

LA PAIX INACHEVÉE

**Mihály Fülöp**

**LA PAIX INACHEVÉE.  
LE CONSEIL DES MINISTRES  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
ET LE TRAITÉ DE PAIX  
HONGROIS DE 1947**

La Deuxième Guerre mondiale ne fut pas suivie d'un règlement de paix global comme celui que décida la Conférence de la paix à Versailles en 1919. A Potsdam, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'Union soviétique formèrent le Conseil des ministres des Affaires étrangères (le forum pour les négociations de paix) qui fut d'abord chargé de la préparation des traités de paix pour les anciens alliés de l'Allemagne et ensuite, de la rédaction des textes définitifs. Entretemps, le débat sur les cas allemand et autrichien, déterminant tout le règlement de paix européen, fut ajourné jusqu'en 1947. Outre la préparation des traités de paix, l'autre rôle fondamental du Conseil était d'empêcher, selon la conception du département d'Etat américain, la cristallisation de sphères d'intérêts exclusives. Les participants de la Conférence de Potsdam, de la réunion des ministres des Affaires étrangères à Moscou et de la deuxième session du Conseil à Paris, fixèrent un ordre hiérarchique dans la prise de décision. Selon celui-ci, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne s'occuperaient de l'Italie et l'Union soviétique, de la Roumanie, de la Bulgarie, de la Hongrie et de la Finlande. Chaque grande puissance joua un rôle déterminant dans la formulation des conditions de la paix à l'intérieur de sa propre sphère. Tous les projets de traité avancés en 1945 à Londres par les grandes puissances dictant l'armistice constituèrent la base de négociation des traités. Etant donné le processus complexe de l'établissement de la paix, les points principaux furent adoptés dans le texte final. L'Union soviétique souhaitait avoir la version la moins amendée des armistices, c'est-à-dire qu'elle voulait confirmer les accords alliés conclus pendant la guerre. Les Etats-Unis envisageaient de reconsidérer les conditions sur la base d'un examen complet, ce qui laissait une marge de manoeuvre pour les accords bilatéraux des Etats concernés. Ces deux conceptions opposées s'harmonisèrent pendant l'année et demie que durèrent les négociations du Conseil.

Les grandes puissances ne prirent pas de décision politique préliminaire par laquelle ils auraient conclu une paix dictée avec les perdants. Pourtant, c'est ce qui se passa suite aux accords relatifs à la procédure de mise en oeuvre des traités de paix qui furent faits par les trois grands à une

date ultérieure. La formule 4-3-2 à Potsdam restreignait le cercle des décideurs - le cercle des «juges» comme l'appela Byrnes - : les grandes puissances signataires de l'acte de capitulation des ex-Etats ennemis concernés furent considérées comme étant les membres du Conseil. Les ministres des Affaires étrangères anglais, américain, soviétique et français rédigèrent le texte préliminaire pour l'Italie et les ministres des Affaires étrangères soviétique, américain et anglais élaborèrent les traités pour la Roumanie, la Bulgarie et la Hongrie. Le traité avec la Finlande fut rédigé par l'Union soviétique et la Grande-Bretagne (voilà ce qu'était la formule 4-3-2). Lors des sessions du Conseil, des clauses spéciales pouvaient être ajoutées au traité de paix à condition que les grandes puissances impliquées parvinssent à un consensus. L'ordre des négociations des traités de paix (Italie, Roumanie, Bulgarie, Hongrie et Finlande) permit à l'URSS d'inciter les Alliés à accepter des compromis dans les cas de ce que l'on a appelé les traités de paix balkaniques : elle ralentit l'avancée des négociations en ce qui concerne l'Italie et lia son accord à des concessions obtenues lors de la rédaction des autres traités. Suite à ce principe de consensus entre les grandes puissances, les Etats-Unis (en automne 1945) et l'Union soviétique (à partir du début de 1946) purent également déterminer le progrès des négociations et aussi tirer profit de la volonté de négociation de l'autre partie.

