

Cadres et limites de la politique étrangère de petits États – exemple de la République slovaque

Radovan Gura

Faculté des Sciences politiques et des Relations internationales

Université Matej Bel

Banská Bystrica, Slovaquie

radovan.gura@umb.sk

Résumé — Même au début de la troisième décennie du XXI^e siècle, l'État reste l'acteur le plus important du système politique mondial et, principalement par l'orientation et la mise en œuvre de sa politique étrangère, il influence l'environnement dans lequel il opère. Cependant, tous les États du système ne sont pas également puissants, grands ou influents. Le texte décrira le rôle d'un petit État (République slovaque) dans les relations internationales et les possibilités, mais aussi les limites, de son action active sur la structure des relations internationales.

Mot-clés — politique étrangère, petit État, République slovaque)

I. INTRODUCTION¹

La politique étrangère est la manière dont l'État se comporte dans l'environnement international. Il s'agit d'une activité fondamentale de l'État, à travers laquelle l'État entre dans des relations internationales et met en œuvre tous les types de coopération internationale. Nous entendons le commerce, la coopération dans le domaine de la sécurité, de la culture, des questions environnementales, mais aussi le développement et l'aide humanitaire ou d'autres activités. Le texte propose de présenter et d'analyser brièvement les points de départ théoriques de base de la recherche du terme « politique étrangère », les déterminants fondamentaux de sa formation, et nous tenterons de souligner les cadres et les limites des petits États dans la conceptualisation de cette politique.

II. LA POLITIQUE ETRANGERE EN THEORIE

L'État reste encore aujourd'hui l'acteur central des relations internationales, même si d'autres types de nouveaux acteurs internationaux apparaissent dans le système politique mondial. L'ensemble du système international est structuré autour de l'État. La politique étrangère est donc nécessairement au cœur de toute réflexion sur les relations internationales.

Par la politique étrangère, l'État tente de répondre au comportement des autres acteurs internationaux du système et généralement d'influencer l'environnement international afin qu'il reste inchangé s'il lui est favorable, ou s'efforce de le transformer lorsqu'il apparaît défavorable pour la réalisation de ses objectifs. Du point de vue américain, la politique étrangère est considérée comme les activités menées par le gouvernement afin de préserver les aspects souhaités de l'environnement

international ou de modifier les aspects indésirables. Ces activités doivent être réfléchies et leur initiative intentionnelle. La politique étrangère n'est pas un comportement aléatoire et sa mise en œuvre repose sur un certain calcul [1]. En d'autres termes, à travers la politique étrangère, l'État tente au moins de maintenir sa capacité d'influencer l'environnement en dehors de son territoire, s'il ne parvient pas à augmenter cette capacité. "La politique étrangère est une forme spécifique de comportement des États au sein du système international, c'est-à-dire envers un État, un groupe d'États ou tous les États du monde, mais aussi envers les acteurs non étatiques opérant au sein du système », écrit Plechanová [2]. L'auteure ajoute en outre que « le but de ceux qui décident des attitudes ou des actions de l'État à l'égard de l'extérieur est soit de modifier d'une manière ou d'une autre l'environnement qui l'entoure, soit de le maintenir inchangé, soit de modifier d'une manière ou d'une autre les règles ou les structures au sein du système international. » [2]. Dans le Dictionnaire de la diplomatie, Pancraccio [3] définit la politique étrangère comme « l'art de gérer les relations d'un État avec un autre État. C'est une façon de les gérer. Ce sont les principes, les tendances générales, les principaux objectifs de l'activité de l'État en dehors de ses frontières. » À notre avis, la définition énoncée est limitative, car l'auteur ne considère pas d'autres acteurs du système que les États. Lidák [4] a résumé les définitions de la politique étrangère de plusieurs auteurs et est parvenu à la généralisation selon laquelle il s'agit de « l'activité de l'État visant à créer les conditions d'existence les plus favorables, c'est-à-dire par rapport aux autres États, mais aussi aux autres acteurs des relations internationales, en ce qui concerne sa sécurité intérieure et sa prospérité » [5].

