



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 31 (1473), 29 marca 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Polityka zagraniczna Węgier w nowych uwarunkowaniach międzynarodowych

Veronika Jóźwiak

Władze węgierskie uważają, że wraz z początkiem prezydentury Donalda Trumpa koniunktura międzynarodowa stała się dla nich korzystna. Należy się więc spodziewać, że będą prowadzić aktywniejszą politykę zagraniczną. Tym samym interesy węgierskie i polskie będą coraz bardziej rozbieżne. Premier Viktor Orbán opowiada się bowiem za wizją Unii Europejskiej opartej na tandemie francusko-niemieckim z samodzielnym potencjałem militarnym. Grupa Wyszehradzka miałaby tworzyć jeden z kilku konkurujących ze sobą gospodarczo regionów europejskich. Orbán liczy także, że USA rozpoczną normalizację relacji Zachodu z Rosją, co miałoby pozwolić Węgom na przejęcie roli lidera w kształtowaniu polityki UE wobec Rosji.

Polityka zagraniczna Viktora Orbána nigdy nie charakteryzowała się spójnością. Ze względu na swój niski potencjał gospodarczy, militarny i polityczny Węgry nie odgrywają dużej roli w polityce międzynarodowej. Taktyka Orbána w polityce zagranicznej i europejskiej polega na wykorzystywaniu koniunktury międzynarodowej, aby wyróżnić się wśród państw o większym potencjale. Z jednej strony sprzyja temu przynależność Fideszu do Europejskiej Partii Ludowej – dominującej siły politycznej w Parlamencie Europejskim. W przeszłości pomagało to łagodzić napięcia w relacjach między rządem Węgier a Komisją Europejską na tle kierunku zmian konstytucyjnych na Węgrzech czy kryzysu migracyjnego w 2015 r. Z drugiej strony wiele możliwości stwarza Orbánowi bliska, choć nienagłaśniana, współpraca polityczna z Niemcami w ramach UE.

Analiza ostatnich wypowiedzi publicznych premiera, a także obszerny artykuł jego autorstwa opublikowany w węgierskim periodyku¹ wskazują na to, że uważa on nową amerykańską administrację za szansę na zwiększenie pola manewru dla węgierskiej polityki zagranicznej. Wprawdzie – jak miało to miejsce także w przeszłości – niektóre wypowiedzi Orbána są ze sobą sprzeczne, ale można to uznać za stały element jego polityki zagranicznej, w której bardziej niż deklarowaną wizją kieruje się on potrzebami taktycznymi i bieżącym interesem politycznym.

Efekt Trumpa. Orbán oczekuje, że prezydent Donald Trump nie będzie interesował się wewnętrzną sytuacją polityczną w innych państwach. Ma także nadzieję, że nowa amerykańska administracja doprowadzi do osłabienia liberalnego porządku światowego, zarówno politycznego, jak i gospodarczego. Premier liczy, że odejście Stanów Zjednoczonych od wspierania mechanizmów wielostronnych zwiększy szanse Węgier na osiągnięcie korzyści z gospodarczych porozumień bilateralnych z USA, Chinami, Rosją i Indiami. Zdaniem Orbána węgierski eksport na rynki wschodnie mógłby w przyszłości stanowić nawet 1/3 węgierskiego eksportu (wobec obecnych 6%). Miałoby temu służyć np. zaangażowanie Węgier w inicjatywy takie jak promowany przez Chiny projekt Nowego Jedwabnego Szlaku czy zniesienie sankcji gospodarczych wobec Rosji i zawarcie z nią nowego układu handlowego.

