

BIULETYN EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ – PULS REGIONU

– NUMER 1 –



BULLETIN OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE – PULSE OF THE REGION

– NO. 1 –



Relacje o specjalnym znaczeniu? Chiny w polityce zagranicznej Węgier w okresie rządów Viktora Orbána (2010 – 2012)¹

Dariusz Kałan

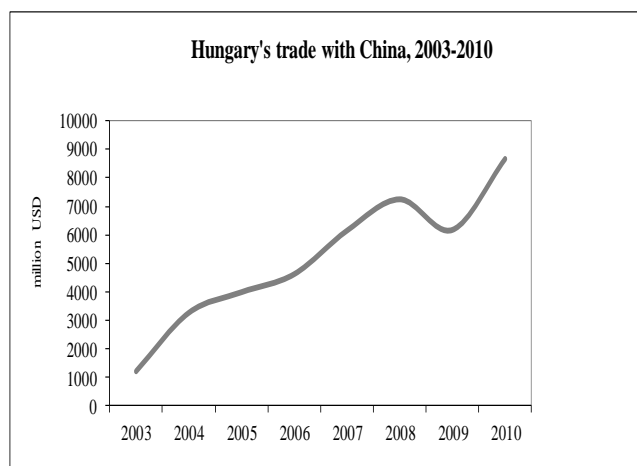
W polityce zagranicznej centroprawicowego rządu Viktora Orbána kierunek azjatycki odgrywa rolę strategiczną. Przyczyny tak dużego zainteresowania Wschodem przedstawił wiceszef węgierskiej dyplomacji, Zsolt Németh, podczas spotkania z członkami parlamentarnej komisji spraw zagranicznych, 23 listopada 2010 r. Németh przekonywał, że umacnianie relacji z najważniejszymi krajami z tego obszaru leży w interesie zarówno Węgier jak i całej Unii Europejskiej, z powodu jego rosnącego znaczenia gospodarczego i politycznego. Jako głównych partnerów wymienił Japonię, Koreę Południową i Chiny, ale w ciągu dwu lat rządów Fidesz-KDNP wysiłki dyplomatyczne Węgier koncentrowały się na zacieśnianiu stosunków z wieloma innymi państwami azjatyckimi, położonymi od Azji Północno-Wschodniej przez Środkową i Zakaukazie, aż po Zatokę Perską. Wysocy urzędnicy na czele z premierem, prezydentem, przewodniczącym parlamentu i ministrami złożyli oficjalne wizyty m.in. w Arabii Saudyjskiej, Armenii, Azerbejdżanie, Brunei, Filipinach, Gruzji, Kazachstanie, Malezji, Tajlandii, Turkmenistanie, Uzbekistanie, Zjednoczonych Emiratach Arabskich oraz – wielokrotnie – w Rosji i Chinach. Waga, jaką władze w Budapeszcie przykładają do kierunku azjatyckiego, sprawiła, że nie tylko dołączył on do tradycyjnych priorytetów polityki zagranicznej Węgier, ale także doczekał się osobnego terminu: „doktryna wschodnich wiatrów”.

Węgierska lewica i Chiny: relacje specjalne.

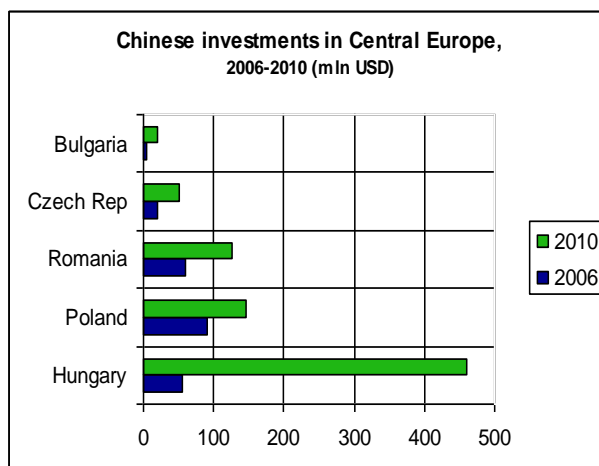
Głównym partnerem Węgier z Azji są Chiny, dysponujące największym potencjałem politycznym, gospodarczym, militarnym i ludnościowym na kontynencie. Chociaż to rząd Fidesz-KDNP umieścił stosunki z tym krajem w gronie centralnych kierunków

¹ Autor dziękuje Ágnes Szunomár i Tamásowi Maturze za pomoc w przygotowaniu artykułu. A. Szunomár jest także autorką dwu tabel, nr 1 i 3.

polityki zagranicznej, ożywienie dwustronnych relacji przypadło na okres, gdy u władzy były lewicowe gabinety, kierowane przez Pétera Medgyessyego (2002-04), Ferenc Gyurcsány (2004-09) i Gordona Bajnaia (2009-10). Początkiem nowego otwarcia w dwustronnych relacjach była trzydniowa wizyta premiera Medgyessyego, który w sierpniu 2003 r. przyjechał do Pekinu jako pierwszy węgierski szef rządu od 1959 r. W następnych latach w Chinach byli dwaj jego następcy, przy czym Gyurcsány aż trzykrotnie. W Budapeszcie zaś gościli przewodniczący ChRL Hu Jintao (czerwiec 2004 r.) i wiceprezydent Xi Jinping (październik 2009 r.). Intensyfikacja stosunków politycznych przełożyła się na rozwój kontaktów edukacyjnych (dwujęzyczna węgiersko-chińska szkoła podstawowa w Budapeszcie we wrześniu 2004 r.) i kulturalnych (Instytut Konfucjusza tamże w grudniu 2006 r. i Węgierski Sezon w Chinach 2007-08). Także analiza stosunków gospodarczych pokazuje, że wzrost obrotów handlowych między oboma krajami rozpoczął się już w 2004 r., kiedy wartość wymiany towarowej potroiła się w porównaniu z rokiem poprzednim (z ok. 1,2 mld USD w 2003 r. do ok. 3,3 mld USD w 2004 r.). Od tej pory współpraca ekonomiczna rokrocznie się zacieśniała, a w 2008 r. osiągnęła rekordowy w czasach lewicy wynik 7,2 mld USD. Z kolei wartość chińskich inwestycji na Węgrzech do 2010 r. wynosiła ok. 460 mln USD i pokrywała ponad połowę BIZ Chin ulokowanych w Europie Środkowej.

Tabela 1:

Źródło: Hungarian Central Statistical Office.

Tabela 2:

Źródło: Central and Eastern Europe Development Institute.

To zbliżenie w pierwszej dekadzie XXI w. – przybierające czasem formę bezkrytycznego zachwytu strony węgierskiej² – tłumaczyć należy z jednej strony umacnianiem się pozycji Chin na arenie międzynarodowej, z drugiej zaś zwiększeniem atrakcyjności Węgier jako nowego członka Unii Europejskiej. Dobrą podstawą dla intensyfikacji kontaktów były również chińsko-węgierskie związki społeczne i historyczne. Najlicniejsza diaspora chińska w Europie Środkowej mieszka właśnie na Węgrzech (oficjalnie ok. 10-15 tys.)³, oba kraje łączą również wspomnienia udanej współpracy po II wojnie światowej. Zapewne nie bez znaczenia były także azjatyckie korzenie narodu węgierskiego.