La recherche du terme « politique étrangère » révèle une grande diversité dans les concepts et les points de vue des auteurs. Chez Stein [6], nous pouvons lire qu'il s'agit du comportement de l'État, par lequel il réagit aux inquiétudes concernant son existence. L'auteur Holsti [7] perçoit la politique étrangère comme des orientations, des engagements et des actions qui caractérisent le rôle national de l'État.

Chez d'autres auteurs, nous retrouvons une vision doctrinale de la politique étrangère, c'est-à-dire qu'il

¹ Ce texte est publié dans le cadre du projet VEGA n° 1/0661/23.

s'agit des principes qui régissent les actions des gouvernements dans certaines circonstances. Citons par exemple la doctrine de Monroe, de Truman, de Hallstein ou de Brejnev. Chez d'autres auteurs, on constate une vision de la politique étrangère à travers des engagements acceptés et garantis par des traités internationaux, ou encore comme une certaine cohérence des actions et des décisions prises au quotidien par la structure bureaucratique de direction de l'État [8].

Si nous voulons résumer ces définitions, nous pouvons arriver à la conclusion que la politique étrangère est un ensemble de principes, d'orientations, de programmes, d'accords, d'institutions et d'activités qui caractérisent les relations de l'État avec les autres États. Le domaine de la politique étrangère, contrairement à d'autres domaines politiques, n'est pas défini par un problème ou un objectif. Sa conception est une décision du gouvernement, de l'élite politique de l'État, qui s'applique au-delà des frontières du territoire sur lequel le pouvoir politique exerce ses pouvoirs. Cependant, il est difficile pour le gouvernement de contrôler l'effet de cette décision, puisque la politique est mise en œuvre au-delà des frontières de l'État. Dans le système mondial, cette décision entraîne les réactions des autres acteurs du système qui en sont affectés. La politique étrangère doit respecter la nature objective de l'environnement dans lequel elle opère. Le gouvernement ou l'élite politique qui prépare les décisions de politique étrangère au nom de l'État, s'il agit de manière rationnelle, doit connaître cet environnement, respecter ou utiliser les lois du fonctionnement de l'environnement.

A. Déterminants de la conceptualisation de la politique étrangère de l'État

1) Elite politique et son idéologie

Selon le droit constitutionnel national de plusieurs pays et le droit public international, les principaux créateurs de la politique étrangère sont les détenteurs du pouvoir exécutif central de l'État. Il n'y a pas d'exceptions à cette règle. Même dans les États confédérés, où les gouvernements régionaux ont parfois plus de pouvoir que le gouvernement central, la politique étrangère est dirigée par les dirigeants du gouvernement central. Dans les régimes autoritaires, la politique étrangère est décidée par le chef de l'État. Dans les monarchies constitutionnelles et les républiques parlementaires démocratiques, les décisions sont prises par le premier ministre (ou son équivalent : chancelier, premier ministre) et son cabinet, car ce sont eux qui sont les véritables détenteurs du pouvoir exécutif. Dans les régimes présidentiels démocratiques, les décisions de politique étrangère sont prises par le président. Dans les systèmes démocratiques semi-présidentiels, le président est le principal créateur de la politique étrangère, mais sur certaines questions, il doit bénéficier du soutien du premier ministre. Outre l'exécutif, le parlement participe également au processus décisionnel, par exemple dans les démocraties

parlementaires, car dans la plupart des cas, la constitution oblige les gouvernements à soumettre certaines des décisions adoptées aux chambres au vote [9].

En bref, la stratégie de politique étrangère est formulée par le gouvernement ou l'élite politique au pouvoir. Du point de vue de la psychologie politique, les prédispositions personnelles des hommes politiques entrent également dans le processus décisionnel.

2) Géographie

Trois aspects fondamentaux déterminent l'existence de l'État. C'est une question de population, de territoire et de souveraineté. L'aspect du territoire est un élément primordial conditionnant la formation de la politique étrangère de l'État, car il est le plus stable. Cependant, cet aspect affecte aussi directement deux autres déterminants de la politique étrangère, comme l'histoire de l'État et son potentiel économique.

