss Papers, Library of Congress, Washington, D.C.

<sup>44</sup> Unsigned Report, Dated 18 January 1919, of Agent [Buckler] who Held Confidential Conversations With Litvinoff on January 14, 15, 16, in: FRUS, Paris Peace Conference, vol. 3, 643–646.

at the moment. Third, Wilson refused to consider a breakup of Russia into a number of independent states. His solution to this quandary was that no Russian group should be represented officially at the conference. Unofficial groups, however, were welcome to argue their positions in Paris.<sup>45</sup>

Wilson read the Buckler Report to the conference delegates in Paris on 21 January 1919. The conference agreed that there should be a conference of all Russian civil war parties to be held on Prinkipo Island in the Sea of Marmara. Each party should be represented by three delegates. That meant that the three Soviet delegates that represented the *de facto* government of all of European Russia would face nine delegates representing three regional anti-Soviet groups based in the cities of Archangel, Omsk, and Samara. Despite being forced into a minority position at the conference, the Soviet government declared its willingness to participate in the meeting. The Soviets also repeated that they were open to talks about all contentious issues such as debts and territorial issues. It is not quite clear, however, what the Soviets expected to get out of those talks. It was unlikely that they could convince the anti-Bolshevik forces to accept their political predominance. It is more likely that Lenin was playing for time. The Western powers would not expand their intervention while the talks were going on. It was for that reason that the anti-Soviet groups never agreed to the Prinkipo talks. Their goal was to keep the Allies involved in Russian affairs and not give them an excuse to vacate the country.<sup>46</sup>

In February and March 1919, the Paris Peace Conference came to a virtual standstill as Wilson sailed to America and French Prime Minister Clemenceau was recovering from a wound he received in an assassination attempt. At the same time, however, the American government sent yet another envoy to meet with the Soviet government. This time the Americans chose William C. Bullitt, a twenty-eight-year old former reporter for the *Philadelphia Public Ledger* who had only joined the State Department in December 1917. Bullitt was well known for his friendly stance towards the Soviets and his opposition to the military intervention in Russia. It is not quite clear why the administration chose an envoy whose personal views were so different from those of most members of the U. S. government. Bullitt arrived in Petrograd on 8 March 1919. After talks with Georgi V. Chicherin, the new commissar for foreign affairs, he traveled to Moscow where he met with Lenin on the 14<sup>th</sup> who handed him the Soviet proposal for peace in Russia. Two days later, Bullitt cabled the American delegation in Paris that there was “no doubt whatever of the desire of the Soviet Government for a just and reasonable peace.” The Allies “can overthrow the Communists if we are considering to continue the economic blockade and intervention indefinitely,

---

<sup>45</sup> *David W. McFadden*, *Alternative Paths: Soviets and Americans, 1917–1920*, New York 1993, 193; *Schild*, *Between Ideology and Realpolitik*, 96–97.

<sup>46</sup> *Schild*, *Between Ideology and Realpolitik*, 101–102.

we can produce ... famine, hunger and battles for bread." The consequences, however, would be catastrophic: "Then we shall finally have to intervene over the dead bodies and dead hopes of the simple Russian people."<sup>47</sup>

After his return from Russia on 25 March, Bullitt briefed the American and British delegations about the situation in Russia. The American Commission disagreed about a response to Lenin's proposal; Prime Minister Lloyd George invited Bullitt to a private meeting. The prime minister explained to Bullitt that he could not change his Russian policy. Public opinion would not tolerate it. While Wilson did not talk much about Russian affairs in late March and April, it is clear that his position towards the Bolsheviks hardened at the time. The reasons can only be inferred. The fear of a socialist revolution had suddenly increased in March 1919 with Lenin's call for a Communist International and Bela Kun's *coup d'état* in Hungary on 23 March. In early April, Wilson suffered a breakdown that might have been caused by a stroke that left him incapacitated for a while. What is clear, however, is that in June, the U.S. government changed course and decided to join England and France in a military intervention in Russia with the goal of overthrowing the Bolsheviks. The United States sent 5,700 soldiers into Northern Russia and 8,400 to Siberia. This decision implied that Wilson's diplomatic efforts to establish democracy in Russia had failed. Wilson was looking for something that simply wasn't there: a democratic group that would give Russia a government not unlike that of the United States. When the time to search for such a group was almost over at the end of the Paris Peace Conference, Wilson endorsed the one anti-Soviet group that, while not democratic, at least appeared able to defeat the Bolsheviks militarily. In the fall of 1919, Wilson toured the United States and gave speeches to garner public support for the Paris Peace Treaty. He mentioned Russian affairs in passing in his addresses. In Bismarck, North Dakota, he admitted that "we are at present helpless to assist Russia." In Coeur D'Alene, Idaho, he warned that America was not immune from the Bolshevik virus.<sup>48</sup>

The failure of all anti-Bolshevik groups to overthrow the Soviet regime marked the collapse of the Western efforts to establish a democratic government in Russia. A few months before he left office, Wilson asked his new Secretary of State Bainbridge Colby to draft a note to explain the rationale for America's decision not to grant diplomatic recognition to the Soviet government. The Soviets could not be regarded as a democratic government and they were not acting in the best interest of the Russian people. Therefore, Colby concluded, "it is not possible for the Government of the United States to recognize the present rulers of Russia

---

<sup>47</sup> The Bullitt Mission to Russia, Testimony of William C. Bullitt before the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, New York 1919, 34–37; FRUS, 1919, Russia, 78–83.

<sup>48</sup> *Schild*, *Between Ideology and Realpolitik*, 111–115; *Davis/Trani*, *The First Cold War*, 148; Wilson as quoted in *Richard*, *When the United States Invaded Russia*, 138.



as a government with which the relations common to friendly governments can be maintained.<sup>49</sup>

The three Republican led administrations of the 1920s followed Wilson's lead and refused to grant diplomatic recognition to the Soviet Union. It was only President Franklin D. Roosevelt who granted recognition to the USSR in December 1933. Roosevelt hoped that the offer of collaboration would convince the Soviets to abandon their revolutionary fervor and join the family of nations. Roosevelt named William C. Bullitt ambassador to the Soviet Union. Bullitt who had met Lenin in early 1919 and had called for better American-Soviet relations after the revolution turned into a hardened anti-communist when he saw the reality of life in Stalin's USSR while residing at Spaso House, the ambassador's residence.<sup>50</sup> American-Soviet relations remained tense throughout the 1930s but improved markedly during the Second World War. After 1945, world affairs were characterized by the East-West conflict. Today, one generation after the end of the Cold War, American-Russian relations remain tense even though the ideological confrontation has vanished after the collapse of the Soviet Union.

By the turn of the year 1917/18, the ideological conflict between the United States and Soviet Russia had become clear. Wilson and Lenin wanted to enforce conflicting political goals. Wilson's democratic-liberal world view contrasted with Lenin's vision of a socialist Soviet republic. The irony of the relationship between the two revolutionaries was that Lenin would probably never have come to power without America's insistence on a Russian continuation of the war effort. At the same time, it was the Bolshevik challenge to the Western peace position that led Wilson to redefine his liberal international ideas at the beginning of 1918.

When Wilson and Lenin died within a few days in late January and early February 1924, observers may have expected Lenin's legacy to be the more successful one. The Soviets had established their power base and prevailed in the civil war against the hostile "whites." Whether Soviet history would have developed differently – more democratically – if the country had not remained in the position of a pariah among other states is impossible to say.

Wilson's ideas about democracy and internationalism did not meet with general approval after the end of the war. The President failed to convince the leaders of other countries of his aims. The Versailles Treaty was a far cry from the principles of the 14-point plan. It was a victor's peace, that, as Wilson himself had earlier predicted, would one day lead the loser to seek revenge and a new war. For the time being, Wilson's liberal internationalism was rejected even in

---

<sup>49</sup> Colby note of 10 August 1920, <https://nsarchive2.gwu.edu//coldwar/documents/episode-1/colby.htm>.

<sup>50</sup> Roosevelt Policy Marks New Phase, in: *New York Times*, 21 October 1933, 2; *Eugene P. Trani/Donald E. Davis*, Woodrow Wilson and the Origins of the Cold War, in: *World Affairs* 180, 2017, 35–36.

his own country. Twice the U.S. Senate did not reach the necessary number of votes to approve the treaty. The United States never joined the League of Nations. It took the catastrophe of the Second World War for politicians to remember the goals and convictions of the internationalist Wilson and enforce them after 1945.

Did Wilson make a mistake in his policy towards Soviet Russia? He himself seems to have believed so at the end of his life. In early November 1920 he wrote: "As for Russia, I can not help believing that Bolshevism would have long since perished if we had left it alone."<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> PWW, vol. 66, 308. Well into the Cold War, diplomat and historian George F. Kennan came to a conclusion very similar to Wilson's: "I think it may well be questioned whether Bolshevism would ever have prevailed throughout Russia had the Western governments not aided its progress to power by this ill-conceived interference", *Kennan, Russia and the West Under Lenin and Stalin*, 117.



# An Uneasy Choice

## India and the Two Germanies 1949

*Amit Das Gupta*

### Introduction

When in 1949 two German states came into being, nobody expected partition to last for four decades. The Cold War had just begun and the spheres of influence of the two superpowers were still in the process of taking shape. Only in February 1948, a Stalinist regime had taken over power in Czechoslovakia, and the Greek Civil War ended but on 9 October 1949. Moscow in particular kept options open and took nearly six years until it declared “its” Germany, the German Democratic Republic (GDR) sovereign. On behalf of the Western powers, the Allied High Commission (AHC), in control of affairs of the new Federal Republic of Germany (FRG), in September 1949 invited foreign powers to open offices at the new seat of government in Bonn.

India for several reasons was among the many to follow suit but hardly anyone involved or affected gave that step much relevance. Independent since August 1947, the country remained mostly an unknown quantity on the international floor, its claim to play a major role that far based on nothing but its size. Though Prime Minister Jawaharlal Nehru had declared that he would not join any military alliances, Delhi *de facto* was close to the Western bloc. Most of India’s leading politicians and administrators had been educated and trained by the British, and the political system closely followed the Westminster model. Furthermore, efforts to establish equally good relations with the USSR had remained fruitless. The one and only noteworthy success on the international floor had been a UN resolution, condemning South Africa for the discrimination of people of South Asian origin. Otherwise, India struggled with the aftermaths of partition; the first Kashmir War had been ended by a ceasefire agreement but in early 1949. Notwithstanding India still being in search of its foreign policy course, the decisions regarding the two Germanies had far-reaching consequences until 1972: Delhi’s non-recognition of the GDR set the example for many African and Asian governments and willy-nilly massively contributed to the FRG’s campaign to keep its hostile twin isolated.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> See *William Glenn Gray*, *Germany’s Cold War. The Global Campaign to Isolate East Germany, 1949–1969*, Chapel Hill 2003.

Vice versa, hardly any top-ranking decision-maker in Delhi considered developments in Germany of much relevance: Neither the prime minister nor his ambitious main advisor V.K. Krishna Menon, high commissioner in London, gave any guidance. The Ministry of External Affairs (MEA) and Indian diplomats wasted little time on discussing the case of the FRG. Only when the GDR was founded in October 1949, an internal debate took place on how India should position itself, what the legal and political consequences might be and to what extent the two Germanies should be considered sovereign. Various points were brought forward but altogether the discussion remained vague and inconclusive. Most important, it remained inconsequential with the top decision-makers not involved at all. The lowest common denominator found was that there was no need to make any decision until Moscow or East Berlin asked for the recognition of the GDR. As none approached Delhi until October 1951 when circumstances had changed, the non-decision from late 1949 translated into 23 years of non-recognition.

### 1. Principle versus Pragmatism

Nehru regularly was both praised and criticised to be or to play the upholder of moral standards. Many of even his closest aides considered him a stickler for principles, more than once to the detriment of India. The Germany policy pursued during his term as prime minister, however, lacked any element of principle and meandered between Bonn and East Berlin. This is particularly true for the crucial year observed here. When at the end of 1949 India had recognised the FRG but not the GDR, it had not followed any principles, let alone acted on a morale maxim. According to Mikulas Fabry, in 19<sup>th</sup> century Europe a new state was recognised once functional and observing “customary international law”. This meant that the new state was bound by all international treaties it was bound by prior to sovereignty.<sup>2</sup> From that perspective, the FRG, accepting the legal succession to the German Reich was the German state to be recognised. On the contrary, like the Soviet Union refused to observe treaties signed by Tsarist Russia, the GDR repudiated any legal connection with the Reich. In Indian debates – possibly because the country was hardly affected by international treaties of the Reich – this aspect surfaced not even once.

Thomas D. Grant amongst others names self-determination and democracy as possible criteria for statehood or recognition in the post-Cold War world.<sup>3</sup> If Germans had enjoyed the right of self-determination, the overwhelming

---

<sup>2</sup> Mikulas Fabry, *Recognizing States. International Society and the Establishment of New States since 1776*, Oxford 2010, 106.

<sup>3</sup> Thomas D. Grant, *The Recognition of States. Law and Practice in Debate and Evolution*, Westport 1999, 83–96.

majority would have opted for a single state. A western democratic system was established in the FRG, a people's democracy in the GDR. Certainly, the former stood much closer to India's own political system but this had not prevented worldwide recognition of the USSR and its European satellites. For the Indian decisions and non-decisions from 1949, established international practice played a minor role if at all. Like with most other third countries, national interest was the decisive factor. This, however, Delhi soon found difficult to explain and justify in the context of non-alignment and increasingly closer relations with the USSR from 1955.

Scholars have declared India's stand vis-à-vis the two Germanies an exception from the rule as Delhi recognised neither of the two Koreas or the two Vietnams.<sup>4</sup> All of them, however, have overlooked the more obvious parallel, namely Delhi's equally biased China policy, even changing sides in the very same year. Moreover, the assessment of the German situation cannot be properly understood without considering experiences from the interwar period, when British India as a colony was a full member of among others the League of Nations. If a country had gained practical experience in conducting international affairs while lacking full sovereignty, it was British India, and a key protagonist of those years was among the top decision-makers in 1949. The Secretary-General of the MEA, Sir Girja Shankar Bajpai, held views partly different from those of the new political leadership<sup>5</sup>, another factor influencing Delhi's Germany policy. The colonial heritage, furthermore, played an important role as far as independent India in 1947 had inherited a military mission in the British sector of Berlin. All those factors must be considered for a better understanding of steps not making much sense if observed without their contexts.

Much mystified as core of Nehruvian foreign policy, non-alignment was essentially a non-policy: It stated what to avoid – alignment – but not what active course India should pursue. Typically, therefore, Delhi remained passive when the two Koreas came into being in 1948. Establishing relations with Pyongyang or Seoul would have meant opting for one side; keeping distance to both could be sold as in line with non-alignment. The main advantage, however, was that it did not require to act. In the cases of China and Germany this was impossible as India already maintained diplomatic missions in both countries. Not responding to fundamental changes here meant choosing a position. In 1942, an Indian agency general had been opened in Chungking, later moved to Nanking and upgraded to an embassy in December 1946, British India still a colony. Relations between the Indian National Congress and the Guomindang were as

---

<sup>4</sup> *Kashi Prasad Misra*, *India's Policy of Recognition of States and Governments*, Bombay, 1966, 81; *Manjul Rani Tripathi*, *India's Foreign Policy on Diplomatic Recognition of States and Governments*, Delhi 1990, 55.

<sup>5</sup> *Amit Das Gupta*, *The Indian Civil Service and Indian Foreign Policy 1923–1961*, Abingdon, Oxon 2021, 208–210.

cordial as those between Nehru and President Chiang Kai-shek, National China full-heartedly supporting Indian independence.<sup>6</sup> Nevertheless, when toward late 1948 it turned out that the communists would win the civil war, Delhi unceremoniously dropped the former friend. In the spring of 1949, Nanking came under communist control and the CPCH refused establishing contact with foreign missions<sup>7</sup>, most countries removing their personnel from the Chinese heartland. On the contrary, Indian Ambassador K. M. Panikkar was ordered to stay on. In case conditions became unbearable, he should be among the last diplomats to depart.<sup>8</sup> Delhi wanted to signal to the new rulers that – unlike the Western powers – it accepted the changes in China independent from its political order. Asian solidarity counted more than ideological differences, and India was willing to be a good neighbour. Panikkar moved to Beijing where he was accredited, and India recognised the People's Republic of China on December 30, 1949 without preconditions.

Delhi's decision was dictated not by sympathies but mere pragmatism. Panikkar's predecessor K. P. S. Menon had met Mao but at the San Francisco Conference in 1945.<sup>9</sup> Otherwise, there had been no contacts at all with China's communists and it was completely unknown which foreign policy they might pursue. Indian experts warned that Beijing would establish control over Tibet and thereafter challenge the run of the Indo-Tibetan border as unilaterally defined by the British and taken over by independent India.<sup>10</sup> They suggested to grant recognition of the new government versus recognition of the boundary.<sup>11</sup> Furthermore, a strengthening of the Communist Party of India was expected, considered under Soviet control and archenemy of the Congress Party.<sup>12</sup> Nehru, however, held that power politics belonged to an era of imperialist diplomacy to be overcome in a new world order. He considered a deal recognition versus a guarantee of Tibetan autonomy but never pursued the issue.<sup>13</sup> In general, he believed that if being left alone new China would pursue rather an Asian than a communist course. The best China policy in his eyes was establishing bonds of friendship and trust.

<sup>6</sup> *British Library* (BL), India Office Records (IOR), L/PS/12/2648. Quarterly report October to December 1943, K. P. S. Menon, January 12, 1944.

<sup>7</sup> *National Archives of India* (NAI), MEA, 611-C.A./49. Telegram 177, Panikkar, June 2, 1949.

<sup>8</sup> NAI, MEA, 611-C.A./49. Telegram 24727, MEA to Panikkar, June 3, 1949.

<sup>9</sup> *Nehru Memorial Museum & Library* (NMML), K. P. S. Menon Papers, diary 1945, May 28.

<sup>10</sup> NAI, MEA, 611-C.A./49. Minutes, Chief of Staff Committee, November 9, 1949.

<sup>11</sup> NAI, MEA, 612-C.A./49. Note, Bajpai, November 21, 1949.

<sup>12</sup> *Foreign Relations of the US* (FRUS), 1947, V, doc. 412. Telegram, Henderson to Department of State, December 22, 1948.

<sup>13</sup> *MEA Archives* (MEAA), 612-C.A./49. Note, Bajpai, November 21, 1949.



## 2. The Poor Cousin – India’s Military Mission in Berlin

As immediate neighbour of China, India could not afford to remain a casual bystander. Far-away Germany, however, seemed to be a different case. In the late 1940s, Indian interest in Europe was mostly economic. The continent was believed to play only a secondary role in international affairs but provided the expertise for India’s desired rapid industrialisation. Independent India had inherited a mission in Germany, though it drew much less attention than the embassy in China. Close relations between the two Asian giants had been in the interest of both the colonial power, supporting the Guomindang war effort against Japan, and the Congress Party considering China the other Asian advanced civilization and partner for a joint leadership in Asian affairs. Accordingly, the Indian heads of mission – Zafrullah Khan, K. P. S. Menon and K. M. Panikkar – were leading civil servants enjoying the confidence of the viceroys and later the prime minister.

The German story was of a very different nature. When in July 1945 it was expected that the occupying powers would invite Delhi to open a military mission as reward for the colony’s contribution to the war, British Indian Foreign Secretary Olaf Caroe suggested to accept “for reasons of prestige”.<sup>14</sup> After a formal request of the British government had been received in September, a mission was opened in March 1946. Its main tasks were the recovery of the small number of Indian nationals, the employment of experts and to secure British India’s share of 2.9 per cent of German reparations.<sup>15</sup> Unlike the embassy in Nanking, the military mission was staffed with mostly British military officers under Major-General D. Stuart. The India Office in vain urged to replace him by a British civil servant – not an Indian.

That Berlin – unlike Nanking – was no Indian affair of the heart could be seen at various occasions: British Indian Foreign Secretary Hugh Weightman suggested an Indian head of mission but found it impossible to find a candidate “for a rather shadowy immediate purpose” or the “distant prospect of consular representation”.<sup>16</sup> The establishment of an Indian interim government under Vice-President Nehru in September 1946 did not change the pattern. The Department of Defence wanted the External Affairs Department to take over the mission for its exclusively civilian tasks, a suggestion accepted on principle but not implemented for lack of personnel.<sup>17</sup> With independence approaching, Indian presence in Berlin seemed to have been forgotten. Left without instructions, Stuart wondered whether independent India might keep at least the commercial

---

<sup>14</sup> *BL*, IOR, L/PS/12/4552. Letter, Caroe to D. M. Cleary, India Office, July 9, 1945.

<sup>15</sup> *MEAA*, 9(9)-EUR/47. Record of Reparation Conference, May 8, 1947.

<sup>16</sup> *BL*, IOR, L/PS/12/4552. Letter, Weightman to E. P. Donaldson, India Office, April 12, 1946.

<sup>17</sup> *NAI*, MEA, 41(2)-EII/47. Note, January 1, 1947.

section already under an Indian.<sup>18</sup> Only a week after the transfer of power, the MEA let know that it wanted to keep the mission<sup>19</sup>; Stuart was soon replaced by Indian military officers. It took until February 20, 1948, however, until with Khub Chand a civilian took over.