² Charakterystyczna dla stosunku węgierskiej lewicy jest wypowiedź byłego premiera Gyurcsány, który w 2009 r. napisał na swoim blogu: „Chiny są fascynujące! Nie mam wątpliwości, że w ciągu następnych dekad kraj stale będzie rozkwitał [...] W Chinach nic nie jest za darmo. Każdy musi płacić za usługi zdrowotne, szkołę... Nie ma jednolitego systemu emerytalnego. W Chinach panuje porządek, przynajmniej w porównaniu z wieloma innymi krajami w Europie. Wszyscy, z którymi rozmawiałem – bez względu na to, czy popierali komunistów czy nie – twierdzili, że bez systemu jednopartyjnego i bez „komunistycznego wolnego rynku” nie byłoby ani porządku, ani sukcesu w Chinach”.

³ Chińska diaspora pojawiła się na Węgrzech na początku lat 90., Ich przyjazd ułatwił brak wiz dla obywateli Chin, który obowiązywał w latach 1988-92. Obecnie największe skupiska Chińczyków żyją w Budapeszcie oraz na jego obrzeżach, a także w miejscowościach przygranicznych: Nyíregyházie i Segedynie.

Orbán i Chiny: koniec z idealizmem.

Jakkolwiek aktywność węgierskiej lewicy w umacnianie relacji z komunistycznymi Chinami jest zrozumiała, to obecne zaangażowanie centroprawicowego Fideszu z perspektywy wcześniejszych doświadczeń może wydawać się zaskakujące. W 1989 r. Orbán jako młody działacz antykomunistyczny zorganizował w Budapeszcie publiczny protest przeciwko masakrze na Placu Tiananmen. Wynikające w dużej mierze z różnic ideologicznych zdystansowanie wobec Chin cechowało także politykę zagraniczną rządu, którym kierował w latach 1998-02. Chociaż na spotkaniu szefów dyplomacji w grudniu 2000 r. podpisano wspólną deklarację o przyjacielskich relacjach między oboma krajami, w tym samym roku Węgry wykonały kilka gestów, które z pewnością nie mogły zostać zinterpretowane jako przyjazne: najpierw zamknięto konsulat węgierski w Szanghaju, a następnie premier spotkał się z Dalajlamą. Także w okresie, w którym Fidesz był w opozycji po 2002 r., jego postawa wobec Chin nie była entuzjastyczna. W latach 90. na myślenie węgierskich ugrupowań centroprawicowych o polityce zagranicznej wpływały jeszcze doświadczenia dysydenckie, które w relacjach z krajami niedemokratycznymi ponad interesy ekonomiczne kazały przedkładać promocję praw człowieka i swobód obywatelskich.

Większą elastyczność w kontaktach z Państwem Środka Orbán zaczął przejawiać dopiero przed wyborami parlamentarnymi 2010 r. W czasie kampanii przedwyborczej oba rywalizujące ze sobą ugrupowania, czyli Fidesz i Węgierska Partia Socjalistyczna (MSzP), równie demonstracyjnie interesowały się rozwojem stosunków z Chinami. Ówczesna przewodnicząca MSzP, Ildikó Lendvai, była w Pekinie na początku marca 2010 r., czyli kilka tygodni przed pierwszą turą wyborów. Miesiąc wcześniej lewicowy minister spraw zagranicznych, Péter Balázs, otworzył nowy konsulat generalny w Chongqing. Natomiast Orbán jako lider opozycji jesienią i zimą 2009 r. odbył dwie dalekie podróże, do Rosji i Chin. W wyniku tej ostatniej doszło do ustanowienia oficjalnych stosunków między Fideszem a Komunistyczną Partią Chin (KPCh).

Odejście od polityki zagranicznej opartej na wartościach na rzecz *realpolitik* w czasie rządu Fidesz-KDNP tłumaczyć należy przede wszystkim złą sytuacją gospodarczą kraju, która wymusza poszukiwanie nowych źródeł inwestycyjnych. Orbán dwa miesiące po przejęciu władzy podjął decyzję o rezygnacji ze wsparcia kredytowego Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), a także kilkoma zdecydowanymi wypowiedziami starał się poluzować zależność polityczną od UE. Utrzymanie dobrych stosunków z Chinami, które – jak pokazały lata 2004-10 – przynosiły wymierne korzyści ekonomiczne, dawało szansę na gospodarczą sanację Węgier mimo odcięcia środków z Zachodu. Lider Fideszu zachował się więc jak klasyczny przedstawiciel *realpolitik*: współpracę gospodarczą z instytucją znajdującą się w głębokim kryzysie zamienił na rozwój kontaktów z wzrastającą potęgą, która dodatkowo – w przeciwieństwie do tej pierwszej – nie nakładała na niego zobowiązań politycznych i nie interesowała się przemianami wewnętrznymi w jego kraju.

**„Utrzymanie dobrych
stosunków z Chinami,
które – jak pokazały lata
2004-10 – przynosiły
wymierne korzyści
ekonomiczne, dawało
szansę na gospodarczą
sanację Węgier mimo
odcięcia środków z
Zachodu.”**

Chiny nad brzegiem Dunaju. Kontakty polityczne w latach 2010-12.

Po przejęciu władzy gabinet Fidesz-KDNP nie chciał zmarnować osiągnięć poprzedników i zaczął energicznie zabiegać o utrzymanie dobrych relacji z Pekinem. W sierpniu 2010 r. ze swoim odpowiednikiem w rządzie chińskim spotkał się wicepremier Zsolt Semjén, a jesienią na ceremonię zakończenia World Expo w Szanghaju – gdzie zresztą węgierski pawilon otrzymał srebrny medal – udał się osobiście premier Orbán, mimo iż jeszcze kilka miesięcy wcześniej zarzucał lewicy, że przeznaczona na promocję pawilonu zbyt duża kwota pieniędzy. Jego obecność stała się pretekstem do pierwszych oficjalnych rozmów politycznych na najwyższym szczeblu,

a także do przyjrzenia się z bliska chińskiemu cudowi gospodarczemu⁴. Intensywna runda spotkań w pierwszym roku działalności gabinetu została zamknięta wizytami ministra rozwoju, Tamása Fellegiego, który w grudniu 2010 r. i marcu 2011 r. wraz z grupą węgierskich przedsiębiorców odbył szereg konsultacji z chińskimi urzędnikami, szefami banków i biznesmenami. Symbolicznym uznaniem prymatu interesów ekonomicznych w dwustronnych relacjach była rezygnacja Orbána ze spotkania

z Dalajlamą, który przebywał w Budapeszcie we wrześniu 2010 r. Kontakty polityczne między oboma krajami rozwinęły się tak bardzo, że już na przełomie 2010 i 2011 r. oceniano Węgry jako trzeci – po Grecji i Portugalii – potencjalny „przyczółek” Chin w UE.