« La géographie sélectionne pour chaque État spécifique ses voisins (amis ou ennemis) et aide souvent les politiciens à déterminer la frontière de l'État » [10]. En lien avec l'aire géographique, il faut souligner son influence sur la classification de la taille des États que l'on identifie dans les relations internationales, notamment au regard de leur potentiel de puissance. En termes de superficie, les petits États ont un potentiel de puissance fondamentalement inférieur à celui des États moyens ou grands, de sorte que leur politique étrangère doit être rationnelle et respectueuse de cette puissance. Comme nous l'avons mentionné, l'ambition du gouvernement est également importante lors de la conception de l'orientation de la politique étrangère, qui peut supprimer ou mettre l'accent sur les indicateurs géographiques de son État. La géographie de l'État compte.

3) Économie

La question des aspects géographiques du territoire de l'État est directement liée à un autre déterminant important de la politique étrangère, à savoir son potentiel économique. Le territoire de l'État lui-même offre ou n'offre pas à ses habitants des ressources minérales ou d'autres richesses naturelles. Dans le même temps, la capacité de la population à exploiter ce potentiel et à accroître la capacité économique de l'État dépend des capacités de la population.

L'objectif principal de la construction de la structure économique de l'État est la capacité d'utiliser le territoire, la main-d'œuvre, le capital et la capacité de production du pays. Les activités économiques de l'État comprennent également la répartition de la richesse économique produite, la consommation, le bien-être public, l'amélioration du niveau de vie des citoyens, etc.

4) Histoire et expérience historique

Un autre déterminant que nous souhaitons souligner est l'histoire de l'État, ou en d'autres termes l'expérience

historique. Cet élément cache les relations avec les États voisins, les amitiés et les aversions, ainsi que les approches et le comportement de l'État dans l'environnement international. Il faut aussi se rendre compte que la politique étrangère est l'action de l'État vers l'extérieur, au-delà de ses frontières, envers d'autres acteurs, partenaires qui ont eux aussi une certaine expérience historique. Réévaluer l'histoire, les relations bilatérales ou simplement les actes accomplis jusqu'à présent n'est pas aussi simple qu'il y paraît. Dans le domaine de la politique étrangère, c'est encore plus spécifique, car elle requiert une certaine prudence, une compréhension adéquate de la nature approfondie de la politique étrangère, car elle constitue une tentative d'évaluer les hypothèses et les intentions des acteurs à la lumière du présent. La politique étrangère est aussi une réévaluation des interactions, ainsi que de tout ce qui les a précédées et accompagnées. Les actions des États sont ainsi inscrites dans la mémoire historique de nos partenaires comme un certain héritage historique [11].

Chaque action de l'État et les décisions prises en matière de politique intérieure ou étrangère sont surveillées et partagées par les autres acteurs du système. L'application ou la violation des normes, le respect de l'ordre convenu, l'acceptation des valeurs ou leur suppression se reflètent dans les actions de nos partenaires à notre égard. Le respect ou la sous-estimation des obligations internationales de l'État se reflète donc naturellement dans ses autres relations dans le système politique mondial.

5) *Intérêt national*

L'État tente d'affirmer ses intérêts subjectifs dans le système des relations internationales. « L'intérêt national » est devenu le concept fondamental des intérêts rationnellement définis de l'État. Compte tenu de l'importance accordée à l'intérêt national de la littérature, il est surprenant qu'il soit rarement défini avec plus de précision. Son indétermination n'est pas le résultat de l'absence de tentatives pour le définir, mais au contraire, elle est le résultat de la multiplicité et de la diversité de ces tentatives [12].

La question de l'intérêt national est abordée par de nombreux auteurs, théoriciens et hommes politiques (Bacon, Hobbes, Spinoza, de Saint-Pierre, Rousseau, Talleyrand, Churchill, Morgenthau et autres), pour les besoins de notre texte nous nous limiterons à affirmer que l'intérêt national repose sur les valeurs et le patrimoine national, le potentiel moral et intellectuel de la société. On peut également affirmer que l'intérêt national combine tous les déterminants présentés ci-dessus, à savoir la géographie, l'histoire, l'économie, mais cela dépendra en fin de compte de l'orientation idéologique des représentants politiques de l'État, de la manière dont ils interpréteront l'intérêt national en notions de politique étrangère.

III. LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE PETITS ÉTATS

Lorsqu'on étudie l'évolution du système politique mondial, on peut également observer le changement dans le développement de l'État en tant qu'acteur du système. Dans le cadre des recherches sur le rôle des petits États dans le système, il est possible d'affirmer que leur existence dans le système est perçue différemment selon les périodes de développement du système. Les petites et fortes cités-États jouaient un rôle important dans les relations internationales dans l'Antiquité et au Moyen Âge, lorsque le commerce, c'est-à-dire les relations économiques, était leur moteur et augmentait leur potentiel économique [13]. Au XIX^e siècle, le modèle centralisé de l'État-nation s'est consolidé et les cités-États fortes ont disparu. La « petitesse » de l'État était perçue comme négative. Les petits États n'étaient pas de grandes puissances et n'étaient pas non plus impliqués dans les négociations du Congrès de Vienne. Leur existence était perçue comme un facteur d'instabilité, susceptible d'entraîner les grandes puissances dans des conflits par le jeu des alliances [14]. Ce n'est qu'après la création de la Société des Nations en 1919 que le rôle des petits États dans la sécurité collective et la stabilité internationale a été pris en compte.

Une vision des petits États et de leur capacité à façonner leur politique étrangère est également possible du point de vue des théories des relations internationales.

En fait, un État n'est qualifié de « petit » que par rapport à un autre « plus grand ». Cependant, il existe un large éventail de critères pour évaluer la comparaison entre les « grands » et les « petits » États. Dans la littérature académique, on trouve de nombreux travaux sur ce sujet, mais la catégorisation est aussi le résultat de jeux politiques.

Aux fins de cette contribution, nous n'aborderons pas en détail les différents paramètres d'évaluation et de comparaison ou les approches de recherche dans le domaine des petits États. Nous nous limiterons à affirmer que, du point de vue de la politique étrangère de l'État, le comportement de politique étrangère des petits États est limité par des indicateurs géographiques, sécuritaires ou institutionnels. La constatation souligne l'importance des objectifs fondamentaux de la politique étrangère de l'État, que nous considérons comme sa survie, le maintien de son indépendance politique et de son intégrité territoriale.

A. *Cadres et limites de la politique étrangère de la République slovaque*

La République slovaque a été créée le 1^{er} janvier 1993 et, en tant qu'État souverain doté d'une personnalité juridique, elle est devenue un nouvel acteur du système politique mondial. En raison de ses prédispositions géographiques, il a été inclus dans la catégorie des petits États, de sorte que le potentiel économique du pays correspondait à ses indicateurs géographiques.

Avec la dissolution du bloc socialiste, la république a perdu certaines garanties sécuritaires et économiques

résultant de la coopération au sein du système socialiste. C'est pourquoi il était naturel pour un petit État de formuler une politique étrangère basée sur l'expérience historique dans l'espace géopolitique dans lequel se trouvait la nouvelle république. Les dirigeants politiques de l'État recherchaient de nouvelles garanties de sécurité et de développement économique au sein des groupes d'intégration existants en Europe, c'est-à-dire, au sein de l'Alliance de l'Atlantique Nord et de l'Union européenne. De plus, dans l'esprit de la transformation politique intérieure des institutions du niveau fédéral au niveau national, du point de vue de la politique étrangère, la priorité a été donnée à la construction ou à l'achèvement de la construction des institutions de politique étrangère, c'est-à-dire du ministère ainsi que du réseau des missions diplomatiques à l'étranger [15].

Au début de la formation de l'orientation de la politique étrangère de la République slovaque, plusieurs options et propositions étaient discutées. En raison de sa position géopolitique en Europe centrale, l'idée populaire était que la Slovaquie soit un "pont entre l'Est et l'Ouest", ce qui définirait la Slovaquie comme un pays n'appartenant pas clairement au bloc de l'Est ou de l'Ouest, mais formant un canal de communication entre les deux parties de l'Europe (Selon le Mouvement pour une Slovaquie démocratique). La deuxième orientation possible de la politique étrangère de la Slovaquie, envisagée dans les années 1990, était la neutralité à l'instar de la Suisse (vision des représentants du Parti national slovaque), ou l'effort pour obtenir des garanties par le biais d'accords bilatéraux (comme dans la période entre deux guerres). L'intégration euro-atlantique n'était que la troisième voie possible envisagée pour la Slovaquie à la fin du XXe siècle.

