



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

BIULETYN

Nr 52 (1800), 29 kwietnia 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski

Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Rola współpracy obronnej w relacjach Węgier z USA

Veronika Jóźwiak

Zacieśnianie współpracy obronnej z USA ma dać Węgom większą swobodę w polityce zagranicznej. Jednak przebieg i rezultaty wizyty w Budapeszcie sekretarza stanu Mike'a Pompeo w lutym br. wskazują, że nie udało się wyeliminować napięć z relacji dwustronnych. Podważanie przez Węgry politycznej jedności NATO, m.in. w sprawie Ukrainy, w dłuższej perspektywie może być kosztowne i uderzyć w dwustronną współpracę gospodarczą z USA.

Mike Pompeo jako pierwszy od siedmiu lat sekretarz stanu Stanów Zjednoczonych złożył wizytę na Węgrzech. Rozmowy dotyczyły m.in. współpracy obronnej, w tym planów zakupu przez Węgry systemu obrony powietrznej średniego zasięgu (wg doniesień mediów norweskiego systemu NASAMS, wyposażonego w amerykańskie rakiety AMRAAM). Podczas wizyty uzgodniono przedłużenie dwustronnej umowy o współpracy obronnej (DCA) z 1997 r., regulującej możliwość stacjonowania wojsk USA na węgierskim terytorium.

Różnice i zbieżności w polityce zagranicznej. Podczas wizyty Pompeo przedstawił obszary, w których USA oczekują od Węgier uwzględnienia interesów amerykańskich. Należą do nich spójne podejście NATO do Ukrainy, dywersyfikacja źródeł energii oraz ograniczenie wpływów politycznych i gospodarczych Rosji i Chin. Mimo takiego otwartego sformułowania oczekiwań węgierskie władze utrzymają dotychczasową linię polityki zagranicznej i energetycznej. Węgierscy politycy (premier Viktor Orbán i minister spraw zagranicznych Péter Szijjártó) potwierdzili to w wypowiedziach medialnych.

W relacjach z Ukrainą Węgry zachowują odrębność, usprawiedliwiając to [sporem o sytuację mniejszości węgierskiej na Zakarpaciu](#). Za podstawę skutecznej polityki wobec Rosji uznają zacieśnianie współpracy gospodarczej oraz rozwój tzw. autonomii strategicznej UE, rozumianej przez węgierskie władze jako wzmocnienie jej pozycji w relacjach zarówno z USA, jak i z Rosją. Choć rozważają zakup gazu z rumuńskich złóż na Morzu Czarnym, uważają Rosję za wiarygodnego dostawcę surowców energetycznych. Dlatego popierają budowę gazociągów Nord Stream 2 i Turkish Stream, które mają dostarczać rosyjski gaz do Europy Środkowej z pominięciem Ukrainy. Mają wieloznaczne – i przez to mało wiarygodne – podejście do dywersyfikacji źródeł dostaw gazu z wykorzystaniem planowanego terminalu LNG na chorwackiej wyspie Krk. Oficjalnie wykluczają zakup amerykańskiego gazu skroplonego tą drogą. Jednocześnie są zainteresowane uzyskaniem 25% udziałów w tym terminalu. W percepcji władz węgierskich chińskie inwestycje nie stanowią zagrożenia. Huawei od ponad 10 lat ma na Węgrzech największe poza Chinami centrum produkcyjno-logistyczne. Po ujawnieniu w Polsce afery szpiegowskiej z udziałem tej firmy szef kancelarii premiera Gergely Gulyás ocenił, że nie stanowi ona ryzyka dla bezpieczeństwa narodowego Węgier. Nie wykluczył udziału Huawei w budowie infrastruktury 5G w tym kraju.

Obszarem, w którym Węgry dostosowują się do oczekiwań USA, jest Bliski Wschód. Koszt polityczny tego jest niewielki, ponieważ Węgry nie prowadzą samodzielnej polityki wobec regionu. Ich relacje z krajami bliskowschodnimi służą jako instrument realizacji innych celów polityki zagranicznej, np. poprawy relacji z USA. Między innymi tym była podyktowana intensyfikacja relacji węgiersko-izraelskich począwszy od 2017 r. Wspólnie z Czechami i Rumunią Węgry zablokowały przyjęcie oświadczenia UE krytycznego

wobec [przeniesienia ambasady USA do Jerozolimy](#). W lutym br. rozpoczęło tam działalność węgierskie przedstawicielstwo handlowe. Niewykluczone jest przeniesienie placówki dyplomatycznej. Jednocześnie po wystąpieniu USA z porozumienia nuklearnego z Iranem (JCPOA) w maju 2018 r. zawieszono spotkania węgiersko-irańskie na wszystkich szczeblach. Kontrastowało to z wcześniejszym podejściem Węgier, które po zniesieniu międzynarodowych sankcji wobec Iranu w 2015 r. stopniowo starały się odbudować relacje gospodarcze (np. do końca 2017 r. odbyły się cztery spotkania bilateralne na wysokim szczeblu). W 2016 r. węgierskie przedsiębiorstwo naftowe MOL importowało też irańską ropę (ok. 1 mln baryłek). W lutym 2017 r. z kolei, podczas wizyty wiceprezydenta Iranu Alego Akbara Salehiego w Budapeszcie, uzgodniono wspólne inwestycje w energetykę jądrową.

