

Cahiers du CEFRES

N° 25, Les politiques étrangères des Etats satellites de l'URSS

Antoine Marès (Ed.)

Jindřich DEJMEK

Quelques données fondamentales sur la politique étrangère et la diplomatie de la Tchécoslovaquie dans les années 50 et 60

Référence électronique / electronic reference :

Jindřich Dejmek, « Quelques données fondamentales sur la politique étrangère et la diplomatie de la Tchécoslovaquie dans les années 50 et 60 », Cahiers du CEFRES. N° 25, Les politiques étrangères des Etats satellites de l'URSS 1945-1989 (ed. Antoine Marès).

Mis en ligne le / published on : mars 2010 / march 2010

URL : http://www.cefres.cz/pdf/c25f/dejmek_2001_diplomatie_tchecoslovaque.pdf

Editeur / publisher : CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE

<http://www.cefres.cz>

Ce document a été généré par l'éditeur.

© CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE



Quelques données fondamentales sur la politique étrangère et la diplomatie de la Tchécoslovaquie dans les années 50 et 60

Jindřich Dejmek (Prague)

L'histoire de la politique étrangère de la Tchécoslovaquie socialiste n'a guère à ce jour – exception faite du retentissement qu'eurent à l'étranger les événements de 1968-1969 – aiguë l'intérêt des historiens. Avant 1989, il n'était pas possible, pour nombre de raisons – idéologiques et surtout pratiques –, de faire une étude pragmatique de cette problématique, encore que certaines tentatives de description factuelle furent faites dans la seconde moitié des années 60¹, puis de nouveau dans les années 80². L'historien qui entreprend d'étudier cette question après le rétablissement de la démocratie se heurte à une somme d'obstacles *matériels* et *méthodologiques* qu'il ne pourra aplanir que progressivement, en acquérant, entre autres, de l'expérience sur ce terrain. Si nous faisons abstraction des évidentes limites temporelles qui ne permettent pas encore d'avoir accès aux documents administratifs de la seconde moitié du régime précédent, les questions concernant la structure du pouvoir de l'État communiste restent un problème majeur, que complique encore sa soumission quasi totale aux objectifs de Moscou. Le rôle des appareils partisans, dont celui de la section des affaires étrangères des comités centraux des PC concernés, ainsi que le lien avec le centre soviétique amènent nécessairement le chercheur à adopter une approche professionnelle différente. Celui-ci ne peut pas se limiter (contrairement à l'historien qui travaille sur la politique étrangère d'un État démocratique, par exemple la Première république tchécoslovaque) à l'étude des actes administratifs en provenance du ministère des Affaires étrangères (MAE) ; il lui faut également analyser les dossiers des structures partisans concernées, qui – au moins sur certains aspects de la politique extérieure de l'État – jouaient un rôle dominant. En outre, on ne peut se pencher sur l'activité de la diplomatie des petits alliés ou satellites de l'URSS sans prendre en compte la politique soviétique et ses objectifs, ce qui complique de nouveau considérablement le travail de collecte de données précises, car il ne faut pas oublier la difficulté rencontrée pour consulter les archives soviétiques et la nature des écrits soviétiques historiques et des informations rendues publiques sur l'après-1945, qui étaient dépendantes des points de vue idéologiques, et ce dans une beaucoup plus large mesure que pour les travaux concernant la problématique des décennies précédentes. Ce problème ne peut être compensé par les travaux des soviétologues occidentaux, qui dépendent eux-mêmes tant de l'accessibilité aux sources que des points de vue politiques des auteurs. Il découle de tout cela que les historiens tchèques (et les autres) sont confrontés à un problème de recherche dont l'étude ne fait que commencer.

1.

Les lignes directrices de la politique étrangère de la Tchécoslovaquie dite démocratique populaire (ou, mieux, communisante) furent de fait mises en place – sous la forme d'une alliance avec l'Union soviétique – pendant la guerre par le biais du fameux traité

¹ Cf. certains travaux de K. Kořalková, J. Šedivý, A. Šnejdárk et bien d'autres, qu'il est impossible de citer ici.

² Cf. le recueil *Medzinárodné aspekty vývinu svetovej socialistickej sústavy v päťdesiatych rokoch*. Bratislava 1988 ; pour en savoir plus sur l'esprit de l'époque qui les a vus naître, à défaut de l'essence même de la chose : I. Brož, S. Suja, *Zahraničná politika ČSSR. Príspevok k boju za socializmus, mier a uvoľnenie*. Bratislava 1981 ; M. Štefaňák (dir.) : *Zahraniční politika ČSSR*. Praha 1983, etc. Toutefois, ni l'historiographie tchèque ni son homologue slovaque n'a jamais travaillé à une synthèse photographique et objective comparable à celle qu'élabora sur ce thème, à propos de la Pologne, W. Kowalski à la fin des années 80.

d'amitié et d'entraide de décembre 1943. Les modalités d'application de ce document mettent très nettement au jour, dès le court intermède de la Troisième République (1945-1948), l'étroitesse de la marge de manœuvre du petit État coincé « entre l'Ouest et l'Est », mais bien plus encore entre *l'Allemagne et la Russie*, pour reprendre les termes d'Edvard Beneš, bien que pour diverses raisons l'aboutissement en fût l'inclusion de la République tchécoslovaque dans le bloc soviétique naissant. Parallèlement, les liens émergents de Prague avec d'autres nouvelles « démocraties populaires » d'Europe centrale et orientale, auxquels s'ajoutèrent différents facteurs (dont le durcissement de la « question allemande » dans la politique des grandes puissances), scellèrent de facto, malgré les efforts répétés de la diplomatie tchécoslovaque pour maintenir des relations équilibrées avec l'Occident démocratique, le choix politique de Prague avant même le putsch communiste. C'est une des raisons pour lesquelles les actions initiées par le premier chef communiste de la diplomatie tchécoslovaque, Vladimír Clementis³, ne marquèrent aucune rupture avec l'activité diplomatique menée auparavant par le palais Černín. Les traités d'amitié signés avec la Bulgarie et la Roumanie au printemps et à l'été 1948 en sont une parfaite illustration⁴, qui furent préparés à l'époque de Jan Masaryk (et sous la houlette du président Beneš) et dont la version définitive et les derniers détails furent négociés par les diplomates de « l'école bourgeoise ». Mais *l'esprit* de ces nouvelles alliances changea très vite et de façon radicale, tant du fait de la mise en place de systèmes staliniens durs dans les pays d'Europe centre-orientale que du fait de l'atmosphère de plus en plus tendue engendrée par une guerre froide alors à son apogée. Clementis, intellectuel de gauche bien que réel libre-penseur, dut bientôt se convaincre qu'il ne satisfaisait en rien aux conceptions soviétiques de diplomatie effacée du pays allié.