Ale to nie zraziło władz w Budapeszcie, które w kolejnym roku kontynuowały politykę zacieśniania kontaktów z Państwem Środka. W czasie prezydencji Węgier w Radzie UE (styczeń – czerwiec 2011 r.) w Pałacu Królewskim w Gödöllő zorganizowano prestiżowe ASEM (Asia–Europe Meeting) z udziałem ministrów spraw zagranicznych wielu państw azjatyckich, w tym Chin. Jednakże centralnym punktem w relacjach węgiersko-chińskich w okresie dwu pierwszych lat pracy gabinetu Orbána była wizyta – pierwsza od 1987 r. – premiera ChRL. Wen Jiabao przyleciał do Budapesztu 24 czerwca 2011 r., na kilka dni przed zakończeniem węgierskiej prezydencji w Radzie UE. Właśnie od Węgier rozpoczął swoją trwającą kilka dni podróż po Europie; odwiedził je m.in. przed Niemcami i Wielką Brytanią. Wyjątkowość stosunków między oboma państwami miała podkreślić nie tylko ta kolejność, ale również ilość umów gospodarczych, jakie zostały wówczas podpisane, a także złożona przez chińskiego premiera obietnica pożyczki w wysokości 1 mld EUR. O wadze, jaką rząd Węgier przykłada do kontaktów z chińskimi partnerami, świadczyło również ponadstandardowe zachowanie Orbána, który zaprosił swojego odpowiednika na poranny spacer brzegiem Dunaju, a później towarzyszył mu

⁴ W Szanghaju Orbán spotkał się z premierem Chin, Wenem Jiabao, i odwiedził lokalne fabryki koncernów telekomunikacyjnych, HuaWei i ZTE.

w podróży na lotnisko. Gospodarze zadbali też o spokojny przebieg wizyty; związane z Fideszem władze stolicy zakazały organizowania antychińskich protestów.

Brama wjazdowa Chin? Budapesztu sny o potędze.

Tak duża intensyfikacja relacji z Chinami ma uzasadnienie nie tylko ekonomiczne, ale także strategiczne. W promowanej przez Orbána wizji świata pokryzysowego, Chiny przedstawiane są jako jedno z nowych globalnych centrów politycznych i gospodarczych; drugim zaś będzie – według premiera – Europa Środkowa, rozumiana jako przestrzeń między Morzem Bałtyckim a Adriatyckim, która zastąpi w tej roli kraje zachodnioeuropejskie. W czerwcu 2011 r. w czasie zorganizowanego w Budapeszcie Forum Ekonomicznego i Handlowego Chiny–Europa Środkowa i Wschodnia premier chwalił władze w Pekinie za „lojalność wobec kilku podstawowych pryncypiów, o których my na Zachodzie ostatnio zapomnieliśmy”. Wymienił wśród nich umiarkowanie w konsumpcji, nobilitację pracy i niechęć do zadłużania się, które zostało porównane do „grzechu”. Budowana przez niego paralela między chińskim a węgierskim spojrzeniem na kryzys doczekała się pełnego rozwinięcia w słowach: „Chiny i Węgry rozumieją [nowy] świat; rozumiemy jego reguły i proste prawdy, którymi będzie się rządził. Mamy takie samo przywiązanie do gospodarki opartej na pracy i kształtującej wartości”. Lider Fideszu w różnych miejscach konsekwentnie powtarza i rozwija swoją koncepcję dwu nowych biegunów; mówił o tym m.in. w czasie spotkania w London School of Economics w listopadzie 2011 r.

Strategia ta – oprócz budowania przyjaznego tła dla rozwoju relacji gospodarczych – ma na celu umocnienie wizerunku Węgier jako państwa, które mogłoby stać się bramą wjazdową Chin do Europy Środkowej. Węgry aspirują do roli regionalnego lidera, co w sposób naturalny prowadzi do cichej środkowoeuropejskiej rywalizacji o uwagę władz w Pekinie. Kiedy w czerwcu 2011 r. chińska firma państwowa Covec niespodziewanie wycofała się z budowy autostrady A2 w Polsce,

węgierskie media powiązały to wydarzenie z wizytą Wena Jiabao w Budapeszcie,

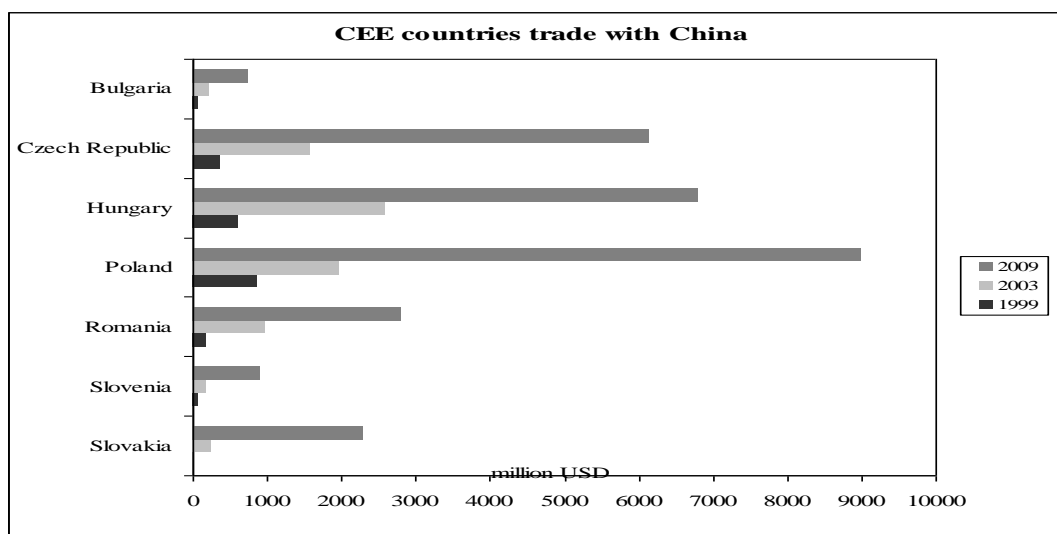
**„Orbán jest bodaj
jedynym europejskim
przywódcą, który
stosunki z Chinami
określa mianem
»nowego sojuszu o
pierwszorzędnym
znaczeniu«.”**

która odbyła się w tym samym czasie. Z kolei w styczniu 2012 r., po tym, jak prezydent Bronisław Komorowski podpisał polsko-chińskie porozumienie o „partnerstwie strategicznym”, Węgrzy nie potrafili ukryć swojego rozczarowania. Ich rozgoryczenie mogło być tym większe, że żaden inny kraj Europy Środkowej nie prezentuje otwarcie tak jednoznacznie entuzjastycznej postawy wobec Chin. Orbán jest bodaj jedynym europejskim przywódcą, który stosunki z Chinami określa

mianem „nowego sojuszu o pierwszorzędnym znaczeniu”. Jego bezkrytyczne podejście do obecności Państwa Środka w Europie, publiczne zapewnienia o stabilności i bezpieczeństwie ich inwestycji oraz zręczne pomijanie kwestii praw człowieka i Tybetu, mają na celu nie tylko zwrócenie uwagi na lojalność Węgier wobec Pekinu, ale także – jak już słusznie zauważono – wyręczają w dużym stopniu działania chińskiej dyplomacji, która w premierze Węgier znalazła swojego rzecznika⁵.