His transfer did not indicate increasing Indian interest in German affairs. India's new missions abroad were staffed with either men or women from the public sphere or experienced civil servants, the latter preferably belonging to the elite of India's administrators, the cadre of the Indian Civil Service (ICS). Indeed, Khub Chand had been brought up in that famous "steel frame of the Raj". Nevertheless, he was a rather junior officer compared to those Indian diplomats with a civil service background transferred to the more relevant missions. Furthermore, he commanded no experience abroad at all. Only with his transfer to Berlin, he joined the Indian Foreign Service, and it appears that he was not briefed at all.<sup>20</sup> Accordingly, his reports were full of extravagant assessments.<sup>21</sup> He intensely disliked the US, whereas Soviet policy was hardly criticised at all.<sup>22</sup> The Germans, he saw admiring force and not believing in democracy, regretting the war only for having lost it. Allegedly, they favoured European integration only "because they think they will dominate it".<sup>23</sup> He believed the Germans "getting 'uppish' and the Allies may be accused by history not of keeping Germany too weak but making her again too strong".<sup>24</sup>

Those comments referred to Germans in the Western occupation zones, as the Soviet authorities in the East showed no inclination to cooperate with the military mission. Khub Chand's world view showed remarkable parallels with those of India's prime minister, distrusting the Western powers but giving the USSR the benefit of the doubt. Notwithstanding such predispositions, for pragmatic reasons India's Germany policy chose a course favouring the West. On July 28, 1948, a delegation signed the first ever trade agreement with the Joint Import Export Agency of the joint American and British zones, followed by another one in 1949.<sup>25</sup> East Berlin had been approached as well but the Indians met bureaucratic hurdles and little interest and did not pursue the matter further.<sup>26</sup> Economically, thus, Delhi's interest willy-nilly rested with the western

<sup>18</sup> BL, IOR, L/PS/12/4554. Letter, Military Mission Berlin to Foreign Office, July 31, 1947.

<sup>19</sup> BL, IOR, L/PS/12/4554. Telegram 1972-EUR, MEA to Secretary of State, Commonwealth Relations Office, August 22, 1947.

<sup>20</sup> Amit R. Das Gupta, The fateful Indian Recognition of West Germany, 1949, in: *Cold War History* 19/1, 2019, 107–108.

<sup>21</sup> *Das Gupta*, Recognition, 7–8.

<sup>22</sup> *Das Gupta*, Recognition, 9.

<sup>23</sup> NAI, MEA, 9(15)-EUR/47. Fortnightly report 35, Khub Chand, October 16, 1948.

<sup>24</sup> NAI, MEA, 9(15)-EUR/47. Fortnightly report 36, Khub Chand, November 1, 1948.

<sup>25</sup> Amit Das Gupta, Handel, Hilfe, Hallstein-Doktrin. Die bundesdeutsche Südasiapolitik unter Adenauer und Erhard, 1949 bis 1966, Husum 2004, 49.

<sup>26</sup> Johannes Voigt, Die Indienpolitik der DDR. Von den Anfängen bis zur Anerkennung (1952–1972), Köln 2008, 7–8.

zones, and the intransigence of the USSR took care that the military mission collected information and established contacts mostly there as well. Khub Chand confirmed that the most reliable trade openings lay in “West Germany”. Whereas he would welcome trade with the eastern zone as well, “there would be little harm in awaiting developments arising from the proposed creation of a separate government at Frankfurt and the Soviet counter-measures”.<sup>27</sup>

### 3. Formation of the Federal Republic of Germany

Since the capitulation of the Third Reich on May 8, 1945, the highest authority in Germany had rested with the Allied Powers respectively the Allied Control Council. After the western occupation zones had been merged in 1947 and 1948, following orders by the Western Powers the Constitutional Convention at Herrenchiemsee drafted a constitution called Basic Law, which in the spring of 1949 after slight modifications was approved by the Western Powers and the German federate states. The military government was succeeded by the AHC in April and the constitution came into force on May 23, considered the founding day of the FRG. General elections were held on August 14, and the Federal Parliament came together on September 7, electing Konrad Adenauer federal chancellor. The new state enjoyed but conditional sovereignty. Based on the Occupation Statute from April 10, 1949, the AHC remained the highest authority, among others fully in control of the FRG’s foreign affairs and monitoring international trade. Foreign missions were to be accredited with the AHC, not the Federal Government. The situation would be reviewed according to the performance of the new West German government.<sup>28</sup>

Already on April 11, Khub Chand wondered about the repercussions of these changes for the military mission, though only the formal aspects: Until the establishment of a sovereign government, there could be no legations or embassies. In case the Western Powers after 18 months approved of the new government, the latter might “get a measure of control over foreign affairs” and regulations for foreign missions might reconsidered. Already earlier, commercial representations might be authorised. For the time being, no fresh accreditation was necessary. Berlin would remain the seat of foreign missions but they might be encouraged to open commercial or consular offices in West Germany.<sup>29</sup> The MEA, too, saw no reason to change the status of the military mission.<sup>30</sup> In early July, Khub Chand

<sup>27</sup> NAI, MEA, 14(4)-EA/49. Letter, Khub Chand to L. K. Jha, Chief Controller of Exports, Ministry of Commerce, February 21, 1949.

<sup>28</sup> Helga Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, 1945–2000*, Stuttgart 2001, 24–25.

<sup>29</sup> NAI, MEA, 5(42)-EURII/49. Letter, Khub Chand to K. P. S. Menon, April 11, 1949.

<sup>30</sup> NAI, MEA, 5(42)-EURII/49. Note, S. K. Banerji, April 25, 1949.

informed headquarters about discussions with British Military Governor Brian Robertson: With the establishment of the FRG, most missions were expected to “have a leg in both camps – in other words remain military missions, as before, in Berlin and be accredited as plain missions to the Allied High Commission.”<sup>31</sup>

On July 7, Khub Chand and foreign diplomats were still left guessing about what to do. Beyond doubt, their missions should be accredited with the AHC but nobody had an idea about the procedure. Khub Chand suggested to keep the military mission in Berlin for contacts with the Soviet authorities and open a permanent office in Bonn as well.<sup>32</sup> Foreign Secretary K. P. S. Menon approved, wondering where to find a suitable officer for the second location<sup>33</sup>; his superior, Secretary-General Bajpai asked for provisional proposals with an estimate of possible additional costs.<sup>34</sup> Nevertheless, none of the three officials spent a single thought on the legal implications of opening a branch office with an authority representing the occupying powers in a but partly sovereign new country. Khub Chand was merely instructed to go ahead along the lines he had suggested.<sup>35</sup>

When it became known that the Federal Government would be established in September, Khub Chand recommended to keep course. For the first time, he emphasised Indian national interest: “Our commercial interest lies mainly in Western Germany” and refusal of the invitation of the AHC “will mean loss of American goodwill”. Keeping the mission in Berlin, however, was necessary proof of an independent foreign policy; otherwise “we shall be DUBBED STOOGES of American imperialism”.<sup>36</sup> Demonstrating that Delhi pursued its own line in foreign affairs was certainly in line with Nehruvian foreign policy but much less so a confession that India relied on Western and especially US economic support. At numerous occasions, the prime minister had clearly stated that the country had not won political independence only to fall into economic dependence, inevitably with political strings attached. *Swaraj*, self-rule, had been a keyword of the independence movement and meant to be more than the British physical withdrawal from South Asia. Bajpai, realist to the core and not harbouring any illusions about Indian economic autonomy<sup>37</sup>, laconically approved Khub Chand’s arguments with “this seems all right”. Instead of discussing political or economic considerations, he merely asked for a candidate to head the office in Bonn.<sup>38</sup> Financial stringency, however, made it impossible to send

<sup>31</sup> NAI, MEA, 5(42)-EURII/49. Letter, Khub Chand to K. P. S. Menon, July 1, 1949.

<sup>32</sup> NAI, MEA, 5(42)-EURII/49. Letter, Khub Chand to K. P. S. Menon, July 7, 1949.

<sup>33</sup> NAI, MEA, 5(42)-EURII/49. Note, K. P. S. Menon, July 24, 1949.

<sup>34</sup> NAI, MEA, 5(42)-EURII/49. Note, Bajpai, July 25, 1949.

<sup>35</sup> NAI, MEA, 5(42)-EURII/49. Letter, K. P. S. Menon to Khub Chand, July 26, 1949.

<sup>36</sup> NAI, MEA, 5(42)-EURII/49. Telegram IMM/DIP/283, Khub Chand to K. P. S. Menon, August 3, 1949. Emphasis in the original.

<sup>37</sup> BL, IOR, L/PS/12/4627. Quarterly report October to December 1945, Bajpai, undated.

<sup>38</sup> Handwritten comment, Bajpai, August 6, 1949. NAI, MEA, 5(42)-EURII/49. Telegram IMM/DIP/283, Khub Chand to K. P. S. Menon, August 3, 1949.

a liaison officer<sup>39</sup>, wherefore it was decided that Khub Chand should represent India in Bonn, too.<sup>40</sup>

Until early September, opening the new office was considered a mere bureaucratic issue. Though lacking any guidance from Delhi, Khub Chand did not see himself in a quandary when invited by the US to attend the opening session of the Federal Parliament: "I do not want to be too obtrusive and go to Bonn myself nor do I think we should be conspicuous by our absence". Instead, he sent a subordinate.<sup>41</sup> Not to expose Delhi unnecessarily was his guideline again when the AHC on September 8 formally invited India to open a branch office in Bonn. Khub Chand suggested that India should not respond or present the credentials before two or three other countries had done so. "Though our commercial and other interests lie almost wholly in Western Germany we should avoid being too obtrusive". Moscow was not expected to retaliate hastily but within a few months India was "likely [...] to have a third leg with an East German Government".<sup>42</sup>

Whereas Khub Chand expected that Delhi would not hesitate to open another office in what was still the Soviet Occupation Zone, the MEA was divided. Umar Shankar Bajpai took a rather pro-Western position, not seeing a problem in using the term "FRG" instead of "West Germany" and – sooner or later – interacting with its government directly.<sup>43</sup> On the contrary, his superior Deputy Secretary S. K. Banerji indicated that he wanted both Germanies treated on an equal footing.<sup>44</sup> The most thoughtful comment came from Joint Secretary C. S. Jha, admitting that he had not been in touch with the German issue earlier. Indeed, he was the one to touch the core of the problem: Given that the FRG was "a non-sovereign state [...] how can the question of accrediting a diplomatic representation of India to that govt. arise, unless we have explicitly in consent with the UK decided to treat it a sovereign state?"<sup>45</sup> Banerji's explanation that the mission would be accredited to the AHC only did not really answer the question.<sup>46</sup> The discussion was abruptly ended with Secretary-General Bajpai ordering Khub Chand to be "accredited to the new govt"<sup>47</sup> – not emphasising that this meant only the AHC. The decision to transfer Kewal Singh to Berlin and Bonn was in line with the order. Sending another ICS officer clearly upgraded India's presence in and relations with the FRG.<sup>48</sup> Formalities in Bonn took a while. Only in

<sup>39</sup> NAI, MEA, 5(42)-EURII/49. Meeting, Foreign Service Board, August 30, 1949.

<sup>40</sup> NAI, MEA, 5(42)-EURII/49. Telegram 24452, MEA, September 11, 1949.

<sup>41</sup> NAI, MEA, 5(42)-EURII/49. Telegram IMM/DP/288, Khub Chand, September 3, 1949.

<sup>42</sup> NAI, MEA, 5(42)-EURII/49. Letter, Khub Chand to K. P. S. Menon, September 9, 1949.

<sup>43</sup> NAI, MEA, 5(115)-EURII/49. Note, September 12, 1949, U. S. Bajpai.

<sup>44</sup> NAI, MEA, 5(115)-EURII/49. Note, S. K. Banerji, September 13, 1949.

<sup>45</sup> NAI, MEA, 5(115)-EURII/49. Note, C. S. Jha, September 13, 1949.

<sup>46</sup> NAI, MEA, 5(115)-EURII/49. Note, S. K. Banerji, September 14, 1949.

<sup>47</sup> Telegram, Bajpai to Khub Chand, mentioned in Note, C. S. Jha, September 14, 1949, NAI, MEA, 5(42)-EURII/49.

<sup>48</sup> NAI, MEA, 5(42)-EURII/49. Letter, B. N. Chakravarty to Khub Chand, September 17, 1949.

mid-November, Khub Chand asked for a formal letter of accreditation for the presentation of the heads of mission to the AHC on December 8, 1949.<sup>49</sup>

#### 4. Legal Aspects of Recognition

It comes as surprise that until mid-September nowhere in the process the term “recognition” surfaced. Notwithstanding its conditional sovereignty, the FRG undoubtedly was a state with a constitution and an elected government and opening an office at the seat of that government meant establishing some sort of relations. Another aspect hardly discussed at all was the quality of West German sovereignty: That a people were granted self-rule but under control by foreign powers provided some obvious parallel with colonialism, though backgrounds and above all justification were completely different. Like elsewhere, no Indian in a responsible position held that the Germans only four years after Hitler should be allowed to run their own affairs without strict controls. Until deep into the 1950s, the Government of India suspected Nazism to rise again if given a chance.<sup>50</sup> As late as May 1960, Nehru asked Berlin Mayor Willy Brandt for Neo-Nazi tendencies or a rebirth of German militarism.<sup>51</sup> In remarkable contrast, in the case of Japan, however, India refused to sign the San Francisco Peace Treaty from 1951 for it granted but limited sovereignty.<sup>52</sup> Apparently, Asian solidarity overruled distrust against those responsible for World War II. The Occupation Statute, of course, was nothing like a peace treaty and could be understood as but a first of many steps toward German sovereignty. Nevertheless, in the German case, too, one should have expected at least some contemplation by the champion of anti-colonialism.

The lack of any assessment of the legal repercussions of the foundation of the FRG and the office in Bonn cannot be blamed on the lack of experience of underlings. With Bajpai, India’s *de facto* foreign minister and leading foreign policy expert had approved the establishment of the new office, and he had done so in close consultation with K. P. S. Menon. Furthermore, even more than the foreign secretary the secretary-general was a true expert regarding the many shades of sovereignty in international affairs as he had conducted British Indian foreign relations around the issue of Indians overseas in a leading capacity in the inter-war period. For those years, British India has been aptly termed an “anomalous

<sup>49</sup> NAI, MEA, 5(42)-EURII/49. Telegram S/52/Bon, Khub Chand to K.P.S. Menon, November 10, 1949.

<sup>50</sup> Amit Das Gupta, *Serving India. A political Biography of Subimal Dutt (1903–1992)*, India’s Longest-serving Foreign Secretary, New Delhi 2017, 183–184.

<sup>51</sup> *Archiv der sozialen Demokratie*, Depositum Willy Brandt, 24. Note, Brandt, May 7, 1960.

<sup>52</sup> Charles H. Heimsath and Surjit Mansingh, *A Diplomatic History of Modern India*, Bombay 1971, 354.

international personality".<sup>53</sup> Whereas London against promises made during the Great War had denied dominion status to its colony, British India for its enormous contribution to the war effort had become a signatory of the peace treaties concluded after the Great War and, therefore, the only non-sovereign full member of the League of Nations and other international organisations.<sup>54</sup> This had led to permanent difficulties and tensions. In 1942, the India Office in London, its secretary of state the highest authority for the colony under the king, wrote that being granted "an international status and functions not justified by its constitutional position involved 25 years of skating over very thin ice and occasionally putting one's foot through it".<sup>55</sup>

In the League of Nations, the colony was usually represented by Indians, mostly loyalists and moderates. When negotiating political status and wages of Indians overseas with British dominions, Delhi's representatives had witnessed their own low status being a severe obstacle. Especially South Africa had initially refused Indian politicians and officials standard courtesies and hospitality.<sup>56</sup> Personal diplomacy had broken the ice, and Bajpai had been the very protagonist taking care that dark-skinned representatives of India were accepted as counterparts on eye-level, though apartheid was no more than delayed in the process.<sup>57</sup> Furthermore, even the British viceroys had regularly refused to act as mere mouthpiece of London, insisting that the colony should pursue its relations with others in the name of British Indian in contrast to British interests.<sup>58</sup> Finally, when in South Asia the transfer of power came in sight, in September 1946 the British had permitted an Indian interim government under Nehru as vice-president. Though still a colony, Nehru had immediately urged to establish relations and missions worldwide.<sup>59</sup>

Independent India, therefore, commanded extensive experience in conducting foreign affairs while not fully sovereign. Though recognition had been no issue at all before independence, the status of British India's missions and representatives had been discussed intensely.<sup>60</sup> Given the success story of a colony on many forums establishing itself as *de facto* sovereign actor, the idea that the FRG not-

<sup>53</sup> T. T. Polouse, India as an Anomalous International Person, in: British Yearbook for International Law 44, 1970, 201–212.

<sup>54</sup> R. R. Anand, The Formation of International Organizations and India. A historical Study, in: Leiden Journal of International Law 23, 2010, 5–21.

<sup>55</sup> BL, IOR, L/E/PS/2636. Note, Monteath, February 1, 1942.

<sup>56</sup> P. Kodanda Rao, The Right Honourable V.S. Srinivasa Sastri. A Political Biography, London 1963, 207–210.

<sup>57</sup> Amit Das Gupta, The Indian Civil Service and Indian Foreign Policy, 1923–1961, London 2021, 47–71.

<sup>58</sup> NAI, Department of Education, Health and Lands, Overseas Branch, 1929, B-Proceedings, August, 96. Telegram, Viceroy Irwin to Secretary of State for India Amery, January 19, 1929.

<sup>59</sup> Selected Works of Jawaharlal Nehru, 2<sup>nd</sup> edition, vol. 1. Interview to the press, September 26, 1946, 492–505.

<sup>60</sup> Das Gupta, Indian Civil Service, 150–184.



withstanding allied control would soon pursue its own foreign policy was by no means far-fetched. Logically, establishing the office in Bonn under an accredited diplomat had already led or by all likelihood would sooner or later lead to recognition. Bajpai, looking back on 28 years in foreign affairs and the finesses of diplomatic practice, cannot but have been fully aware of all legal implications, ordering Khub Chand to get accredited with the new government. He kept in the background as the latter provided the MEA with arguments exactly along the lines of the secretary-general's general course in foreign affairs. A realist to the core, Bajpai in late 1945 had authored a blueprint for the foreign policy of independent India largely inconsistent with Nehruvian non-alignment. The then agent-general in Washington had warned against close cooperation with the US or the USSR but favoured true partnership with the UK on eye-level. The concluding remark that "sentiment must serve, not master the national interest"<sup>61</sup> if translated into German affairs meant nothing else but that Delhi should cooperate with the German state where its economic interests lay as at this juncture no other factors played any role. Good relations with the Western powers Bajpai anyway considered an essential ingredient for a realist Indian foreign policy.

This view was not shared by Nehru and his main advisor, the Indian High Commissioner in London V. K. Krishna Menon, both well-known for their anti-American reflexes and a generally sceptical attitude towards the Western Powers. Had they been aware of India implicitly joining the Western camp regarding the German question, they most certainly would have got involved. It appears, though, that none of the two noticed that opening an office in Bonn was much more than a bureaucratic and commercial issue. If Bajpai did, he cleverly managed to fly under the radar. By early November 1949, Banerji dryly stated that "we have already recognized the Federal Government of West Germany by accrediting the head of our military mission to the Allied High Commission".<sup>62</sup> This crucial step had been done without the prime minister taking any notice.

## 5. The Formation of the German Democratic Republic

As far as the available documentary shows, Nehru again showed no interest when the GDR was created on October 7, 1949, an administrative act by the USSR not accompanied by elections in East Germany. In this case, this can be easily explained: Neither Moscow nor East Berlin approached the military mission in Berlin or the Indian government asking for opening an office or recognition,

---

<sup>61</sup> *BL*, IOR, L/PS/12/4627. Quarterly report October to December 1945, Bajpai, undated.

<sup>62</sup> *NAI*, MEA, 5(115)-EURII/49. Note, S. B. Banerji, November 9, 1949.

wherefore no action was considered necessary.<sup>63</sup> Nevertheless, October and November 1949 finally witnessed a broader discussion on India's Germany policy in the MEA. Khub Chand on October 19 wrote that the Soviets "are clearly anxious to avoid a show-down. A demand has not therefore been made by them or by their German friends for formal recognition. Nobody wants a categorical NO which may make *de facto* recognition after the elections of October 1950 more difficult." The Western Powers would not recognise the GDR, arguing that the East Government had no mandate from the people. Furthermore, they repudiated the GDR claim to speak on behalf of all Germans including those in the FRG. Other countries had decided to wait until the great powers came to terms. This would not stand in the way of establishing trade relations as they already existed between the two Germanies or the GDR and Scandinavian countries. In case the Red Army left East Germany, "the new government has a good chance of becoming established and ultimately, say after the elections of October 1950, being accorded *de facto* if not *de jure* recognition by the Western Powers. After all, trumped-up elections are reported from Czechoslovakia and other Satellite States where the Western Powers have diplomatic missions and East Germany may after the lapse of a year be no exception. As in the case of Red China *de facto* recognition may precede *de jure* measures."

It was most unlikely that East Berlin would approach India; if so, Delhi should take time with its decision. Internal affairs were every country's own business but India should recognise only those where the administration enjoyed the support of the people and was likely to endure – a point not certain before the upcoming elections. The paramount consideration, however, had to be Indian national interest: "All the logic and all the loyalty to principles in the world will defeat their own ends if the country goes under. We are deeply interested in financial and technical assistance from the United States; otherwise we run the risk in ten or fifteen years of an internal revolution fed on hunger and distress. We must not therefore turn Congress and private American businessmen from the task of Indian reconstruction by premature and ill-considered political moves in Europe." If India was invited to recognise the GDR, under the excuse of financial stringency "we should 'wait and see' but "promote and deal ad hoc with the new masters of East Germany without getting involved in questions of formal recognition". Delhi should avoid any categorical statement until the new government had a popular mandate, and "even then we should act only when we must".<sup>64</sup> This realist assessment would guide India's Germany policy up to the final recognition of the GDR in October 1972. Headquarters' initial responses

---

<sup>63</sup> NAI, MEA, 5(115)-EURII/49. Note, U.S. Bajpai, October 8, 1949.