La formule 4-3-2 exclua la France (à l'exception du traité de paix italien) du cercle des décideurs dans lequel il n'y avait de place ni pour les autres alliés, ni pour les puissances associées. Après l'échec de la première session du Conseil des ministres des Affaires étrangères à Londres (11 septembre-2 octobre 1945), les Américains et les Soviétiques conclurent un accord lors de la réunion des trois ministres des Affaires étrangères à Moscou (15-27 décembre 1945) afin de mettre sur pied la Conférence de Paris (un forum de consultation), qui fut subordonnée au Conseil. Aux termes de cet accord, non seulement le nombre des «juges» augmenta, mais aussi celui des «témoins». L'Union soviétique fit de son mieux pour restreindre le cercle des décideurs et pour réserver le droit de décision aux Trois Grands. Finalement, le secrétaire d'Etat américain convainquit Staline en lui disant «Nous serons les juges... Ainsi nous pouvons permettre aux petits pays de parler sans que cela nuise à nos intérêts». Lors de la seconde session du Conseil, un grand conflit opposa la diplomatie soviétique et la politique étrangère américaine, lequel menaça tout l'accord de paix. Les Russes voulaient réduire considérablement le rôle des petits pays et les Américains souhaitaient promouvoir la «paix des nations» en limitant le pouvoir de l'Union soviétique : ils voulaient fixer la date de la convocation et la procédure de la Conférence. L'utilisation par la Conférence de Paris des votes à la majorité simple et à la majorité des deux-tiers ne modifia en rien le principe de consensus établi par les grandes puissances. En juillet 1946, les membres du Conseil soumièrent des projets de traités de paix communs à la Conférence des 21 puissances victorieuses et s'obligèrent à ne pas amender les articles déjà acceptés. Les traités de paix furent véritablement dictés par les grandes puissances. Leur procédure d'entrée en vigueur en apporta la preuve : en effet, selon celle-ci, ils ne pouvaient entrer en application que si les membres du Conseil, signataires du document de capitulation,

déposaient les documents de ratification. Il s'ensuivit que les traités de paix rédigés par le Conseil des ministres des Affaires étrangères, entrèrent en vigueur indépendamment de la volonté et de l'approbation des autres pays vainqueurs ou vaincus. De cette manière, les participants à la Conférence de Paris ne purent faire de propositions que dans le cas de questions considérées comme «non fondamentales» par les grandes puissances. Les 21 Etats purent rarement parvenir à un consensus. Par conséquent, le vote du «bloc slave» contribua à la formation du «bloc de l'Ouest». Lors de la rédaction des traités de paix, les propositions des petites puissances alliées ne furent prises en considération que si l'une des grandes puissances les appuyait et elles ne furent acceptées qu'avec l'assentiment de tous les membres du Conseil des ministres des Affaires étrangères. A Paris, les propositions des petits pays vainqueurs, (les «témoins»), concernant les pays vaincus tendirent à durcir les conditions du «jugement». Lors de la troisième session du Conseil des ministres des Affaires étrangères à New York (4 novembre - 12 décembre 1946), l'Union soviétique opposa son veto aux propositions allant à l'encontre de ses intérêts et amenda celles qu'elle avait acceptées au départ.

La procédure établie par l'Union soviétique, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne à Potsdam, Moscou et Paris ne permit pas aux accusés, donc aux pays vaincus, de participer à leur propre «procès». Selon l'idée originale du Département d'Etat, les conditions de la paix auraient dû être discutées avec l'Italie - et avec les autres Etats vaincus - avant que ne se cristallisent les points de vue des Etats vainqueurs. Ainsi, les «ex-Etats ennemis» n'auraient pas pu refuser leur exécution. Avant le début de 1946, lorsque le ministre des Affaires étrangères français fit part de ses propositions aux Trois Grands, sa proposition d'écouter les représentants des ex-Etats ennemis ne fut pas prise en considération (à l'exception du litige concernant Trieste). Lors de la Conférence de Paris, les chefs des délégations italienne, roumaine, bulgare, hongroise et finlandaise soumièrent leurs propositions par écrit, mais ne purent participer ni aux travaux de la Conférence ni à l'activité des commissions. Ils ne furent invités à émettre leur avis que s'ils jouissaient du soutien direct de l'une des grandes puissances. Ainsi, la procédure de rédaction des traités de paix ne permit pas aux vaincus de participer à la discussion des propositions en tant que parties jouissant de droits égaux.