Rozwój relacji dwustronnych. W latach 2010–2016 administracja Baracka Obamy otwarcie krytkowała politykę wewnętrzną Orbána. Ówczesna sekretarz stanu Hillary Clinton podczas wizyty w 2011 r. w Budapeszcie wezwała do poszanowania wolności prasy oraz niezależności sądownictwa. Zakaz wjazdu do USA dla sześciu wysokich rangą węgierskich urzędników z powodu zarzutów korupcyjnych doprowadził do sporu dyplomatycznego w 2014 r. W odpowiedzi Węgry starały się ograniczać presję ze strony USA poprzez zaangażowanie we współpracę obronną, m.in. wysyłając w 2015 r. kontyngent 150 żołnierzy do Iraku. Misja ta w 2017 r. została zwiększona do 200 osób.

Orbán oczekiwał po prezydenturze Donalda Trumpa poprawy stosunków dwustronnych i w efekcie zwiększenia swojego pola manewru w polityce zagranicznej. Był pierwszym przywódcą w UE, który oficjalnie poparł kandydaturę Trumpa w 2016 r. Obecnie wyraża nadzieję na jego reelekcję. Jednak odbudowa relacji politycznych nastąpiła dopiero w 2018 r. wraz ze zmianą podejścia Departamentu Stanu do państw Europy Środkowej. Przesunęło to akcent ze śledzenia przestrzegania zasad praworządności w tych krajach na pomoc w powstrzymaniu rosnących wpływów Rosji i Chin.

Gotowość do zmiany polityki USA wobec Węgier przejawiała się m.in. w reaktywacji rozmów bilateralnych, w tym na szczeblu ministerialnym w maju 2018 r. czy w rezygnacji Departamentu Stanu z programu wspierania niezależnych mediów lokalnych na Węgrzech. Jednak USA nie odniosły spodziewanych korzyści. Węgry nie zmieniły podejścia do Ukrainy, ponadto powołując się na ochronę suwerenności kraju, zwlekały z przedłużeniem DCA, a w sierpniu 2018 r. przekazały Rosji dwóch rosyjskich handlarzy bronią zatrzymanych na Węgrzech z pomocą amerykańskich służb, mimo wcześniejszego wniosku USA o ich wydanie.

Wnioski i perspektywy. U podstaw węgierskiego podejścia leży założenie, że w amerykańskiej polityce wobec Europy Środkowej tylko współpraca obronna jest stała. Dlatego jej wzmacnianie jest podstawą relacji dwustronnych. Poziom węgierskiego zaangażowania we współpracę sojuszniczą (poprzez przedłużenie umowy DCA, zakup amerykańskich rakiet, udział ok. 900 węgierskich żołnierzy w misjach zagranicznych czy deklarację zwiększenia wydatków na obronność do 2% PKB do 2024 r.) jest pochodną kalkulacji zmierzających do zmniejszenia napięcia w stosunkach dwustronnych. Węgierskie władze liczą, że w zamian USA nie będą nadawać dużego znaczenia ich innym działaniom politycznym, co pozwoli na utrzymanie dotychczasowej polityki wewnętrznej oraz dobrych relacji z Rosją i Chinami.

Takie podejście jest możliwe z powodu ograniczonych narzędzi oddziaływania USA na Węgry, które nie czują się bezpośrednio zagrożone przez Rosję. Nie muszą zatem tak jak inne państwa wschodniej flanki polegać na amerykańskich gwarancjach bezpieczeństwa w ramach NATO i zabiegać o obecność sił Sojuszu na swoim terytorium. Nieustępliwość państwa o tak małym potencjale w porównaniu z USA sprzyja niespójne podejście amerykańskiej administracji do NATO i Rosji. Ułatwia to realizację węgierskiej strategii polityki zagranicznej. Polega ona na konfrontacji z jednoczesnym wykonywaniem gestów w kwestiach istotnych z punktu widzenia administracji Trumpa, np. w polityce bliskowschodniej. Ponadto polityka Węgier, jako członka NATO o ograniczonym potencjale militarnym, nie wymusza na USA bardziej stanowczych reakcji.

Węgry nadal zamierzają opierać swoje bezpieczeństwo energetyczne na dostawach gazu z Rosji. Węgierskie plany dotyczące dywersyfikacji źródeł surowca oraz poziomu zaangażowania w regionalną współpracę trzeba traktować z rezerwą. Należy za to liczyć się z dalszym zacieśnianiem relacji Węgier z Rosją i Chinami. Dlatego w dłuższej perspektywie prawdopodobieństwo sporu z USA na tym tle wzrasta. To największy pozaeuropejski partner eksportowy i drugi największy inwestor na Węgrzech, co czyni współpracę gospodarczą instrumentem nacisku pierwszego wyboru. Administracja USA może np. zniechęcać przedsiębiorstwa do inwestowania na Węgrzech lub zaostrzyć podejście na wypadek wystąpienia sporów biznesowych między tamtejszymi władzami a amerykańskimi inwestorami. Ryzyko wystąpienia takich sporów będzie tym większe, im mniej przejrzyste będzie węgierskie prawo.