<sup>64</sup> NAI, MEA, 5(115)-EURII/49. Letter, Khub Chand to K. P.S. Menon, October 19, 1949. Emphasis in the original.

up to the foreign secretary where throughout positive, Menon finding Khub Chand's arguments "sound".<sup>65</sup>

A change of mind was brought about by British communications, emphasising the political consequences of a pro-FRG stand. Deputy High Commissioner in Delhi Frank K. Roberts informed about the British views on Germany: London considered the Federal Government "the Government of Germany", wherefore the "Pieck regime", named after GDR President Wilhelm Pieck, could not be recognised "either *de jure* or *de facto* as the Government of East Germany, still less as the Government of Germany, which it apparently claims to be". London considered it neither practicable nor desirable to avoid day-to-day contacts, especially on the field of trade. "It may well be that such dealings must be held to involve recognition of the Pieck regime to a limited extent". The British view was that "East Germany is, in fact, the Soviet zone, and the administration there is that which the Soviets have created". The Soviet authorities wielded all important powers, "and therefore when we deal with the Pieck government we are merely recognising the fact that this 'government' is a *de facto* part of the administration of the Soviet zone".<sup>66</sup> A letter from the Commonwealth Relations Office to the Indian High Commission in London went even further: N. Pritchard held that the Occupation Statute "contemplates that the Federal State will participate in international affairs and will *inter alia* become a party to agreements with foreign governments" but the international status of the FRG raised some delicate issues. "The way our thoughts are moving is that the Federal Republic must be regarded as 'Germany' and as a state, which is unfortunately (and we hope temporarily) truncated of an Eastern Zone under a separate administration."<sup>67</sup>

Both letters simply informed about the British view and were not in any way patronising. Apparently, however, being confronted with the consequences of the recognition of the FRG by the former colonial power finally made MEA officials open their eyes. Banerji stated that both Germanies claimed to be "*the* government for the whole of Germany. Both have been set up by the military administrations at present in control of Germany [...]. The freedom of action of both the governments is severely limited", one by its constitution, the other by the USSR. "There is no much justification, therefore, for the UK government's criticism against the German Democratic Government that it will be subservient to the Soviet authorities." Therefore, and in the light of "our policy of neutrality between the two blocs" India "when necessary [...] should be prepared to give equal recognition to the Democratic Govt. of Eastern Germany as well, as there is no fundamental difference in the nature of the two administrations – both

<sup>65</sup> NAI, MEA, 5(115)-EURII/49. Note, K. P. S. Menon, October 28, 1949.

<sup>66</sup> NAI, MEA, 5(115)-EURII/49. Letter, Roberts to K. P. S. Menon, October 28, 1949. Emphasis in the original.

<sup>67</sup> NAI, MEA, 5(115)-EURII/49. Letter, Pritchard for P.N. Haksar, Indian High Commission London, November 4, 1949.

equally the creatures of occupation authorities to whom they are subservient". The only difference was that India had been invited to accredit a representative with the AHC. If such invitation came for of from the GDR, too, India should recognise the second German state as well.<sup>68</sup>

C. S. Jha consented, though with certain reservations. He wanted the UK to be informed that India was ready to recognise the GDR when time came but was not certain whether this should be done *de jure* as well. It might be advisable to wait for democratic elections in East Germany. "In no case are we prepared to accept the govt. of East Germany as the govt. of an area in which it actually exercises no authority."<sup>69</sup> Jha's comment is relevant because it added the aspect of free elections, which had taken place but in West Germany, and repudiated the claim to speak for all Germans but in the case of the GDR. K. P. S. Menon in his response to Roberts took over Jha's last point. Otherwise, he announced that India would follow Khub Chand's wait-and-see strategy for the time until India would be asked to position itself vis-à-vis the GDR. Until then, Delhi should promote trade and deal with East German authorities on an ad hoc basis "without getting involved in questions of formal recognition".<sup>70</sup>

Internally, he went much further, admitting that "we have not been exactly logical in recognising the West German Government, set up under the Allied High Commission, while refusing to recognise the South Korean Government, which has been set up under the aegis of the United Nations. We do not want to commit a further illogicality by recognising the West German Government and refusing to recognise the Government of East Germany. We may be able to postpone but not refuse, recognition to the East German Government if they approach us."<sup>71</sup> Jha, too, wondered that "we have perhaps unwillingly [...] placed ourselves in this dilemma"<sup>72</sup>, Menon confirming that "the only way out is the recognition of the other govt. there, if recognition is asked for"<sup>73</sup> With some delay, Banerji found it difficult to follow the British view that FRG must be regarded as "Germany" temporarily truncated of an Eastern zone.<sup>74</sup> Jha agreed, emphasising that India could not "subscribe to such an argument [...] without laying ourselves open to a charge of partisanship with the western bloc. However, no reply is called from us."<sup>75</sup>

Luckily for India, the GDR began sounding out its attitude but in October 1951 via the embassy in Beijing, only to meet denial.<sup>76</sup> Circumstances had changed

<sup>68</sup> NAI, MEA, 5(115)-EURII/49. Note, Banerji, November 9, 1949.

<sup>69</sup> NAI, MEA, 5(115)-EURII/49. Note, Jha, November 9, 1949.

<sup>70</sup> NAI, MEA, 5(115)-EURII/49. Letter, K. P. S. Menon to Roberts, November 16, 1949.

<sup>71</sup> NAI, MEA, 5(115)-EURII/49. Note, K. P. S. Menon, November 12, 1949.

<sup>72</sup> NAI, MEA, 5(115)-EURII/49. Note, Jha, November 18, 1949.

<sup>73</sup> NAI, MEA, 5(115)-EURII/49. Note, K. P. S. Menon, November 18, 1949.

<sup>74</sup> NAI, MEA, 5(115)-EURII/49. Note, Banerji, November 30, 1949.

<sup>75</sup> NAI, MEA, 5(115)-EURII/49. Note, Jha, November 30, 1949.

<sup>76</sup> PA MfAA, A 100024. Note, Grüttner, November 3, 1951. See also Voigt, *Indienpolitik*, 9–11.

since 1949, FRG-India economic and political relations deepening, India as the first country worldwide had terminated the state of war on January 1, 1951. Only a day after a revision of the Occupation Statute on March 1, it announced the intention to exchange legations, again the first country worldwide to do so. On May 12, a West German consulate-general was opened in Bombay<sup>77</sup>, complemented by an embassy in Delhi in April 1952.

It is noteworthy that Bajpai, who with all likelihood stood behind the recognition of the FRG, did not participate in the discussions around a possible recognition of the GDR. Given his towering position in the MEA between 1947 and 1952, this meant that debates among and objections of his subordinates hardly mattered.<sup>78</sup> Even if the number two in the MEA hierarchy, Foreign Secretary Menon, urged to recognise the GDR, this was of no consequence. Menon, in office until the autumn of 1952, hardly played any role in decision-making in Delhi anyway.

## Epilogue

The Indian recognition of the FRG but not the GDR in 1949 was to no small part the outcome of circumstances like the inheritance of the military mission in Berlin. Apart from that, misjudgement on part of many MEA officials, general unwillingness to take any decisions and to look beyond its own backyard, and lack of interest by the prime minister played a role. Committing itself to nonalignment, in the early years regularly used as synonym for neutrality, the Government of India never anywhere stated in public that the decision in favour of Bonn and against East Berlin was taken in the name of national interest, in this case Indian economic interest. Indeed, from that perspective it paid off: Indo-FRG economic relations witnessed a boom in 1952/3<sup>79</sup>, and in order to save one of the most profitable overseas markets for German exporters the FRG from 1956 became a leading donor of aid<sup>80</sup>. On the contrary, the GDR throughout its existence never was a partner in trade or aid of any relevance.

It was the inexperienced Khub Chand providing the arguments in favour of West Germany. Though Bajpai as the highest-ranking official merely approved them, they were fully in line with what the secretary-general considered the right course for Indian foreign policy. Whereas every Indian official appears to have overlooked the consequences of accrediting Khub Chand with the AHC in Bonn

<sup>77</sup> *Das Gupta*, Handel, 51.

<sup>78</sup> *Badr-ud-din Tyabji*, *Memoirs of an Egoist*, vol. 1, 1907 to 1956, New Delhi 1988, 257.

<sup>79</sup> *Das Gupta*, Handel, 81–84.

<sup>80</sup> *Amit Das Gupta*, *Development by Consortia. International Donors and the Development of India, Pakistan, Indonesia and Turkey in the 1960s*, in: Marc Frey (Ed.), *Asian Experiences of Development in the 20<sup>th</sup> Century*, *Comparativ* 19/4, 2009, 99.

until the precedent had been created, there can be no doubt that the experienced Bajpai knowing every trick in the book did. In April 1952, in a conversation with the first West German Ambassador in Delhi Ernst-Wilhelm Meyer the secretary-general indicated that the Indian tilt toward the FRG rested with him personally.<sup>81</sup>

A debate among his subordinates was triggered only when the UK informed on its views on Germany, apparently but wrongly considered an attempt by the former colonial power to patronise India. Most of them in the name of neutrality favoured a recognition of the GDR once India was asked. Their views, however, remained inconsequential: They were, first, ignored by Bajpai, and East Berlin, second, did Delhi the favour not to ask for recognition before October 1951 when India and the FRG had already exchanged legations and deepened their economic cooperation. The GDR embassy in Beijing informally was told that Indian relations with the FRG were “not the result of ideological preference but the recognition of vital importance of economic relations with the part of Germany for us”. East Berlin should not put Delhi under pressure.<sup>82</sup> Bajpai at that occasion authored a note for internal use: “Although logic cannot be discarded, the decisive factor in considering this matter is the political result of any decision that we take [...]. I have little doubt that however sound this may be logically, our exchanging diplomatic representatives with East Germany will not only be misunderstood by the West German Government [...] but will retard rather than hasten the process of unification which is the rational and natural objective. The more powers give formal recognition to the existence of two German Governments by accrediting diplomatic representation to each, the greater will be the tendency for the two German states to continue as separate entities.”<sup>83</sup> In a statement in parliament, Deputy Foreign Minister B. V. Keskar explained that the Indian embassy in Bonn was but “a continuation of the previous contacts with that area” and established due to the importance of economic relations with the FRG. “Recognition of the East German Government would have a certain implication that India had accepted the division of Germany.”<sup>84</sup>

The status of the GDR became relevant only when Moscow on March 26, 1954 announced that it would declare the second German state sovereign, which took place on September 20, 1955. Once again, the MEA began weighing arguments for and against recognition. In an internal note, Deputy Secretary A. J. Kidwai elaborated that if the lack of popular support was a criterium, India would have to terminate relations amongst others with the CSSR. Kidwai had difficulties to understand Bajpai’s point “how recognition or non-recognition of East Ger-

<sup>81</sup> *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD)*, 1952, doc. 107. Report, Meyer, April 15, 1952.

<sup>82</sup> *NAI*, MEA, EII/54/1811/63. Note, MEA, April 9, 1954.

<sup>83</sup> Note, Bajpai, undated, quoted in note, A. J. Kidwai, April 12, 1954, *NAI*, MEA, EII/54/1811/63.

<sup>84</sup> Quoted in note, A. J. Kidwai, April 12, 1954, *NAI*, MEA, EII/54/1811/63.

many can help or hinder German unification [...]. Our recognition of West Germany is as much a recognition of the division of Germany and if we wanted to take a stand on German unification, we should not have recognised West Germany. Therefore, it seems to me that we have taken a wise action for the wrong reason, or perhaps, very wisely, given the world the wrong reasons for it. We avoid recognizing East Germany not because of principle but on grounds of expediency.” Recognising the GDR now “would be unnecessary waste of effort and energy to assert our independence of the Western bloc of powers and our defiance of their purposes in areas of the world where we have no substantial interest”. Such “token gesture” would not bring any material advantage and be irrelevant even for the USSR. Therefore, in case of a renewed request, India should reiterate the same reasons given by Keskar.<sup>85</sup>

India not only kept to this line but actively worked against other non-aligned countries recognising the GDR. When at the Belgrade Conference of Non-aligned Countries in September 1961, right after the Berlin Wall had been erected, a group of more radical heads of state pushed for a joint recognition of the second German state, Nehru behind the scenes prevented even a joint statement acknowledging the existence of the GDR. The final communiqué but mentioned the German question and expressed hopes for a peaceful solution. India played a similar role at the successor conferences at Cairo (1964) and Lusaka (1970).<sup>86</sup>

Given the discrepancy between public statements and true reasons for its biased stand, India until 1972 walked on eggshells. In 1955, a GDR trade mission was permitted in Delhi, followed by a consulate-general but in 1970. Even the endgame of the German-German rivalry in India was played along directions from Bonn. Prime Minister Indira Gandhi had promised Federal Chancellor Willy Brandt that as “for the first time since the Weimar Republic there was a government in Germany led by the Social Democrats [...] India would avoid everything that might bring this government into troubles”.<sup>87</sup> Therefore, Delhi waited until the two Germanies had mostly agreed on the text of the Basic Treaty, signed on December 21, 1972, regulating their relations and ending the international isolation of the GDR. East Germany was recognised but in the early hours of October 8, 1972. Due to the time difference, the GDR could claim that it had taken place on its national day, October 7. In the eyes of the FRG, the date was 8 October, a day like any other. Bonn, furthermore, was pleased by the official communiqué, stating that the Indian decision was not meant to prejudice

---

<sup>85</sup> NAI, MEA, EII/54/1811/63. Note, A. J. Kidwai, April 12, 1954.

<sup>86</sup> Amit Das Gupta, The Non-aligned and the German Question, in: Nataša Miskovič/Harald Fischer-Tiné/Nada Boškovička (Ed.), *The Non-Aligned Movement and the Cold War*. Delhi – Bandung – Belgrade, New York 2014, 151–154.

<sup>87</sup> AAPD, 1971, vol. 3/1, doc. 389. Memorandum of conversation, November 11, 1971.



the desire of the German people for unity.<sup>88</sup> Over 23 years and notwithstanding occasional hiccups in the bilateral relations, India stood by the decision from 1949.

---

<sup>88</sup> *Amit Das Gupta*, India and Ostpolitik, in: Carole Fink/Bernd Schäfer (Ed.), *Ostpolitik, 1969–1974. European and Global Responses*, Cambridge 2009, 178–179.



# La diplomatie française face à la revendication roumaine d'indépendance par rapport à l'URSS

Une remise en cause ambiguë de l'ordre de la Guerre froide

*Pierre Bouillon*

## Introduction

Les années 1960–1970 ont été marquées en Europe par la détente, c'est-à-dire par le rapprochement entre l'Europe occidentale d'un côté, l'URSS et l'Europe de l'Est sous domination soviétique d'un autre côté. Ce phénomène a également correspondu à une dialectique complexe entre la volonté soviétique de maintenir l'ordre qu'elle avait imposé en Europe de l'Est après la Seconde Guerre mondiale, la volonté de certaines démocraties populaires de remettre en cause cet ordre en obtenant la reconnaissance par l'Ouest de leur qualité d'État indépendant en soi, et enfin la volonté de puissances occidentales comme la France de ré-agencer cet ordre soviétique en transformant en outil de subversion la reconnaissance attendue sur le plan diplomatique, notamment par la Roumanie. Si les démocraties populaires étaient, en effet, indépendantes sur le plan légal et formel, elles constituaient des satellites soviétiques dont la souveraineté était explicitement limitée par la doctrine Brezhnev en la matière. La question, pour un État comme la Roumanie, n'était donc pas tant la reconnaissance de l'indépendance que la reconnaissance d'une indépendance réelle, synonyme d'une souveraineté entière et d'une remise en cause de l'ordre soviétique.

La politique menée par la France, ainsi que la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) ont de ce point de vue fait l'objet de nombreux travaux pour mesurer leur impact réel sur l'évolution du bloc de l'Est et, *in fine*, sur la chute du Rideau de Fer.<sup>1</sup>

Ce processus de détente ne fut pas cependant univoque mais s'inscrivit au contraire dans un mouvement complexe. Une politique de resserrement des liens était certes activement menée par les États ouest-européens, est-européens et par l'URSS. Mais une menace était également, en retour, perçue par l'URSS, sous l'angle des velléités d'indépendance est-européennes et sous l'angle du soutien

---

<sup>1</sup> Voir par exemple *Élisabeth Du Réau/Christine Manigand* (Ed.), *Vers la réunification de l'Europe : apports et limites du processus d'Helsinki de 1975 à nos jours*, Paris 2005.

occidental aux droits de l'homme. Un autre type de menace était, de plus, perçu par exemple par la Roumanie, sous l'angle de la volonté manifeste de Moscou de ré-agencer l'ordre qu'elle avait imposé dans son glacis, de manière à répondre aussi bien au défi ouest-européen qu'est-européen.

Enfin, la reconnaissance par la France d'États indépendants en soi par rapport à l'URSS fut elle aussi ambivalente en elle-même. Elle constituait bel et bien une menace pour Moscou et un facteur de transformation de l'ordre en vigueur en Europe de l'Est mais elle ne visait aussi, en réalité, qu'à une transformation progressive de l'ordre en question. La diplomatie française devait en effet agir de manière à limiter la perception soviétique d'une menace française dans son bloc, et de façon à ne pas favoriser indirectement l'action de la RFA dans l'ancienne *Mittleuropa*.

Afin d'analyser cette dialectique complexe, nous aborderons tout d'abord la menace telle qu'elle était conçue et évaluée par la France, l'URSS et la Roumanie. Puis, nous analyserons les réponses (ou *coping practices*) apportées par ces différents acteurs à l'évolution de la situation à laquelle ils étaient confrontés.

### 1. Une menace contre l'ordre communiste perçue de façon évolutive et différente selon les acteurs

L'ordre communiste en Europe de l'Est fut confronté durant la détente à une menace de plusieurs types et à plusieurs niveaux. Cette menace était évaluée par chacun des acteurs en fonction d'axes d'analyse qui leur étaient propres. Elle tenait donc aux caractéristiques de la politique des puissances occidentales et notamment de la France, à ce que l'URSS considérait comme fondamental dans son glacis, et à ce que le régime roumain considérait quant à lui comme non-négociable dans ses relations avec Moscou et avec l'Ouest.

Si la détente fut un processus mené par plusieurs États occidentaux, la France apparut comme le premier État ouest-européen à s'y engager, sous la présidence du général de Gaulle. Les objectifs de ce dernier, poursuivis également par ses successeurs, Georges Pompidou et Valéry Giscard d'Estaing, sont bien connus : il s'agissait de remédier à la coupure en deux de l'Europe, de rendre à la France et aux nations leur place dans le concert international, de mettre un terme à la domination soviétique en Europe de l'Est, et américaine en Europe de l'Ouest. La dimension réaliste de cette politique était indubitable, au-delà de la rhétorique gaullienne, en cherchant à promouvoir les intérêts spécifiques de la France.<sup>2</sup> Il n'en reste pas moins à saisir si cette politique était conçue comme une menace en tant que telle portée contre l'URSS et les démocraties populaires. De ce point de

---

<sup>2</sup> Voir par exemple *Pierre Bouillon, Le prix de la détente ? La politique française en Hongrie et en Roumanie (1968-1977)*, Rennes 2016.

vue, l'étude de la manière dont était théorisée la doctrine de la convergence peut s'avérer particulièrement utile. Selon cette doctrine, l'Est et l'Ouest de l'Europe pourraient converger à terme, si l'Ouest parvenait à mener une politique de détente avec l'Est, à tous les niveaux. La réforme du système économique, social, voire politique en vigueur à l'Est permettrait en effet de le rapprocher progressivement du modèle libéral, démocratique et d'État-providence en vigueur à l'Ouest. Les alliances, à terme, deviendraient ainsi inutiles. La détente était donc vue comme un processus à plusieurs dimensions, dont les pays communistes ne pourraient accepter les avantages sans être obligés de se rapprocher *de facto* du modèle occidental. Il s'agissait de rendre la situation en Europe de l'Est « plus fluide<sup>3</sup> » pour amener à des transformations profondes de l'ordre soviétique à l'échelle du bloc, et de l'ordre communiste à l'échelle de chaque démocratie populaire.

Pour Pompidou, la convergence n'était certes pas un objectif politique à court terme, mais pouvait être envisagée à plus long terme. Comme l'Europe formait une « entité naturelle »<sup>4</sup>, où les traditions culturelles communes subsistaient au-delà des différences de régime<sup>5</sup>, il fallait agir de manière à ce que les différences de système s'estompent progressivement<sup>6</sup>, grâce aux transformations internes que les États socialistes devraient accepter sur le modèle ouest-européen, pour résoudre leurs propres problèmes structurels. Valéry Giscard d'Estaing soutenait lui aussi la perspective convergenciste sur le long terme. Avant d'être élu président, il avait ainsi préfacé en 1972 l'ouvrage de Samuel Pisar intitulé *Transactions entre l'Est et l'Ouest*, qui forma un des manifestes de cette théorie. Également partisan de la détente idéologique entre les deux blocs, il fut cependant, probablement, moins convergenciste dans la pratique internationale que son prédécesseur.<sup>7</sup> La remise en cause de l'ordre communiste et soviétique était donc bien voulue en tant que telle, mais de manière pacifique et progressive. La menace pour cet ordre, réelle, devait rester suffisamment faible, en apparence, pour éviter tout raidissement à Moscou, ou pour éviter toute crise irrémédiable. La CSCE s'inscrivait dans cette perspective à long terme en permettant d'inciter les pays communistes à se réformer – pour se conformer aux principes d'Hel-

<sup>3</sup> Archives du ministère des Affaires étrangères [AMAE], Europe 1966–1970, Organisations internationales / OTAN, carton 2014, note OTAN du 09/05/1968.