Przyszły kształt UE. Według Orbána kluczem do przezwyciężenia kryzysu UE i odzyskania przez nią witalności gospodarczej jest powstanie „wielobiegunowej Europy”. W jej ramach Grupa Wyszehradzka stanowiłaby jeden z kilku ośrodków konkurujących o wpływ w Unii. Wskazuje to na chęć zerwania przez Węgry z polityczną integracją oraz z dotychczasowym modelem zarządzania gospodarczego w UE. Orbán wyklucza przystąpienie Węgier do strefy euro oraz zacieśnienie współpracy w dziedzinie wewnętrznych aspektów migracji. Dystansuje się także od pomysłów pogłębienia integracji w zakresie polityki fiskalnej i socjalnej. W jego przekonaniu takie działania wzmocniłyby unijną

¹ V. Orbán, *Hungary and the Crisis of Europe*, „Hungarian Review” 2017, t. 8, nr 1, <http://hungarianreview.com>.

biurokracją i uderzały w konkurencyjność gospodarek państw członkowskich. Nie zgłasza przy tym sprzeciwu wobec powstania Europy wielu prędkości w ramach zwiększonej współpracy, którą umożliwiają obowiązujące traktaty UE. Jednocześnie nie chce zrezygnować z dotychczasowych osiągnięć integracji i woli uniknąć powstania rdzenia UE wokół państw strefy euro.

Zdaniem Orbána UE powinna się opierać na silnych państwach narodowych, tworzących regiony, które stanowiłyby przeciwwagę dla siebie nawzajem. Jest to scenariusz dezintegracji UE. Przyzwolenie na jego realizację potwierdzają też niektóre wypowiedzi premiera. Podaje on w wątpliwość sens istnienia Unii i przekonuje, że Europa była najsilniejsza wtedy, gdy na kontynencie istniało więcej ośrodków władzy. Jednocześnie Orbán głosi potrzebę zachowania praw przysługujących obecnie państwom członkowskim, choć pomysł utworzenia kilku rywalizujących ze sobą gospodarczo regionów wewnątrz UE przeczy idei jednolitego rynku i oznacza jego demontaż. Zakłada bowiem nierównorzędną relację różnych podmiotów, podczas gdy obecnie przepływ towarów, usług, kapitału i osób w Unii odbywa się w jednym obszarze gospodarczym.

Orbán wspiera ideę przekształcenia UE w związek luźniej zintegrowanych państw, połączonych jednak wzmocnioną współpracą w zakresie obronności. Należy zakładać, że gdyby powstała grupa państw członkowskich UE współpracujących ściśle w dziedzinach innych niż wojskowa, Węgry by do niej nie przystąpiły. Jednocześnie nie będą wspierały zmiany traktatów, dopóki Niemcy i Francja nie opowiedzą się za ich modyfikacją.

Przyszłość NATO i polityki obronnej w Europie. Węgry liczą się z erozją więzi transatlantyckiej i roli NATO. Według Orbána Europa powinna dysponować potencjałem militarnym niezależnym od USA. Premier Węgier deklaruje przy tym poparcie dla ściślejszej europejskiej współpracy militarnej, opartej na niemiecko-francuskim sojuszu obronnym. Miałyby to wzmocnić pozycję negocjacyjną UE wobec Rosji, którą Węgry postrzegają jako partnera. Zdolność do samoobrony bez pomocy zewnętrznej miałyby zwiększyć potencjał UE do zawierania korzystnych porozumień handlowych.

Węgry unikają wyrażania opinii o regionalnych inicjatywach integracji wojskowej w Europie Środkowej z udziałem Polski i Rumunii lub w innych formatach, którymi Polska jest zainteresowana, np. z udziałem państw nordyckich i bałtyckich. Brak poparcia dla tych projektów można tłumaczyć tym, że Orbán nie uważa polityki Rosji za poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa Europy i Węgier. Za znacznie poważniejsze wyzwania uznaje masowe migracje i terroryzm międzynarodowy. Deklaruje jednak, że Węgry będą dążyć do spełnienia wymogów NATO związanych z nakładami na obronność. Rząd Węgier zapowiedział stopniowe zwiększanie budżetu na ten cel o 0,1% rocznie, tak by w 2026 r. nakłady te osiągnęły poziom 2% PKB.