Contrairement à la volonté des Américains, les procédures du Conseil aboutirent à une paix dictée et définie par les grandes puissances, qui reflétait les intérêts des Etats victorieux et fut imposée aux vaincus. Il faut en rechercher la cause non dans les intentions préméditées des puissances alliées mais bien dans l'évolution imprévue des négociations du Conseil des ministres des Affaires étrangères et dans la difficulté d'harmoniser les intérêts des Trois Grands. S'il y avait bien une chose qui avait été préméditée, c'était la volonté d'éviter la répétition d'une conférence de la paix comme celle de Versailles, aboutissant à une paix punitive et dictée. La modification des procédures réduisit les possibilités d'intervention, même pour les grandes puissances victorieuses. L'Union soviétique permit aux Etats-Unis et à la Grande-Bretagne d'avoir quelque influence lors de la

rédaction de l'armistice en ce qui concerne les pays vaincus par elle et ce, dans le but de maintenir la coopération entre les trois grandes puissances après la guerre. Toutefois, dans le cas de l'Italie, les intérêts de la Yougoslavie, représentés par l'URSS, se heurtèrent à ceux des Américains et des Anglais.

L'ordre des négociations joua un rôle déterminant dans la rédaction des traités de paix. Même si personne ne contesta jamais Georges Bidault, ministre des Affaires étrangères français, qui disait que la question allemande était au centre de tous les accords de paix, l'ordre logique des négociations des traités de paix fut inversé. Comme l'Allemagne n'avait pas de gouvernement central, elle ne pouvait pas signer de traité de paix. Par conséquent, le «*main criminal*» ne fut jamais jugé : des décisions ne furent prises que pour des cas d'importance «secondaire». En 1943-1944, le cours des événements avait déjà établi une séparation entre l'élaboration des armistices avec les Etats satellites et la capitulation de l'Allemagne. La Conférence de Potsdam consacra officiellement cette distinction. Les traités de paix d'importance «secondaire», qui auraient dû être conclus en quelques mois, auraient pu servir d'exemple, valables ou pas, à la veille des négociations des traités de paix de l'Allemagne et de l'Autriche.

Après avoir contourné la question centrale, la première tâche de la conférence de Potsdam fut d'élaborer le traité de paix italien. Les Etats-Unis et la Grande-Bretagne voulaient conclure la paix le plus rapidement possible étant donné que c'était l'Italie qui avait rompu la première avec l'Allemagne et avait participé à sa défaite.

Le contrôle de l'armistice italienne mit à l'épreuve la coopération trilatérale des Alliés. Vu l'ordre des négociations accepté à Potsdam (l'Italie, la Roumanie, la Bulgarie, la Hongrie et la Finlande), le traité italien eut toujours la priorité. Dans le cas de ce que l'on appelle les traités de paix des Balkans (ceux de la Roumanie, de la Bulgarie et de la Hongrie), c'est la Roumanie qui fut traitée la première. Les cinq Etats (malgré leur comportement différent pendant la guerre) furent jugés de la même manière et les conditions de paix furent inextricablement entremêlées. Les grandes puissances alliées souhaitaient créer un système de paix cohérent en obligeant les Etats vaincus à reconnaître les autres traités de paix déjà conclus ou encore à conclure. La priorité du cas italien donna à l'Union soviétique une position avantageuse grâce à l'ordre des négociations. Par ailleurs, cela signifia également que les membres du Conseil appliquèrent de plus en plus souvent aux autres cas les clauses des traités de paix roumain et italien acceptées d'un commun accord par les grandes puissances. En raison de l'ordre des négociations, le texte du traité de paix hongrois ne put être discuté en automne 1945. Lors de la seconde session du Conseil des ministres des Affaires étrangères, la question hongroise ne fut débattue qu'une seule fois pendant les discussions. Comme on inséra automatiquement les clauses des traités roumain et italien dans le texte hongrois, il resta peu de place pour juger la paix hongroise selon ses mérites.

