

CI 473

LASZLO J. KISS
Budapeszt

2P 1000

NARÓD, MNIEJSZOŚĆ I INTEGRACJA POLITYKA ZAGRANICZNA WĘGIER (1990-1999)

W fachowej literaturze politologicznej brak jest analiz, które koncentrowałyby się i opisywały relacje pomiędzy polityką zagraniczną a tożsamością narodową. Politolodzy skłaniają się do tego, aby zmiany w strategii zewnętrznej państwa traktować racjonalnie i pragmatycznie, a samą politykę zagraniczną rozważać w kontekście interesów narodowych i realiów geopolitycznych¹.

Wydaje się, że państwa prowadzą racjonalną politykę zagraniczną, jednak jej uwarunkowania zmieniają się, podobnie jak zmienne i czasami trudne do pełnego zrozumienia są koncepcje strategii zewnętrznej. Ponadto na politykę zagraniczną oddziałują takie czynniki obiektywne, jak położenie geograficzne, sytuacja geostrategiczna, czy warunki gospodarcze. Niewątpliwie istnieją też najróżniejsze subiektywne kryteria, które mogą wpływać na podejmowane przez państwa decyzje w zakresie polityki zagranicznej. Aby lepiej zrozumieć dynamikę zachowań w polityce zagranicznej nie wystarczy uwzględnić tylko racjonalny (realistyczny) model polityki zagranicznej, ale przede wszystkim – co jest niezwykle ważne – wziąć pod uwagę irracjonalnie percypowaną koncepcję nacjonalizmu i tożsamości narodowej.

U schyłku XX w. nacjonalizm wiąże się w różnorodny sposób z praktyką etnonacjonalizmu i etnoterytorializmu – pojęciami często używanymi, które przyczyniły się do tego, że tożsamość narodowa jest w coraz większym zakresie traktowana jako czynnik polityki zagranicznej. W rzeczywistości relacja pomiędzy polityką zagraniczną a tożsamością narodową stała się kluczowym elementem zarówno w odniesieniu do istniejących już państw, jak też nowo powstałych. Wynika to z tego, że zarówno nacjonalizm, jak i tożsamość narodowa są głównymi – jeżeli nie jedynymi – czynnikami nadającymi i gwarantującymi

¹ *Die Ansätze der dominierenden realistischen/neorealistischen Schule der internationalen Theorie Morgenthau, J. Hans, Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace. Brief Edition McGraw Hill. New York 1993, s. 3-24.*

danym społeczeństwom ich spójność (koherencję)². Z kolei tożsamość państw jest wynikiem ich relacji zarówno z wewnętrznym, jak i międzynarodowym otoczeniem. Pomimo różnych sformułowań teoretycznych analiza nacjonalizmu jawi się nam tutaj jako stosowny przykład. Ernest Gellner podkreśla względność instrumentalnej logiki nacjonalizmu, Benedict Anderson traktuje narodowe tożsamości jako konstrukcje społeczne, Ernst Haas z kolei próbuje aspekty te powiązać między sobą. Wszyscy wymienieni tu teoretycy wychodzą z założenia, że tożsamości narodowe są najważniejszymi elementami polityki i nie mogą być określone w sposób dedukcyjny. Narodowe tożsamości muszą być badane empirycznie w konkretnych uwarunkowaniach historycznych i w konkretnej sytuacji³.

Niektórzy naukowcy wychodzą z założenia, że nacjonalizm najpierw tworzy pewną formę polityki. Polityka – ta łącznie z administrowaniem państwem – nie może jednak egzystować w stanie przedłużającej się nieprawości (anomalii), potrzebuje tożsamości, stanowiącej swoistą ramę psychologiczną dla jej funkcjonowania. Wynika z tego, że polityka, niezależnie od swego charakteru, wykazuje pewną tożsamość, która pomaga określać priorytety i wartości. Te wartości i priorytety wpływają z kolei poprzez wiele obiektywnych czynników – zarówno na politykę wewnętrzną, jak i na politykę zagraniczną państwa⁴. Pomimo powszechnie przyjmowanego poglądu, że tożsamości narodowe albo są już utrwalone, albo się stopniowo i powoli kształtują, to jednak w praktyce wykazują one tak mocną stabilność i trwałość, jak ich międzynarodowe otoczenie. W rzeczywistości tożsamość polityki może ulec zmianie w ciągu jednej zaledwie generacji, co pociąga za sobą konieczność określania nowych priorytetów w zakresie polityki zagranicznej.