Nous le savons aujourd'hui, Moscou éprouvait une grande méfiance à l'égard du nouveau ministre des Affaires étrangères, voire de l'animosité⁵, sentiments qui se reportaient sur l'ensemble de la diplomatie post-bourgeoise du seul véritable allié volontaire de l'URSS en Europe centrale et orientale. Or Staline – ce que montrera très vite sa politique à l'encontre de la Yougoslavie – ne réfléchissait pas en termes d'alliance, mais d'obéissance totale des pays de fait satellites ; il n'y avait évidemment pas place, dans cette conception, pour un allié, aussi soumis soit-il, qui continuait de réfléchir et d'agir en toute indépendance et de plein droit. Le ministère pragois des Affaires étrangères – et en premier lieu son chef – ne tarda pas à s'en rendre compte.

Quelques semaines après la prise du pouvoir par les communistes, les premières « coupes claires » – mais non les dernières – furent effectuées au sein du personnel de la diplomatie tchécoslovaque. Il est à l'heure actuelle très difficile d'évaluer le pourcentage d'employés démocratiques du MAE et de représentants diplomatiques qui furent « neutralisés » immédiatement après février par les organes concernés et de savoir combien d'entre eux – surtout à l'étranger – restèrent quelque temps encore dans les services du nouveau gouvernement Gottwald (le maintien en fonction du président Beneš jusqu'en juin 1948 joua là un rôle non négligeable) ; il est également difficile de savoir combien de cadres moyens restèrent à leurs postes avec l'espoir d'en « réchapper ». Pour ce qui est des

³ Une littérature assez riche cerne la personnalité de Clementis ; entre autres ouvrages : *Slovenský biografický slovník*, tome I, Martin 1986, p. 375-376, auquel il convient d'ajouter certaines études nouvelles, parmi lesquelles celles de Š. Drugo et de J. Čierný. Quasiment tous les auteurs qui travaillent sur ce sujet se sont par la suite intéressés à ses activités au ministère des Affaires étrangères (surtout entre 1945 et 1948), par exemple P. Prokš, D. Čierna-Lantayová, E. Ivaničková, etc., mais il manque encore une monographie sur les années 1948-1950, lorsqu'il était à la tête de ce ministère.

⁴ Le traité tchécoslovaque-bulgare de coopération et d'entraide fut signé le 23 avril 1948, son équivalent tchécoslovaque-roumain le fut le 21 juillet 1948.

⁵ V. Moulis, *Podivné spojenectví. K československo-sovětským politickým a hospodářským vztahům mezi dubnem 1945 a únorem 1948*. Praha 1997, p. 77 et suiv.

ambassadeurs en poste dans les principaux grands États occidentaux, seul resta en place celui de Londres, le socio-démocrate Bohuslav Kratochvíl, qui servit le régime jusqu'au début des années 50, époque où il fut limogé sans justification. Les autres (au premier rang desquels J. Slávik, à Washington, et J. Nosek, à Paris) démissionnèrent, souvent avec fracas, dès mars 1948. En mai 1948, le professeur Jiří Horák, ambassadeur à Moscou, fut remplacé par le communiste Bohuslav Laštovička, ce qui illustre le changement d'« esprit » de l'alliance que nous avons évoqué plus haut. Cet esprit, qui reposait jusque-là, entre autres, sur l'idée d'une coopération slave, prit une dimension « de classe » et devint le reflet de la conception communiste du pouvoir. Dans les premières années du nouveau régime, ce changement d'esprit épargna la structure du personnel du ministère. Furent envoyés, pour remplacer la plupart des titulaires démissionnaires à l'étranger, d'autres intellectuels de gauche (prosoviétiques), dont A. Hoffmeister (ambassadeur à Paris), ainsi que quelques spécialistes, tel l'économiste Vl. Outrata (ambassadeur aux États-Unis). Clementis nomma ambassadeurs à certains postes moins stratégiques des hommes de l'avant-février, et nombre de postes, au siège du ministère, furent occupés par des fonctionnaires de son entourage. Par exemple, dès 1945 entrèrent au MAE R. Bystrický, V. Hajdu et d'autres. La composition de la diplomatie tchécoslovaque rappelait donc - jusqu'au début des années 50 - plus le service des Affaires étrangères de la Pologne des années 1945-1947 que, par exemple, la diplomatie de la « nouvelle » Yougoslavie, qui fut restructurée de haut en bas à 90 % après la guerre.

Il semble cependant que Clementis ait, à la tête de la politique étrangère, globalement continué dans la même voie que celle suivie les années précédentes, qu'il s'agisse de la question allemande (qui amena même, au début, un approfondissement de la coopération avec Varsovie et, jusqu'en 1948, avec Belgrade) ou du renforcement des alliances bilatérales avec les autres démocraties populaires, dont la mise en place dura - du fait d'importantes complications dans les relations tchécoslovaque-hongroises - jusqu'en avril 1949. Cette année 1949 marqua de ce point de vue, et à bien des égards, un tournant décisif, et pas uniquement sur le plan des relations avec Moscou et ses alliés (à cette date déjà transformés, selon les desiderata de J. V. Staline, en une configuration uniforme de pays satellites). La dénonciation quasi simultanée de l'alliance avec la Yougoslavie et la reconnaissance officielle de la République démocratique allemande, en octobre 1949, symbolisèrent parfaitement la transformation définitive, au plan *extérieur*, du système d'alliances apparemment multilatérales des « démocraties populaires » en un bloc dirigé exclusivement par les Soviétiques. Les activités des pays satellites furent ensuite totalement soumises aux objectifs de la politique extérieure de Moscou, qu'il s'agisse de la question allemande, des relations avec l'Occident en général ou d'autres problèmes de politique mondiale tels que l'Extrême-Orient, etc. Clementis ne pouvait guère jouer le rôle que l'on attendait de lui, puisqu'il s'était déjà opposé aux opinions unilatérales de Moscou. S'y l'on ajoute à cela l'aversion que la direction du PCT éprouvait à son endroit, on ne peut s'étonner du sort qui lui fut réservé en mars 1950⁶.