L'ajournement des discussions du traité avec l'Autriche s'avéra tragique pour la Hongrie et la Roumanie. Il était déjà trop tard lorsque la diplomatie américaine mesura - au début du printemps 1946 - l'importance des clauses votées pendant la session du Conseil de Londres concernant le stationnement de troupes de liaison dans les zones autrichiennes. A partir d'avril 1946, lorsque les Etats-Unis et l'Union soviétique soulevèrent la question, ce dernier pays essaya d'empêcher que les conférences de paix concernant l'Autriche (c'est-à-dire le règlement autrichien) soient inscrites à l'agenda. Ainsi, les négociations eurent lieu après la conclusion des cinq traités de paix. Les Soviétiques préféraient retarder l'évacuation des unités de l'Armée rouge de l'Europe de l'Est plutôt que d'exclure cette éventualité. Après le départ simultané de Tchécoslovaquie des troupes américaines et soviétiques le 1<sup>er</sup> décembre 1945, l'URSS sembla disposée à conclure le traité autrichien, à évacuer les troupes alliées de l'Autriche, de l'Italie, de la Roumanie et de la Hongrie et à diminuer les forces d'occupation en décembre 1945 et en été 1946. A ce moment-là, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne n'envisageaient pas d'utiliser les procédures du Conseil des ministres des Affaires étrangères pour mettre fin à la présence militaire soviétique en Europe de l'Est. La question du traité autrichien, et en particulier celle de l'Allemagne, provoqua un conflit qui mena à la désintégration de la coopération entre les grandes puissances et à la guerre froide. L'ajournement du règlement autrichien - avec l'assentiment des Américains et des Anglais - légitima le stationnement des unités de l'Armée rouge en Hongrie et en Roumanie pendant une décennie.

#### LES ILLUSIONS DE LA DIPLOMATIE HONGROISE : LE RETRAIT DES TROUPES SOVIÉTIQUES, LA FRONTIÈRE ETHNIQUE ET LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES

Les rédacteurs du traité de paix hongrois - tout comme le parti des petits propriétaires - comptaient sur le retrait rapide des troupes de l'Armée rouge. Il serait injuste d'accuser la politique étrangère du gouvernement hongrois de naïveté. A partir de l'été 1945, le *Foreign Office* définit sa politique autour de la première conclusion de la paix afin de pouvoir obtenir le retrait des troupes soviétiques et de rétablir l'indépendance et la souveraineté des Etats de l'Europe du Sud-Est. Ironie de l'histoire : c'est une initiative anglaise qui autorisa le stationnement des troupes soviétiques en Roumanie jusqu'en 1958 et en Hongrie jusqu'en 1991. A partir du printemps 1946, les Etats-Unis essayèrent désespérément de corriger les erreurs qu'ils avaient commises jusque là et au début de septembre 1946, le retrait des troupes d'occupation fut même promis à Paris au premier ministre hongrois, Ferenc Nagy. Les Soviétiques et même les communistes hongrois montrèrent quelque inquiétude. Le 31 novembre 1946, Rakosi déclara à Schoenfeld (l'envoyé américain à Budapest) qu'il espérait que la signature du traité de paix hongrois permettrait à la Hongrie de ne plus devoir payer le coût des troupes d'occupation et de la Commission de Contrôle interalliée. Par conséquent, la Hongrie ainsi que les membres du Conseil des ministres des

Affaires étrangères, espèrent jusqu'en hiver 1946 que les troupes soviétiques se retireraient. Les communistes hongrois pensaient également que cela allait avoir lieu et affichaient une certaine inquiétude.

