



BIULETYN

Nr 118 (1230), 12 listopada 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Zaostrzenie polityki USA wobec Węgier: sygnał dla UE i V4

Dariusz Kałan

Stany Zjednoczone od dawna krytykowały reformy konstytucyjne i strukturalne wprowadzane na Węgrzech przez rząd Viktora Orbána. Jednakże narastające napięcia z jesieni br. w stosunkach między obydwojoma krajami wpisują się nie tylko w amerykańskie obawy o przestrzeganie standardów demokracji, ale również w szczególnie kontekst geopolityczny, związany z konfliktem ukraińsko-rosyjskim i unijnymi sankcjami nałożonymi na Moskwę. Zaostrzenie strategii wobec Budapesztu powinno być także traktowane jako sygnał dla nowej Komisji Europejskiej oraz zapowiedź większego niż do tej pory zainteresowania innymi państwami Europy Środkowej.¹

Decyzja Waszyngtonu z października br. o zawieszeniu prawa wjazdu na teren USA dla nieujawnionych z nazwiska sześciu przedstawicieli węgierskiej administracji państwowej z powodu korupcji ma charakter precedensowy: Amerykanie, dotychczas korzystający z tego instrumentu m.in. wobec Rosji w ramach tzw. listy Magnickiego, nigdy wcześniej nie użyli go przeciwko członkowi Unii Europejskiej i NATO. Temu radykalnemu krokowi towarzyszyła otwarta krytyka porządków wewnętrznych na Węgrzech, wygłoszona przez prezydenta Baracka Obamę, a także jednego z jego poprzedników Billa Clintona i wysokich przedstawicieli Departamentu Stanu. Na Węgrzech od prawie półtora roku nie ma również amerykańskiego ambasadora, lecz to związane jest raczej z przedłużającym się procesem nominacji; desygnowana na to stanowisko producentka telewizyjna Colleen Bell po niezbyt udanym przesłuchaniu przed Komisją Spraw Zagranicznych cały czas oczekuje na zatwierdzenie przez Senat. Stanowczość reakcji Waszyngtonu, w połączeniu z innymi sygnałami o narastających trudnościach w kontaktach amerykańsko-węgierskich, sprawiła, że jesienią 2014 r. relacje dyplomatyczne między dwoma krajami znalazły się w największym po 1989 r. kryzysie.

Polityka administracji Obamy wobec Węgier przed kryzysem ukraińskim. Mimo przyjaznej retoryki oraz wzajemnych zapewnień o partnerstwie w dialogu dwustronnym i na forum NATO, Waszyngton od początku prezentował negatywne stanowisko wobec reform konstytucyjnych i strukturalnych, przygotowanych przez rząd Viktora Orbána. Jak ujęto to w raporcie zastępcy asystenta sekretarza stanu z lipca 2011 r., reformy te „umacniają pozycję partii rządzącej, redukują znaczenie instytucji *checks and balances* oraz ograniczają kolejne rządy we wprowadzaniu nowych rozwiązań politycznych, gospodarczych i społecznych”. Nieprzychylność Departamentu Stanu w dużej mierze była spowodowana tym, że za kadencji Hillary Clinton (2009–2013) czołowe stanowiska urzędnicze i doradcze zajęli dyplomaci związani z administracją Billa Clintona, nierzadko zaangażowani w proces rozszerzenia NATO o kraje Europy Środkowej. Zmiany dokonane przez Fidesz, a także trudny dialog Węgier z instytucjami europejskimi i Międzynarodowym Funduszem Walutowym, były przez nich interpretowane jako odejście od rozwiązań wypracowanych w latach 90., skierowanych na wzmocnienie demokracji w dawnym bloku wschodnim i jego zbliżenie z Zachodem. Rządowi węgierskiemu nie pomógł także jego jednoznacznie negatywny obraz w najważniejszych mediach amerykańskich oraz brak znaczących lobbystów w Partii Demokratycznej i otoczeniu prezydenta. Wszystko to wpłynęło na niewielką częstotliwość wizyt międzypaństwowych: podczas drugiej kadencji Fideszu, czyli w latach 2010–2014, najwyższym przedstawicielem władz amerykańskich w Budapeszcie była sekretarz stanu (czerwiec 2011),