2.

Les trois années qui suivirent la récusation de Clementis marquèrent à tous points de vue le plus fort déclin de la diplomatie tchécoslovaque d'après guerre. La Tchécoslovaquie

⁶ V. Clementis fut officiellement limogé de la direction du MAE le 11 mars 1950 ; il fut emprisonné l'année suivante puis, après un procès monté de toutes pièces l'accusant de collusion avec un prétendu centre de conspiration anti-étatique, il fut exécuté. Il est intéressant de noter que les diplomates britanniques alors en poste à Prague pensaient que - encore ministre - Clementis avait pour « ambition de suivre Tito » dans sa politique indépendante, ce qui lui coûta la vie. Cf. les notes du ministre des Affaires étrangères A. Eden lors d'une réunion du gouvernement Churchill le 4 décembre 1952, PRO London, CAB 128/1952, book 25.

changea beaucoup et devint un véritable satellite de l'Union, dirigé par les agents du parti et une multitude de conseillers dans les différents segments du pouvoir et de l'économie, et la direction partisane de l'État eut tôt fait, sous la houlette de Klement Gottwald, de s'adapter au rôle qui lui était dévolu. Selon le président (et ses successeurs), seuls les liens avec Moscou⁷ revêtaient une importance primordiale, les autres relations internationales de l'État passant au second plan, ce qui théoriquement reléguait les services extérieurs dans un rôle de figuration. À cela s'ajoutait la défiance a priori (évoquée plus haut) de Moscou à l'égard de la diplomatie tchécoslovaque, qui entraîna – entre autres facteurs – des « dégraissages » quasi permanents dans les rangs des services diplomatiques en 1950 et 1951. Jusqu'au début des années 50 les limogeages concernèrent non seulement l'écrasante majorité des fonctionnaires qui avaient œuvré sous E. Beneš et J. Masaryk et avaient échappé au « nettoyage » de l'après-février⁸, mais également la plupart des spécialistes et intellectuels de gauche qui avaient rejoint la diplomatie après « mai » ou après « février ». Le summum fut atteint avec les condamnations de certains fonctionnaires du MAE dans différents procès qui se déroulèrent entre 1950 et 1952⁹, soit en relation avec Clementis, soit pour des liens avec la Yougoslavie de Tito¹⁰, avec « la conjuration sioniste », etc.

Le vice-Premier ministre du gouvernement d'A. Zápotocký, Viliam Široký, devint ministre des Affaires étrangères ; c'était un communiste slovaque (et adversaire de Clementis) qui avait été député du PCT avant 1938 et avait organisé, sans grand succès d'ailleurs, pendant la guerre, la résistance en Slovaquie. Il était beaucoup plus expérimenté dans la lutte contre toute sorte de « -istes » au sein du Parti communiste que dans la direction de l'appareil diplomatique. En outre, il considérait le ministère comme un simple tremplin au service de son ascension dans la hiérarchie du pouvoir, ce qui se concrétisa partiellement lorsqu'il devint (après la mort de Gottwald) Premier ministre. Il est indubitable que cette attitude – ainsi que d'autres circonstances intérieures et extérieures – se répercuta sur les activités et l'état de sa charge. Les déclarations publiques de Prague sur les questions relevant de la politique européenne ou mondiale (la « question allemande », la guerre de Corée, les relations Est-Ouest, etc.) se faisaient ni plus ni moins l'écho des prises de position du MAE de Moscou.

Le seul succès notable de la politique étrangère de Široký fut la déclaration tchécoslovaque-est-allemande du 25 juin 1950, dans laquelle les deux parties affirmaient n'avoir aucun contentieux territorial et où le gouvernement est-allemand de Berlin reconnaissait l'irrévocabilité du transfert des Allemands¹¹. Bien que ce document (comme le traité de Görlitz sur le problème de la frontière Oder-Neisse) revêtît indéniablement une certaine importance en ce qu'il créait une jurisprudence internationale, il fut exploité à Prague à des fins de propagande, même si quelques inflexions anti(ouest)allemandes faisaient preuve

⁷ Cf. K. Kaplan, *Mocní a bezmocní*. Toronto 1989.

⁸ L'un des derniers hauts fonctionnaires du MAE à être limogé, fin 1950, fut V. Rejholec, qui avait été dans les années 30 chef de cabinet au MAE et après 1945 chef du service « R ». Lui « survécut » très brièvement un intime de Beneš, J. Skalický, jadis premier ambassadeur tchécoslovaque en Lituanie puis auprès du gouvernement d'exil polonais, et qui remplit après 1945 la fonction de chef du protocole diplomatique. Il fut écarté du MAE une première fois en 1949, mais il put ensuite enseigner dans les cours de diplomatie consulaire organisés par le ministère. Il fut définitivement limogé fin 1951.

⁹ Un témoignage accablant en est offert par les célèbres mémoires d'A. London, *Doznání (L'Aveu)*. Praha 1969. Il convient de préciser que le premier ambassadeur tchécoslovaque en RDA, O. Fischl, fut exécuté.