L'espoir d'un tracé de frontières ethniques et de l'octroi du droit des peuples à l'autodétermination constitua l'autre illusion des préparations de la paix hongroise. Au cours de la Deuxième Guerre mondiale, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis envisagèrent d'appliquer le principe de l'équité ethnique dans le cas d'un Etat ennemi, la Hongrie. Toutefois les vainqueurs (la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie) refusèrent d'envisager une modification des frontières en faveur de la Hongrie. C'est le secrétaire d'Etat américain qui proposa la modification de la frontière roumano-hongroise en faveur de la Hongrie le 20 septembre 1945 à Londres et cette idée fut appuyée par la Grande-Bretagne et la France, les décideurs du traité de Trianon de 1920. Par ailleurs, l'Union soviétique insista sur le rétablissement des frontières du 1<sup>er</sup> janvier 1938 en se référant à la majorité ethnique roumaine et à l'impossibilité politique de respecter l'arbitrage de Vienne. La position soviétique, qui n'excluait pas la révision des frontières en faveur de la Hongrie avant le 23 juin 1941 (l'entrée en guerre de la Hongrie avec l'URSS), devint claire pendant la guerre et définitive lorsqu'elle imposa le régime Groza en Roumanie en mars 1945.

Suite à l'action unilatérale de l'URSS, incompatible avec la Déclaration sur l'Europe libérée de Yalta, le règlement territorial roumano-hongrois fut subordonné aux discussions sur le caractère représentatif du régime Groza et sa reconnaissance diplomatique par les grandes puissances alliées. Cela entraîna l'échec de la première session du Conseil des ministres des Affaires étrangères de Londres. Lors de la conférence des ministres des Affaires étrangères à Moscou, l'accord entre les trois puissances, accepté dans le cas de la Roumanie et de la Bulgarie, permit au régime Groza d'être partiellement reconnu par les autres alliés. Ensuite, la Grande-Bretagne, tout comme les Etats-Unis, abandonnèrent le projet de modification des frontières de Trianon. La partie américaine n'exclua pas la possibilité d'un accord bilatéral entre la Roumanie et la Hongrie concernant une modification mineure des frontières. Toutefois, conformément au principe de prise de décision trilatérale, le règlement de la frontière roumano-hongroise devint définitif. L'envoi par la Hongrie de notes territoriales à la réunion du Conseil et de la Conférence de Paris n'y changea rien. De plus, les visites à Moscou, Washington, Londres et Paris de la délégation du gouvernement hongrois furent infructueuses.

La proposition américaine de modifier la frontière roumano-hongroise à l'ordre du jour à Londres n'était en faveur ni de la Hongrie, ni de la mise en application du principe de l'équité ethnique défini pendant la guerre. Elle avait pour but d'affaiblir le régime Groza et doit être comprise dans le contexte de la lutte américano-soviétique pour l'influence en Europe du Sud-Est. A ce moment-là, la diplomatie hongroise ne pouvait savoir que le Conseil de Londres était divisé sur la question transylvaine. La proposition hongroise d'avril 1946 sur l'équilibre entre les nationalités prit en considération le cas de l'Istrie et l'autre proposition hongroise sur la modification de

