



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 144 (1717), 23 października 2018 © PISM

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

Anna Maria Dynner • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal
Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Zmiany w polityce Węgier wobec Bałkanów Zachodnich

Veronika Jóźwiak, Tomasz Żornaczuk

Węgry podejmują na Bałkanach Zachodnich działania wskazujące na zmianę w podejściu do regionu. Chociaż przyspieszenie integracji europejskiej Bałkanów pozostaje długoterminowym celem Węgier, w jego osiągnięciu może przeszkodzić angażowanie się w politykę wewnętrzną państw regionu. Sprzyja to celom Rosji w bezpośrednim sąsiedztwie UE. Nie służy natomiast realizacji interesów Polski, założeń Grupy Wyszehradzkiej i strategii rozszerzenia UE.

Na Węgrzech istnieje konsensus polityczny w kwestii rozszerzenia Unii o kraje Bałkanów Zachodnich. Wynika on m.in. z chęci stabilizacji regionu w bezpośrednim sąsiedztwie i przez to zapewnienia bezpieczeństwa ok. 300-tysięcznej wspólnoty węgierskiej w serbskiej Wojwodinie. Przywiązanie Węgier do rozszerzenia UE jest także wynikiem pozytywnego nastawienia społecznego. Wiosną 2018 r. za kontynuowaniem takiej polityki opowiadało się 61% mieszkańców tego kraju (przy 31% przeciw), co było piątym najwyższym odsetkiem w Unii (po Hiszpanii, Litwie, Polsce i Rumunii).

Cele polityczne. Głównymi długoterminowymi celami polityki Węgier wobec Bałkanów Zachodnich pozostają integracja europejska oraz członkostwo państw regionu w NATO (poza Serbią, która nie przejawia takich aspiracji). Węgry wspierają otwarcie wszystkich rozdziałów negocjacyjnych z Serbią i Czarnogórą jeszcze w tym roku oraz jak najszybsze rozpoczęcie negocjacji z Macedonią i Albanią. Kryzys migracyjny z 2015 r. wzmocnił ich argumentację na rzecz przyspieszenia procesu rozszerzenia. Wskazują na kluczową rolę państw bałkańskich w kontrolowaniu jednego z głównych szlaków migracyjnych do Europy. Ponadto decyzja o brexicie nie tylko nie spowodowała zakwestionowania zasadności dalszego rozszerzania Unii, lecz wręcz przyczyniła się do deklaracji węgierskiego rządu, że jest ono „najważniejszym narzędziem do ponownego wzmocnienia UE”. Dlatego Węgry zachęcają państwa członkowskie i instytucje UE do przyspieszenia tego procesu. Jednocześnie rząd krytykował KE za deklarację braku możliwości rozszerzenia Unii podczas bieżącej kadencji, a następnie za wyznaczenie daty rozszerzenia na nie wcześniej niż 2025 r. Do ambitniejszych działań na rzecz integracji europejskiej Bałkanów Węgry wzywają także pozostałe kraje Grupy Wyszehradzkiej, dla której region ten – po osłabieniu dynamiki współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego – stanowi główny kierunek działań zewnętrznych.

Kolejnym celem węgierskiego rządu jest wzmocnienie sprzyjających mu opcji politycznych w krajach bałkańskich. Chce on w ten sposób zapewnić sobie wpływ na politykę wewnętrzną tych państw. Węgierskie ambicje odgrywania roli reprezentanta interesów Bałkanów Zachodnich w UE są w coraz większym stopniu związane z zamiarem wzmocnienia sił politycznych podobnych programowo do Fideszu w bezpośrednim sąsiedztwie Unii.

Działania. Deklaracje o potrzebie przyspieszenia integracji euroatlantyckiej na Bałkanach często szły w parze ze zdecydowanymi działaniami Węgier zmierzającymi do realizacji tego celu. Węgry odegrały kluczową rolę w szybkim zakończeniu negocjacji akcesyjnych przez Chorwację tuż przed upływem ich prezydentury w Radzie UE w czerwcu 2011 r. Obsługiwały punkt kontaktowy NATO w Podgoricy w ramach przygotowań Czarnogóry do wstąpienia do Sojuszu w czerwcu 2017 r. Były także odpowiedzialne za nadzór

lotów cywilnych po ponownym otwarciu przestrzeni powietrznej nad Kosowem w 2014 r. Ponadto węgierski kontyngent w tym częściowo uznanym kraju jest piąty co do wielkości i stanowi niemal dziesiątą część międzynarodowej misji KFOR.

Na tle takiego zaangażowania coraz bardziej widoczne są inicjatywy nieznane wcześniej w polityce Węgier wobec Bałkanów. Polegają one na wspieraniu wybranych partnerów politycznych, nawet jeśli odbywa się to kosztem przyspieszenia procesu integracji europejskiej państw regionu. Najbardziej wyraźnym tego przykładem jest podejście do Macedonii, gdzie premier Viktor Orbán wspiera największą partię opozycyjną WMRO-DPMNE. Rządziła ona w latach 2006–2017, często w sposób niedemokratyczny, na co zwracała uwagę m.in. Rada Europy. Przed ubiegłorocznymi wyborami lokalnymi w tym kraju Orbán wsparł byłego premiera i przewodniczącego tej partii Nikołę Gruewskiego na wiecu wyborczym w Ochrydzie. Z kolei w nagraniu wideo skierowanym do zwolenników tego ugrupowania w czerwcu br. wzywał do blokowania kompromisu z Grecją w sporze o nazwę państwa. Tymczasem wdrożenie porozumienia jest warunkiem wznowienia przez Macedonię integracji z UE i NATO.