¹⁰ La preuve a été faite que les organes de la StB se sont procuré les listes de tous les employés du MAE qui avaient été « liés » à cette affaire ; celles-ci ont permis de procéder aux arrestations, ou plutôt de lancer la répression. Voir les fragments de matériel miraculeusement conservés et décrivant les préparatifs du procès contre les diplomates restés après 1945 /!!!/ en contact avec les diplomates yougoslaves, Archives du ministère des Affaires étrangères (AMAE), Secrétariat général (SG), 1945-1954, dossier n° 155.

¹¹ Cf. par exemple V. Hajdu, L. Líska, A. Šnejdársek, *Německá otázka 1945-1963. Dokumenty a materiály*. Praha 1964, n° 77.

d'une certaine rationalité¹². Cela dit, les résultats tangibles de la politique tchécoslovaque s'arrêtent là. L'état de l'appareil diplomatique illustre d'ailleurs ce déclin. Entre 1950 et la fin de 1954 ne furent ouvertes que trois nouvelles ambassades (en Birmanie, en Corée du Nord et au Pakistan), tandis que de nombreuses représentations diplomatiques furent fermées en Amérique latine et également en Europe occidentale. La structure du personnel diplomatique d'après guerre fut totalement anéantie et elle ne parvint ensuite à – relativement – se stabiliser que dans la seconde moitié des années 50, ce qui ne manqua pas de se répercuter sur la qualité (et la quantité) des documents produits par les administrations de cette époque.

Lorsque, en janvier 1953, Široký (qui moins de deux mois plus tard fut nommé Premier ministre et le resta dix ans et demi) fut remplacé par Václav David, personne ne se doutait que cet homme plutôt fade dirigerait (au moins nominalement) la diplomatie tchécoslovaque pendant plus de quinze ans. Cet homme relativement jeune avait certes joué un rôle assez actif au sein de la résistance communiste (il avait même été, à la fin de la guerre, membre du Conseil national tchèque), mais sa seule expérience dans le domaine de la politique étrangère avait été d'appartenir à la commission des Affaires étrangères du Parlement d'avant février, où il avait toujours défendu la conception rigide de l'alliance avec l'URSS qui était celle des communistes. C'est lui, dont l'un des successeurs affirme sans doute injustement qu'il avait eu besoin d'un interprète lors des négociations de Moscou, qui était dorénavant chargé d'incarner la Tchécoslovaquie – bien entendu en tant que fidèle allié de Moscou.

3.

Nous savons relativement peu de choses sur la personne de David et sur son poids réel dans la conduite du ministère¹³. Mais, étant donné sa carrière précédente, il apparaît qu'il était loin d'égaliser, tant sur le plan de la culture générale qu'au niveau de l'expérience ou de la capacité d'initiative, certains de ses partenaires d'autres États communistes, tels Adam Rapacki¹⁴ ou Janosz Pétér. S'il est vrai que la diplomatie tchécoslovaque a connu, sous sa houlette, une certaine renaissance professionnelle – surtout après 1965 – et que la politique étrangère a été plus active, Prague n'en resta pas moins, par rapport à l'autonomie dont firent preuve la Pologne et plus tard la Roumanie, dans l'ombre de Moscou jusqu'à la fin des années 60¹⁵.

Les débuts de l'activité du nouveau chef de la diplomatie tchéco-slovaque, entre 1953 et 1955, continuaient de fait dans la droite ligne de la pratique initiée au début des années 50,

¹² On peut considérer comme certain que le chancelier Konrad Adenauer n'excluait pas, au moins jusqu'au milieu des années 60, toute possibilité de révision des frontières existantes, bien que cela concernât avant tout la frontière germano-polonaise. Pour plus de détails, se reporter à H. P. Schwartz, *Adenauer. I. Der Aufstieg*. Stuttgart 1986, p. 945 et suiv.

¹³ Il est assez paradoxal de constater que sa personne ne fait l'objet que de quelques courts articles dans diverses encyclopédies, par exemple dans le *Příruční slovník k dějinám KSČ*, I, Praha 1964, p. 121 ; la seule évocation plus consistante que nous pouvons trouver dans les documents publiés est un ensemble de discours qu'il prononça lors de visites d'État, à l'ONU ou à l'Assemblée nationale, discours qui sont dispersés dans le recueil *Dokumenty k zahraniční politice ČSR* (que nous abrègerons en *DČSZP*), qui paraîtra à partir de 1954, sans doute à sa demande. L'historien ne peut que regretter que David (qui remplit de 1971 à 1986 la fonction de président de la Chambre du peuple de l'Assemblée fédérale) ait emporté dans sa tombe, le 10 janvier 1996, sa sans doute très riche expérience de la politique et de la diplomatie d'après guerre...

¹⁴ Cf. l'excellente étude de ses activités par P. S. Wandycz, « Adam Rapacki and the Search for European Security », in : G. Graig – F. Lowenheim (éd.), *The Diplomats 1939-1979*. Princeton 1995, p. 289-318.

¹⁵ En 1966, J. D. Beam, ambassadeur américain à Prague, arriva à la conclusion qu'il était impossible d'appliquer le programme de la « main tendue » en Tchécoslovaquie, du fait des positions prises par le président Novotný et le gouvernement d'alors ; cf. J. D. Beam, *Multiple Exposure : An American Ambassador's Unique Perspective on East-West Issues*. New York 1978, p. 152.

à savoir l'absolue suprématie des relations avec Moscou, qui étaient évidemment pilotées par les organes du parti. Rien ne changea non plus au niveau des points de vue adoptés en politique étrangère, qui étaient la « copie conforme » des positions soviétiques, comme le montrent les tout premiers discours de David à l'ONU, en septembre 1953, dans lesquels il s'en prend violemment à J. F. Dulles¹⁶, pour n'en citer qu'un. Une légère évolution extérieure commençait toutefois à se faire sentir. En septembre 1954, le palais Černín envoya à six États ouest-européens et à la Yougoslavie une note sur la nécessité d'une entente collective dans le cadre du problème allemand, toujours sans solution¹⁷. Cette démarche représentait la plus importante initiative de la diplomatie tchécoslovaque depuis 1948. Deux mois plus tard, celui qui n'était plus un acteur du parti mais le Premier ministre représenta l'État à la conférence de Moscou, au cours de laquelle furent édictés les principes d'un traité multilatéral d'entraide qui fut signé au mois de mai de l'année suivante à Varsovie¹⁸.