la frontière, qui fut soumise à la Conférence de Paris fin août 1946 émanait d'une ancienne suggestion américaine. Sur le conseil de Moscou, la Hongrie essaya de conclure un accord bilatéral avec la Roumanie. Toutefois, la mission du 27 avril 1946 de Pal Sebestyén, qui menait des négociations avec le Dr Petru Groza, premier ministre roumain, fut un échec. En effet, Groza et Tatarescu rejetèrent toute négociation relative à la question du règlement territorial sur la base des garanties soviétiques et tout en sachant aussi que les Anglais et les Américains ne voulaient pas non plus changer les frontières. Cependant, l'attitude soviétique donna quelques lueurs d'espoir à certains hommes politiques hongrois jusqu'à la publication du communiqué du Conseil de Paris, le 7 mai 1946. Mais ces lueurs d'espoir s'avèrent sans fondement. Après les négociations de Moscou d'avril 1946, le premier ministre hongrois Ferenc Nagy pensa que l'URSS allait prendre parti pour la Hongrie dans le cas du règlement territorial et de la protection des droits des minorités hongroises en Slovaquie. Jusqu'au printemps 1946, conformément à la politique anglaise et américaine, l'URSS proposa un accord bilatéral visant à apaiser les conflits entre la Hongrie et ses voisins. Ensuite, lorsque la publicité des conférences du Conseil et de la Conférence de Paris rendirent inévitables les prises de parti, l'URSS appuya les intérêts roumains et tchécoslovaques.

Au centre des préparations de paix de la Hongrie, il y avait l'intention de faire la paix avec les pays voisins, spécialement avec la Tchécoslovaquie, et de protéger les droits des minorités hongroises de la région par des accords multilatéraux et internationaux. Cette illusion disparut vu l'étendue des mesures imposées, qui privaient de leurs droits les Hongrois en Slovaquie et à cause d'un mémorandum tchécoslovaque soumis au Conseil des Ministres des Affaires étrangères. Le mémorandum contenait la demande d'accord des grandes puissances pour l'expulsion de 200.000 Hongrois supplémentaires. Parmi les voisins de la Hongrie, la Tchécoslovaquie s'efforçait d'être la plus conséquente dans le renforcement des droits des vainqueurs, l'harmonisation des frontières politiques et ethniques à la suite du départ forcé de la population, et finalement dans l'insistance de ses revendications économiques, militaires et culturelles dans le traité de paix. Cette fois-ci la procédure du Conseil des ministres des Affaires étrangères et le principe de l'accord entre les grandes puissances permirent de modérer les demandes exagérées du plus petit vainqueur, la Tchécoslovaquie. Lors de la conférence de paix, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne rejetèrent le déplacement forcé des 200.000 Hongrois et réduisirent l'étendue de la revendication territoriale de la Tchécoslovaquie. Même si l'Union soviétique soutenait les propositions de ce pays, elle n'exigea pas qu'elles soient acceptées, conformément au principe de l'accord des trois puissances.

Le gouvernement hongrois soumit le code des minorités (le texte du traité de protection des minorités à conclure entre la Hongrie, ses voisins et les grandes puissances) au Conseil des ministres des Affaires étrangères en été 1946 et plus tard à la Conférence de Paris. Suite à la visite du premier ministre Ferenc Nagy lors de la Conférence, le *Foreign Office* et le département d'Etat américain envisagèrent d'appuyer la demande du gouverne-

ment hongrois en ce qui concerne la protection des minorités. Finalement, les grandes puissances rejetèrent le code des minorités: d'une part, l'Union soviétique soutenait la demande tchécoslovaque relative à l'expulsion des Hongrois et d'autre part, les Etats-Unis voulaient que les droits de l'homme soient respectés. L'expulsion des Allemands de Hongrie et l'acceptation de l'accord concernant l'échange de population fondée sur l'échange forcé de Hongrois et le départ volontaire de Slovaques affaiblit la politique hongroise de protection des minorités. Au début, la diplomatie hongroise nourrit des espoirs en ce qui concerne les procédures de règlement de paix des grandes puissances victorieuses. En effet, les diplomates hongrois s'attendaient à la conclusion rapide d'un traité de paix et ils basaient leurs arguments sur les principes acceptés par les Alliés. Avant l'arrivée à Paris, en mai 1946, d'Istvan Kertész, directeur de la section de la préparation du traité de paix au ministère des Affaires étrangères hongrois, et de Pal Auer, envoyé de Hongrie en France, les préparatifs du traité de paix se déroulèrent en marge des négociations du Conseil. A Paris, Istvan Kertész réalisa immédiatement que la procédure établie par les grandes puissances ne donnait pas aux vaincus l'occasion d'émettre leurs opinions. Les visites de la délégation du gouvernement hongrois à Londres, New York, Washington et Paris combla partiellement la nécessité d'une audition devant le Conseil.