<sup>4</sup> Marie-Pierre Rey, *L'URSS et l'Europe occidentale de 1953 à 1975*, contribution à une histoire de la politique extérieure soviétique, Paris 1997, 283.

<sup>5</sup> AMAE, Europe 1966–1970, Organisations internationales / OTAN, carton 2014, note de la sous-direction d'Europe orientale, 1969.

<sup>6</sup> Marie-Pierre Rey, *Le dilemme russe : la Russie et l'Europe occidentale d'Ivan le Terrible à Boris Eltsine*, Paris 2002, 316.

<sup>7</sup> À ce sujet, voir Georges-Henri Soutou, *Convergence Theories in France During the 1960s and the 1970s*, in: Georges-Henri Soutou/Wilfried Loth (Ed.), *The Making of détente: Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965–1975*, London 2008, 25–48.

sinki auxquels ils avaient, eux aussi, souscrits malgré leurs réticences au sujet de la Troisième corbeille, celle des Droits de l'Homme.

Cette vision des choses n'était, cependant, pas unanimement partagée par les diplomates français, en raison notamment de la répression du Printemps de Prague. Henri Froment-Meurice était un des principaux représentants de cette tendance<sup>8</sup>, selon laquelle la convergence n'était qu'un mirage<sup>9</sup>. Dès lors, la politique française pouvait au contraire être jugée trop accommodante puisque, faute de réelle effectivité de la convergence, plus aucune menace n'était portée à l'ordre soviétique. À l'inverse, cette perspective qui réaffirmait la différence fondamentale entre les deux blocs, pouvait amener à la conclusion que, en mettant davantage l'accent sur les Droits de l'Homme, une menace précise et réelle serait portée contre l'ordre communiste. Une analyse de type réaliste<sup>10</sup>, par exemple celle portée par Roger Seydoux, pouvait elle aussi aboutir à des conclusions nuancées. Selon cette analyse, les intérêts de puissance en tant que tels de l'URSS semblaient désormais peser autant que ceux de la révolution dans la politique soviétique.<sup>11</sup> Il était donc possible de trouver des points d'entente avec Moscou. Mais, dès lors, le risque était d'aboutir à des relations pour ainsi dire normalisées, et de renoncer à faire se transformer l'ordre en vigueur en Europe de l'Est. L'analyse réaliste pouvait, cependant, également permettre de développer un autre type de menace sur l'ordre soviétique : il était en effet envisageable de trouver également des points d'entente diplomatiques avec une démocratie populaire. Dès lors, en s'appuyant par exemple sur les velléités d'indépendance de la Roumanie<sup>12</sup>, il devenait possible d'affaiblir la cohésion du Bloc de l'Est et de miner l'ordre qui le sous-tendait. La difficulté d'évaluer la menace que la politique française faisait peser sur l'Est explique ainsi, par exemple, les réactions diverses des décideurs français au sujet de la CSCE : si Henri Froment-Meurice y était hostile, si le ministre des Affaires étrangères Jean Sauvagnargues était sceptique à son sujet<sup>13</sup>, le chef de la délégation française à la CSCE Jacques Andréani faisait preuve d'un optimisme modéré tandis que Gabriel Robin, conseiller diplomatique de Valéry Giscard d'Estaing, affichait davantage d'enthousiasme<sup>14</sup>. Il en allait de même entre Pompidou, plus réservé, et Valéry Giscard d'Estaing, plus confiant dans les résultats potentiels de ce processus.

<sup>8</sup> Henri Froment-Meurice, *Vu du Quai : 1945–1983*, Paris 1998, 301–302.

<sup>9</sup> Voir aussi *Maurice Vaïsse*, *La puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958*, Paris 2009, 230–231.

<sup>10</sup> Voir *Henri Froment-Meurice*, *Journal de Moscou : Ambassadeur au temps de la Guerre froide : 1956–1959, 1968–1969, 1979–1981*, Paris 2012, 316–317.

<sup>11</sup> *Terence Garvey*, *Bones of Contention: an Enquiry into East-West Relations*, London 1978, 73.

<sup>12</sup> À ce sujet, voir *infra*, 201–203.

<sup>13</sup> Cf. *Nicolas Badalassi*, *Adieu Yalta ? La France, la détente et les origines de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, 1965–1975*, Paris 2011, 529.

<sup>14</sup> *Froment-Meurice*, *Vu du Quai*, 543.

De fait, quelle était la menace perçue par Moscou dans le cadre de la détente et de ses rapports avec l'Ouest ? La position de l'URSS était en réalité ambiguë. À défaut d'accepter le terme de « détente », celle-ci soutenait en effet la « coexistence pacifique ». Elle avait également porté à l'origine le projet qui mènerait finalement à la CSCE, en faisant adopter par les membres du Pacte de Varsovie, en mars 1969, un appel de Budapest en faveur d'une conférence paneuropéenne. L'objectif soviétique, toutefois, avait alors été d'obtenir la consécration de l'ordre qu'elle avait imposé en Europe de l'Est, et la reconnaissance de l'ensemble des régimes communistes – et non d'ouvrir la porte à une remise en cause de sa domination par les puissances occidentales dans le cadre de la CSCE.

À partir du moment où la détente française, l'*Ostpolitik* de la RFA et la politique menée par les États-Unis et par l'Italie aboutirent à un rapprochement des démocraties populaires avec l'Ouest, il devint cependant patent que l'URSS ne tolérerait pas que ce processus aille au-delà de certaines limites. La répression de la Révolution hongroise en 1956, et celle du Printemps de Prague en 1968, avaient ainsi rappelé que Moscou n'hésiterait pas à recourir à une intervention armée pour mettre fin à une menace jugée vitale sur l'ordre communiste d'un membre du Pacte de Varsovie, et sur l'ordre soviétique à l'échelle du Bloc. Après l'invasion de la Tchécoslovaquie<sup>15</sup>, le principal danger sembla toutefois venir de la Roumanie, dont le dirigeant, Nicolae Ceaușescu, refusa de participer à cette opération militaire, dénonça également la doctrine dite « de souveraineté limitée » et tâcha de se rapprocher de l'Ouest. Il s'ensuivit une crise diplomatique aiguë entre Moscou et Bucarest durant la seconde moitié de l'année 1968, qui se poursuivit sur un mode mineur jusqu'en 1971, avant qu'un *modus vivendi* ne fût trouvé pour quelques années. Afin de démontrer cette volonté d'indépendance, la Roumanie développa notamment un partenariat politique avec la France, marqué par la visite du général de Gaulle à Bucarest en 1968, et par celle de Nicolae Ceaușescu à Paris en 1970. De même, elle soutint des positions dissidentes de celles de l'URSS dans le cadre de la CSCE, avec l'appui circonstancié de la diplomatie française. Elle se dissocia, enfin, du pacte de Varsovie dans la crise opposant l'URSS à la République populaire de Chine.

Pour Moscou, la menace constituée par la détente pouvait en conséquence être qualifiée à la fois d'intérieure et d'extérieure. La menace était en effet intérieure, dans la mesure où la Roumanie faisait d'ores et déjà partie du glacis protecteur de l'URSS. Plus particulièrement, cette démocratie populaire constituait la composante centrale du flanc sud du pacte de Varsovie, entre l'URSS, la Hongrie et la Bulgarie. C'était donc indirectement l'efficacité militaire du Pacte, et la sécurité de l'Union soviétique qui pouvaient être menacées par la dissidence roumaine.

---

<sup>15</sup> Pour une perspective de plus long terme, voir *Irina Gridan*, *Le satellite récalcitrant. La Roumanie de Gheorghiu-Dej face à l'URSS : acteurs, vecteurs et enjeux d'une politique extérieure sous influence (1944-1965)*, Paris 2013.



Toutefois, cette dissidence ne pouvait se perpétuer que dans la mesure où elle trouvait un appui à l'Ouest. La menace que faisait peser la détente sur l'ordre soviétique était donc également extérieure ou, plus précisément, elle était au confluent des dimensions intérieure et extérieure des affaires est-européennes. Mais la menace était également à une telle intersection pour une autre raison. En effet, outre le soutien à la Roumanie, la politique occidentale se caractérisa par une promotion de plus en plus marquée des Droits de l'Homme, au milieu des années 1970. Or, l'impact de cette « Troisième Corbeille » des Accords d'Helsinki, signés en 1975, avait été sous-estimé par Moscou : les régimes communistes furent ainsi confrontés à l'apparition de mouvements de dissidents qui réclamaient le respect des principes d'Helsinki, et qui furent soutenus, ouvertement ou de manière plus discrète, par les puissances occidentales. La convergence d'une menace extérieure et d'une menace intérieure, non-anticipée, aboutit ainsi, et de manière plus profonde encore que dans le cas roumain, à une remise en cause de l'ordre en place à l'Est.

Au vu de ces deux menaces qui pesaient sur l'ordre instauré par Moscou en Europe de l'Est, laquelle pouvait sembler la plus forte, et laquelle la plus faible ? La Guerre froide en elle-même supposait que la menace extérieure provenant de l'Ouest soit considérée comme plus forte que la menace intérieure. Il s'agissait en effet d'un affrontement idéologique, où l'un des deux systèmes serait vaincu. En ce qui concernait la revendication d'indépendance de la Roumanie, la situation semblait plus ambivalente. D'une part, le problème posé par la revendication roumaine d'indépendance ne pouvait être qualifié de faible, dans la mesure où elle constitua une gêne objective pour l'intégration du Pacte de Varsovie et où elle fut durable. D'autre part, à la lumière des moyens employés par Moscou face à la Roumanie, il n'apparaît pas que la menace roumaine ait été considérée comme vitale : aucune intervention armée n'eut en effet lieu, et la politique soviétique visa davantage à circonscrire le défi roumain qu'à le supprimer, davantage à faire plier la direction roumaine qu'à la faire tomber. L'URSS ne recourut ainsi pas à la force, mais à des pressions indirectes, d'ordre politique et économique, voire indirectement militaire en réalisant des manœuvres d'importance aux frontières de la Roumanie. La raison en était que l'un des objectifs de la diplomatie roumaine, quoique officiellement dite « nationale », était de protéger l'équipe dirigeante stalinienne de l'ingérence de Moscou, et non de remettre en cause le caractère communiste du régime. De plus, et pour la même raison, la revendication roumaine d'indépendance ne pouvait pas, en réalité, franchir un certain seuil de rapprochement avec l'Ouest, ce qui garantissait à Moscou, *in fine*, le maintien de Bucarest dans son aire d'influence, et l'inamovibilité de la frontière entre les deux Blocs.

Cela nous amène donc à opérer une autre distinction pour qualifier la menace telle qu'elle était ressentie par l'URSS : était-elle considérée comme une menace à court ou à long terme ? Une différence nette apparaît entre les me-

naces intérieure et extérieure. Celle qui était posée par l'Ouest apparaît en effet comme s'exerçant de manière structurelle et à long terme pour l'URSS, mais n'en justifiant pas moins une vigilance de tous les instants, voire un renforcement conjoncturel de la lutte idéologique, notamment au moment de la CSCE. La menace posée par la Roumanie à l'ordre soviétique, relevait davantage du court terme, dans la mesure où elle put être circonscrite et où il apparut que les puissances occidentales n'étaient pas prêtes à soutenir la politique roumaine au point de provoquer une crise majeure entre les deux blocs. En d'autres termes, elles continuaient à donner la priorité à Moscou dans leurs rapports avec l'Est<sup>16</sup>, aux dépens de la revendication roumaine d'indépendance. La dissidence roumaine n'en justifiait pas moins, toutefois, des mesures à long terme d'isolement afin d'éviter que d'autres démocraties populaires ne s'engagent sur la même voie.

Il s'agissait, en d'autres termes, de voir si chaque défi était en réalité menaçant pour tout ou pour partie de l'ordre. En ce qui concerne la menace en provenance de l'Ouest, celle-ci était perçue comme une remise en cause de l'ensemble de l'ordre, qu'il s'agisse du soutien aux Droits de l'Homme ou de l'appui à toute tentative de dissidence diplomatique à l'intérieur du glaci. La menace roumaine pour la cohésion du Pacte de Varsovie, quant à elle, ne pouvait être considérée comme globale, dans la mesure où le régime en place était stalinien : son impact le plus important se faisait en réalité ressentir au niveau du processus d'intégration du Bloc, et notamment dans la gêne que la Roumanie formait pour le renforcement militaire du flanc sud du Pacte de Varsovie.

Cette dimension devait être croisée aussi avec le fait que chaque menace n'affectait pas de la même manière des dimensions rigides et non-négociables de l'ordre ou, au contraire, des dimensions souples de l'ordre, qui pouvaient donc déboucher sur un *modus vivendi* entre les parties. En ce qui concerne la menace que l'Ouest constituait sur la cohésion interne du glaci soviétique, il faut distinguer la perception de l'époque, étayée par les interventions soviétiques à Budapest et Prague, et la vision que la recherche donne de nos jours des capacités d'action des démocraties populaires à l'intérieur du Bloc. Toute remise en cause radicale de l'ordre communiste et soviétique correspondait à une menace pour un aspect rigide de l'ordre, et débouchait sur une intervention, comme à Prague et à Budapest. Mais l'historiographie a maintenant pu montrer, depuis les années 1990, que les marges d'autonomie des satellites étaient en fait plus importantes qu'on ne le percevait à l'époque. Tant que l'appartenance au Pacte et le caractère socialiste du régime n'étaient pas remis en cause, l'URSS pouvait tolérer des actions propres de la part des démocraties populaires, y compris impliquant un rapprochement avec l'Ouest. Cela impliquait, toutefois, que le pays en question

---

<sup>16</sup> Ce qu'illustrèrent les rencontres fréquentes entre Pompidou et Brezhnev, par exemple en octobre 1970, ou la signature du traité de Moscou entre l'URSS et la RFA en 1970.

ne dépasse pas un certain degré d'autonomie, pour ne pas dire d'indépendance. Le meilleur exemple en était, paradoxalement, la menace posée par la Roumanie à l'ordre soviétique : celle-ci ne remit jamais en cause le caractère socialiste de l'Europe de l'Est et ne franchit jamais une certaine limite en matière d'autonomie politique et militaire. La menace roumaine ne touchait donc pas aux aspects les plus rigides et les plus fondamentaux du bloc, ce qu'illustra le *modus vivendi* qui put être trouvé durant une partie des années 1970 entre Bucarest et Moscou, malgré des crises récurrentes.

Qu'en était-il maintenant, de la menace telle qu'elle était ressentie par le régime roumain ? D'une part, la menace semblait, aux yeux des dirigeants, doublement extérieure : l'URSS était considérée comme le défi principal, aussi bien sur le plan de la souveraineté nationale que de la pérennité de l'équipe au pouvoir. Quant à l'Ouest, il constituait une source d'inquiétude non par rapport à la revendication d'indépendance, mais par rapport à l'ordre communiste interne. D'autre part, si la menace put être jugée forte dans les deux cas, une inversion sembla s'opérer. Alors que l'Ouest était considéré essentiellement comme un adjuvant – en dépit de la rivalité idéologique – au début de la détente, la menace qu'il faisait peser fut perçue de manière de plus en plus aiguë par Nicolae Ceaușescu au fil des années. *A contrario*, si la menace soviétique fut patente de 1968 à 1971, elle sembla s'affaiblir ensuite, ou du moins être moins prégnante que celle de l'Ouest, à partir de l'émergence d'une dissidence interne qui s'appuyait sur l'Acte d'Helsinki. L'Ouest, de ce point de vue, était bien une menace à long terme. Quant à l'URSS, si elle s'avéra plutôt une menace à court ou à moyen terme, elle fut instrumentalisée par l'équipe dirigeante qui chercha, de cette façon, à asseoir sa légitimité en s'appuyant sur le patriotisme de la population. La propagande roumaine fit en effet de l'URSS une menace historique pour la Roumanie, en désignant l'État héritier de la Russie tsariste comme l'un des principaux obstacles posés sur le cours de la lutte, dite multiséculaire, de la Roumanie pour l'indépendance.<sup>17</sup> Une différence certaine apparut ainsi entre la réalité de la menace et le discours qui était articulé autour de cette dernière.

Un écart s'observait de même dans la manière dont la menace était présentée comme globale, et non comme partielle, sur la Roumanie. La menace soviétique était en effet présentée comme radicale par l'équipe dirigeante, puisque portant sur la souveraineté de la Roumanie. La réalité était toutefois plus ambiguë. D'une part, même sous Ceaușescu, la Roumanie ne pouvait pas être considérée comme pleinement indépendante. D'autre part, le renversement hypothétique de Ceaușescu par un dirigeant prosoviétique aurait certes abouti à une recomposi-

---

<sup>17</sup> Cette présentation de l'histoire pouvait cependant être plus que nuancée au vu de la politique de la Russie tsariste dans les principautés de Valachie et de Moldavie au xix<sup>e</sup> siècle. Voir par exemple *Heinrich Stiheler*, Références françaises et allemandes en concurrence dans la constitution de l'identité culturelle roumaine (xix<sup>e</sup> et xx<sup>e</sup> siècles), Iași 2004.

tion de l'équipe dirigeante et à un changement de politique extérieure, mais non à une modification des structures politiques et économiques, puisque celles-ci étaient préservées de manière conforme au modèle communiste par le régime en place. Il y avait donc bien un décalage entre la communication sur la menace développée par Ceaușescu en des termes nationaux, et la réalité de la menace, plus partielle c'est-à-dire plus limitée au personnel politique et aux marges d'autonomie en politique étrangère. Cette communication n'en permit pas moins, de la crise de 1968 avec l'URSS au milieu des années 1970, de mobiliser la population autour du pouvoir et de lui faire accepter des sacrifices matériels importants. Les effets de cette propagande s'estompèrent toutefois au fil des années, la population se tournant de plus en plus vers l'Ouest pour remettre en cause le régime lui-même.

De ce point de vue, c'était bien l'Ouest qui faisait porter une menace sur les aspects les plus rigides de l'ordre, sur lesquels le régime roumain n'était pas prêt à faire des concessions ou des compromis. Quant à la menace soviétique, elle touchait à la souveraineté roumaine, donc à un aspect qui, *a priori*, ne pouvait être considéré comme souple et négociable. La souveraineté des satellites n'était toutefois que limitée, ou circonscrite dans le cas roumain. La menace soviétique sur la Roumanie se traduit donc, en réalité, par des concessions circonstanciées de la direction roumaine en termes de souveraineté. Ceaușescu consentit ainsi à donner partiellement satisfaction à Moscou en matière de manœuvres militaires avec l'armée soviétique, ou en matière de communiqués diplomatiques communs lors des réunions politiques avec l'ensemble des membres du pacte de Varsovie. L'évaluation de la menace occidentale et soviétique par la Roumanie, et l'évaluation de la menace roumaine et occidentale par l'URSS, furent ainsi complexes et ambiguës. Les réponses apportées furent, en conséquence, elles aussi ambivalentes à plusieurs titres.

## 2. Des réponses multiformes et parfois contradictoires, interférant avec la volonté de reconnaissance internationale de la Roumanie

Durant la détente, l'Union soviétique s'efforça en effet de répondre de plusieurs façons à la menace posée par l'Ouest et par la revendication roumaine d'indépendance, de même que la Roumanie s'efforça de faire échec aux mesures prises par Moscou à son encontre.

Alors que le processus de la CSCE avait à l'origine été souhaité par l'URSS, la manière dont l'Ouest instrumentalisa cette conférence pour remettre en cause l'ordre soviétique en Europe de l'Est conduisit Moscou à engager une reprise en main de son Bloc, sur le plan politique et institutionnel. Comme la guerre semblait exclue et comme les échanges économiques se renforçaient entre l'Est et

l'Ouest, la lutte devait être renforcée sur tous les autres plans.<sup>18</sup> L'URSS développa ainsi une communication structurée par l'opposition entre le monde communiste et le monde capitaliste. Ces actions de propagande furent reprises à l'échelle du Bloc, les satellites subordonnés à Moscou devant mettre de nouveau l'accent sur la lutte idéologique et la dénonciation des tares du système occidental. De la répression du Printemps de Prague à la crise des Euromissiles à la fin des années 1970, la coexistence pacifique fut ainsi assénée comme une nouvelle forme de lutte internationale des classes. La coexistence pacifique était donc un choix tactique, « s'avou[ait] belliqueuse »<sup>19</sup> dans le domaine idéologique et apparaissait incompatible avec la vision d'une quelconque convergence.<sup>20</sup> Le refus soviétique de toute détente idéologique et le raidissement face à la question des Droits de l'Homme s'inscrivaient dans cette perspective.<sup>21</sup> Plus largement, la détente était fondée sur une politique de retenue, sur la réciprocité et sur un terrain commun de négociation.<sup>22</sup> Or, la perception grandissante d'une menace par Moscou dans son Bloc, et son expansionnisme dans le Tiers-Monde, aboutirent à remettre en cause le rapprochement entre l'Est et l'Ouest. La détente apparut ainsi avoir deux effets contraires : si elle affaiblit la cohésion du bloc soviétique, elle aboutit à un effort de redélimitation de celui-ci par Moscou.