Naturellement, la diplomatie tchécoslovaque continua de défendre en tous points (et de reproduire la plupart du temps) la politique soviétique. Mais – et ce fut définitif à partir de l'automne 1956 – les relations avec Moscou devaient reposer, comme le stipulaient les déclarations, au moins formellement « sur des bases de complète égalité en droits et de respect de l'intégrité territoriale »¹⁹, bien que l'écrasement soviétique du soulèvement hongrois, en cette année 1956, eût considérablement relativisé cette déclaration d'intention. Le fait que la diplomatie tchécoslovaque ait réussi à ce moment-là à régler certains problèmes jusque-là latents au sein même de son propre camp, par exemple la question des frontières avec la Pologne²⁰, est éloquent. Mais la politique pragoise essayait déjà de trouver un modus vivendi avec l'Autriche²¹ et avec la République fédérale d'Allemagne²². La diplomatie tchécoslovaque ne parvint toutefois pas – malgré des tentatives répétées – à résoudre quelques importants problèmes dans le domaine particulier des relations avec la RFA, ainsi que nous le verrons ultérieurement. Mais la diplomatie tchécoslovaque recommença pourtant à développer une activité plus soutenue, et ce hors du cadre restreint de l'Europe du bloc soviétique, ce qui se traduisait non seulement par une intensification des relations avec certaines démocraties dites populaires en Asie, mais aussi et surtout par une activité dans les pays dits en développement, dont l'une des manifestations les plus marquantes fut la livraison d'armes à l'Égypte en 1955-1956. S'y greffa une réorganisation des services extérieurs : au cours de la seconde moitié des années 50 le ministère des Affaires étrangères ouvrit quatorze nouvelles ambassades, principalement en Asie et en Afrique²³, et quatorze autres ambassades furent créées dans les années 60²⁴. S'ensuivit logiquement – et indéniablement – une certaine

¹⁶ Cf. le discours de David du 24 septembre 1953, *DČSZP*, 1954, p. 25 et suiv.

¹⁷ *DČSZP 1945-1960*. Praha 1962, n° 75, p. 409-412.

¹⁸ *Id.*, n° 62, p. 322-327.

¹⁹ J. Šedivý, *Dvacet let čs.-sovětské spojenecké smlouvy*. Praha 1964, p. 109-111.

²⁰ Le principe d'un accord sur la question des frontières entre Prague et Varsovie fut établi lors de la visite du Premier ministre V. Široký dans la capitale polonaise en juillet 1957. L'accord sur le tracé définitif des frontières fut finalement signé à Varsovie le 13 juin 1958.

²¹ Cf. le message personnel du Premier ministre V. Široký au chancelier J. Raab en date du 14 juin 1956, qui prônait des contacts personnels entre les chefs d'État et de gouvernement.

²² L'une des premières avancées dans ce sens fut une lettre de V. Široký au chancelier Konrad Adenauer, le 1^{er} juillet 1958, qui proposait, entre autres choses, d'établir des relations diplomatiques entre les deux pays et une reconnaissance mutuelle de l'intégrité territoriale. Un message similaire avait déjà été adressé au président du Bundestag E. Gerstenmaier par le président de l'Assemblée nationale Z. Fierlinger. Cf. *DČSZP 1945-1960*. Praha 1962, n° 80 et 84.

²³ Ces représentations diplomatiques se situaient en Bolivie, au Ghana, en Guinée, en Indonésie, en Irak, au Japon, au Cambodge, en Mongolie, en Nouvelle-Zélande, en Grèce, au Soudan, en Tunisie et au Vietnam. Cf. *Oficiální styky a diplomatická zastoupení Československa v cizině a cizích zemích v Československu 1918-1973*. Praha 1974.

²⁴ Entre 1960 et 1968 furent ouvertes des ambassades en Algérie, au Chili, au Kenya, en Colombie, au Congo, à Cuba, en Libye, au Mali, au Nigeria, en Somalie, en Tanzanie, au Togo, au Zaïre et en Zambie.

stabilisation (ainsi qu'une professionnalisation) de l'appareil diplomatique tchécoslovaque. À la charnière des années 50 et 60 commencèrent à émerger des rangs des diplomates tchécoslovaques quelques dirigeants certes liés à l'appareil d'État, mais néanmoins comparables, sur le plan professionnel, à leurs homologues d'autres pays (citons, entre autres, les ambassadeurs Jiří Hájek²⁵, Karel Kurka, Václav Pleskot, Vilém Pithart²⁶ et Ján Bušniak²⁷, qui incarnèrent, pendant la décennie suivante, la Tchécoslovaquie socialiste et dont certains seront amenés à jouer un rôle déterminant pendant le Printemps de Prague). À partir des années 60, les diplômés de l'Institut moscovite des relations internationales furent de plus en plus nombreux dans les rangs des « fonctionnaires moyens », mais ils n'accédèrent aux fonctions dirigeantes qu'au cours de la période suivante.

Le domaine dans lequel se manifesta le plus éloquemment, dès la seconde moitié des années 60, la capacité d'initiative de la diplomatie dirigée par David fut l'approche du problème allemand, qui fut la question dominante des années 60. L'évolution de l'Allemagne revêtait un caractère quasi existentiel pour la Tchécoslovaquie – comme d'ailleurs pour la Pologne. Des intérêts spécifiques étaient en jeu dans la relation à Bonn comme dans le cadre du bloc soviétique, ce qui n'échappait d'ailleurs pas – au moins formellement – à Moscou, qui ne manqua pas de nouer des liens diplomatiques soviéto-(ouest)allemands. Prague tenta également, pendant la seconde moitié des années 50, de normaliser ses rapports avec l'Allemagne de l'Ouest, sur la base, évidemment, d'une reconnaissance inconditionnelle de la configuration géopolitique existante, mais, pour de nombreuses raisons, ses initiatives n'aboutirent pas. Les Affaires étrangères de Bonn (qui, sous la houlette d'Adenauer, n'étaient pas totalement opposées à l'idée d'une révision des frontières, surtout avec la Pologne) commencèrent à admettre la non-validité des accords de Munich, mais pas selon l'interprétation tchécoslovaque de non-validité *ex tunc*. En outre, les gouvernements de Bonn relativisèrent ce point de vue en apportant un soutien appuyé aux organisations d'expatriés qui visaient de fait à la désintégration territoriale de la Tchécoslovaquie et de la Pologne. Cette attitude apportait de l'eau au moulin des campagnes de propagande communiste mettant en garde contre la menace ouest-allemande et légitimait, aux yeux d'une large frange de la population, l'union militaro-politique avec Moscou qui restait la pierre angulaire de la politique étrangère de Prague.