Le gouvernement hongrois espérait un accord de paix clément. Toutefois, l'Union soviétique considéra les clauses de réparation comme une sorte de punition de l'agression et malgré l'opposition des Américains, elle réclama une réparation de 300 millions de dollars. La Grande-Bretagne partageait cette manière de voir et déclara que les vaincus devaient être punis par des réparations et des clauses de règlement territorial. Par ailleurs, l'attitude indulgente des Etats-Unis ne suffisait pas pour que l'on donnât la préférence aux ex-Etats ennemis par rapport aux Etats vainqueurs.

Par conséquent, la diplomatie hongroise se plaça dans une optique de réalisme politique et tenta de gagner l'appui soviétique aux objectifs hongrois. Mais, l'attitude punitive de l'URSS et la faveur donnée aux revendications des Etats voisins, à savoir la Tchécoslovaquie et la Roumanie, ne donna à la Hongrie d'autre possibilité que de se tourner vers les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. La politique étrangère de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis ne put contrebalancer la présence soviétique en Europe centrale. Puskin, l'envoyé soviétique délégué à Budapest, fit remarquer au premier ministre Ferenc Nagy et au ministre des Affaires étrangères Janos Gyöngyösi que: «La Hongrie est occupée par l'Armée rouge et entourée de voisins slaves». En effet, l'Union soviétique y était le seul facteur de puissance puisqu'elle y contrôlait le régime d'armistice. Comme Staline le déclara plus tard: «En fait l'Union soviétique pourrait y faire ce qu'elle veut». La marge de manoeuvre de l'URSS n'était limitée que par l'existence de la coopération des trois grandes puissances en temps de paix. C'est pourquoi Staline autorisa les pays occupés par l'USS à organiser des élections libres, à former un système multipartite et promit le départ des unités de l'Armée rouge. En 1945-1946, la Hongrie ne faisait pas encore partie du concept soviétique de «cordon sanitaire» inversé contre l'Allemagne. Entre 1944 et 1947, la politique soviétique reposa sur les Etats slaves victorieux, à savoir

la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Pologne. Les Etats vaincus (la Bulgarie, la Roumanie et la Hongrie) ne purent rejoindre ce système d'alliance qu'entre 1947 et 1949. Comme l'Union soviétique voulait atteindre le bassin Est de la Méditerranée, la Roumanie et la Bulgarie s'avèrent être plus importants du point de vue stratégique que la Hongrie. L'URSS détermina le statut territorial de ses futurs alliés et réduisit leur souveraineté militaire et économique dans les traités de paix acceptés par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne.

Etat vaincu, la Hongrie ne put influencer les décisions des Trois Grands pour le traité de paix la concernant. Les puissances alliées partageaient aussi les illusions des préparations de la paix hongroise. L'amélioration des conditions de paix ne dépendirent ni du ministre hongrois des Affaires étrangères, à savoir des capacités de la délégation hongroise, ni des mesures prises par la diplomatie hongroise. Les conférences de paix des ministres des Affaires étrangères d'une part réglèrent le cas des Etats vaincus et d'autre part, modifièrent les rapports entre les grandes puissances en Europe. Le traité de paix hongrois mit fin à l'armistice d'un caractère temporaire et au contrôle international du pays, dissolut la Commission de Contrôle interalliée, restaura l'indépendance et la souveraineté du pays et stabilisa le statut territorial et politique du pays. Ainsi, la Hongrie put renouer ses relations internationales et son admission à l'Organisation des Nations Unies devint possible. Le traité de paix hongrois, rédigé par les trois grandes puissances du Conseil des ministres des Affaires étrangères (l'Union soviétique, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne) s'avéra être un solide pilier de la paix en Europe.