Outre l'aspect idéologique, cet effort fut visible également sur le plan institutionnel et militaire, avec le renforcement du Pacte de Varsovie. Celui-ci passa notamment par la multiplication de manœuvres militaires multilatérales entre l'armée soviétique et les armées est-européennes. Les manœuvres communes appurent donc tournées vers l'intérieur du Pacte tout autant que contre l'Ouest durant cette période. De fait, leur apogée fut observé de 1968 à 1972<sup>23</sup>, c'est-à-dire lors de la phase de reprise en main du Bloc par l'URSS, à la suite de la crise tchécoslovaque et dans la perspective de l'ouverture de la CSCE. D'un point de vue militaire, elles devaient améliorer la qualité des armées est-européennes. D'un point de vue politique, les manœuvres devaient renforcer la cohésion idéologique interne des armées est-européennes mais, aussi, éviter l'apparition de forces nationales indépendantes de la supervision soviétique. Les manœuvres

<sup>18</sup> AMAE, Europe 1971–1976, Hongrie, carton 3337, note n° 216 du 22/03/1973, Gérard Amanrich.

<sup>19</sup> AMAE, Europe 1971–1976, Hongrie, carton 3347, rapport de fin de mission, juin 1974, Gérard Amanrich.

<sup>20</sup> AMAE, Europe 1976–1980, Hongrie, carton 4486, dépêche d'actualité n° 07 du 27/06/1977, Raymond Bressier.

<sup>21</sup> *Jean-Christophe Romer*, l'URSS et le processus d'Helsinki, de Brejnev à Gorbatchev, in: Du Réau/Manigand (Ed.), *Vers la réunification de l'Europe*, 115.

<sup>22</sup> Voir *Adam Bruno Ulam*, *Dangerous relations: the Soviet Union in world politics, 1970–1982*, Oxford 1983, 140.

<sup>23</sup> Voir *Jonathan Eyal* (Ed.), *The Warsaw Pact and the Balkans: Moscow's Southern Flank*, Basingstoke 1989, 57 ; *Robert L. Hutchings*, *Soviet-East European Relations: Consolidation and Conflict, 1968–1980*, Madison 1983, 151–153 ; *Jeffrey Simon*, *Warsaw Pact Forces: Problems of Command and Control*, Boulder 1985, 212–226.

revêtirent donc durant cette période, du point de vue soviétique, une dimension tout autant politique et militaire.<sup>24</sup>

La raison en était aussi, outre la multiplication des contacts entre l'Est et l'Ouest, le problème posé par la Roumanie. L'URSS chercha ainsi à obtenir que ce satellite remplisse toutes ses obligations de membre du Pacte de Varsovie, ce qui impliquait la participation à des manœuvres militaires multilatérales sur le sol soviétique, mais aussi roumain. Or, c'était l'absence de troupes soviétiques sur son territoire qui avait permis à la Roumanie de mener une politique étrangère nationale. De plus, rien ne garantissait à la direction roumaine que l'URSS retirerait ses troupes après la fin de l'exercice. Le risque était alors qu'elles contribuent à faire tomber l'équipe au pouvoir. Celle-ci considérait en effet, à juste titre, que l'invasion de la Tchécoslovaquie avait été préparée par des manœuvres sur son sol.<sup>25</sup>

La réponse roumaine à la menace soviétique sur sa politique d'indépendance s'exerça donc à plusieurs niveaux. Bucarest pouvait s'appuyer sur un facteur conjoncturel, à savoir la détente, et sur un facteur structurel, à savoir que le territoire roumain n'avait aucune frontière commune avec l'OTAN. La Roumanie n'avait donc qu'une importance secondaire dans le glacis soviétique. Elle n'en chercha pas moins à s'appuyer sur la CSCE, de 1973 à 1975, ainsi qu'à développer des liens réguliers avec les pays occidentaux, et notamment en multipliant les échanges diplomatiques avec la France. Elle prit également des mesures militaires, en développant des troupes terrestres qui échappaient au contrôle du Pacte de Varsovie. Il en alla ainsi d'unités de troupes de montagne, ainsi que de forces paramilitaires appelées Gardes patriotiques. Elle chercha, également, à faire porter les échanges avec l'Ouest, et avec la France en particulier, sur le plan militaire. La France et la Roumanie apparurent de fait comme pionnières en matière d'échanges militaires durant les années 1970, à travers par exemple la visite en France en 1971 du général Ion Gheorghe, premier adjoint du ministre des Forces armées et chef du grand État-major. La Roumanie faisait donc figure à ce moment-là d'exception<sup>26</sup>, tandis que le mécontentement soviétique à ce sujet était jugé visible par les diplomates français<sup>27</sup>. Les échanges restèrent cependant avant tout d'ordre politique, et non militaire. Une nuance réelle doit toutefois être apportée, liée indirectement à la politique d'indépendance roumaine et à sa traduction sur le plan de la Défense. De régulières et importantes négociations sur le plan des armements se développèrent en effet entre la France et la Roumanie

<sup>24</sup> Voir *Christopher D. Jones*, *Soviet Influence in Eastern Europe: Political Autonomy and the Warsaw Pact*, Brooklyn 1981, 2 ; *Hutchings*, *Soviet-East European Relations*, 152.

<sup>25</sup> AMAE, Europe 1945–1970, Roumanie, volume 226, note du 06/12/1968, sous-direction d'Europe orientale.

<sup>26</sup> Archives nationales françaises, Présidence de la République : Georges Pompidou, 5AG2 1016, Roumanie, note du 17/12/1970, Jean-Bernard Raimond.

<sup>27</sup> AMAE, Europe 1976–1980, Roumanie, carton 4637, télégramme n° 105–114 du 07/02/1978, Pierre Cerles.

durant la détente.<sup>28</sup> Les résultats les plus emblématiques en furent la signature de deux contrats dans le domaine aéronautique, qui pouvaient venir renforcer les capacités roumaines en matière de troupes de montagne, dirigées contre la menace d'une invasion soviétique. En 1970, un premier contrat porta ainsi sur la fabrication en Roumanie d'hélicoptères SA 316 ALOUETTE III, puis en 1974 sur la fabrication de SA 330 PUMA entre la SNIAS et Turbomeca d'un côté, et des entreprises publiques roumaines d'un autre côté.

Outre cette volonté de résister indirectement à la pression soviétique en s'appuyant sur l'Ouest, la Roumanie dut également trouver une manière de répondre directement à la façon dont l'URSS essayait de la contraindre. La crise diplomatique de l'été 1968 fut emblématique de cette remise en cause roumaine de l'ordre soviétique, et de la capacité roumaine à résister à la réaction soviétique face à ce défi. Sur le plus long terme, ce fut toutefois aussi sur le plan des relations militaires que fut la plus évidente cette dialectique entre volonté d'indépendance roumaine, réponse soviétique à cette menace, et réaction roumaine aux contre-mesures soviétiques. Ceaușescu chercha en effet, comme dans le domaine diplomatique, à plier sans céder. Si, officiellement, il s'opposa à toute manœuvre commune entre les armées roumaine et soviétique, la réalité fut plus nuancée, et marquée par des concessions réelles. Toutefois, celles-ci furent à leur tour limitées par des pratiques dilatoires qui évitèrent à la Roumanie de ne rien sacrifier d'irréversible. Afin de ne pas entrer en contradiction avec la communication de crise que le pouvoir en place développait à destination de l'Ouest et de la population, et fondée sur une opposition frontale entre Bucarest et Moscou, le régime dissimula cependant la réalité de ces manœuvres communes entre les forces roumaines et soviétiques. D'une part, des exercices communs eurent bien lieu, mais en dehors du territoire national, ce qui permettait de donner partiellement satisfaction à Moscou sans s'exposer à un risque d'invasion ; d'autre part, des exercices communs se tinrent également sur le sol roumain. Mais ceux-ci ne rassemblaient que des moyens limités, au niveau des États-majors, et ne pouvaient donc menacer la souveraineté roumaine. De plus, leur périodicité était fluctuante, ce qui permettait au régime en place de bien signifier qu'il ne renonçait pas à sa volonté d'autonomie par rapport au centre directeur soviétique. C'est ainsi que, dès 1969, des officiers roumains participèrent à des manœuvres en Bulgarie et que, dès 1971, un exercice multilatéral eut lieu en Roumanie. La normalisation politique entre Bucarest et Moscou qui sembla s'ébaucher de 1972 au milieu des années 1970 se traduisit ensuite par la tenue parallèle d'exercices communs durant la période. Un *modus vivendi* avait ainsi été trouvé sur un des aspects qui pouvaient sembler les moins négociables dans l'ordre soviétique, à savoir les obligations militaires d'un membre du Pacte de Varsovie.

---

<sup>28</sup> Service historique de la Défense (SHD), Ministère de la Défense, État-Major des Armées, Cabinet, Roumanie, carton 2 S 123, note n° 5849 du 06/09/1979.



Cette évolution était toutefois à mettre en parallèle avec la réponse roumaine à la menace posée par l'Ouest à l'ordre communiste en lui-même. Une aporie apparut bientôt en effet en ce qui concernait les relations avec les puissances occidentales : l'équipe dirigeante chercha certes à soutenir le processus de la CSCE avec l'appui occidental pour faire échec aux pressions soviétiques, mais refusa toute concession sur le plan interne en matière de mise en œuvre des dispositions de l'Acte d'Helsinki. Or, la promotion croissante des Droits de l'Homme, et l'apparition d'une dissidence interne, quoique limitée, enfermèrent le pouvoir en place dans des contradictions croissantes. D'une part, celui-ci recherchait l'appui de pays comme la France. D'autre part, il multiplia des campagnes intenses<sup>29</sup> de propagande antioccidentale<sup>30</sup> – tout en évitant de les coordonner avec les campagnes de réactivation idéologique organisées au même moment dans les autres membres du Pacte de Varsovie, afin de réaffirmer néanmoins son indépendance. Cependant, il n'en apparut pas moins à partir du milieu des années 1970 qu'un certain rapprochement, *de facto*, s'effectuait entre Bucarest et Moscou. Les deux régimes en place étaient en effet confrontés aux mêmes défis internes. La menace que faisait peser l'Ouest sur l'ordre communiste interne<sup>31</sup>, fit ainsi apparaître des éléments qui étaient jusqu'alors restés marginaux dans les relations entre l'URSS et la Roumanie, à savoir une proximité idéologique fondamentale et indépassable, et des défis communs en matière intérieure.

La conséquence en fut une imprévisibilité croissante de la diplomatie roumaine entre 1975 et 1977, entre gestes d'accommodement envers Moscou et provocations ayant pour objectif de rappeler à l'Ouest la volonté d'indépendance de la Roumanie. Cela fut visible au niveau des relations militaires, mais également politiques avec, par exemple, la visite officielle à Bucarest pour la première fois de Leonid Brezhnev en 1976.<sup>32</sup> Cependant, dès l'année suivante, une nouvelle dégradation s'observa dans le cadre du Pacte de Varsovie.<sup>33</sup> Deux événements tout autant politiques que militaires la confirmèrent : d'une part, Ceaușescu retira en 1977 les forces roumaines de la défense aérienne intégrée du Pacte et, d'autre part, il s'opposa frontalement en 1978 à de nouvelles mesures de renforcement de cette organisation. La réponse de l'URSS à la revendication roumaine d'indépendance, dix ans après la crise de l'été 1968, semblait donc avoir échoué.

---

<sup>29</sup> AMAE, Europe 1976–1980, Roumanie, carton 4630, note n° 706 du 29/04/1977, Jean Brouste.

<sup>30</sup> AMAE, Europe 1976–1980, Roumanie, carton 4629, télégramme n° 331–337 du 30/03/1977, Raoul Delaye.

<sup>31</sup> L'ancienneté des relations entre la France et la Roumanie et leur resserrement durant la détente aboutirent par exemple, au milieu des années 1970, à la multiplication de contentieux humanitaires entre les deux pays.

<sup>32</sup> SHD, Secrétariat général à la Défense nationale (SGDN), Centre de transmissions gouvernementales (CTG), Roumanie, carton 3Q944, télégramme n° 92 du 05/05/1976 et télégramme n° 238 du 20/11/1976.

<sup>33</sup> SHD, SGDN, CTG, Roumanie, carton 3Q944, tél. n° 92 du 05/05/1976.



De fait, dans les deux années qui suivirent, en 1979 et 1980, Valéry Giscard d'Estaing se rendrait en visite officielle à Bucarest<sup>34</sup>, tandis que Ceaușescu serait de nouveau reçu à Paris, afin de marquer le soutien français à cette remise en cause de l'ordre soviétique.

## Conclusion

En conclusion, il apparaît donc que la menace posée par la détente à l'ordre soviétique en Europe de l'Est a été perçue de manière évolutive au cours des années 1960–1970. Si la France était l'un des principaux artisans de la détente, en arguant d'un rapprochement pacifique entre les deux parties de l'Europe, elle était consciente à la fois de ce que cela impliquait en termes de menace à long terme pour l'ordre communiste, et des limites inhérentes à ce processus en termes de concrétisation de cette menace. Quant à l'URSS, qui avait soutenu à l'origine le projet de CSCE et le rapprochement avec la France, elle s'efforça de réorganiser son glacis protecteur, afin de répondre aussi bien aux velléités d'indépendance de certaines démocraties populaires, qu'à la menace sur le modèle communiste et sur l'ordre interne en soi des pays concernés. La Roumanie, enfin, fut prise dans une dialectique contradictoire. Sa revendication d'indépendance par rapport à l'URSS correspondit *de facto* à une remise en cause de l'ordre imposé par celle-ci dans son bloc, mais se traduisit aussi par un rapprochement avec l'Ouest. Or, ce rapprochement pouvait à son tour menacer l'ordre communiste de type stalinien en vigueur en Roumanie. Le régime en place s'enferma en conséquence dans une contradiction croissante, entre volonté d'indépendance à l'intérieur de l'Europe de l'Est, et convergence croissante avec Moscou sur la question des droits de l'homme – ce qui compliquait, en retour, la reconnaissance par l'Ouest du statut particulier de la Roumanie à l'Est.

---

<sup>34</sup> La diplomatie française avait, entretemps, obtenu gain de cause sur un nombre certain de différends en matière de Droits de l'Homme.

# “Recognitional Fitness”

## Revealing Patterns of Acceptance\*

*Daniel Högger*

### Introduction

Recognition in international relations understood as the determination “of the existence of a certain set of facts, with a parallel commitment to apply to this factual situation the relevant legal consequences envisaged by international law”<sup>1</sup>, is a multifaceted, controversial, and elusive concept.

It is multifaceted due to its application for numerous international situations, such as belligerencies, international organizations, frontiers, governments, and the status of neutrality. Yet, probably its most controversial application is with respect to entities claiming to be, and therefore wanting to be treated as, States. In order for such an entity to be recognized as a State, and hence, as a subject of international law, it has to meet certain requirements. Whereas the consequences of recognition are defined by international law, it is the other States deciding decentralized and at their own political discretion, whether the requirements for recognition of an entity’s statehood are fulfilled. Consequently, it is also other States ascertaining the legal subjectivity of the entity whose status was previously undetermined. This often leads to controversy as different States have different opinions whether these requirements are sufficient and fulfilled.

The absence of central and superior authority in the international realm, competent and powerful enough to conclusively establish such requirements or to assess their fulfilment, creates the process described above. Rather, by individually establishing and recognizing the existence of certain requirements and the resulting situations, the acting States create their own legal and political environment, their mutual relations and, eventually, the international realm.

---

\* This contribution is based on and uses from my PhD thesis, published as *The Recognition of States: A Study on the Historical Development in Doctrine and Practice with a Special Focus on the Requirements*, Zürich 2015. In this paper, the legal sources are cited according to OSCOLA [Oxford Standard for Citation of Legal Authorities] 2006: Citing International Law Sources Section.

<sup>1</sup> *Boleslaw A. Boczek*, *International Law: A Dictionary*, Lanham, Maryland/Toronto/Oxford 2005, 98.

But the patterns on how and when States decide to recognize a situation and, especially, to recognize an entity as a State are not always clear cut. It follows that recognition as an “amalgam of political and legal elements in a degree which is unusual even for international law”<sup>2</sup> is not only a multifaceted and controversial but also an elusive concept.

This contribution aims to shed light on this elusiveness and detect the reasoning behind the States’ decision to grant or deny recognition.

## 1. The 20<sup>th</sup> Century Doctrine of State Recognition

A central issue regarding the relation between recognition and statehood is: Does recognition lead to statehood, i.e. is recognition a fundamental requirement for an entity to become a State, or rather, does recognition simply follow when an entity fulfils all requirements in order to be a State (and thus, is a State), i.e. is recognition just the result of statehood? This chicken-or-the-egg question is the subject of the long-running so-called great debate in international legal theory between the “constitutive approach” on one hand, and the “declaratory approach” on the other. The proponents of the constitutive approach, among them scholars Anzilotti<sup>3</sup>, Lawrence<sup>4</sup>, or Le Normand<sup>5</sup>, view recognition as an indispensable requirement for statehood. According to them, only through the act of recognition by other States, can an entity ultimately become a State. Hence, statehood is a *result* of recognition. Alternatively, the declaratory approach assumes that statehood is independent of recognition. The supporters of this position, including Brierly<sup>6</sup>, Scelle<sup>7</sup>, as well as many contemporary advocates such as Harris<sup>8</sup>, argue that once an entity meets all requirements for statehood, it is a State without further ado, and especially regardless of the recognition by others. Thus, statehood is a *prerequisite* of recognition. Therefore, rather than constitutive, others States’ recognising the existence of an entity’s statehood is simply declaratory. In legal practice, this view has been endorsed, for example, in Article 3 of the Montevideo Convention stating that “[t]he political existence of

<sup>2</sup> *Alwyn V. Freeman*, The First Meeting of the Inter-American Council of Jurists, in: *American Journal of International Law* 44 (2), 1950, 374–382, 378.

<sup>3</sup> *Dionisio Anzilotti*, *Corso di diritto internazionale*, vol. 1, 3<sup>rd</sup> ed., Roma 1928, 147–148, 158 and passim.

<sup>4</sup> *Thomas Joseph Lawrence*, *The Principles of International Law*, 6<sup>th</sup> ed., Boston 1895, 83–84.

<sup>5</sup> *René Le Normand*, *La reconnaissance internationale et ses diverses applications: état, gouvernement, belligérants, principes du droit international*, Paris 1899, 268.

<sup>6</sup> *Leslie Brierly*, *The Law of Nations: An Introduction to the International Law of Peace*, 6<sup>th</sup> ed., Oxford 1963, 139.

<sup>7</sup> *Georges Scelle*, *Précis de droit des gens: principes et systématique*, vol. 1, Paris 1932–1934, 98.

<sup>8</sup> *David Harris*, *Cases and Materials on International Law*, 7<sup>th</sup> ed., London 2010, 131.

the state is independent of recognition by the other states”<sup>9</sup> Furthermore, this is also found in Article 13 of the Organization of the American States<sup>10</sup>, and adopted in the expert opinions No 1 and 10 of the Badinter Commission.<sup>11</sup>

Ultimately, despite its length, the dispute between the supporters of the constitutive and the declaratory approach remained largely insignificant in State practice. Nevertheless, it is crucial to remark that while recognition in no way ensures that the recognized entity actually fulfils all requirements of being a State according to public international law, from the moment of recognition the recognizing States have to treat the recognized State as a subject of international law. This means, for example, the newly recognized entity is protected by public international law against aggression from other States.<sup>12</sup>

## 2. The Traditional Requirements of Recognition

The traditional concept of recognition is based on a central notion of classic public international law: the principle of effectiveness, or, in Latin, the *ex factis (ius oritur)*-principle. In essence, it holds that only a “factual”, (that is, effective) situation is or can become lawful. In German, this notion is referred to as the “Normative Kraft des Faktischen”.<sup>13</sup>

Its significance originates from the structure of international society mentioned above: The lack of a superior authority empowers the individual States to hold the legislative and executive competences in the international sphere. Yet, the international community has not yet been able to promulgate generally accepted rules to legalize certain new situations. Thus, the factual existence or non-existence of situations seemed to have become the decisive basis of valuation regarding the legality of these situations. The instrument of a sea blockade illustrates this notion. In order to be legal, a blockade must not only be announced by an official notification but also be effective.<sup>14</sup> Yet, effectiveness is not so much meant to enforce the right of the stronger but rather to provide a certain degree of stability and legal certainty in international relations.<sup>15</sup>

<sup>9</sup> Convention on the Rights and Duties of States [“Montevideo-Convention”] (signed 26 December 1933, entered into force 26 December 1934), 165 LNTS, 19.

<sup>10</sup> Charter of the Organization of the American States (signed 30 April 1948, entered into force 13 December 1951) 119 UNTS, 3; amended version (1994), 133 ILM, 981.

<sup>11</sup> Badinter Commission, Opinion No. 1, 29 November 1991 (1992), 31 ILM, 1494; Badinter Commission, Opinion No 10, 4 July 1992 (1992), 31 ILM, 1525.

<sup>12</sup> Charter of the United Nations (adopted 26 June 1945, entered into force 24 October 1945) 59 Stat. 1031, art. 2 para. 4.

<sup>13</sup> E.g. *Georg Jellinek*, *Allgemeine Staatslehre*, 3<sup>rd</sup> ed., Berlin 1914, 339 f. and *passim*.

<sup>14</sup> See *Hiroshi Taki*, Effectiveness, in: Ruediger Wolfrum (Ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. 3, Oxford 2012, 348–352, 350.

<sup>15</sup> *Taki*, Effectiveness, 350.