Le protocole du 27 novembre 1963, qui était le prolongement du fameux accord de décembre 1943, est à cet égard symptomatique. Une partie de son préambule affirme de façon éloquente que « l'un des deux États souverains qui ont été créés sur le territoire de l'ancien empire allemand, à savoir la République démocratique allemande socialiste, a choisi la voie de la paix et œuvre pour assurer la sécurité en Europe », affirmation qui implique nécessairement l'inverse à propos de l'autre État allemand²⁸. L'évolution immédiate des relations tchécoslovaque–(ouest)allemandes semblait vouloir confirmer cette argumentation idéologique. Lorsque, peu avant la signature de ce protocole, la partie tchécoslovaque subordonna la création de représentations commerciales bilatérales à Bonn et à Prague à la « dénonciation » préalable et rétroactive des accords de Munich, elle essuya un refus de la part de la RFA²⁹, et la République tchécoslovaque se retrouva, dans ses relations avec Bonn, au dernier rang des pays satellites de l'Union soviétique. Il semble que ce soit cette

²⁵ Jiří Hájek fut ambassadeur en Grande-Bretagne (1955-1958), puis représenta la délégation permanente auprès de l'ONU, à New York, entre 1962 et 1965. Ses mémoires restent à ce jour l'un des rares témoignages sur le fonctionnement de la diplomatie tchécoslovaque à cette époque ; cf. J. Hájek, *Paměti*. Praha 1997, chapitres 8 et 10.

²⁶ Vilém Pithart – qui fut le premier ambassadeur à Belgrade après 1948 – contribua largement à la fin de la brouille avec la Yougoslavie, où il fut en poste de 1956 à 1960 ; il fut ambassadeur en France de 1966 à 1969.

²⁷ Ján Bušniak fut ambassadeur en Chine entre 1957 et 1960, puis, de 1962 à 1966, ambassadeur en Italie.

²⁸ Se reporter au texte paru dans : *DČSZP*, p. 338-339.

²⁹ J. Krasuski, *Historia R. F. N.* Warszawa 1987, p. 406-407.

expérience qui ait ensuite incité la diplomatie pragoise à revoir sa position vis-à-vis de Bonn, bien qu'entre temps d'autres contingences fussent venues s'ajouter à ces problèmes, dont le rejet soviétique – d'ailleurs prévisible – du plan dit des forces nucléaires multilatérales de l'OTAN, qui aurait dans les faits permis à Bonn de disposer de l'arme nucléaire³⁰.

L'ironie de l'histoire a voulu que ce soit au moment où entra en fonction à Bonn un gouvernement jusque-là opposé à la situation établie après la guerre que fut mis en place un nouveau cadre – plus précis – des liens juridico-internationaux entre les trois pays satellites les plus concernés par la question des relations avec la RFA. En décembre 1966, le socialiste Willy Brandt fut nommé chef de la diplomatie fédérale dans le gouvernement de Kiesinger ; son parti avait abandonné, au début des années 60, tout programme de révision territoriale³¹. Brandt put alors esquisser la nouvelle Ost-Politik qu'il développa lorsqu'il devint chancelier, moins de trois ans plus tard, et qui fut à l'origine (surtout dans le domaine des relations germano-polonaises et germano-soviétiques) de la plus grande *détente* jamais observée. Mais personne, à Prague ou dans d'autres capitales, ne pouvait alors le deviner, et cette politique mit la diplomatie soviétique sous pression. La crainte se manifesta de voir déstabiliser le front uni du « camp soviétique », lequel fut percé par les relations diplomatiques que nouèrent alors Bonn et Bucarest³².

L'historiographie devra un jour éclaircir les détails de la genèse des nouveaux traités conclus entre Prague, Varsovie et Pankow. Quoi qu'il en soit, le texte du nouveau traité tchécoslovaque-polonais signé le 1^{er} mars 1967, lors de la visite du président Novotný en Pologne, satisfaisait au mieux les intérêts concrets de la Tchécoslovaquie puisqu'il stipulait, en son article 6, que les accords de Munich « avaient abouti sous la menace d'une guerre d'agression » et qu'ils « étaient donc dès l'origine nuls et nonavenus, avec toutes les conséquences y afférentes »³³. La partie tchécoslovaque rendait la monnaie de sa pièce à la Pologne avec l'article 7 sur l'intangibilité « des frontières étatiques existantes » ; en outre, le texte du traité – différent en cela du protocole tchécoslovaque-soviétique déjà évoqué – non seulement louait l'amour de la paix de la RDA, mais s'en prenait nommément au « militarisme et au revanchisme ouest-allemands », idées qui furent reprises dans les discours de Novotný et de Gomulka prononcés à Varsovie. Deux semaines plus tard, cette orientation, qui s'opposait à Bonn en défendant l'existence de l'État est-allemand, fut confirmée par un nouveau traité polono-est-allemand et – ce qui est important pour nous – par le traité tchécoslovaque-est-allemand du 17 mars 1967. Celui-ci reprenait, dans le paragraphe 7, la définition des accords de Munich tels que présentés dans le document tchécoslovaque-polonais ; en contrepartie, le signataire tchécoslovaque, d'une part, reconnaissait à Berlin-Ouest un statut d'« entité politique particulière » (art. 8), d'autre part admettait que « la reconnaissance de l'existence de deux États allemands souverains et la normalisation de leurs relations » était un phénomène « répondant aux besoins de sécurité en Europe »³⁴.