Rozwój, jaki nastąpił po 1989 r., świadczy o gwałtownym przekształceniu wewnętrznego i zewnętrznego otoczenia, szczególnie w środkowej i wschodniej Europie. Stare pokomunistyczne i nowo powstałe państwa – jako „sieroty” zimnej wojny – zostały zmuszone do określenia na nowo swych narodowych tożsamości oraz priorytetów również w zakresie polityki zagranicznej. Wszystkie kraje środkowej i wschodniej Europy stanęły przed potrójnym zadaniem: koniecznością przeprowadzenia transformacji wewnętrznej, stworzenia płaszczyzn współpracy z Zachodem oraz zbudowania w miejsce dotychczasowych – wymuszonych powiązań – nowych relacji między sobą. Tym samym pojawiła się konieczność, aby tożsamość narodową zsynchronizować i zintegrować z wymogami europejskiego oraz regionalnego rozwoju.

² I. Prizel, *National Identity and Foreign Policy. Nationalism and Leadership in Poland, Russia and Ukraine*. Cambridge 1998, s. 2-3.

³ P.J. Katzenstein, *Introduction: Alternative Perspectives on National Security*. W: P.J. Katzenstein, *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. New York 1996, s. 24.

⁴ J. Breuilly, *Nationalism and the State*. Chicago 1994.

Ogromne trudności towarzyszące temu rozwojowi są ściśle związane z europejskim procesem kształtowania państw narodowych, który zgodnie z koncepcją Theodora Schiedera odbywał się w trzech etapach⁵. W pierwszej fazie ukształtowały się klasyczne państwa narodowe w Anglii i we Francji. Przy czym już w istniejącym państwie zmiana formy władzy nastąpiła w wyniku przewrotu rewolucyjnego: władca absolutny został siłą usunięty przez stan trzeci, a państwo uzyskało nowe zasady konstytucyjne. Subiektywne opowiedzenie się za powstałym w ten sposób państwem jest najważniejszą cechą tożsamości narodowej w sensie politycznym, a nie – jak można sądzić – język, duch narodu czy charakter narodowy. Godnym zauważenia jest to, że te stare tradycyjne państwa narodowe miały względnie dużo czasu, aby formować własne narody i państwa, a w konsekwencji ujednoczyć również swe etnicznie heterogenne społeczeństwo. A zatem istniejące już w zachodniej Europie państwo, aby stać się państwem narodowym musiało „jedynie” uwolnić się od absolutystycznego panowania.

W drugiej fazie państwa narodowe powstały w wyniku połączenia się istniejących już suwerennych jednostek państwowych. Tak było przede wszystkim w Niemczech i Włoszech. Zatem w takiej sytuacji jeszcze przed powstaniem państwa narodowego istniała już świadomość narodowa (naród kultury), naród pojawia się jako określona wielkość przed państwem w formie historyczno-kulturowej, albo jako specyficzny związek społeczny. W Niemczech i we Włoszech istniało tak wiele małych państw, że efektywnie utrudniały one drogę do powstania pożądanego państwa narodowego.

W trzeciej fazie państwa narodowe ukształtowały się w wyniku rozpadu potężnych, wieloetnicznych monarchii. Tak stało się w środkowej i wschodniej Europie. Edgar Hösch mówi również o „secesjonistycznym” typie tworzenia się nowoczesnych państw narodowych⁶, aczkolwiek nie każde państwo – w tym między innymi Węgry – nie w pełni mieści się w tym schemacie. Istotną sprawą jest fakt, że najpierw musiały rozpaść się wielonarodowościowe monarchie w środkowej i wschodniej Europie, by mogły powstać państwa narodowe. Ponadto w przeciwieństwie do Europy Zachodniej te niejako „spóźnione narody” miały znacznie mniej czasu do dyspozycji, aby stworzyć państwo i naród oparte na silnych podstawach, gdyż brakowało odpowiedniego kapitału niezbędnego dla modernizacji i rozwoju. Wprawdzie w Europie Środkowo-Wschodniej rozwijał się model obywatelsko-kapitalistyczny, jednak proces ten przebiegał zasadniczo w feudalnych strukturach. W efekcie modernizacja ta nie prowadziła tu do zmian jakościowych. Została ona przeprowadzona jako reakcja

⁵ Th. Schieder, *Typologie und Erscheinungsformen des Nationalstaats in Europa*. W: Th. Schieder, *Nationalismus und Nationalstaat*. Göttingen 1991, s. 69-71.

⁶ E. Hösch, *Die Entstehung des Nationalstaats in Südosteuropa*. W: G. Brunner (Hrsg.), *Osteuropa zwischen Nationalstaat und Integration*. Berlin 1995, s. 77; W. Zellner, P. Dunay, *Ungarns Außenpolitik 1990-1997. Zwischen Westintegration, Nachbarschafts- und Minderheitenpolitik*. Baden-Baden 1998, s. 40.

na ekstremalne wyzwania państw w Europie Środkowo-Wschodniej. Kiedy jednak państwo wzmocniło już swoją dominującą rolę, to następowało kształtowanie społeczeństwa na model wschodnioeuropejski i to pomimo tego, że sama modernizacja szła w kierunku tworzenia społeczeństwa obywatelskiego.