Accordingly, the international legal doctrine from the beginning of the 20<sup>th</sup> century lays the groundwork for a basic recognition approach, which is prominent to this day. For recognition, this theory presupposes the fulfilment of three basic requirements of effective statehood, also known as Georg Jellinek's "three elements"<sup>16</sup>: a permanent population, a defined territory, and an effective government.<sup>17</sup> These elements are adopted in legal practice, for example in Article 1 of the Montevideo Convention (1933).<sup>18</sup> Hence, fulfilling these requirements by possessing a territory, a population, and an effective government, i. e. showing these required State elements, should suffice for an entity to be recognized as a State by others, while the fulfilment of additional requirements should not be necessary.

Today and in the past, however, there are and have been entities unsuccessfully aspiring for recognition by other States, despite fulfilling these three criteria of effectiveness. Among the entities pursuing recognition in vain are Catalonia, Transnistria, and Northern Cyprus. These examples demonstrate that in the real politics of international relations, the factual presence of the elements of Statehood are insufficient to be recognized as a State by other States. Therefore, additional requirements appear to be necessary. Evidence for the necessity of additional requirements can, for instance, be found in the 1990s when the member States of the European Community, together with others like Australia, Argentina, Canada, China, Russia, and Japan, decided to recognize the former Soviet republics and the former Yugoslavian countries as independent States. In the "Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union"<sup>19</sup> as well as in the "Declaration of Yugoslavia"<sup>20</sup>, the EC members conditioned their recognition of these newly independent entities on requirements beyond the three "classic" requirements of "effective" statehood. These additional requirements included the respect for the provisions of the Charter of the United Nations as well as the commitments subscribed to in the Final Act of Helsinki and in the Charter of Paris, especially with regards to the rule of law, democracy, and human rights, guarantees for the rights of ethnic and national groups and minorities in accordance with the commitments agreed to in

<sup>16</sup> *Jellinek*, *Staatslehre*, 394 f.

<sup>17</sup> A detailed discussion on these three elements is to be found in *Daniel Högger*, *The Recognition of States: A Study on the Historical Development in Doctrine and Practice with a Special Focus on the Requirements*, Zürich 2015, 7 f.

<sup>18</sup> Convention on the Rights and Duties of States ["Montevideo-Convention"] (signed 26 December 1933, entered into force 26 December 1934) 165 LNTS, 19. To Jellinek's three requirements the Montevideo-Convention adds the element "capacity to enter into relations with other States". However, the question arises whether this element is rather a consequence than a prerequisite of recognition of a State. See on this also *James Crawford*, *The Creation of New States in International Law*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford 2006, 61.

<sup>19</sup> Declaration on the "Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union" (1992) 31 ILM, 1486.

<sup>20</sup> Declaration on Yugoslavia (1992) 31 ILM, 1485.

the framework of the CSCE, respect for the inviolability of all frontiers, which can only be changed by peaceful means and common agreement, acceptance of all relevant commitments regarding disarmament and nuclear proliferation as well as security and regional stability, to name a few. Such “conditional recognition”, contravenes the assumption of recognition being solely based on effectiveness. In line with this, for instance, the Montevideo Convention states “[r]ecognition is unconditional and irrevocable”. While these international instruments reject “conditional recognition”, in practice, recognition based on additional conditions is a regular occurrence, reflecting the predominantly political character of recognition.

In short, it is assumed that the existence of the classic requirements of (effective) statehood are a necessary but insufficient element of recognition in State practice. Instead, the fulfilment of additional requirements set by potentially recognizing States is deemed necessary. Therefore, distinguishing between the *requirements of Statehood* and the *requirements for recognition* is necessary. Additionally, it is assumed that the (self-)image the potentially recognizing States have of themselves and of “their” international society is based on their values and interests, which, in turn, are reflected in the respective contemporary international law doctrine and, particularly, state practice. This, again, fundamentally affects the recognition of States, i. e. the admission of new members to the international society.

### 3. Theoretical Foundations – The “English School” in a Nutshell

In order to examine and possibly explain these recognition patterns, the “recognitional fitness”-approach has been designed. It is based on the “English School of International Theory” or just the “English School”.

Built on the ideas of Martin Wight<sup>21</sup>, Hedley Bull emphasized in his study “The Anarchical Society: A Study on the Order of World Politics” (1977)<sup>22</sup> a Grotian idea of an international society of States. This notion accepts the premise of sovereign States being the primary actors in international politics. In addition, there is the common view of anarchy due to the lack of a supreme power in international relations. However, Bull’s approach rejects the notion that anarchy is evidence of the non-existence of international order. Rather than the cause, anarchy is viewed as the result of state action. He concluded that this interstate action creates some kind of – still anarchic nonetheless – arrangement to

<sup>21</sup> Martin Wight, *International Theory: The Three Traditions*, Leicester/London 1991.

<sup>22</sup> Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, 3<sup>rd</sup> ed., Palgrave 2002.

maintain this order. In this regard, he distinguished between a *system of States* and a *society of States*.

A *system of states* (or international system) is formed when two or more states have sufficient contact between them, and have sufficient impact on another's decision, to cause them to behave – at least in some measure – as parts of a whole.<sup>23</sup>

In order to form a system, there must be interaction but not necessarily shared rules or institutions. Yet, the nature of this interaction is inconsequential under the approach of the English School. This is contrary to the proponents of the Realist<sup>24</sup> and Neo-Realist<sup>25</sup> school, who perceive this interaction as anarchical and, in principle, conflictive.

Bull places the *society of States* in opposition to the *system of States*, with its distinctive feature of shared norms and institutions:

A *society of states* (or international society) exists when a group of states, conscious of certain common interests and common values, form a society in the sense that they conceive themselves to be bound by a common set of rules in their relations with one another and share in the working of common institutions.<sup>26</sup>

This society resembles an exclusive club to which access is closely tied to the members' identity as sovereign States. The two main pillars of this society are the members' respective claims for sovereignty and their mutual recognition of each other's claims. Furthermore, membership in this society brings certain privileges, such as diplomatic immunities, bilateral agreements, membership in international organizations or restraint from intervention by other members, which are not granted to outsiders.<sup>27</sup>

While being a member of the international society, States are also part of the international system. At the same time, there are entities, which might fulfil the requirements of effectiveness but are not (yet) recognized. These entities, also called de-facto regimes<sup>28</sup>, are only part of the international system but not members of the international society, due to the lack of recognition by others. This does not mean that members of the international society do not interact

<sup>23</sup> Bull, *Society*, 9.

<sup>24</sup> E.g. Edward Hallet Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919–1939: An Introduction to the Studies of International Relations*, London 1939; Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York 1948.

<sup>25</sup> E.g. Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Cornell 1987; John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York/London 2001; Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, New York 1979.

<sup>26</sup> Bull, *Anarchical Society*, 13.

<sup>27</sup> See Daniel Philpott, *Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations*, Princeton 2001, 20.

<sup>28</sup> Jochen A. Frowein, *Das de facto-Regime im Völkerrecht: Eine Untersuchung zur Rechtsstellung "nichtanerkannter Staaten" und ähnlicher Gebilde*, Köln/Berlin 1968; Jochen A. Frowein, *De Facto Regime in: Ruediger Wolfrum (Ed.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. 2, Oxford 2012, 1052–1054.

with these entities of the international system, i.e. outside the international society. Yet, as these entities are not recognized as equals, they are not granted the same treatment. In order to be recognized as a State and thus gain access to this “exclusive club”, the international society, an entity must fulfil certain requirements and correspond with conditions and rules discussed, implemented, and practiced by the existing “club members”. In essence, based on their shared ideas, values, and beliefs, States have to accept an entity as one of their kind. This leads to the question what criteria States employ in order to admit an entity to the international society of States, i.e. on what criteria an entity is recognized as eligible of membership.

#### 4. “Recognitional Fitness”

As posited above, the existence of effective State criteria is insufficient in practice to be recognized as a State. To unveil the pattern on how entities are recognized as States, an explanatory model called “recognitional fitness” is suggested. It distinguishes between State requirements and recognition requirements, while conceiving the fulfilment of State requirements as a necessary yet not sufficient element of recognition as a State. According to the “recognitional fitness” approach, a “candidate entity” has to be identified as fit for recognition, i.e. recognized as one of their peers, by members of the international society in order to gain admission. The “recognitional fitness” approach consists of three core elements, namely effectiveness, legality, and legitimacy.

The first necessary but not sufficient element is the fulfilment of the *effectiveness* criteria. As described, in international legal doctrine, effectiveness was not only deemed necessary but also sufficient for a situation to be recognized as legal according to the principle *ex facto ius oritur*. Hence, international actors were able to create legal facts by unilateral actions, i.e. by conquering a certain territory and declaring themselves as its rightful sovereign. Yet, the absolute nature of the principle did not endure. With regard to conquest, for example, this started to crumble at the beginning of the 1920s with the attempts of the League of Nations, and, eventually, the *Briand-Kellogg-Pact* (1928)<sup>29</sup> to prohibit war and the use of force in international relations. During the so-called Manchukuo-Crisis in the 1930s, in which Japan occupied the Chinese region Manchuria and proclaimed a Japanese “puppet State”, the US Secretary of State, Henry M Stimson, notified China and Japan on 7 January 1932 that the US government

---

<sup>29</sup> Treaty for the Renunciation of War as an Instrument of National Policy [“Briand-Kellogg Pact”] (signed 27 August 1928, entered into force 24 July 1929) 94 LNTS, 57.



does not intend to recognize any situation, treaty, or agreement which may be brought about by means contrary to the covenants and obligations of the Pact of Paris of August 27, 1928, to which China, Japan and the United States, are all parties.<sup>30</sup>

This notion known as the “Stimson Doctrine” is based on the so-called (*ex iniuria ius non oritur*)-principle, meaning “from injustice law does not arise”, stating that a new and effective situation brought about with means unlawful under (international) law cannot become legal. This was strengthened on 11 March 1932 when the League of Nations adopted a resolution declaring that

les Membres de la Société des Nations sont tenus de ne reconnaître aucune situation, aucun Traité et aucun accord qui pourraient être obtenus par des moyens contraires au Pacte de la Société des Nations ou au Pacte de Paris.<sup>31</sup>

This is where the second element, *legality*, comes into play. In the case of recognizing new situations as legal, the *non-oritur* principle not only overrides the principle *ex factis ius oritur*, it furthermore concludes that it is not permitted for others to recognize an effective but illegal situation as legal. With specific regard to State recognition, this means that the effective existence of a State must not have occurred contrary to norms of the society of States. While in present international law, such norms are the prohibition of intervention and the use of force, as well as grave violations of human rights, like racism and apartheid, it is principally subject to change what is considered legal and illegal, and determined by the respective contemporary concept of international law. Pursuant to the notion that the principle *ex iniuria ius non oritur* overrules the principle *ex factis ius oritur*, the members of the international society do not (or – at least – are hesitant to) recognize entities emerging through the violation of norms of the international society. Nevertheless, while *effectiveness* and *legality* are both necessary elements of State recognition, they are not sufficient. This is reflected in the notion of the international system where “States” *de facto* exist but are not recognized as such, and are therefore not admitted to the international society.

For this reason, it is submitted that there is – and always have been – certain additional elements required for recognitional fitness, encapsulated in a third element termed *legitimacy*. The legitimacy criteria are requirements imposed in addition to the requirements of effectiveness and legitimacy on the recognition “candidate”. Whereas it is debatable whether exceptions exist when legitimacy can substitute for legality, it seems plausible, that legitimacy might compensate a deficit in effectiveness with regard to State recognition. Together with being “the collective judgement of international society about rightful membership of the

<sup>30</sup> Quincy Wright, The Stimson Note of 7 January 1932, in: American Journal of International Law 26, 1932, 342–348, 342.

<sup>31</sup> Quatrième séance plénière de l’assemblée (1932), Société des Nations, Journal Officiel, Supp. Spec. 101, 87, para. 1.

family of nations”, as Martin Wright called it<sup>32</sup>, legitimacy stands for appropriate conduct within international society which, however, must not be misinterpreted as *legal* conduct. The concept of legitimacy is as central as its content is variable, and continues over time to evolve. Legitimacy standards are and have been subject to negotiations among members of international society. Thus, legitimacy should not be regarded as static and absolute but rather as a constantly shifting concept based on the values and interests of the respective contemporary international society. In the words of Ian Clark: “In a world of states, legitimacy is what states make of it.”<sup>33</sup>

To sum up, an entity desiring recognition, and consequently access to the privileged and exclusive club of States, must appear fit for recognition by the other States, i.e. the club members. In a break from traditional recognition theories, it is submitted that there is a distinction between State criteria and recognition criteria. While criteria of effective State existence were previously regarded sufficient for State recognition, these effectiveness requirements are a necessary but insufficient element of State recognition. Instead, entities seeking recognition as States must fulfil additional requirements to simple effective existence in order to be regarded as “fit for recognition”.

## 5. Analysing Recognitional Fitness over Time

Scholars of international legal history, like Röling<sup>34</sup>, Grewe<sup>35</sup>, or Steiger<sup>36</sup>, in general, as well as of the English School approach, like Bull<sup>37</sup>, in particular, identified three historical international societies: the Christian international society, the international society of civilized States, and the global international society. There is no general consensus but rather disagreement among these scholars on the denomination and exact time frame of these stages. However, the caesurae are broadly from mid-17<sup>th</sup> century until the end of the 18<sup>th</sup> century for the Christian society, the long 19<sup>th</sup> century until the interwar period in the 20<sup>th</sup> century for the society of civilized States, and the time after WWII and the creation of the United Nations until today for the global international society or society of peace-loving States, as mentioned in Article 4 of the UN-Charter.

<sup>32</sup> Martin Wight, *Systems of States*, Leicester 1977, 153.

<sup>33</sup> Ian Clark, *Legitimacy in a Global Order*, in: *Review of International Studies* 29, 2003, 75–95, 81.

<sup>34</sup> B. V. A. Röling, *International Law in an Expanded World*, Amsterdam 1960.

<sup>35</sup> Wilhelm G. Grewe, *The Epochs of International Law*, Michael Byers (Transl.), Berlin/New York 2000.

<sup>36</sup> Heinhard Steiger, *From the International Law of Christianity to the International Law of the World Citizen – Reflections on the Formation of the Epochs of the History of International Law*, in: *Journal of the History of International Law* 3, 2001, 180–193.

<sup>37</sup> Bull, *Society*.

When analysing the development of recognition practice over the centuries, it is important to remember that all three elements of the recognitional model are neither static categories, nor do they always carry the same comparative weight in recognition considerations. Rather their content varies depending on the respective contemporary “international society of States” and their values and rules.

The *legality* or illegality of State formation has continuously been a central element of consideration when recognizing an entity as a State. The concept of *ex iniuria* with regard to occupation of foreign territory, however, only became prominent in the 1930s. Before then, occupation was not an illegal practice. Yet, instead of the question regarding occupation of foreign territory, the doctrinal discussion in the 17<sup>th</sup> century concerned first and foremost the issue whether subjects were legally allowed to rebel against and to dispose of their ruler. The 16<sup>th</sup> century Spanish scholar Francisco de Vitoria held that despite the fact that the ruler obtains its governmental power from its commonwealth, its monarchical power derives ultimately from God.<sup>38</sup> In consequence, if the king proves to be a tyrant, the commonwealth may defend itself. However, revolt would still be a sacrilege. According to Hugo Grotius, people have the right to rebel against the authority only in very rare cases of “extreme and imminent peril”. This might be the case, if a ruler transgresses against the laws and the State, if the king renounces his governmental authority, or, if he turns into an enemy against his own people.<sup>39</sup>

In early State practice, the question of the legality of the State formation was also central. In separatist conflicts, like the Netherlands splitting from Spain and the American War of independence, it was the predominant view that legality of the situation had to be obtained through the declared renunciation of the sovereignty claims by the mother country over its estates concerned.<sup>40</sup> Before the mother State waived its claims over a certain territory, other States were not permitted to recognize the recently independent State. Yet, it was also occasionally held that as soon as an entity gained its factual independence, it was fit for recognition regardless of the recognition of its former sovereign.<sup>41</sup> Such was the case when France recognized the independence of the US.

---

<sup>38</sup> *Francisco de Vitoria*, On Civil Power, in: Anthony Pagden and Jeremy Lawrance (Ed.), *Francisco De Vitoria: Political Writings*, first published 1528, Cambridge 1991, 14–16 and 31.

<sup>39</sup> *Hugo Grotius*, *De Jure Belli ac Pacis Libri Tres*, Francis W Kelsey (Ed.), first published 1625, Oxford 1925, vol. 2, book 1, ch. III, 148.

<sup>40</sup> E.g. *Johann Jacob Moser*, *Grund-Sätze des jetzt üblichen Europäischen Völcker-Rechts in Friedens-Zeiten*, 2<sup>nd</sup> ed., bey Johann August Raspe, 1763, 102–106 and 521; *Johann Christian Wilhelm von Steck*, *Versuche über verschiedene Materien politischer und rechtlicher Kenntnisse*, Berlin/Stralsund 1783, 49 and 51.

<sup>41</sup> *Georg Friedrich von Martens*, *Einleitung in das positive Europäische Völkerrecht auf Verträge und Herkommen gegründet*, bey Johann Christian Lieterich 1796, 89–91.

The changing character of *effectiveness* is another example of the variability of the elements. The classic “three elements” defined by Georg Jellinek at the dawn of the 20<sup>th</sup> century, in particular the requirement of a defined territory, did not yet matter in the Christian international society doctrine. Rather, based on the idea of the social contract, the concept “State” was conceived as a voluntary association of men under a common government. Hence, Hugo Grotius defined a State as “a complete association of free men, joined together for the enjoyment of rights and for their common interest.”<sup>42</sup> Emel de Vattel also describes States as “political bodies, societies of men who have united together and combined their forces, in order to procure their mutual welfare and security.”<sup>43</sup>

Still, probably the most fluid element of the recognitional fitness-model is *legitimacy*. Hence, for example, during the 19<sup>th</sup> century, contemporary legal doctrine considered only civilized States members of the international society. They were perceived as owing the “princiate over the world” and upholding “a legal principle that for the mutual relations of civilized States the territories inhabited by savages or semi-savages are not to be regarded and treated as States but instead as *res nullius* ...”<sup>44</sup>, as von Martitz expressed his view in 1886. In contrast to the civilized States stood the uncivilized States, also called savages, and semi-savages. As non-members of the international society, international law did not apply to them, nor were they expected to observe it. They stood outside its realm. Moreover, because the will of the civilized States had been construed as the sole source of international law, uncivilized States were not able to participate in its creation and advancement. Furthermore, for the non-European, non-Christian, and hence uncivilized States, the basic distinction between civilized and uncivilized resulted in exclusion from political power and decision-making. For the members of the society of civilized States, by contrast, this distinction served the enforcement of their interests by means of domination and colonization of the non-member States. Furthermore, despite its popularity, there was no generally accepted terminology of what exactly “civilized” stood for. By having absolute definitory power over the concept of “civilization”, the member States were able to keep this concept vague and malleable in order to achieve their goals and serve their purposes. In this manner, non-members could be perpetually deemed uncivilized, regardless of changing circumstances and thus had little to no chance

<sup>42</sup> Grotius, *De Jure Belli*, vol. 2, book 1, ch. I, 44.

<sup>43</sup> *Emer de Vattel*, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverain*, first published 1758, Washington, D. C. 1916, book 1, Introduction, 3.

<sup>44</sup> “Der Principat über die Welt ... das Rechtsprinzip, dass Reviere, in denen Wilde und Halbwilde hausen, nicht als Staatsterritorien anzusehen und zu behandeln sind, vielmehr für die gegenseitigen Beziehungen der Civilisirten als *res nullius* ... in Betracht kommen” (my translation) (*Ferdinand von Martitz*, *Das Internationale System zur Unterdrückung des Afrikanischen Sklavenhandels in seinem heutigen Bestande*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 1, 1886, 3–107, 16–17).

to enter the international society of civilized States. However, one rare, practical exemption to this in order to be seen as civilized was the abolition of slavery in line with the abolition movement in Europe. This was, for example, a central condition Brazil had to fulfil in order to be recognized as an independent State and member in the society of civilized States in the early 19<sup>th</sup> century.

After World War II, and increasingly after the Cold War, new emerging principles began to play a major role as *legitimacy* requirements in considerations regarding recognition. As described above, after the collapse of the USSR and the disintegration of Yugoslavia, European States – together with the US and others – specified several additional conditions to be fulfilled in order to recognize the newly independent States as such. Hence not only were these States-in-the-making obliged to fulfil the requirements of effectiveness and legality, they also had to meet various *legitimacy* criteria.

### Concluding Remarks

In conclusion, recognition of States consists of political, as well as of legal elements. While granting recognition is political, it has legal consequences. It is further assumed that the States form a society based on shared values, ideas and norms. The admission to the society is governed upon certain requirements. To study these requirements the explanatory model of “recognitional fitness” has been designed. A basic assumption of this model is the distinction between State requirements and recognition requirements. While the *effective* existence of a State – based on the “classic triad” of territory, people, and government – remains a central element of recognitional fitness, it does not suffice for an entity to be recognized by other States. Instead, the fulfilment of further requirements described as the elements of *legality* and *legitimacy* are essential. However, over time, the concepts of legality and of legitimacy have constantly been subject to change.

Given the shifting nature of the elements of recognitional fitness due to their continuously changing requirements in the past, one wonders what future requirements for State recognition could be. Despite the fact that it is still up to the individual States to make (mutually but also together with others) the decision to recognize, and hence accept a new member in the international society of States, it is desirable for the time to come to define certain generally accepted and agreed upon requirement standards of “recognitional fitness”.

## List of Contributors

Dr. *Ernst Baltrusch*, Full Professor of Ancient History at the Free University of Berlin, Research Associate at the Friedrich-Meinecke-Institut for Human Sciences.