⁵ F. Godement i J. Parello-Plesner. *The Scramble for Europe*. ECFR 2011. http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR37_Scramble_For_Europe_AW_v4.pdf. (Dostęp 30 lipca 2012).

Tabela 3:



Źródło: Chinese Central Statistical Office.

Związek nie do końca spełniony. Rezultaty kampanii chińskiej z lat 2010-12.

Chociaż władze w Budapeszcie bardzo zaangażowały się w rozwój relacji politycznych z Chinami, ich wysiłki nie przyniosły spodziewanych rezultatów gospodarczych. W 2010 i 2011 r. wartość dwustronnych obrotów handlowych wyniosła odpowiednio 8,6 i 7,2 mld EUR; pierwszy wynik jest wprawdzie nowym rekordem, ale to raczej kontynuacja rozpoczętego wcześniej corocznego wzrostu. Według nieoficjalnych statystyk chińskich, Chińczycy w ostatnich dwu latach zostawili na Węgrzech ok. 2-2,5 mld USD, z czego jednak połowa (ok. 1,25 mld USD) pochodzi z jednej firmy, WanHua, która w czerwcu 2010 r. została investorem strategicznym węgierskiego producenta chemicznego, BorsodChem, a w lutym 2011 r. przejęła nad nim pełną kontrolę. Niektórzy politycy związani z Fideszem twierdzili, że jesienią 2011 r. Chiny wykupiły pewną liczbę węgierskich papierów wartościowych, ale żadne szczegółowe informacje nie zostały przedstawione, ani przez stronę węgierską, ani chińską. Dwukrotnie – w czerwcu 2011 r. i kwietniu 2012 r. – chińscy liderzy, Wen Jiabao i Li Keqiang, obiecali Węgom pożyczkę na projekty rozwojowe; jednak pieniądze nie zostały jeszcze przekazane.

Co więcej, nie podjęto prac nad wielkimi projektami infrastrukturalnymi, na których najbardziej zależało rządowi węgierskiemu. Orbán od dawna zachęcał inwestorów chińskich do zaangażowania w budowę szybkiej kolei, łączącej centrum Budapesztu z lotniskiem im. Ferencza Liszta. Projekt miałby zostać zrealizowany we współpracy Przedsiębiorstwa Węgierskich Kolei Państwowych MÁV Zrt ze spółką China Railway Construction Corporation. Jednakże na losy projektu negatywnie wpłynęło ogłoszone w lutym 2012 r. bankructwo węgierskich linii Malév, którego konsekwencją było zamknięcie Terminala 1 oraz wstrzymanie drogich lotów bezpośrednich do Pekinu. Dla władz w Pekinie inwestycja w szybką koleję stała się nieopłacalna, tym bardziej, że w tym samym czasie, otwierając połączenie do Pekinu z Warszawy, sygnał do gotowości do współpracy wysłała Polska, której pozycja polityczna i sytuacja gospodarcza były wtedy znacznie lepsze niż Węgier.

Rząd wierzył także, że Chiny zaangażują się w pomoc dla upadających linii Malév. Jednak rozmowy prowadzone z Hainan Airlines z udziałem Sándora Demjána, jednego z najbogatszych przedsiębiorców na Węgrzech, nie zakończyły się powodzeniem. Nie wiadomo dokładnie, dlaczego negocjacje zostały zerwane, ale prawdopodobnie Chiny były zainteresowane przejęciem wyłącznie pakietu własnościowego, czego z kolei – w obawie przed niezgodnością z prawem UE – nie chciał zaakceptować Budapeszt. Nie udało się również zainteresować władz w Pekinie ambitnym projektem euroazjatyckiego korytarza kolejowego Záhony-Korgas, łączącego Węgry, Ukrainę, Rosję, Kazachstan i Chiny. Gdyby ta inicjatywa doszła do skutku, Węgry w przyszłości stałyby się bramą wjazdową Chin do Europy w dosłownym znaczeniu tego słowa. Jednak nieco sprawniej posuwają się prace nad innym korytarzem, przebiegającym przez terytoria Słowacji i Austrii z ominięciem Węgier.

Stabilizacja jako czynnik sprzyjający zainteresowaniu Chin.

Umiarkowane rezultaty zbliżenia chińsko-węgierskiego z lat 2010-12 można tłumaczyć brakiem jasnej strategii władz w Pekinie wobec Europy. Pozycję Węgier

osłabiała także spowodowana złą sytuacją gospodarczą nieufność rynków oraz konfrontacyjna polityka rządu premiera Orbána w UE. Chińscy inwestorzy większym zainteresowaniem zaczęli obdarzyć te kraje, które były wprawdzie mniej zaangażowane w dialog polityczny z Pekinem, ale pod względem stabilności i skuteczności w walce z kryzysem były dla nich bardziej atrakcyjne (Polska i Czechy). Nieprzypadkowo w kwietniu 2012 r. chiński wiceminister spraw zagranicznych, Song Tao, podkreślał w obecności węgierskiego premiera, że rozwojowi relacji z Państwem Środka zawsze sprzyja polityczna i gospodarcza stabilizacja. Pogłębianie relacji bilateralnych krajów członkowskich ze wschodzącymi mocarstwami wzbudza niepokój UE, która obawia się, że Chiny staną się dla niej realną konkurencją, jednak charakter relacji chińsko-węgierskich pokazuje, że to właśnie silna pozycja w UE i dobre stosunki z innymi państwami unijnymi przyciągają Chiny.

**Węgry popełniły również
kilka błędów, które
wynikały
z niezrozumienia polityki
i kultury Chin.**

Węgry popełniły również kilka błędów, które wynikały z niezrozumienia polityki i kultury Chin. Wprawdzie nie tylko utrzymano stanowisko specjalnego komisarza ds. kontaktów z tym krajem, ale także nadano mu wyższą rangę polityczną; funkcję tę pełnili osobiście minister finansów György Matolcsy (2010 i od 2012) oraz minister rozwoju Támas Fellegi (2010-2011), który doczekał się nawet przezwiska „Mr China”⁶. Jednak ze względu na liczne inne zadania dla żadnego z nich kwestia relacji z Państwem Środka nie była priorytetowa, dlatego Chińczycy często nie wiedzieli z kim należy rozmawiać. Stan zawieszenia pogorszył kilkutygodniowy *vacat* na tej pozycji, spowodowany przejęciem przez Fellegiego obowiązków głównego negocjatora z MFW. Ponadto, nie zadbano o rozwój ważnych dla Chin relacji

⁶ W okresie rządów lewicy w rządzie istniało podobne stanowisko, ale na niższym szczeblu politycznym. W latach 2006-10 Komisarzem ds. Koordynacji Stosunków Gospodarczych między Chinami a Węgrami był András Huszty, ekonomista i były dyrektor generalny linii lotniczych Málév.

międzyludzkich, np. przez ustanowienie programu stypendialnego dla studentów i młodych badaczy. W latach 2010-12 zanotowano wprowadzenie kilka osiągnięć gospodarczych i kulturalnych⁷, ale ich skala jest nieporównywalna do wysiłku politycznego, jaki włożyła strona węgierska w umacnianie dwustronnych relacji. Nie dziwi więc zniecierpliwienie ministra Fellegiego, który w listopadzie 2011 r. po kolejnej wizycie w Pekinie powiedział, że nadszedł już czas na realizację omawianych od dawna projektów.