L'absence d'un consensus social et politique clair ainsi qu'un manquement au niveau de la détermination de l'intérêt national de la Slovaquie, se reflétaient également dans la perception de la Slovaquie par d'autres acteurs du système politique mondial. L'orientation peu claire de la politique étrangère du gouvernement de V. Mečiar en 1993-1998 a amené la Slovaquie à prendre un retard considérable par rapport à ses voisins régionaux dans le processus d'intégration dans les structures euro-atlantiques. Le gouvernement suivant de M. Dzurinda en 1998-2003 a dû convaincre les partenaires et voisins que la république serait compatible avec eux en termes de valeurs et qu'elle serait bénéfique pour l'Alliance ainsi que pour la communauté européenne.

L'adhésion de la République slovaque à l'OTAN et à l'UE a fondamentalement influencé la position internationale de la Slovaquie. Par ces adhésions, l'intérêt stratégique de l'État à long terme a été réalisé. Du point de vue de la politique étrangère, de nouvelles questions se posaient pour la République slovaque : son fonctionnement efficace, le respect et l'accomplissement des obligations découlant de ses adhésions, ainsi que la

définition claire de sa propre position et de ses intérêts au sein de ces structures.

La politique étrangère slovaque doit être conçue comme un « bras étendu » de la politique intérieure de l'État. Il doit y avoir une cohérence clairement lisible entre les deux politiques, ainsi qu'une cohérence au sein des institutions du pays. L'élite politique de l'État, malgré les orientations partisans différentes, doit respecter et présenter l'unité du cadre de politique étrangère. Toutes les turbulences et incertitudes de la politique intérieure sont perçues par les partenaires étrangers et sont souvent évaluées contre la Slovaquie. Par exemple, on peut citer les activités de R. Fico en tant que le premier ministre au sein du gouvernement de 2006 à 2010, lorsqu'il a participé à la célébration du 48e anniversaire de la révolution castriste à l'ambassade de Cuba à Bratislava [16]. On peut également mentionner les actions du président de l'Assemblée nationale de la République slovaque, A. Danko, pendant la période électorale (2016-2022), qui s'est rendu à plusieurs reprises à la Douma d'État russe et a assisté aux négociations avec le ministre russe des Affaires étrangères, S. Lavrov, malgré les positions claires de notre ministère des Affaires étrangères et l'orientation européenne de la politique étrangère slovaque. Ou nous pouvons citer un exemple de la période covid, lorsque le Premier ministre I. Matovič a accueilli à l'aéroport le vaccin russe Spoutnik V avec le ministre de la santé, tandis que la position du ministre des affaires étrangères I. Korčok à l'égard du vaccin russe a été clairement déclarée comme un « outil de guerre hybride » de la politique étrangère russe. L'élite politique d'un petit État doit interpréter avec beaucoup de sensibilité l'intérêt national dans sa stratégie de politique étrangère.

Le cadre du respect de l'intérêt national est directement lié à la physionomie culturelle de l'État. La culture est une partie intégrante, une caractéristique, un attribut de la société. Tout comme la formation d'une nation dépend du développement de la société, le développement de sa culture en dépend également. Le respect du potentiel intellectuel de la population, le respect de la base de valeurs, de sa division religieuse ainsi que de sa situation sur le continent européen doivent être pris en compte dans la détermination appropriée du concept de politique étrangère. Ces indicateurs affectent fondamentalement le choix des moyens de mise en œuvre de la politique étrangère.

Pour la République slovaque, en tant que petit pays d'Europe centrale, et en respectant la situation internationale actuelle, il est donc d'une importance vitale de formuler une orientation de politique étrangère dans le cadre de l'intégration euro-atlantique. Se présenter comme un État respectant ses obligations internationales au sein des groupes multilatéraux, nous entendons principalement notre appartenance à l'Union européenne et à l'Organisation de l'Atlantique Nord. Nous ne changerons pas la situation géographique de la