Dr. *Pierre Bouillon*, Research Associate in History at SIRICE and CREC.

Dr. *Amit Das Gupta*, Senior Researcher in History at the Bundeswehr University Munich.

Dr. *Christophe Galle*, Postdoctoral Researcher at Giessen University, Department of History and Cultural Studies.

Dr. *Daniel Högger*, Researcher on International Law, International Politics and Legal History.

Dr. *Warren Pez e*, Associate Professor (MCF) of Medieval History at the University Paris-Est Cr eteil, Research Associate at CRHEC.

Dr. *Daniel E. Rojas*, Associate Professor (MCF) of History and Latin American Studies at Grenoble Alpes University, Research Associate at ILCEA4.

Dr. *Georg Schild*, Full Professor of North American History at the University of Tübingen.

Dr. *Anuschka Tischer*, Full Professor, Chair of Early Modern History at the University of Würzburg.



## Index of Names and Places

- Aachen 86, 87, 93–94, 116  
Abd al-Rahman I 12, 66  
Abel 115  
Abkhazia 1  
Aceh 1  
Achaia 34  
Adams, John 144  
Adams, John Quincy 147  
Adenauer, Konrad 20  
Adriatic Sea 50  
Adventius of Metz 87–89  
Aetolians 34  
Africa 34  
– South ~ 186  
– West ~ 139  
Al-Sarraj, Fayez 1  
Alcantara 31  
Alcimus 37–38, 44  
Alcuin 61  
Alemannia 50  
Alexander Jannaios 45  
Algarve 153  
Alphonsus VI 140  
Alsace 165  
America  
– American continent 18  
– Hispanic ~, Iberian ~, Latin ~ 3, 4, 16, 137, 143, 144, 148, 150  
– Hispanic-American republics 142–143, 146, 155  
– South ~ 139, 146, 152  
Andalusia 128  
Andernach 116–118  
Andrea of Bergamo 104  
Andréani, Jacques 200  
Anduaga, Joaquín de 147  
Ansegisus of Fontenelle 60  
Ansegisus of Sens 93, 109, 112, 120  
Antigonids 34  
Antiochos IV 34, 37, 38  
Antiochos V 37, 38, 44  
Antony of Brescia 120  
Anzilotti, Dionisio 212  
Aquitaine 49–50, 53, 75  
Archangel 172  
Ardennes 108  
Argentina 214  
Arles 62  
Arnaldi, Girolamo 111  
Arnulf of Toul 87  
Aron, Raymond 22  
Attalids 34  
Attigny 77, 85, 93, 97, 99, 108, 115  
Audradus 71  
Augsburg 53  
Australia 214  
Austria 125, 153  
Ayacucho 152  
Ayala, Balthazar 138  
Bagdad 67  
Bakhmeteff, Boris 170  
Baltic Sea 50  
Baltic States 18  
Baltrusch, Ernst 4, 10, 24  
Banerji, S.K. 185  
Basel 15, 130, 134  
Bastille 162  
Bavaria 50–54  
Beijing 180, 193  
Belgrade 194  
Bello, Andrés 152  
Benevento 88  
Benghazi 1  
Berengar of Friuli 110  
Berlin 21, 179, 181, 184, 188  
– East ~ 178, 188  
Bernard of Gothia 118  
Bernard Plantapilosa 118  
Bertrannus 97  
Bertulf 88  
Besançon 97



- Betancourt, Romulo 19  
 Bismarck (ND) 173  
 Bliss, Tasker H. 170  
 Boderad 90  
 Bogotá 145, 150  
 Bohemia 72, 105, 123, 127  
 Bolívar, Simón 23, 148–150, 152  
 Bolsheviks 20, 157, 162, 163  
 Bombay 192  
 Bonifatius 56, 64  
 Bonn 21, 177–179, 185, 188  
 Boso 118–119  
 Botelho, Rodrigo 133  
 Bouillon, Pierre 4, 22  
 Brandenburg 127  
 Brandt, Willy 186, 194  
 Brazil 137, 140, 153–155  
 Bremen 56  
 Brest-Litovsk 161  
 Brezhnev, Leonid 32, 197, 209  
 Brienne 77, 84  
 Brierly, Leslie 212  
 Brownlie, Ian 7  
 Brunhilda 72  
 Bucharest 8, 22, 202, 204, 207  
 Buckler, William Hepburn 171–172  
 Budapest 201, 203  
 Buenos Aires 16, 142, 145, 147, 149  
 Bulgaria 201, 208  
 Bull, Hedley 215–216, 219  
 Bullitt, William C. 172, 174  
 Burgundy 50, 53, 72, 79, 105  
 Burkhardt, Johannes 128  
 Burke, Edmund 162  
 Byzantium 3, 12, 65, 66, 68, 71
- Cain 115  
 Cairo 194  
 Caldeira Brand, Felisberto 154  
 Calmette, Joseph 73  
 Calvin, Jean 134  
 Cambrai 97  
 Canada 214  
 Canning, George 144, 146, 152  
 Carloman (brother of Charlemagne) 49, 57  
 Carloman (brother of Pepin the Short) 51, 56  
 Carloman (son of Charlemagne), *see* Pepin of Italy  
 Carloman (son of Charles the Bald) 97  
 Carloman (son of Louis the German) 103, 105–108, 111–112, 120  
 Carthage 34  
 Catalonia 127–129, 133, 214  
 Ceaușescu, Nicolae 22, 201, 204–205, 208–209  
 Chand, Khub 182–185, 188, 190  
 Charlemagne 12, 24, 49–70  
 Charles the Younger (son of Charlemagne) 68  
 Charles II of Spain 140  
 Charles IV of Lorraine 131  
 Charles Martel 51, 54–57, 63–64  
 Charles of Provence 73, 84, 85  
 Charles the Bald 71, 73–121  
 Charles the Fat 88, 98, 104–105, 108, 120  
 Chiang Kai-shek 180  
 Chicherin, Georgi V. 172  
 Chile 149  
 China 20, 23, 179–181, 189, 201, 214, 217  
 Chunking 179  
 Cicero 27, 31, 41  
 Clark, Frank 162  
 Clark, Ian 219  
 Clay, Henry 144, 147  
 Clemenceau, George 169, 172  
 Clovis 72  
 Coeur D'Alene (ID) 173  
 Colby, Bainbridge 173  
 Cologne 61, 68, 100  
 Colombia 16, 137, 142, 145, 147–148, 154  
 Constantine VI 66  
 Cordoba 67  
 Corinth 34  
 Cossacks 164  
 Coulaines 88  
 Crimea 1  
 Czechoslovakia 22, 177, 189, 207
- Denmark 75  
 Das Gupta, Amit 4, 21  
 David 81  
 Dehli 21, 177, 179, 181, 189, 191  
 Demetrios I 37, 42, 44–46  
 Desiderius 51–52

- Dümmler, Ernst 99  
 Dutch Republic, *see* Netherlands
- Egypt 34  
 Ehlers, Joachim 62  
 Einhard 67, 69  
 Emma 105  
 Empire, Holy Roman ~ 15, 123–136  
 Engelberga 100–104, 106–107, 110  
 Engilramn 108  
 England 67, 142, 144, 151–154; *see also*  
   Great Britain, India  
 Ermengarda 103  
 Ermentrude 85  
 Eudes, *see* Odo  
 Europe 20, 181, 197  
   – Eastern ~ 197–198, 200–201, 204  
   – European kingdoms 13, 121  
   – European Union 1, 28  
   – Western ~ 198
- Ferdinand II (Aragon) 128  
 Ferdinand II (Habsburg) 125  
 Ferdinand VII (Spain) 143, 148  
 Figueiredo, João Manoel 145  
 Fike, Claude 167  
 Flanders 140  
 Flavius Josephus 42  
 Fontanella, Josp 133  
 Fontenoy 84, 96, 116  
 Formosus 102  
 France 15, 18, 72, 125, 131, 133, 141–142,  
   144, 197–198, 207  
 Francia 54, 57  
   – East ~ 50, 99, 102, 108, 112, 115–116, 119  
   – media 71–72, 82, 85, 87, 97  
   – West ~ 71, 75, 82, 99, 109–110, 114–117,  
   119  
 Francis, David 160  
 Frankfurt 66, 85, 183  
 Froment-Meurice, Henri 200  
 Fulda 77–80, 84, 116
- Galle, Christoph 4, 12  
 Gameiro de Pessoa, Manuel 154  
 Gandhi, Indira 194  
 Gauderic 102  
 Gaul 67, 109, 117
- Gaulle, Charles de 8, 22, 120, 198, 201  
 Gauzbert 76  
 Gericke, Otto (or von Guericke) 126  
 Germany 6, 20, 56, 67, 72, 117, 127, 158,  
   160–162, 167, 181  
   – East ~ 21, 143, 177, 179, 188–190, 193  
   – German Empire 178  
   – West ~ 8, 21, 32, 184–186, 190–191, 198  
 Gerold 54  
 Gheorghe, Ion 207  
 Girard of Vienne 96–97  
 Giscard d'Estaing, Valéry 198, 200  
 Goldberg, Eric 105  
 Golgotha 69  
 Gondreville 90  
 Gorze 97  
 Grado 110  
 Grant, Thomas D. 178  
 Great Britain 15–16, 18; *see also* England,  
   India  
   – British Empire 8, 141  
 Greece 34  
 Greene, William Conyngham 168  
 Gregory II 64  
 Grenoble 97  
 Grewe, Wilhem 4, 144, 219  
 Grifo 51  
 Grotius, Hugo 4, 202, 220–221  
 Gual, Pedro 149  
 Guomindang 179
- Hadrian I 52, 54, 65, 67  
 Hadrian II 84, 88–96, 98, 100–102,  
   105–108, 113–116  
 Haftar, Khalifa 1  
 Haistulf 61  
 Halberstadt 56  
 Hallstein Doctrine 20  
 Harris, David 212  
 Harun al-Rashid 67  
 Hasmoneans 8, 18, 46  
 Hatto of Verdun 87  
 Haymo of Auxerre 61  
 Heiric of Auxerre 78–79, 81  
 Helsinki, *see* Conference of Helsinki  
   (1975) (*Index of Subjects*)  
 Herstal 87, 104  
 Hildebald 61

- Hincmar of Laon 97, 105  
 Hincmar of Rheims 74, 79–82, 87–90,  
     92–96, 99, 103, 108–109, 114–119, 121  
 Hispanic-American, *see* America  
 Hitler, Adolf 186  
 Högger, Daniel 2, 9–10  
 Holy Land 12  
 Holy Roman Empire, *see* Empire  
 House, Edward M (Colonel) 24, 165  
 Hrabanus Maurus 61  
 Huerta, Victoriano 157  
 Hugh the Abbot 118  
 Hungary 72, 124, 201  
  
 Iberian America, *see* America  
 Ibrahim ibn al-Aglab 67  
 Ichiro, Motono 168  
 India 4, 8, 177, 180–181, 186, 188  
   – British ~ 179, 181, 186  
 Ingelheim 53  
 Irene 66, 68  
 Isabella of Castile 128  
 Isidor of Sevilla 34  
 Israel 5, 143  
 Italy 50–52, 63–67, 71–72, 75, 104–105,  
     107–112, 119, 143  
  
 Japan 168, 214, 217  
 Jellinek, Georg 9, 214, 221  
 Jerusalem 11–12, 34, 67, 69  
 Jha, C. S. 185  
 John of Toscanella 112  
 John Scottus Eriugena 82  
 John VIII (pope) 98–99, 103, 107–116, 121  
 John IV of Braganza 129  
 John VI of Portugal 144, 153  
 Judas Maccabeus 23, 37, 44  
 Judea 6, 47  
 Jura 97  
  
 Kaledin, Alexey 168  
 Karlsbadd 143  
 Kennan, George F. 160, 175  
 Kerensky, Alexander 20, 161  
 Keskar, B. V. 193–194  
 Khan, Zafrullah 181  
 Korea 20, 179  
 Krishna Menon, V.K. 178, 188  
  
 Langres 107  
 Lansing, Robert 159, 164, 168  
 Lantperhtus 61  
 Latin America, *see* America  
 Lawrence, Thomas Joseph 212  
 Laybach 143  
 Le Mans 76  
 Le Normand, René 212  
 Lechfeld 53  
 Lenin 20, 23, 160, 163, 167, 172, 173  
 Leo III 68  
 Leo of Sabina 90  
 Lewis Gaddis, John 158  
 Libya 1  
 Liège 97, 104  
 Lisbon 129, 140, 145  
 Litvinov, Maxim M. 170–171  
 Liutbirga 51  
 Livy 32  
 Lloyd George, David 169, 173  
 London 144, 150, 154, 165, 186, 188  
 Lorimer, James 4  
 Lorraine 130, 165  
 Lothair I 61, 71, 73, 78, 84, 91–92, 98, 111,  
     117, 119  
 Lothair II 73, 75, 80, 84–85, 87–92, 97,  
     99–102, 119  
 Lotharingia 12, 71, 85, 88–91, 94–99,  
     101–105, 115–116, 120  
 Louis the Pious 13, 71–72, 82–83, 92, 95,  
     116, 117  
 Louis the German 71, 73–95, 97–120  
 Louis II of Italy 73, 75, 84, 87–93, 95,  
     98–107, 110–111, 119–120  
 Louis the Younger 76, 78, 98, 112, 116–117  
 Louis the Stammerer 112  
 Louis IV of France 83  
 Louis XIV 128  
 Lusaka 194  
 Lvov, Georgi 158  
 Lyon 97  
 Lysias 34, 38, 41  
  
 Maastricht 102–103  
 Maccabees 11, 36, 46  
 Macedonia 34  
 Mackintosh, James 144, 150–152  
 Mâcon 85

- Madrid 149–150  
 Magdeburg 126–127  
 Manchukuo 18, 217  
 Manchuria 217  
 Mao 180  
 Marmara, Sea of ~ 172  
 Martitz, Ferdinand von 221  
 Maximilian I 130  
 Mayence 61–62, 116  
 Mayer, Arno 160  
 Mazarin 126  
 Mediterranean Sea 11, 28  
 Meersen 81; *see also* Division of Meersen (870) (*Index of Subjects*)  
 Meier, Christian 30  
 Menon, K.P.S. 180–181, 184, 186  
 Metz 85, 87–89, 94–95, 97, 99–100, 119, 121  
 Mexico 16, 137, 142  
 Meyer, Eduard 30  
 Meyer, Ernst-Wilhelm 193  
 Michael I 68  
 Milan 110  
 Miliukov, Pavel 160  
 Minden 56  
 Monroe, James 147, 154  
 Montevideo 16, 212, 214–215  
 Moscow 22, 163, 178, 198–199, 201, 203  
 Mosquera y Arboleda, Joaquín 149  
 Münster 14, 56, 133, 141  
  
 Nagorno-Karabagh 1  
 Nanking 179–181  
 Nantua 118  
 Naples 65, 143  
 Nehru, Jawaharlal 21, 177, 180, 181, 186, 194  
 Netherlands 5, 8, 14, 18, 123–125, 132–133, 136, 138, 140–141  
 Neustria 75  
 Nicea 66  
 Nicholas I 84, 89, 91, 105, 107, 113  
 Nikanor 37, 41  
 Nithard 95  
 Numidia 34  
  
 Odilo 51  
 Odo of Beauvais 93, 108, 112, 116  
 Omsk 172  
  
 Orléans 82  
 Osnabrück 14, 56, 141  
 Ossetia 1  
 Otto I 83  
  
 Paderborn 56, 66  
 Palestina 1, 143  
 Palo Alto (CA) 75  
 Panama 148  
 Panikkar, K. M. 180–181  
 Paris 22, 123, 142, 145, 154, 169, 172;  
     *see also* Conference of Paris, Treaty of  
     Paris (*Index of Subjects*)  
 Parisot, Robert 99  
 Paul of Piacenza 90  
 Paulus Diaconus 60  
 Pavia 104, 109–111, 120  
 Pepin of Herstal 55, 57  
 Pepin the Short 51, 53–57, 62, 64  
 Pepin of Italy 65  
 Péronne 78  
 Perseus 34  
 Persians 3  
 Peru 149  
 Peter, saint ~ 93  
 Peter, Emperor of Brazil 153, 154  
 Petrograd 158, 160, 163, 166, 172  
 Pezéz, Warren 1, 4, 12–13  
 Philip II (Spain) 138, 140  
 Philip III (Spain) 140  
 Philip IV (Spain) 141  
 Pinheiro Ferreira, Silvestre 145  
 Pizar, Samuel 199  
 Po (river) 108, 111, 118  
 Poland 72  
 Polybios 33  
 Pompey 47  
 Pompidou, Georges 198–199  
 Ponthion, *see* Synod of Ponthion (*Index of Subjects*)  
 Portugal 5, 14, 133–134, 137, 139, 146  
 Prague 203; *see also* Rebellion, Prague Spring (*Index of Subjects*)  
 Preiser, Wolfgang 4  
 Prinkipo Island 172  
 Provence 71–72, 82, 96–97, 105  
 Prudentius 77–78, 109  
 Ptolemaic dynasty 34

- Pyongyang 179  
 Pyrenees 131, 133  
  
 Quierzy 79–82, 84  
 Quito, Audiencia de 148  
  
 Ransome, Arthur 171  
 Ratisbon 54, 86  
 Ravenna 110–111, 113  
 Regino 117  
 Rheims 62, 77, 88  
 Rhine river 116  
 Ricardo, David 150  
 Richelieu 126  
 Richildis 86  
 Rio de Janeiro 145, 153  
 Rio de la Plata, United province of ~ 137  
 Robert the Strong 76  
 Roberts, Frank K. 190–191  
 Robertson, Brian 184  
 Robin, Gabriel 200  
 Rojas, Daniel 1, 5, 15–16, 137  
 Röling, B. V. A. 219  
 Romania 8, 22, 198, 200, 202, 204, 207  
 Romans 10–11, 18, 32–33, 37, 42, 45–46  
 Rome, Roman republic 3–4, 10–11, 31, 28, 34, 38, 43  
 Rome, city of ~ 52, 55–56, 65–67, 91, 108–109, 113, 119  
 Roosevelt, Franklin D. 174  
 Rouen 77, 79  
 Roussillon 133  
 Russia 1, 18, 20, 157–158, 161, 178, 204  
  
 Saint-Bertin 77–78, 85, 109, 116  
 Saint-Denis 93  
 Saint-Maurice d'Agaune 103  
 Saint-Mihiel 93  
 Saint-Paul-hors-les-Murs 106  
 Salomo II of Constance 120  
 Salzburg 61  
 Samara 172  
 San Francisco 180  
 Saul 81  
 Sauvagnargues, Jean 200  
 Savonnières 82–83  
 Savoy 130–131  
 Saxony 50, 53  
  
 Scandinavia 189  
 Scarponais 97  
 Scelle, Georges 212  
 Schieffer, Rudolf 57, 67  
 Schild, Georg 4, 24  
 Schmitt, Carl 4, 30  
 Sebastian I Duke of Braganza 139–140  
 Seine river 76  
 Seleucids 8, 10, 18, 34, 43, 46  
 Seoul 179  
 Seydoux, Roger 200  
 Shankar Bajpai, Girja 179, 184  
 Shankar Bajpai, Umar 185  
 Siberia 168, 173  
 Soissons 55  
 South Asia 186  
 Southeast Asia 3, 184  
 Soviet Union 5, 8, 22, 157, 174–175; *see also* USSR  
     – Soviet Zone 185, 190  
 Spain 18, 66–67, 125, 128, 138–139, 143, 151  
 Spire 116  
 Stalin 175  
 Steiger, Heinhard 219  
 Stephen II (pope) 64  
 Stimson, Henry 19, 217–218  
 Stockholm 171  
 Strasburg, *see* Alliance (*Index of Subjects*)  
 Suarez, Francisco 138  
 Sucre, Antonio J. de 152  
 Summers, Maddin 163  
 Sweden 15, 132  
 Switzerland 123  
     – Swiss Confederation 15, 127, 129, 131, 136  
  
 Taiwan 1  
 Talleyrand 143  
 Tassilo 51–54  
 Theophanes 66, 68  
 Thessalonike 30  
 Theutberga 85, 89  
 Thionville 87  
 Thioto 84  
 Third Reich 183  
 Third World 206  
 Timarchos 44  
 Tischer, Anuschka 4, 14–15

- Tokyo 168  
 Torres, Manuel 147, 154  
 Toul 97  
 Tours 60, 62  
 Tovar, Carlos 19  
 Transnistria 1, 214  
 Trento 102  
 Trier 88  
 Tripoli 1  
 Troppau 143  
 Trotsky 161, 163, 167  
 Troyes 77  
 Tunisia 67  
 Turkey 1  
  
 Union of Soviet Socialist Republics  
   (USSR) 177, 179, 188, 194, 197, 200, 203;  
   *see also* Soviet Union  
 United States of America (USA) 8, 20, 22,  
   137, 142, 157, 188  
  
 Vattel, Emer de 221  
 Verden 56  
 Verdun 97; *see also* Treaty of Verdun  
   (*Index of Subjects*)  
 Vergennes 142  
 Verona 103, 143  
 Verosta, Stephan 4  
 Versailles, *see* Conference (*Index of Sub-*  
   *jects*)  
 Vienna 154  
 Vienne (France) 97  
 Vietnam 20, 179  
 Vitoria, Francisco de 4, 219  
 Vladivostok 168  
  
 Warsaw pact, *see* Alliance (*Index of*  
   *Subjects*)  
 Washington 144–145, 188  
 Weber, Max 83, 103  
 Weinfurter, Stefan 58, 67  
 Wenilo of Rouen 79  
 Wenilo of Sens 82  
 Western Europe 13  
 Western Sahara 1  
 Westphalia 126; *see also* Negotiations  
   *and* Treaty (*Index of Subjects*)  
 Wettstein, Johann Rudolf 134  
 Wight, Martin 215, 219  
 Willibert 100–101  
 Willibrord 56  
 Wilson, Woodrow 20, 24, 157–158, 160,  
   162  
 Winfrid 64  
 Winter Palace (Petrograd) 162  
 Winterling, Aloys 31  
 Worms 53, 116; *see also* Division of  
   Worms (*Index of Subjects*)  
  
 Xanten 80  
  
 York 61  
 Yugoslavia 214, 222  
 Yütz 81  
  
 Zachary 55  
 Zack, Andreas 34  
 Zea, Francisco Antonio 145  
 Ziegler, Karl-Heinz 4  
 Zintan 1  
 Zion 69  
 Zwingly, Huldrych 134

## Index of Subjects

The entries in the index appear in alphabetical order. However, in order to make political constellations over time more comparable, the sub-entries are mostly arranged chronologically.