Relacje z Rosją. Wizerunek Węgier jako wiarygodnego sojusznika w NATO i UE osłabiła wizyta prezydenta Rosji Władimira Putina w Budapeszcie w lutym 2017 r. – już druga po rosyjskiej agresji na Ukrainę w 2014 r. Orbán stworzył prezydentowi Rosji forum do oskarżeń Ukrainy o prowokowanie eskalacji konfliktu w Donbasie. W trakcie wspólnego wystąpienia publicznego z Putinem nie dystansował się od poglądów wyrażanych przez rosyjskiego przywódcę. Co więcej, zwrócił uwagę na brak reform gwarantujących m.in. prawa mniejszości węgierskiej na zachodzie Ukrainy. Tym samym zrelatywizował rosyjską agresję na Ukrainę. Ponadto podczas wizyty Putina podkreślał, że dla Węgier najważniejsze jest, by rosyjski gaz bezpiecznie trafiał na rynek węgierski – niezależnie od okoliczności, nawet z kierunku północnego, z wykorzystaniem Nord Streamu. Choć nie odniósł się wyraźnie do sporu o Nord Stream 2, deklarację tę należy postrzegać jako osłabienie sprzeciwu Węgier i Grupy Wyszehradzkiej wobec realizacji tego projektu.

Węgierska percepcja Rosji jako partnera politycznego i gospodarczego zasadniczo różni się od polskiego punktu widzenia. Węgry śledzą sygnały z Waszyngtonu wskazujące na możliwość nawiązania bliższej współpracy między nową administracją USA a Rosją. Chcą je wykorzystać do wzmocnienia swoich argumentów na rzecz zniesienia sankcji oraz wznowienia relacji gospodarczych między UE a wschodnim sąsiadem. Jeśli pojawi się realna możliwość stworzenia koalicji państw Unii opowiadających się za zniesieniem sankcji, Węgry do niej dołączą. Jednocześnie w obecnej niepewnej sytuacji (wynikającej z jednej strony ze zmian zapowiadanych w polityce USA, z drugiej z napięć spowodowanych działaniami Rosji) nie można uznać dalszego umacniania relacji politycznych Węgier z Rosją za czysto pragmatyczne, nastawione na korzyści gospodarcze. Są one testem wiarygodności sojuszniczej Węgier wobec NATO, gdyż kraj ten stwarza Rosji możliwość oddziaływania w Europie Środkowej. Po ostatnich deklaracjach węgierskiego premiera dotyczących Nord Streamu Polska nie powinna spodziewać się od rządu Orbána lojalności wobec prób budowania niezależności energetycznej na poziomie regionalnym i europejskim.

Wnioski. Rząd Węgier ma nadzieję, że prezydentura Trumpa przyniesie zasadnicze, korzystne zmiany polityczne i gospodarcze na świecie oraz w architekturze bezpieczeństwa w Europie. Oczekuje też, że w stosunkach międzynarodowych nastąpi dominacja bilateralizmu. Stoi to w sprzeczności z założeniem, że państwom z małym potencjałem gospodarczym i wojskowym trudniej jest przeforsować swoje interesy wobec mocarstw w relacji dwustronnej, niż jako część sojuszu.

Z ostatnich wypowiedzi Orbána wyłania się osobliwy obraz obecnego porządku międzynarodowego, a także jego przyszłej ewolucji. Administracja Trumpa z pewnością nie doprowadzi do całkowitego demontażu instrumentów wielostronnych w polityce międzynarodowej, lecz będzie z nich korzystał w sposób selektywny. Państwo o tak ograniczonym potencjale jak Węgry może więcej zyskać na liberalnym porządku międzynarodowym, opartym o instytucje wielostronne. Dlatego błędne jest założenie, że Węgry odniosłyby korzyść wskutek jego dezintegracji.