république, nous ne tromperons pas non plus l'histoire, mais il faut comprendre que nous la construisons à travers nos activités quotidiennes dans les relations internationales. Nous devons développer le potentiel de puissance de notre petit État en soutenant les compétences intellectuelles de la population, en soutenant la science et l'éducation, pour augmenter ainsi le potentiel économique du pays et son attractivité auprès de nos partenaires et de nos voisins les plus proches. Un bon voisinage au sein de l'espace centre-européen est aussi un gage de progrès de l'État. La bonne coopération dans le cadre du groupe des Pays de Visegrad (République tchèque, Slovaquie, Pologne, Hongrie) ainsi que l'aide à notre voisin oriental, l'Ukraine, doivent être primordiales. Ces sont les activités par lesquelles la République slovaque accroît son potentiel de puissance, comme l'a montré la période précédente. Le soutien des pays du Partenariat oriental dans le cadre de la politique européenne de voisinage, dont le but est d'approfondir les relations politiques et économiques mutuelles entre les pays (par exemple par l'aide au développement réalisée en Moldavie, Géorgie, Biélorussie ou en Ukraine), ainsi que de soutenir les processus de réforme dans les pays du Partenariat oriental. Il devrait être dans l'intérêt de la Slovaquie que les États voisins de l'UE soient stables, prospères et résilients [17].

Le progrès de notre petit État ne sera possible qu'en respectant les valeurs communes européennes – l'État de droit, le respect des droits de l'homme et la solidarité, qui sont le ciment fondamental de la construction de notre structure européenne.

REFERENCES

- [1] J. N. Rosenau, *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings and Methods*. Los Angeles: Sage Publications, 1974, pp. 442.
- [2] B. Plechanová, 2003. Úvod do mezinárodních vztahů. Výběr textů. Praha: Institut pro středoevropskou kulturu a politiku. 2003, p. 38.
- [3] J. P. Pancracio, *Dictionnaire de la diplomatie*. Clermont-Ferrand: MicroBus / G. De Bussac, 1998, p. 219
- [4] J. Lidák, *Medzinárodné vzťahy. Medzinárodná politika*. Bratislava: Sofa, 2000.
- [5] *Idem*. p.41
- [6] J. Stein, "Le variables dépendantes et indépendantes" [online]. in *Études internationales*, vol 2 (3), 1971, p. 371–394. [cit. 2023-10-10]. Accessible sur: <https://www.erudit.org/fr/revues/ei/1971-v2-n3-ei2967/700120ar/>
- [7] K. J. Holsti, "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy" [online] in *International Studies Quarterly*, 14, 3, 1970, p.233-309. [cit. 2023-10-10] Accessible sur : <https://academic.oup.com/isq/article-abstract/14/3/233/1803552?redirectedFrom=fulltext>
- [8] CH. Zorgbibe, *Les relations internationales*. 5e édition. Paris: Presses universitaires de France, 1994.
- [9] D. Éthier, "Chapitre 3. La politique étrangère des États". *Introduction aux relations internationales*. By Éthier. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 2010, pp. 135-198 [cit. 2023-10-10] Accessible sur : <http://books.openedition.org/pum/6407>.
- [10] L. Tokár, "Situácia Slovenskej republiky z makropohľadu medzinárodnej politiky". in *Fomovanie nového strategického postavenia SR*. Banská Bystrica: FPVaMV UMB, 2008, p.26.
- [11] N. Tenzer, "A la recherche d'une nouvelle politique extérieure" in M. CHavrier and I. Gusse, *La France depuis de Gaulle*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montreal, 2010, pp. 235-263.
- [12] P. Drulák and O. Horký a kol., *Hledání českých zájmu*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2010.
- [13] M. Ascheri, "La cité-État italienne du Moyen Âge. Culture et liberté" [online] in *Médiévales* 48, 2005, pp. 149-164 [cit. 2023-11-10]. Accessible sur : <https://journals.openedition.org/medievales/4403>
- [14] J. Gueslin, *La France et les petits États baltes: réalités baltes, perceptions françaises et ordre européen (1920-1932)*, Univerzita Panthéon-Sorbonne-Paris I., 2004, p. 12.
- [15] M. Mojžita, *Fomovanie slovenskej diplomacie v rokoch 1990-1993*. Bratislava: Veda, 2004.
- [16] D. Vlček and D. Kaščáková, *Zahraničná politika Slovenskej republiky: základné východiská, ciele a realizácia*. Banská Bystrica: FPVaMV, 2010, pp. 102.
- [17] M. Bolečeková, R. Gura, M. Huraj Rošteková, *Zahraničná politika Slovenskej republiky v európskom susedstve*. Praha : Naše vojsko, 2022