- Agency, *see* Embassy  
Agreement 38, 45, 87, 88, 115, 155, 208, 216  
– Trade ~ 182  
Alliance 9–14, 22, 27, 39, 73, 78, 126, 136, 177, 199; *see also* Friendship, Treaty  
– Jewish–Roman ~ 37, 39–47  
– Frankish–Papal ~ 56–57  
– Strasbourg oaths (842) 77–78, 82  
– between Louis the German, John VIII and Louis II 101–103, 111  
– between Charles the Bald and the papacy 105–106  
– between Charles the Bald and Carloman 111  
– Habsburg ~ 126  
– Swiss ~ 134  
– Iberian Union 138–139  
– French–American ~ (1778) 141  
– of Spanish–American nations 149  
– Holy ~ (1815) 143  
– Entente (First World War) 159, 163, 165–169, 171–172  
– Warsaw Pact 32, 201, 202, 206, 207, 208, 209  
Ambassadors, *see* Embassy, Envoys  
Annexation 1, 12, 19, 50–54, 72, 101, 165  
Anointing, *see* Sacre  
Approach; *see also* Doctrine  
– Constitutive ~ of recognition 212–213  
– Declaratory ~ of recognition 212–213  
Arbitration 9, 75, 80, 82–85, 89, 93, 96, 112–113, 114–116, 121; *see also* Mediator  
Aristocracy, Nobility 17, 52–53, 80–85, 90, 104, 109–110, 118, 139–140  
Armistice 35, 138, 139, 148, 161, 163  
Assembly, Diet (medieval and early modern period) 54, 55, 66, 67, 80, 83, 93, 95, 104, 107, 109, 110, 125, 130–131, 149  
Authoritarianism, Autocracy, Dictatorship 19, 157, 158–159, 163, 165, 169  
Autocracy, *see* Authoritarianism  
Autonomy, Autonomism 8, 11–15, 22, 31, 123–127, 132–133, 135; *see also* Independence  
– of Judea 37–40, 44–45  
– of Bavaria 51–54  
– of Bohemia 125  
– of Magdeburg 127  
– of Catalonia 133  
– of Tibet 180  
– of India 184  
– of Eastern Europe 202–205  
– of Romania 208  
Borders, Boundaries 28, 35, 63, 65, 71–74, 96–97, 117, 130, 180, 211, 215  
Califate, *see* Empire  
Clergy 17, 24, 96, 121  
– Abbot 61, 84, 93, 118  
– Apostolic vicar 109, 112, 120  
– Bishop 12, 13, 59, 67, 75, 77, 79–90, 92–94, 96–97, 108–110, 112–121  
– High Priest 37–39  
– Pope, Papacy 12–13, 52–56, 64–69, 75, 84, 89–96, 98, 100–109, 111–113, 119–121, 138  
Commission  
– Allied High ~ (AHC) 177  
– Arbitration ~ of the Conference of Yugoslavia, Badinter ~ 213

- Community; *see also* Power, Society, State, System
- International ~ 1, 5, 6, 15, 213
  - Local ~ 30, 35, 36, 38, 39, 46, 146
  - Political ~ 13, 14, 16, 23, 47, 73, 141, 220
- Communication 6, 43, 73, 118–119, 205, 208
- Conference, Congress 13–15, 24, 72, 73, 78; *see also* Agreement, Alliance, Treaty, Visit
- between Stephen II and Pepin the Short (754) 64
  - between Hadrian I and Charlemagne (774) 65
  - of Yüzt and Meersen I (844, 847) 81
  - of the Carolingian kings (872–874) 102–104
  - of Vienna (1814–1815) 123, 143
  - of Karlsbad, Troppau, Laybach and Verona (1819–1822) 143
  - of Paris–Versailles (1918–1920) 123, 172–174
  - between Russian factions on Prinkipo Island (1919) 172
  - of San Francisco (1945) 180
  - of Belgrade, Cairo and Lusaka (1961, 1964, 1970) 194
  - of Helsinki (1975) 196, 199–200, 202–209, 214–215
- Congress, *see* Conference
- Consul, Consulate; *see also* Diplomats, Embassy, Envoys
- Consul general of the United States in Moscow (1917) 163
  - West German consulate in India 192–193
  - East German trade mission and consulate in India 194
- Convention, *see* Treaty
- Council, *see* Synod
- Coup 127, 161, 173; *see also* Rebellion
- Criteria; *see also* Recognition, State
- of recognition 17, 19, 213–215, 217
  - of statehood 9, 215, 217
- Datation as a mode of recognition 65, 97, 99–100, 102
- De facto, De iure, *see* Government, Recognition, Independence
- Democracy 4, 19–21, 29, 158–166, 169, 173–174, 177–179, 182, 190, 191, 214; *see also* Elections
- People's ~, Popular ~ 179, 197–201, 203, 210
- Détente (Cold War) 22, 197–201, 204–208, 210
- Dictatorship, *see* Authoritarianism
- Diplomats 18, 140, 141, 145, 150, 160, 161, 178, 180, 182, 184, 188, 200, 207; *see also* Consulate, Embassy, Envoys
- Division, Partition 4–5, 12, 20, 73, 75, 83, 112, 119–120; *see also* Treaty
- of the Merovingian kingdoms 72
  - of the Carolingian kingdom (768) 57
  - of the Carolingian empire (806) 91
  - of Worms (839) 81–82, 95, 119
  - of Aachen (842) 95
  - of Lotharingia (855) 71, 76
  - of Provence (863) 85
  - of Meersen (870) 75, 84–104, 115–117, 119–120
  - of the Habsburg empire (planned in 1915) 165
  - of post-war Germany (1945) 177, 193–194
- Doctrine; *see also* Approach
- of recognition 8–9, 15, 18–20, 142–146, 212–213, 214, 217, 221
  - Gelasian ~ 97
  - Stimson ~ 218
  - Halstein ~ 4
  - of convergence 199
  - Brezhnev ~ of limited sovereignty 32, 197, 201
- Effectiveness 9, 149, 152, 213, 217–222; *see also* Criteria
- Elections 1, 19, 163, 183, 188, 189, 191; *see also* Democracy
- Embassy, Permanent representation 11, 27, 39, 47, 73, 171, 179, 181, 183, 191–193; *see also* Consulate, Diplomats, Envoys
- of the United States in Petrograd (1917) 160
  - of the United States in Russia (1933) 174
  - Indian military mission in West Berlin 179–184



- Indian office in West Germany 183–186, 192
- High commissioner of India in the United Kingdom 178, 188
- Indian agency and embassy in China 179–181
- East German ~ in China 191, 193
- East German trade mission and consulate in India 194
- Empire 3, 5, 19, 23
  - Seleucid ~ 8, 10, 27–48
  - Roman ~ 4, 10, 14, 27–48
  - Islamic Califate 11, 71
  - Byzantine ~ 3, 12, 64–70, 71, 110
  - Carolingian ~ 3–4, 12–13, 49–70, 71–122
  - Holy Roman ~ 15, 123–136
  - Spanish and Portuguese colonial ~ 5, 137–156
  - Spanish Habsburg ~ 138
  - of Brazil 153–155
  - British ~ 8, 141
- Entity, *see* State
- Envoys, Diplomatic envoys 11–13, 24, 27, 29, 35, 37, 39, 41, 42, 44, 47, 67, 140; *see also* Diplomats, Embassy
  - Jewish ~ to Rome (–161) 37, 39, 42, 44
  - Roman ~ in Syria (–161) 41
  - Papal ~ to the Franks (751) 55
  - Spanish ~ to Charlemagne (777) 66
  - from Tunisia, Jerusalem and Bagdad to Charlemagne (794) 67
  - from Jerusalem to Charlemagne (800) 69
  - from Michael I to Charlemagne (812) 68
  - to Louis the German (858) 79
  - from Louis the German to emperor Louis II (859) 84
  - from the Lotharingians to Charles the Bald (869) 85
  - from Louis the German to Charles the Bald (869) 87
  - from Hadrian II to Charles the Bald (870) 90
  - from Charles the Bald to Rome (870) 93
  - from Engelberga to Charles the Bald and Louis the German (875) 104–105
  - from Louis the German to Charles the Bald (876) 111
  - from Savoy to the peace conference of Westphalia (1648) 131
  - from France, Catalonia and Portugal to the peace conference of Westphalia (1648) 133
  - from Basel to the peace conference of Westphalia (1648) 135
  - from the Dutch Republic to European countries (1608–1648) 139
  - from Portugal to the peace conference of Westphalia (1648) 140
  - from Brazil to Buenos Aires (1821) 145
  - from Colombia to Europe (1821) 147–148
  - from Colombia to other Spanish–American governments (1821) 149
  - from Colombia to the United States (1822) 147, 154
  - from Spain to Washington (1822) 147
  - from Brazil to the United Kingdom (1822, 1824) 154
  - from the United States to anti-Bolshevik military forces (1917–1918) 168
  - from the Bolsheviks to the Versailles peace conference 169–170
  - from the United States to the Bolshevik representatives at Stockholm (1919) 171
  - from the United States to the Bolsheviks in Petrograd (1919) 172
  - from France to the Helsinki Conference 200
  - between Romania and France 200, 207
- Friendship 11, 27, 68–69, 98, 101, 105, 148, 152, 160, 167, 180; *see also* Alliance
  - between the Romans and the Jews 11, 37, 39, 41–45, 47
- Frontiers, *see* Borders
- Gifts, Diplomatic gifts 67, 93, 105–107, 113, 126
- Government, de facto government 6, 13, 16, 19, 145, 147, 156, 163, 164, 169, 172, 190, 216

- Hegemony 5, 9, 14, 21, 66, 139
- Independence 11, 14–16, 21, 31, 123;  
*see also* Autonomy, Doctrine
- De facto ~ 142, 148, 155, 187, 219
  - of Jewish Palestine 10–11, 389–39, 46
  - of the Netherlands 124–125, 140–141
  - of Portugal 128, 139–141
  - of the Swiss Confederacy 129–130, 134
  - of Lorraine 131
  - of Savoy 131–132
  - of Colombia, Argentina and Mexico 142–156
  - of India 177–181, 187
  - of Romania 196, 202, 204, 207, 209, 220
- Intervention, military ~ 19–20, 143, 150, 156, 159, 202, 216
- of Rome in the East 38, 43–46
  - of Louis the German in the West 76, 79
  - of the Western powers in Russia 168–173
- Invasion 18, 19, 22, 75–84, 114–117, 119, 217
- Ius gentium 11, 17, 29, 35; *see also* Law of nations
- Law 7, 29, 75; *see also* Ius gentium, Order
- of nations 16, 18, 29, 141–142, 148, 153, 155
  - Basic ~ (1949) 183
  - International ~ 2–3, 7–11, 16–19, 23, 27, 133, 135, 136, 137, 141, 144, 151–152, 178, 211–213, 215, 218, 221
  - Natural ~ 17, 80, 82–83, 93, 99, 119, 138, 154
- League of Nations 21, 175, 179, 187, 217, 218
- Legation, Legate, *see* Diplomats, Envoys
- Mediator 1, 10, 37, 41, 114; *see also* Arbitration
- Mission, *see* Embassy
- Negotiations 6, 15, 34, 41, 86, 117–118, 120, 145, 160, 162, 164, 166–167, 170, 207, 219
- of Meerssen (870) 97, 101–102
  - of Westphalia (1640–1648) 14–15, 124, 126, 132–134
  - of Hispanic America with Spain (1820–1822) 148–150, 152
- Neutrality 21, 134, 190, 192–193, 211
- Nobility, *see* Aristocracy
- Non-alignment 179, 188, 192, 194
- Oaths 11, 24, 36, 71, 110, 112, 114–117, 121;  
*see also* Alliance, Treaty
- over the Jewish–Roman alliance 42–43
  - of Tassilo of Bavaria 52–53
  - Strasburg ~s (842), *see* Alliance
  - of the Treaty of Verdun (843), *see* Treaty of Verdun
  - of Aachen (870) 94
- Office, *see* Embassy
- Opinion, public ~ 6, 126, 163, 173, 182
- Order; *see also* Community, Society, System
- International ~ 1, 3–5, 8–9, 11, 14–18, 20, 23–24, 75, 120, 125, 135, 142, 159, 167, 198, 215
  - International ~ of the Spanish era 4
  - International ~ of the French age 4
  - Soviet ~ 196–197, 202, 204, 208
- Organization, international ~ 21, 29, 75, 211, 216; *see also* League of Nations
- North Atlantic Treaty Organization (NATO) 207
  - Organization of the American States (OAS) 9, 19, 213
- Pact, *see* Alliance, Treaty
- Partition, *see* Division
- Peace, *see* Treaty
- Permanent representation, *see* Embassy
- Power (as a synonym of State) 3, 5, 11, 12, 39, 43, 46, 154, 198, 201–203, 209
- Colonial ~ 181, 190, 193
  - New ~ 3, 6, 18, 23, 39
  - Super~ 5, 21, 46, 177, 215
  - World ~ 15, 33, 37
- Pragmatism 6, 178–180, 182; *see also* Realism
- Protection 9, 12, 17, 46, 103, 110, 131
- over the Church 56, 65, 67, 80, 107, 119
  - French ~ over Catalonia 129, 133
  - British ~ over Hispanic America 150
  - American ~ over the Russian People 167

- Realism, Realpolitik 6, 10, 74, 87, 94–95, 100, 119–121, 155, 157, 184, 188–189;  
*see also* School
- Rebellion 12, 103, 220
- of the Jewish ethnos against the Seleucid 37–45
  - against Charles the Bald 76–77, 118
  - of Bohemia (1618) 123, 125
  - of the Netherlands (1568), *see* War, Dutch war for independence
  - of Portugal against Spain 133, 139–141
  - of Catalonia, Andalusia, Sicily and Naples against Spain 128–129, 133
  - of the Fronde against Louis XIII of France 127
  - of the United States against the United Kingdom 141, 156
  - of Hispanic America against Spain 137
  - February Revolution in Russia 157
  - Bolshevik Revolution in Russia 160
  - Hungarian revolution (1956) 201
  - Prague Spring (1968) 200–201, 206
- Recognition
- De facto ~ 144, 147, 189, 190
  - De iure ~ 16, 144, 147, 189, 190
  - Internal ~ 12, 24
- Regime, *see* Government, de facto ~
- Reordering 2, 5, 7, 14–16, 23, 72–73, 109, 112, 137
- Reputation 39, 44, 46, 107
- Requirements, *see* Criteria
- Revolution, *see* Rebellion
- Right
- of conquest 4, 142
  - of rebellion 4
  - Human ~s 4, 10, 19, 29, 198, 200, 202, 206, 209, 214, 219
- Sacre, Anointing 65, 69, 81–83, 85, 87–89, 109, 119
- School
- English ~ 215–217, 219
  - Realist ~ 216; *see also* Realism
- Self-determination 165, 178, 179, 184, 186
- Society; *see also* Community, Order, System
- Anarchical ~ (Hedley Bull) 215
  - International ~ 3, 6, 9, 10, 213–220, 222
  - Christian international ~ 219, 221
  - International ~ of civilized States 4, 144, 219, 221–222
  - Global international ~ 219
- Sovereignty 3, 12, 14, 16, 17, 22, 24, 31, 32, 34, 73, 109, 123, 131, 135–136, 140–141, 144–146, 155, 156, 166, 193, 197, 201, 216, 220; *see also* State
- Popular ~ 4, 15, 137, 142, 155, 204, 208, 220
  - Conditional or limited ~ 183, 186; *see also* Doctrine, Brezhnev ~
  - Swiss ~ 135
  - Dutch ~ 139
  - of the United States 141–142
  - of the Hispanic–American countries 147–148, 151, 153
  - of Russia 166
  - of West and East Germany 177–178, 186
- Succession 16, 57, 73–75, 78, 80, 119, 137, 139, 143, 144
- of Charles Martel 51, 55
  - of Lothar II (869) 84–87, 89, 96, 99, 102–103, 111, 114–115
  - of Louis II of Italy (870) 104–109, 111, 116–117
- Synod 12–13, 59–60, 92–93, 96–97
- of Nicea (781) 66
  - of Frankfurt (794) 66–67
  - Frankish ~s of 813 62
  - of Quierzy (858) 77, 79–81
  - of Savonnières (859) 82–83
  - of Attigny (870) 97
  - of Ponthion (876) 108–112, 116
  - of Ravenna (877) 111
- System; *see also* Community, Order, Society
- International ~ 14, 17, 20–21, 34, 124, 132–133, 136, 137, 143, 150, 155, 216–218
  - of States (Hedley Bull) 216
- State (and synonyms of ~); *see also* Government, Power, Regime
- The concept of the modern ~ as confronted to ancient societies 2–5, 10, 15–16, 27–36, 63–64, 72–73, 123

- ~hood 7, 9, 13, 17, 24, 32, 34, 64, 178, 211–212, 214–215
- ~-building 72, 123, 211, 222
- Limited ~ 24, 32
- Nation~ 27–30, 47
- Unfinished ~ 128
- Polity 6
- Political organisation 35
- Sovereign authority 10
- Sovereign entity 2, 3, 4, 8, 10–12, 14–16, 23, 24, 72, 137, 153
- Sovereign people 137
- Sovereign power 13
- Sovereign unit 23, 141
- Political entity 3, 4, 28, 32, 129, 216
- Symploke 28, 33
  
- Territory 9–10, 17, 18, 22, 142, 146, 152, 155, 214, 217, 220–222
- Threat 2, 5–6, 42, 46, 49, 53, 64–65, 72, 86, 101, 108, 131, 171
- of excommunication or damnation 83, 90–93, 95–96
- Internal and external ~ 197–210
- Trade, Traders 141, 148, 150, 152, 171, 182–185, 188–189, 190–191, 194; *see also* Agreement
- Treaty, Pact, Convention 11–13, 21–22, 24, 31, 35–36, 141, 149, 152, 156, 162, 178, 186; *see also* Agreement, Alliance, Division, Oath, Conference
- between the Jewish ethnos and the Romans 37–45
- of Verdun (843) 13, 71, 73–74, 78, 81–83, 89–93, 94–95, 98–99, 109, 115–116, 121
- ~s of the Carolingian confraternity 72, 74, 77, 79, 82, 85, 87, 89, 91–92, 95, 100, 102, 109, 115–116, 119–121
- of Basel (1499) 130, 134
- of Nürnberg (1542) 131
- ~s of Westphalia, ~s of Münster and Osnabrück (1648) 3–4, 14–15, 17, 123–136, 140–141
- Spanish–Dutch ~ (1648) 124
- of the Pyrenees (1659) 131, 133
- of Lisbon (1668) 129, 140
- of Paris (1783) 142
- between Colombia and Peru (1821) 149
- of recognition of Brazil (1825) 153
- of London (1915) 165
- of Brest–Litovsk (1918) 161–163, 167
- of San Francisco (1951) 186
- Basic ~ (1972) 194
- Briand–Kellogg Pact (1928) 217, 219
- Montevideo convention (1933) 212, 214, 215
- Charter of the United Nations *or* Charter of San Francisco (1945) 219
- Charter of Paris (1990) 214
  
- Unification 4, 33, 128, 193–194
- United Nations 4, 29, 191, 214, 219
  
- Visit
- of de Gaulle to Bucarest and of Ceausescu to Paris (1968–1970) 8, 22, 201
- of Ion Ghorghe to France (1971) 207
- of Brezhnev to Bucarest (1976) 209
- of Giscard d’Estaing to Bucarest and of Ceausescu to Paris (1979–1980) 210
  
- War 1, 6, 13, 19, 73, 76, 79, 94, 96, 108, 125, 211
- ~s of Charles Martel 49
- ~s of Charlemagne 63–66
- Carolingian civil ~ (840–843) 71, 78, 84, 96, 116
- between Charles the Bald and Louis the Younger (876) 116–117
- Swiss ~ (1499) 130
- Dutch ~ for Independence, Eighty years ~ (1568–1648) 124, 126, 138, 220
- Thirty years ~ (1618–1648) 14–15, 123–136
- Franco–Spanish ~ (1635–1659) 126, 128–129
- American ~ of Independence (1775–1783) 220
- English–American ~ (1812) 143
- Hispanic–American ~s of Independence (1810–1825) 152
- First World ~ 20, 157–169, 187
- Russian civil ~ 156, 171, 174
- Chinese civil ~ 179–180

- Second World ~ 21, 30, 73, 174-175, 182, 197, 222
- Cold ~ 3, 10, 20-22, 158, 174, 177, 178, 197-210, 222
- Greek civil ~ (1946-1949) 177
- First Kashmir ~ (1947-1948) 177
- Syrian civil ~ 1