Jednak pogłębienie współpracy chińsko-węgierskiej w następnych miesiącach nie jest wykluczone. Chiny coraz odważniej deklarują zainteresowanie Europą Środkową i sami przyznają – jak Wen Jiabao – że wkrótce ta część kontynentu może stać się bramą wjazdową do UE. W kwietniu 2012 r. w czasie Forum Gospodarczego Chiny–Europa Środkowa–Polska w Warszawie premier ChRL zagwarantował także otwarcie specjalnej linii kredytowej o wartości 10 mld USD na rozwój infrastruktury i technologii w krajach regionu. Dla Chin bardziej praktyczna może okazać się bowiem obecność w całej Europie Środkowej, a nie tylko w jednym kraju. Węgry, po tym jak ponownie podjęły dialog z MFW, mogą stać się dla bardziej atrakcyjnym i przewidywalnym partnerem. Ich stopniowa odbudowa pozycji gospodarczej i politycznej może stać się argumentem na rzecz większego zainteresowania Chin. W każdym razie wysoka pozycja kierunku chińskiego w agendzie węgierskiej polityki zagranicznej na pewno zostanie utrzymana, o czym świadczy m.in. planowana na drugą połowę 2012 r. wizyta Orbána w Pekinie.

Tekst w języku angielskim ukaże się wkrótce w czasopiśmie "Croatian International Relations Review".

* **Dariusz Kałan** – analityk ds. Europy Środkowej w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych, dziennikarz i doktorant w Szkole Nauk Społecznych IFiS PAN. Jego rozmowy z węgierskimi politykami i intelektualistami były publikowane m.in. w „Gazecie Wyborczej”, „Przeglądzie Politycznym” i „Polsce The Times”.

⁷ Na przykład: Budapeszt i Pekin podpisały w czerwcu 2012 r. porozumienie o partnerstwie, a na Uniwersytecie w Miskolcu otwarto w kwietniu 2012 r. Centrum Chińskie. W tym samym miesiącu ogłoszono, że koncern telekomunikacyjny HuaWei zgodził się wybudować na Węgrzech swoje centrum logistyczne.

Relationship of a Special Significance? Chinese Direction in the Hungary's Foreign Policy under Viktor Orbán (2010 – 2012)⁸

Dariusz Kałan

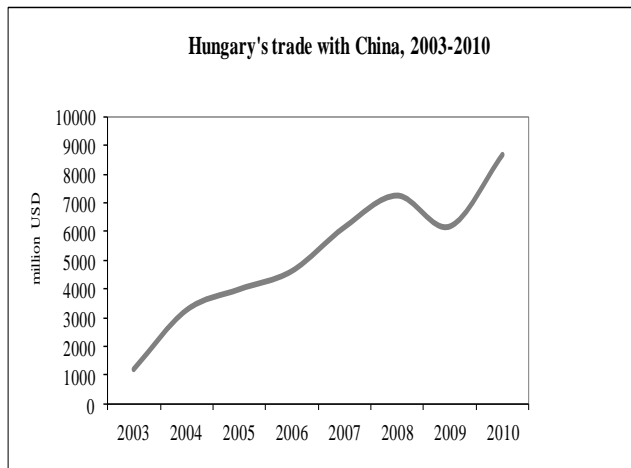
In the foreign policy of Victor Orbán's center-right government Asia has been playing a strategic role. Reasons of such an interest in that region were presented on a meeting with members of the Committee on Foreign Relations, which took place on 23rd November 2010. Deputy Minister of Foreign Affairs, Zsolt Németh, explained Hungary's involvement in Asia by a growing importance of this continent; "The future of the world economy and politics seems to be increasingly inclined to Asia, therefore both Hungary and the European Union should consider deepening relations with this region as their primary interest", he said. Németh listed Japan, South Korea and China as main Asian partners but, over last two years, reinforced diplomatic efforts of Budapest embraced much more countries - from Northeast through Central Asia and Transcaucasia to the Persian Gulf. Between 2010 and 2012 missions of high officials headed by the Prime Minister, President, the Speaker of the National Assembly and ministers included visits to Armenia, Azerbaijan, Brunei, Georgia, Kazakhstan, Malaysia, the Philippines, Saudi Arabia, Thailand, Turkmenistan, United Arab Emirates and Uzbekistan, as well as multiple trips to Russia and China. Special importance attached to the East by the Hungarian government provokes opinions that the eastern focus already enjoys equal status with three traditional priorities of Hungary's foreign policy, as well as a firm conceptual footing – the so-called "Eastern wind doctrine".

Hungarian Left and China: special relationship.

⁸ Author thanks his Hungarian colleagues, Ágnes Szunomár and Tamás Matura, for their help in preparing this article. Ms Szunomár has also kindly provided two graphs, no 1. and 3.

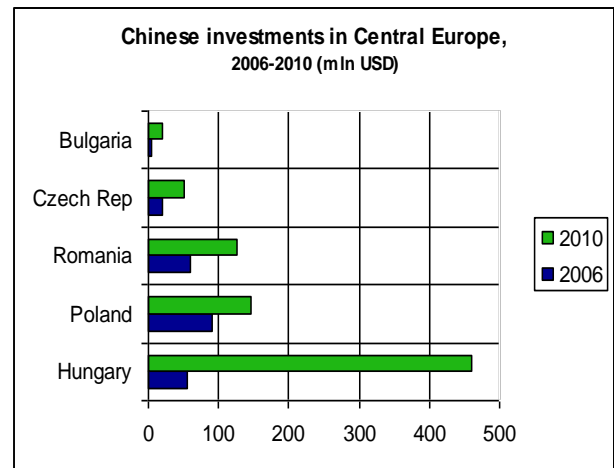
Because of its political, economic, military and demographic potential, China is the most important Asian partner of Hungary. Although it is the current Fidesz-KDNP government that have placed China at the top of their foreign policy agenda, a revival of bilateral relations already occurred when left-wing governments, headed by Péter Medgyessy (2002-04), Ferenc Gyurcsány (2004-09) and Gordon Bajnai (2009-10), were in place. The rapprochement began in August 2003, when Medgyessy became the first Hungarian PM since 1959 to pay a three-day visit to Beijing. Since then, his two successors have visited China (Gyurcsány even three times), a move reciprocated by the General Secretary of the Communist Party of China, Hu Jintao (June 2004) as well as the Vice President, Xi Jinping (October 2009). As a result, educational contacts (a *Hungarian-Chinese Bilingual Elementary School in Budapest, September 2004*) and cultural contacts (the *Confucius Institute in Budapest, December 2006, and Hungarian Season exposition in China, 2007-08*) have been significantly developed. The year 2004 also marked the beginning of an increase in trade between the two countries, with the trade volume tripling compared with the previous year (from 1.2 billion USD in 2003 to 3.3 billion USD in 2004). Since then, economic cooperation each year has been intensified, peaking in 2008 at 7.2 billion USD. In terms of FDI in Hungary, it rose in 2010 to around 460 mln USD and covered more than ½ of all Chinese investments in Central Europe.