Bien que la diplomatie tchécoslovaque dût revoir à la baisse ses prétentions sur l'invalidité *ex tunc* des accords de Munich et ne plus en faire un préalable à toute relation avec la RFA (d'ailleurs, une représentation commerciale bilatérale fut mise en place sans accord sur ce problème), il est certain que les accords de mars 1967 confortèrent, en créant une jurisprudence internationale, le point de vue tchécoslovaque sur cette question vitale pour le pays. La diplomatie tchécoslovaque inclut d'ailleurs un article d'une teneur identique sur les accords de Munich, « imposés par la menace d'une guerre d'agression », et « sur leur

³⁰ Cf. notes dans : A. A. Gromyko (dir.), *Dějiny diplomacie. IV/2*. Praha, p. 31 et suiv.

³¹ Cf. par exemple K. STERN, *Brandt*. Reinebeck 1988, particulièrement le chapitre V.

³² Les relations diplomatiques entre la Roumanie et la RFA furent nouées en janvier 1967 à l'occasion de la visite du chef de la diplomatie roumaine C. Manescu ; cf. *Chronological History of Romania*, Bucuresti 1974, p. 386.

³³ Se reporter au texte paru dans : *DCSZP* 1967, p. 53-54.

³⁴ *DCSZP* 1967, n° 2-3, p. 65-66.

invalidité initiale, avec toutes les conséquences y afférentes » dans les traités signés entre avril et août 1968 avec d'autres pays satellites – Bulgarie, Hongrie et Roumanie³⁵ –, bien que pour eux l'article sur l'intangibilité des frontières n'eût pas la même importance que pour la Pologne et la RDA. Une question reste à étudier : quel rôle a joué, lors de la préparation de ces documents, la capacité de négociation des mandataires tchécoslovaques présents sur place et quel rôle « de médiateur » – plus que probable – a joué la diplomatie soviétique.

Ce nouvel ensemble de traités entre petits alliés de Moscou représenta, par ses « clauses anti-Munich », l'un des plus grands succès formels de la diplomatie dirigée par Václav David, bien qu'il ne tardât pas, sur le fond (par exemple l'engagement à défendre l'intangibilité des frontières des États), à apparaître dans toute son absurdité lorsque quatre des cinq signataires de ces traités participèrent directement, en août 1968, à l'agression organisée contre leur propre allié. Mais cela est un autre problème...

4.

Un des signes annonciateurs du Printemps de Prague perceptible au niveau des affaires étrangères tchécoslovaques fut la nomination de Jiří Hájek au poste de ministre des Affaires étrangères du nouveau gouvernement d'Oldřich Černík, en avril 1968. Ce socialiste, juriste et historien, homme de gauche, était déjà à cette époque un diplomate expérimenté ayant une bonne connaissance de l'Occident et des mécanismes de fonctionnement de l'ONU, mais la diplomatie professionnelle qu'il supervisait fut, dans l'épreuve de force qui allait décider du destin de la tentative de communisme réformateur tchécoslovaque, reléguée au second plan par la politique internationale des hautes instances du parti³⁶.

La politique de Hájek reposait évidemment sur le postulat d'une Tchécoslovaquie socialiste ancrée dans le bloc de l'Est, mais néanmoins partenaire à part entière et actrice de ses relations avec les autres pays³⁷. Or le rôle bientôt dévolu au palais Černín – dès le printemps 1968 – fut, selon les termes du vice-ministre Ján Pudlák, « d'assurer les arrières du processus en cours »³⁸, alors que les diplomates ne tardèrent pas à être dépassés par les responsables politiques communistes, comme le prouve la tournure prise par tous les sommets, à commencer par celui de Dresde.

La tâche de cet aperçu ne peut être de rendre compte de la politique étrangère de Prague en 1968, qui a été au cours de cette dernière décennie un centre d'intérêt considérable dans le cadre de l'étude de ce phénomène de rupture. Il n'en reste pas moins que les diplomates, tant professionnels que partisans, n'avaient pas pensé un seul instant que leurs propres alliés pourraient agresser la Tchécoslovaquie et qu'ils n'y étaient pas préparés. Ainsi que l'écrivit lui-même Hájek des années plus tard, les responsables de la politique tchécoslovaque étaient arrivés à la « la conclusion qu'à Moscou priorité était donnée à une politique avec laquelle une intervention militaire – d'ailleurs impensable du point de vue des intérêts du socialisme – aurait été en totale contradiction C'est pourquoi ils avaient mis sur la patience et la persévérance pour convaincre leurs partenaires que leurs craintes et leurs doutes

³⁵ Le nouveau traité tchécoslovaque-bulgare d'amitié, d'entraide et de coopération fut signé à l'occasion de la visite de T. Jivkov le 26 avril 1968 ; cf. *DČSZP* 1968, n° 4, p. 91-93. Le traité tchécoslovaque-hongrois fut signé à Prague par les Premiers ministres O. Černík et J. Fock le 13 juin de la même année, pendant la visite de J. Kádár. Le dernier fut signé – une semaine seulement avant l'agression soviétique –, à nouveau à Prague, par le président L. Svoboda et le président du Conseil national N. Ceausescu ; cf. *DČSZP* 1968, n° 8, p. 272-274.

³⁶ Ce qui ressort d'ailleurs d'un recueil de documents récemment publié : J. Navrátil, J. Vondrová (éd.), *Mezinárodní souvislosti československé krize 1967-1970*. Tomes I et III, Praha 1996-1997.

³⁷ Cf. la déclaration de programme du gouvernement, en date du 24 avril 1968, citée notamment dans J. Hájek, 1968, *Mezník dějin...* Praha 1994, p. 23.

³⁸ J. Hájek, *Paměti*, p. 267.