¹ Analiza została przygotowana w ramach programu stypendialnego Fundacji Kościuszkowskiej w Edmund A. Walsh School of Foreign Service Uniwersytetu Georgetown w Waszyngtonie. Publikacja nie odzwierciedla stanowiska żadnej z tych instytucji.

z kolei premier Orbán pojawił się w USA tylko raz – na szczycie NATO, który został zorganizowany akurat w Chicago (maj 2012).

Węgry na geopolitycznej szachownicy. Niedługo po zwycięstwie Fideszu w wyborach parlamentarnych w kwietniu 2014 r. rząd węgierski wprowadził ograniczenia w finansowaniu zewnętrznym dla krajowych organizacji pozarządowych, co zostało skrytykowane przez stronę amerykańską i skłoniło Obamę do umieszczenia Węgier wśród krajów, gdzie „nadmierne regulacje uderzają w społeczeństwo obywatelskie” (przemówienie z 24 września). Jednakże nałożenie sankcji na członków administracji Orbána tłumaczyć należy już nie tylko obawami o standardy demokratyczne na Węgrzech, ale również czynnikami natury geopolitycznej. Z punktu widzenia interesów i polityki USA szczególnie alarmujący okazał się zainicjowany w 2010 r. zwrot Budapesztu ku wschodowi (tzw. wschodnie otwarcie albo doktryna wschodnich wiatrów²). Jego głównym celem było ożywienie relacji ekonomicznych z gospodarkami wschodzącymi z Azji i krajów Trzeciego Świata, ale po kryzysie ukraińskim strategia ta zyskała nowy wydźwięk. Przybrała formę politycznego zbliżenia z Moskwą – jednym z najwymowniejszych tego dowodów było powierzenie bez przetargu rosyjskiej spółce Rosatom rozbudowy elektrowni jądrowej w Paks – oraz wstrzymanie węgierskich elit wobec Euromajdanu, aneksji Krymu, wojny na wschodzie Ukrainy i zaostrzenia unijnych sankcji na Rosję. Innym przykładem reorientacji Węgier były antyamerykańskie wypowiedzi czołowych polityków Fideszu, w tym samego Orbána, który w słynnym przemówieniu o „nieoliberalnej demokracji” z 26 lipca przeciwstawił liberalizm USA skuteczniejszym – jego zdaniem – modelom politycznym Rosji, Chin i Turcji. Nie wydaje się więc przypadkiem, że ogłoszenie przez Departament Stanu zakazu wjazdu na terytorium USA miało miejsce niedługo po tym, jak rząd w Budapeszcie czasowo zamknął interkonektor gazowy, zaspokajający tymczasowe potrzeby zachodniej Ukrainy, a także zapowiedział, że w celu uniknięcia problemów z Komisją Europejską przygotowuje specjalne ustawodawstwo, zwalniające z prawa unijnego wspierany przez Rosję gazociąg South Stream. Oba te postulaty – ogłoszone tuż przed ukraińskimi wyborami parlamentarnymi – uderzyły nie tylko w Kijów, ale również w politykę Waszyngtonu, który opowiada się za zwiększeniem niezależności energetycznej Ukrainy i sprzeciwia się powstaniu South Streamu.