Table 1:



Source: Hungarian Central Statistical Office.

Table 2:



Source: Central and Eastern Europe Development Institute.

The rapprochement between Hungary and China in the first decade of the 21st Century, which sometimes assumed a form of an uncritical admiration on the Hungarian side², may be explained by both reinforcement of China's position in global politics and Hungary's attractiveness following its accession to the EU in 2004. Strong Sino-Hungarian social and historical ties also served as a good base for stronger relations. Indeed, Hungary is home to the largest Chinese diaspora of all the Central European countries that, according to official data, counts 10.000-15.000 members³. Moreover, both countries retain good memories of mutual cooperation after World War II and - not without significance - recall Asian roots of the Hungarian nation.

Orbán and China: no more idealism.

Although active relations of the Hungarian Left with the communist China are understandable, the current involvement of the center-right Fidesz may appear as quite surprising, especially given its past. In 1989, Orbán, a young democratic activist at the time, organized a public protest in Budapest against the *Tiananmen Square massacre*. Ideological differences were also among the reasons why Hungary's

relations with China were so distant during his first term as Prime Minister, from 1998 to 2002. Even though a common declaration of friendly relations between the two countries was signed in December 2000, in the same year, the government in Budapest made some gestures, that could hardly be interpreted as friendly; First, the Hungarian consulate in Shanghai was closed and later Orbán held a meeting with the Dalai Lama. Also after the parliamentary elections of 2002, while in the opposition, Fidesz's attitude towards China was not enthusiastic; In the 1990's the position of the centre-right movements was still influenced by their dissident experiences that placed the promotion of human rights and civil freedoms above economic interests in relations with non-democratic states.

Orban started to evince more flexibility in contacts with China just before the following elections, in 2010. During the campaign both leading Hungarian parties, Fidesz and Hungarian Socialist Party (MSZP) were displaying their interest in the Middle Kingdom in an equally demonstrative way. Ildikó Lendvai, then the MSZP's head, went to Beijing at the beginning of March 2010, only few weeks before the first round of elections. One month earlier, the Minister of Foreign Affairs in a left-wing government, Péter Balázs, had opened a new Hungarian general consulate in Chongqing. Furthermore, as the leader of the opposition Orbán made two long trips in autumn and winter 2009 visiting Russia and China. During the latter visit, political relations between Fidesz and the Communist Party of China (CPC) were officially established.

**„Thus, strong and – as it
turned out in 2004-10 –
economically beneficial
relations with China
started to be treated as a
chance for an economic
recovery by a weakened
Hungary which had just
deprived itself of funds
from the West.”**

Resignation from a value-based foreign policy in favor of *realpolitik* by the current Fidesz-KDNP government is a result of Hungary's poor economic situation and its acute need to find new sources of investment. In fact, only two months after his landslide victory in the elections, Orbán decided to *end* loan-extension talks with the International Monetary Fund and, using firm rhetoric, tried to loosen political dependence on the EU. Orbán behaved like a classic *realpolitik* follower: instead of close cooperation with organization in a deep crisis, he choose to develop contacts

with an ascending global power which – on the contrary to the first one – did not impose any political commitments on his country and showed no interest in domestic transformations made by his government.

China on the banks of the Danube. Political contacts between the two countries, 2010-12.

Hungary's center-right government did not want to waste efforts of its predecessors and vigorously continued to work on good relations with China. In August 2010, the Deputy Prime Minister, Zsolt Semjén, met in Beijing with his Chinese counterpart, and two months later Orbán himself visited Shanghai, where he attended the World Expo closing ceremony. The Hungarian pavillion received the silver medal for excellence at the Expo but the new PM's interest in the event was quite unexpected, since as the leader of the opposition, he strongly criticized left-wing governments for spending too much money for the pavillion's promotion. Orbán's presence in Shanghai gave him opportunity to hold first official talks at the highest political level,

as well as to experience part of Chinese economic success story⁴. Intensive round of meetings in the first year of Fidesz-KDNP government was closed by the Minister of National Development, Tamás Fellegi, who in December 2010 and March 2011, held a series of consultations with Chinese officials, bankers and businessmen, along with Hungarian entrepreneurs. A symbolic sign of change in Fidesz's policy towards China took place when Orbán refused to meet the Dalai Lama in September 2010. Political contacts between the two countries developed so much, that on the turn of 2010 and 2011 Hungary was pointed out as the third – after Greece and Portugal – potential “Chinese foothold in Europe”.

This opinion did not discourage Hungary which consequently carried on with a similar policy towards China though the following year. During the *Hungary's Presidency of the Council of the European Union* (January – June 2011) the Royal Palace of Gödöllő hosted the prestigious Asia – Europe Meeting (ASEM), with numerous Ministers of Foreign Affairs participating, including the representative of China. The culminating point in bilateral contacts of the last two years came on 24th June 2011, when Wen Jiabao visited Hungary, as the first Chinese PM since 1987, only one week before the end of the Hungarian Presidency of the Council. Jiabao started his European trip in Budapest before going to Berlin and London. The importance of relations with China was emphasized by this order of visits and by several economic agreements that were signed, as well as the Chinese promise to provide 1 billion EUR of loan to Hungary. In order to stress the special significance of Chinese guests, Orbán invited his counterpart for a morning walk on the Danube banks and even accompanied him on the road to the airport. The hosts also took care of a peaceful course of the visit; on the government's initiative city authorities banned all anti-Chinese protests.

China's gateway to Central Europe? Budapest's dreams of power.