étaient dépourvus de fondement... »³⁹. Cette conviction est d'ailleurs illustrée par la situation au ministère des Affaires étrangères en cette nuit fatale du 20 au 21 août, où n'étaient présents à Prague ni le chef de la diplomatie ni son premier adjoint, tout étant entre les mains du second adjoint, Václav Pleskot. Il n'en reste pas moins que la diplomatie tchécoslovaque (et le président Svoboda, qui s'employa les jours suivants à infléchir le cours de la diplomatie) a apparemment joué un certain rôle dans l'annulation du premier scénario d'agression soviétique.

Le 21 août, les ambassadeurs tchécoslovaques en poste dans les métropoles des États alliés s'élevèrent, sur instructions de Prague, contre l'« occupation par la force », protestation dont prirent connaissance les diplomates tchécoslovaques et les gouvernements de nombreux autres États⁴⁰. Le cas tchécoslovaque fut immédiatement inscrit à l'ordre du jour du Conseil de sécurité de l'ONU, d'abord grâce au délégué auprès de cette instance, J. Mužík, ensuite sur demande du ministre Hájek lui-même, qui avait difficilement réussi à gagner New York en passant par la Yougoslavie et par Vienne. Son discours du 24 août apporta un démenti au mensonge des Soviétiques, qui prétendaient avoir envoyé les armées à la demande du gouvernement de Prague⁴¹, mais sonna le glas de la résistance diplomatique à l'occupation. Quoique le télégramme de V. Pleskot traduisît indubitablement la vérité des faits lorsqu'il affirmait que « l'examen par l'ONU de l'occupation de la République socialiste tchécoslovaque... a conclu à la nécessité, en plus de l'opposition unanime du peuple à l'intérieur du pays, de faire pression depuis l'extérieur sur les forces d'intervention... »⁴², un second examen de l'agression fut retiré de l'ordre du jour du Conseil sur requête tchécoslovaque par respect des accords de Moscou⁴³. Ce problème quitta alors la sphère diplomatique pour gagner les coulisses du parti en résultèrent les deux décennies suivantes...

5.

Naturellement, la diplomatie tchécoslovaque subit elle aussi les conséquences de l'échec du processus de réforme. Jiří Hájek fut contraint de remettre sa démission à la mi-septembre 1968 et fut remplacé en janvier 1969 par Ján Marek, un cadre de la nomenclature du Parti communiste slovaque. Ce personnage accéda à la fonction de chef de la diplomatie pragoise après avoir travaillé comme fonctionnaire agricole et être finalement devenu directeur des usines de magnésite ; entre-temps, il avait rempli diverses fonctions dans le Corps des chargés de mission⁴⁴ et doit sa place dans leurs annales à deux opérations. Tout d'abord, c'est sous sa direction que fut rédigé le nouvel accord tchécoslovaque-soviétique signé en mai 1970 à Prague lors de la visite de Leonid Brejnev⁴⁵ : il s'inscrit totalement dans la doctrine dite brejnévienne de souveraineté limitée des États socialistes. Ensuite, et surtout, il procéda à un « nettoyage » en profondeur de son ministère qui toucha tous les éléments « antisocialistes », c'est-à-dire les personnes qui manifestaient d'une manière ou d'une autre leur désaccord avec l'invasion soviétique. Les conséquences de cette opération furent le limogeage (ou, dans le meilleur des cas, la dégradation) de la plupart des hauts

³⁹ J. Hájek, 1968, p. 58.

⁴⁰ *Mezinárodní souvislosti*, II, n° 145.

⁴¹ *Mezinárodní souvislosti*, II, n° 162.

⁴² *Mezinárodní souvislosti*, II, n° 167.

⁴³ *Idem*, n° 172.

⁴⁴ Ce n'est pas un hasard si l'une de ses notices biographiques les plus complètes est présentée dans l'édition traduite du *Diplomaticheski slovar* soviétique, tome II, Moscou 1971, p. 246-247.

⁴⁵ Cf. le texte (et les discours prononcés à cette occasion) dans : *Dokumenty československé zahraniční politiky* 1970, n° 5, p. 125-129.

fonctionnaires⁴⁶ et le remplacement de presque tous les titulaires en poste à l'étranger, dont une grande partie fut ensuite à son tour exclue du MAE⁴⁷. Même si ces fonctionnaires – à la différence de ce qui se passa dans les années 50 – ne furent pas accusés de crimes, on ne peut douter que ce procédé eut des conséquences qui se firent à nouveau sentir au niveau des affaires courantes et des dossiers en instance. Le coup d'arrêt donné à ce processus, qui doit être mis à l'actif du nouveau ministre B. Chňoupek⁴⁸ – lequel prit ses fonctions en décembre 1971 –, relève de l'étape suivante de l'histoire tchécoslovaque.

Traduit du tchèque par Carole Paris-Formánek

⁴⁶ Le cas des deux vice-ministres d'alors suffit à s'en convaincre, qui occupèrent – après l'adoption des lois portant création de la fédération – les fonctions de secrétaires d'État dans la nouvelle structure administrative. V. Pleskot, secrétaire d'État dans le deuxième gouvernement de Černík, fut « déplacé » au poste d'ambassadeur en Algérie, où il resta jusqu'à son départ à la retraite. Son successeur, J. Kurka (qui n'occupa ce poste que pendant quatre mois, car la fonction de secrétaire d'État fut abolie en janvier 1970), fut provisoirement nommé ambassadeur à Pékin puis placé au poste de directeur de l'Institut des relations internationales.

⁴⁷ C'est ainsi, par exemple, que furent limogés les ambassadeurs tchécoslovaques qui avaient été en poste dans les pays occidentaux en 1968, à savoir V. Pithart (en France) et K. Duda (aux États-Unis). Seul ce dernier retrouva un poste après 1989 : il fut le dernier ambassadeur « fédéral » à Washington. Selon D. Chňoupek, la purge de Marek entraîna le limogeage de plus de la moitié des fonctionnaires de base.

⁴⁸ B. Chňoupek, *Memoáre in claris*. Bratislava 1998, pages 33 et suiv.