Długa, gorąca zima na Węgrzech. Zakaz wjazdu na teren USA dla węgierskich urzędników dowodzi nieustępliwości administracji Obamy, która tym samym rozszerzyła zakres swoich działań o zupełnie nowe narzędzia. Jest to strategia długoterminowa, bo – zgodnie z proklamacją prezydenta USA nr 7750 z 2004 r. – nazwiska osób objętych sankcjami mogą nigdy nie zostać ujawnione, co daje Waszyngtonowi możliwość rozgrywania tej kwestii w przyszłości i podtrzymywania zainteresowania nią opinii publicznej. USA nie nawiązały bezpośrednio do sprawy ukraińskiej lub South Streamu z dwu powodów. Po pierwsze, uniknięto oskarżeń – często formułowanych przez prawicowe media węgierskie – o próbę ingerencji w politykę rządu w Budapeszcie, na co złożyło się też ogłoszenie decyzji po zakończeniu cyklu wyborczego na Węgrzech. Po drugie, podniesienie przez USA wrażliwej kwestii rzekomego skorumpowania polityków mogłoby pośrednio przyczynić się do mobilizacji społecznej, która – szczególnie po październikowych masowych protestach przeciwko planowi wprowadzenia podatku od internetu – może narastać późną jesienią i zimą br. Co więcej, w razie utrzymania obecnego kursu polityki wewnętrznej i zagranicznej przez rząd Orbána Waszyngton dysponuje innymi instrumentami nacisku. Budapeszt może się np. spodziewać problemów z zatwierdzeniem nowego ambasadora w USA na początku 2015 r. (nieoficjalną kandydatką jest doradczyni Orbána ds. energetycznych Réka Szemerkenyi). Radykalniejszym i bardziej dotkliwym narzędziem – z uwagi na to, że USA jest trzecim nieeuropejskim partnerem handlowym Węgier i czwartym największym inwestorem zagranicznym – byłoby wprowadzenie ograniczeń ekonomicznych, w tym zaleceń dla amerykańskich firm, aby przestały inwestować w kraju rządzonego przez Fidesz.

Chodzi nie tylko o Węgry. Zaostrzenie strategii Waszyngtonu wobec Budapesztu powinno być również traktowane jako sygnał dla nowej Komisji Europejskiej; poprzednia w nieoficjalnych rozmowach była krytykowana za bierność w sprawie zmian wewnętrznych i reorientacji strategii zagranicznej Węgier. USA będą najpewniej szukać porozumienia z Brukselą w celu wypracowania wspólnego stanowiska, a nawet oczekiwać przejścia inicjatywy przez Komisję Jean-Claude’a Junckera, tym bardziej że niektóre działania rządu Orbána – jak omięcie prawodawstwa unijnego przy budowie South Streamu – otwarcie podważają politykę UE. W związku z oskarżeniami o korupcję urzędników państwowych KE powinna przyrzeć się zarządzaniu przez Budapeszt środkami z unijnego budżetu oraz wszcząć postępowanie o naruszenie prawa wspólnotowego w przypadku nieprawidłowości. W ostateczności może zainicjować dyskusję wśród państw członkowskich na temat odebrania Węgrom niektórych praw zgodnie z procedurą opisaną w artykule 7 Traktatu o UE. Wspólnota międzynarodowa musi jednak pamiętać, że skutkiem ubocznym tego typu nacisków bezpośrednich będzie jeszcze silniejszy zwrot ku Rosji oraz podjęcie przez rząd i media z nim związane tematyki wyjścia z UE (mówił już o tym przewodniczący parlamentu z ramienia Fideszu). Stanowcze postępowanie USA w sprawie węgierskiej to również ostrzeżenie dla innych krajów Grupy Wyszehradzkiej (V4) i V+. Wypowiedzi i działania niektórych liderów, np. wygłoszone po rosyjsku wystąpienie prezydenta Czech, Miloša Zemana, w którym stwierdził, że Ukraina jest państwem upadłym, świadczą o tym, że środkowoeuropejskie elity nie doceniają wagi konfliktu ukraińsko-rosyjskiego i związanego z nim bezpośredniego zagrożenia dla własnego regionu. Należy się liczyć z tym, że Amerykanie bardziej niż do tej pory zaangażują się w rozmowy z partnerami z Europy Środkowej w celu wypracowania jej jednolitego stanowiska w kwestii wschodniej.

² D. Kałan, *Kto sieje wiatr... Węgierska polityka otwarcia na Wschód*, „Biuletyn PISM”, nr 33 (I 145), 19 marca 2014 r.