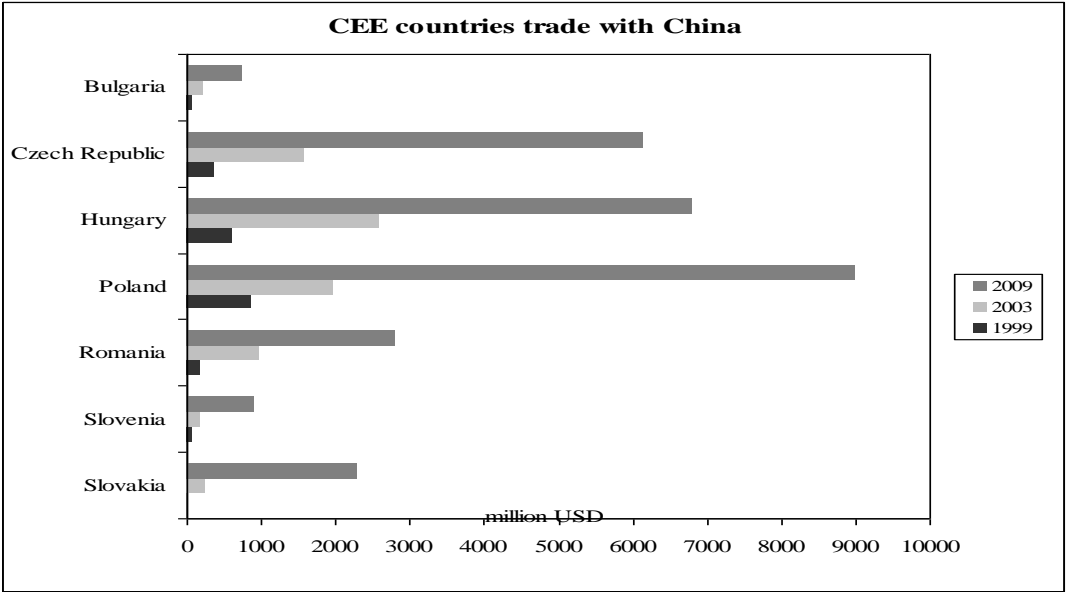
Such a large increase in contacts with China was justified not only economically, but also strategically. In the vision of a post-crisis world promoted by Orbán, China is presented as one of the new global centers, the other one being Central Europe defined as the area from the Baltic to the Adriatic Sea that should replace Western Europe in terms of economic importance. In June 2011, during the China – Central and Eastern European Countries Economic and Trade Forum, which was held in Budapest, the Hungarian PM praised Chinese leaders for their "loyalty to a few principles, which we here in the West have turned our backs on in recent times". Among them he listed moderation in consumption, ennoblement of work and reluctance to *indebtedness*, which was even compared to a "sin". A parallel between Chinese and Hungarian viewpoints was directly developed in words: "China and Hungary understand the new world; we understand its new rules and simple truths. Both our countries have firmly committed themselves to a value creating, work based economy". Orbán consistently talks about and develops his concept of the two brand new global poles on various occasions, as he did at a meeting at the London School of Economics in November 2011.

“Indeed, Orbán is probably the only European leader to define relations with China as a »new alliance of primary importance«”

This strategy prepares the ground for development of economic relations but it also aims to build an image of Hungary as a loyal partner that could become China's gateway to Central Europe. Hungary aspires to become a regional leader which leads to a quiet Central European competition for Beijing's attention. When in June 2011 the Chinese state company Covec had unexpectedly withdrew from the A2 highway construction project in *Poland*, Hungarian media linked that event with Wen Jiabao's visit to Budapest, which took place at the same time. But when Poland, a country

much less committed to the Middle Kingdom, signed an agreement on "strategic partnership" with China in January 2012, Hungarians could not hide their disappointment. Hungary's frustration might have been understandable, since there was no other country in Central Europe so clearly and openly enthusiastic about cooperating with Beijing. Indeed, Orbán is probably the only European leader to define relations with China as a "new alliance of primary importance". His uncritical approach to the Middle Kingdom, public statements on stability and security of Chinese investments in Europe aim to draw Beijing's attention to Hungary's fidelity, but it also helps China's diplomacy to ensure the EU about their good intentions. It is hard to escape the impression that by mentioning neither human rights nor Tibet, and by stressing both countries' similar political goals, Hungary under Orbán sometimes behaves like a China's spokesman in Europe⁵.

Table 3:



Source: Chinese Central Statistical Office.

Not fully satisfying relationship. Results of Hungary's Chinese campaign (2010-12).

Although Hungarian leaders had demonstrated a strong commitment to strengthen political relations with China, their efforts did not bring expected economic results. In 2010 and 2011 the value of Hungary's trade with China amounted to 8.6 and 7.2 billion USD respectively; the first number is a record high, but it is an effect of a continue, year-on-year growth. According to unofficial Chinese statistics, over last two years China invested in Hungary around 2-2,5 billion USD. However, half of this sum (1,25 billion USD) came from one company, Wanhua Industrial Group, which became a strategic investor in Hungarian chemical producer, BorsodChem in June 2010, and in February 2011 acquired full control over it. Some politicians connected to Fidesz claimed that China bought small amount of Hungarian state bonds in autumn 2011, but there was no confirmation. Also, Chinese leaders, Wen Jiabao and Li Keqiang, promised to provide Hungary with loan for development projects twice – in June 2011 and April 2012 - but money has not been made available yet.

What is more, major infrastructure plans, which were made priority by the Hungarian government, were not implemented. For a long time Orbán has been encouraging Chinese investors to join downtown-to-Ferenc Liszt International Airport high-speed train connection, which would initiate a close cooperation between Hungarian State Railways MÁV Zrt and China Railway Construction Corporation. However, the future of this project was negatively influenced by the bankruptcy of the Hungarian national airlines, Malév, in February 2012. It resulted in a temporary closure of Terminal 1 and suspension of expensive direct flights between Budapest and Beijing. Hence, a high-speed train has lost its economic importance for China. At the same time Poland that was in a better political and economic situation at that time, sent a powerful signal of willingness to cooperate with China by reopening direct flights to Beijing from Warsaw.

Orbán also believed that China will use opportunity to help the Malév airlines, bankrupted in the wake of an EU competition law case. Meanwhile, negotiations conducted between Hainan Airlines with participation of one of the most prominent businessmen in Hungary, Sándor Demján, did not succeed. It is still not clear why China eventually did not buy collapsing Malév. One of potential reasons is that the Chinese were interested only in a majority stake acquisition, and Hungarians had doubts if it is consistent with the EU regulations. It also seems that ambitious project of the Eurasian railroad line Záhony-Korgas, which would connect Hungary, Ukraine, Russia, Kazakhstan and China, will not be realized any soon. If this initiative was successfully implemented, Hungary would literary become the Chinese gateway to Europe. It is, however, more likely for China to focus on the corridor through Slovakia and Austria, which will bypass Hungary.

„It is always favorable to have a predictable and stable partner”.

The modest results of the Sino-Hungarian rapprochement in 2010-12 can be explained in part by the lack of a clear Chinese strategy towards Europe. But it can also be explained by Hungary's poor economic situation and its confrontational policy towards Western organizations. Chinese investors were rather interested in countries, which were less determined to maintain political dialogue (like Poland or the Czech Republic), but were much more attractive in terms of stability and effectiveness in fighting with crisis. Even, the Chinese Deputy Minister of Foreign Affairs, Song Tao, who paid a visit to Budapest in April 2012 and in public before visibly unsettled Orbán openly admitted that it is always favorable to have predictable and stable partner to cooperate. The pattern of China's relations with Hungary suggests that China is not interested in becoming an alternative pole for dissident EU states but rather wishes to engage with stable and well-integrated countries. The EU may well be concerned with the growth of bilateralism between individual Member States and large external powers; but the Sino-Hungarian relationship shows that it is

maintaining good relations with other EU states that makes a country attractive to China.