Takie angażowanie się Węgier w sprawy wewnętrzne na Bałkanach wywodzi się ze znanej wcześniej zasady wspierania przez rząd – a często osobiście przez Orbána – poszczególnych ugrupowań politycznych czy ich liderów w regionie, niezależnie od pełnionej przez nich funkcji państwowej. Odzwierciedleniem tego było m.in. włączenie się Orbána w kampanię wyborczą partii ówczesnego premiera Serbii Aleksandara Vučića w 2014 r. W Albanii partnerem Orbána jest Lulzim Basha, przewodniczący prawicowej Albańskiej Partii Demokratycznej, która od 2013 r. pozostaje w opozycji po ustąpieniu premiera Salego Berishy. Jego niedemokratyczne rządy – w tym powszechne naruszenia wyborcze – pozostawiały Albanii na peryferiach integracji europejskiej. Spośród bośniackich partii politycznych Fidesz najbardziej rozbudował kontakty z konserwatywną Partią Akcji Demokratycznej premiera Denisa Zvizdicia. Wspólną cechą tych ugrupowań jest ich stowarzyszenie z Europejską Partią Ludową (EPP). Natomiast w przypadku Czarnogóry, gdzie żadna znacząca partia nie współpracuje z EPP, Fidesz wspiera Socjaldemokratyczną Partię Czarnogóry, będącą główną siłą rządową od początku lat 90. ub.w. Na początku 2018 r., niespełna tydzień po ogłoszeniu terminu wyborów prezydenckich w Czarnogórze, Orbán przyjął w Budapeszcie kandydata na ten urząd Mila Đukanovicia. Nie pełnił on w tym czasie żadnej funkcji państwowej, a jedynie szefa partii, ale od 1991 r. – z wyjątkiem w sumie ok. czterech lat – był premierem lub prezydentem. To spotkanie można było odczytać jako wsparcie kandydata jednej z partii w kwietniowych wyborach.

Wnioski. Działania Węgier na Bałkanach wskazują na to, że przy doborze partnerów z regionu rząd kieruje się przede wszystkim zgodnością ideologiczną, także wówczas, gdy ugrupowania te nie sprawują władzy. Takie podejście wpływa negatywnie na realizację zasadniczego celu wobec regionu, związanego z euroatlantycką integracją krajów Bałkanów Zachodnich. Obecna polityka Węgier jest obliczona na budowanie w Europie sojuszu opowiadającego się za silnymi państwami narodowymi. Może to się odbywać kosztem postępów w integracji Bałkanów Zachodnich ze strukturami UE. Część sojuszników politycznych będących partnerami rządu Węgier w krajach aspirujących do członkostwa w Unii przywiązuje bowiem niewielkie znaczenie np. do praw człowieka, walki z korupcją i praworządności, a co za tym idzie – są oni mniej podatni na uwzględnianie rekomendacji instytucji UE w tym zakresie.

Na taką zależność w podejściu do Bałkanów jasno wskazuje zaangażowanie Węgier w Macedonię, stojącej przed szansą na wznowienie integracji euroatlantyckiej po dekadzie zastoju. Wspierany przez węgierski rząd Gruewski ignorował krytyczne opinie np. KE i PE dotyczące kierunku rozwoju demokracji, podczas gdy socjaldemokratyczny premier Zoran Zaew nie tylko nawiązał bliższą współpracę z instytucjami UE, lecz także osiągnął porozumienie w sporze z Grecją. Tymczasem apel Orbána o blokowanie tego kompromisu oznaczał wezwanie do opóźniania integracji Macedonii z UE i NATO. W tym aspekcie polityka bałkańska Węgier okazała się bardziej zbieżna z podejściem rosyjskim, obliczonym na komplikowanie procesów integracyjnych m.in. poprzez utrzymywanie sporów w otoczeniu UE, niż np. z polskim czy wyszehradzkim, polegającym na przybliżaniu perspektywy członkostwa w UE krajom bałkańskim. Tym samym po raz pierwszy od niemal trzech dekad suwerennej polityki wobec Bałkanów rząd Orbána otwarcie podjął działania sprzeczne z dotychczasowymi długoterminowymi celami Węgier wobec regionu.

Podobne elementy w obecnej polityce zagranicznej Węgier można dostrzec także poza Bałkanami. Są one widoczne np. w węgierskim podejściu do Ukrainy w ciągu ostatniego roku. Bliższą współpracę tego kraju z partnerami transatlantyckimi utrudniają m.in. blokowanie przez Węgry posiedzeń komisji NATO–Ukraina na najwyższym szczeblu czy ostatnie deklaracje Orbána o niemal zerowej szansie Ukrainy na członkostwo w Unii. To także jest sprzeczne z ambicjami Polski w polityce wschodniej UE.