Though the position of a special Commissioner for Hungarian–Chinese Economic Relations was not only kept but even upgraded to the governmental level, it seems that it was not reasonably filled⁶. In order to highlight importance of bilateral ties, two members of the government were in charge of China: the Minister of National Economy, György Matolcsy (2010 and since 2012), and the Minister of National Development, Támas Fellegi (2010-2011), who was even nicknamed "Mr China" by Hungarian media. Meanwhile, because of many other tasks, none of them could focus on the Sino-Hungarian relations. According to an unofficial source, the Chinese did not really know with whom to talk to. Bilateral communication became even more difficult when for few weeks the position of Commissioner remained vacant, since Fellegi took over responsibility for negotiations with the IMF. Furthermore, no attention was paid to the development of people-to-people contacts, which were always crucial to China, e.g. by establishing a scholarship program for students and young researchers. Although in the period from 2010 to 2012 some economic and cultural goals have been achieved⁷, their scale cannot be compared to the political efforts put into the strengthening bilateral relations. Hence, it is not surprising that during another visit to Beijing, in November 2011, Fellegi was impatiently explaining that it was high time to implement projects, which by then were only discussed.

“With all due respect to Hungary’s political efforts, it should also be stressed that during last two years the center-right government made some mistakes resulting from misunderstanding of Chinese culture and politics.”

However, Hungarian efforts should not be criticized too harshly. Central-Eastern part of the continent may play more significant role in the EU-China relations in the near future; the Chinese declare an increasing interest in this part of Europe, which, according to Wen Jiabao himself, will become a “Chinese gateway”. In April 2012, during the China – Central Europe – Poland Economic Forum in Warsaw, the Chinese PM made a promise to set up a special credit line of 10 bln USD for infrastructure and technology to the whole region. For Beijing it will be more practical and useful to be involved with a range of states in the region, rather than with just one. It is also worth noticing that in the first half of 2012 Orbán’s attitude is becoming more and more conciliatory towards both the EU and IMF, with which Hungary reopened the stand-by-credit negotiations. If this trend is to be maintained, it could result in a gradual restoration of economic stability, which would be also an argument for the Chinese. It is worth noticing that in the first half of the year Orbán will pay another visit to Beijing. Hence, China will remain high on the list of Hungarian foreign policy priorities.

Article will be also published in the “Croatian International Relations Review”.

* **Dariusz Kałan** – Central Europe analyst at the Polish Institute of International Affairs, journalist, PhD Student at the Graduate School for Social Research at the Polish Academy of Science. His interviews with Hungarian politicians and intellectuals were published i.a. in “Gazeta Wyborcza”, “Przegląd Polityczny” and “Polska The Times”.

Partnerzy



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH
CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS

CSM jest fundacją - niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi problemami polityki międzynarodowej. CSM realizuje własne projekty badawcze, przygotowuje raporty i analizy oraz uczestniczy w międzynarodowych projektach we współpracy z podobnymi instytucjami w wielu krajach. Działalność CSM ma charakter badawczy i edukacyjny. Od momentu powstania Centrum w 1996 r. udało się zbudować wpływowe forum dla debaty nad polityką zagraniczną z udziałem polityków, dyplomatów, pracowników administracji publicznej, przedsiębiorców, dziennikarzy, studentów oraz przedstawicieli wielu innych organizacji pozarządowych.



Konrad
Adenauer
Stiftung

Fundacja Konrada Adenauera jest niemiecką fundacją polityczną. Jej głównym celem jest edukacja polityczna na rzecz pokoju, wolności i sprawiedliwości. Szczególne znaczenie ma wspieranie jedności europejskiej i zacieśnianie stosunków transatlantyckich. Fundacja jest reprezentowana niemal na całym świecie, ma blisko 60 zagranicznych przedstawicielstw, a swoje projekty realizuje w ponad 120-tu krajach.

W Polsce Fundacja Adenauera, jako pierwsza z niemieckich fundacji politycznych, otworzyła swoje biuro 10 listopada 1989 roku, w dwa miesiące po utworzeniu rządu Tadeusza Mazowieckiego. Był to wyraz uznania dla wieloletniej walki Polaków o wolność, demokrację i prawa człowieka w całej Europie. Działalność Fundacji w Polsce koncentruje się głównie na rozwoju dobrych stosunków między Polską a Niemcami i wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego. Nie bez znaczenia jest też dialog na temat światowego bezpieczeństwa, wartości, jak również roli Kościoła Katolickiego w zjednoczonej Europie.

Patroni



CEED Institute jest nowym think-tankiem, który powstał aby kontynuować misję CEED Initiative, powołanej podczas II Europejskiego Kongresu Gospodarczego 31 maja 2010r. w Katowicach. Celem Instytutu jest promocja osiągnięć i potencjału gospodarczego państw Europy Środkowej i Wschodniej. Naszą ambicją jest wspieranie inicjatyw gospodarczych oraz dyskusji na temat niezbędnych, reform i innowacji szczególnie w okresie kryzysu. Celem Instytutu CEED jest upowszechnianie idei oraz projektów dążących do podniesienia efektywności oraz konkurencyjności regionu CEE.

Partners



The CIR is an independent, non-governmental think-tank, dedicated to the study of international relations and those foreign policy issues, which are of crucial importance to Poland, Europe and transatlantic relations. CIR carries out its own research projects, prepares reports and analyses and participates in international projects in cooperation with similar institutions in several countries. The center's activities are analytical and educational in character. Since it was founded in 1996, the CIR has become an influential forum for foreign policy analysis and debate, involving leading politicians, diplomats, civil servants, local government officials, businessmen, journalists, students and representatives of other NGOs.



Konrad Adenauer Foundation is a German political foundation. Its main goal is to spread political education for peace, freedom and justice, support for the European unity and strengthening of transatlantic relations are also of great significance. The Foundation is represented world-wide with almost 60 foreign offices and projects realized in 120 countries.

In Poland, the Konrad Adenauer Foundation has opened its office as the first of German foundations, on 10 November 1989, only two month after the Mazowiecki government had been formed. It was a gesture of recognition towards the long-standing Polish fight for freedom, democracy and human rights in the whole Europe. Activity of the Foundation in Poland focuses mainly on developing good relations between Poland and Germany and on support for civil society. Dialogue on the international security, values and the role of the Catholic Church is also of great importance.

Patrons



The CEED Institute is a new think-tank that was created to continue the mission of the CEED Initiative, which was set up during the second European Economic Congress on 31st May 2010 in Katowice. Its aim is to promote the achievements and economic potential of Central and Eastern European countries. Our ambition is to support business initiatives and discussions on the necessary reforms and innovation especially during the time of crisis. The objective of the CEED Institute is the dissemination of ideas and projects aiming to improve the efficiency and competitiveness of the CEE region.

Redakcja: Eliza Głowacka-Szprot

Kontakt: Eliza Głowacka-Szprot

Centrum Stosunków Międzynarodowych

ul. Emilii Plater 25

00-688 Warszawa

e-mail: głowacka@csm.org.pl

© Centrum Stosunków Międzynarodowych,

Fundacja Konrada Adenauera

Opinie wyrażane w Biuletynie Europy Środkowej i Wschodniej – Puls Regionu są osobistym stanowiskiem autora danej analizy.

Wszelkie prawa zastrzeżone

Centrum Stosunków Międzynarodowych

ul. Emilii Plater 25

00-688 Warszawa

partnerzy



patronat