Charakterystyczną cechą, swego rodzaju osobliwością tego regionu jest niezgodność występująca pomiędzy państwem, narodem i językiem, jak też posiadaniem obywatelstwem i narodowością, przynależnością etniczną czy terytorialną. Ten spóźniony już na starcie rozwój państwa narodowego odbywał się w przeciwieństwie do Europy Zachodniej w wyjątkowo zróżnicowanym i podzielonym etnicznie regionie. Trwał on zresztą także po 1989 r. W rezultacie brak zgodności pomiędzy narodem a państwem utrzymał się również w XX w., co więcej – można nawet postawić tezę, że w tym okresie ten dysonans spotęgował się. Na gruzach monarchii naddunajskiej – pomijając Czechosłowację – powstały najczęściej niedemokratyczne państwa, które uprawiały politykę nacjonalistyczną, wzmacniając napięcia pomiędzy narodem dominującym a mniejszością (nawet znaczącą). W ten sposób kontynuowano politykę będącą regułą w wielkich, wielonarodowościowych monarchiach. Sytuację komplikował fakt, że powstałe w Europie Środkowej i Wschodniej wieloetniczne państwa sukcesyjne usiłowały wprowadzić model zachodnioeuropejskiego państwa narodowego (np. francuskiego), nie dysponując zwykle ku temu odpowiednimi uwarunkowaniami historycznymi.

Poza tym w traktatach paryskich, przyjętych po zakończeniu I wojny światowej, nie udało się przy wyznaczaniu nowych granic uwzględnić w wystarczającym stopniu kryteriów etnicznych. W ten sposób wzrósł dysonans pomiędzy państwem a narodem, przyczyniając się do spotęgowania konfliktów etnopolitycznych w tym rejonie Europy. Charakter rozwoju historycznego tego regionu spowodował więc, że na politykę wewnętrzną i zagraniczną państw Europy Środkowo-Wschodniej w okresie transformacji silnie oddziaływały konflikty etniczne, wpływając również na proces kształtowania tożsamości narodowej oraz sposób pojmowania polityki.

W przypadku Europy Środkowo-Wschodniej uwzględnić należy w analizie jeszcze jeden czynnik. Chodzi o brak zgodności między narodem a państwem, wpływający na formowanie się narodowej i państwowej tożsamości. Ilya Prizel zwraca uwagę na fakt, że Polska, Ukraina i Rosja prowadziły różną politykę, mimo że wszystkie te trzy kraje były głęboko zakorzenione we wspólnej kulturze słowiańskiej. Choć Polska przez wiele stuleci silnie krzewiła koncepcję narodowej tożsamości, to jej próby ukształtowania własnej silnej państwowości nie powiodły się w pełni. Natomiast Rosja, w przeciwieństwie do Polski, stworzyła silne i autorytarne państwo, chociaż trudno było mówić, że istniało silne poczucie narodowej tożsamości. Co więcej, rosyjska droga nie przestała nigdy oscylować pomiędzy wielokrotnie „ukończonym” imperium a „niedokończonym” państwem narodowym. Z kolei Ukrainie nie udało się ani rozwinąć silnej tożsamości

narodowej, ani stworzyć silnego państwa, miała tylko krótkie okresy quasi-państwowości⁷. W zakresie modelu państwa te trzy kraje charakteryzuje brak trwałych instytucji politycznych, stanowiących podstawę funkcjonowania państwowości. Brak niezależnego, suwerennego państwa prowadził więc do tego, że to głównie literatura i historiografia poprzez odwoływanie się do przeszłości i wyobrażeń kształtowała tożsamość narodową. Zarówno Rosja, jak i Polska najpierw stały się wielonarodowymi bytami, zanim były w stanie rozwinąć i ukształtować własną tożsamość narodową.

W środkowo-wschodniej i południowo-wschodniej Europie wykształciły się dwie kategorie tożsamości narodowej: „nacjonalizm mesjanistyczny” i „nacjonalizm odbudowywany”. Pierwszy dominował w przypadku „narodów historycznych” (Polska, Węgry, Rosja). Narody te mogły wykazać się rodzimą (autochtoniczną) elitą polityczną, będącą nośnikiem idei narodowej i wspólnej pamięci. Ten typ tożsamości narodowej związany jest z bytem tych elit, ale jednak jego zasięg wykracza poza definicję etniczną narodu. Mesjanizm, jak na przykład polski, skierowany był ku *Commonwealth* (Wspólnocie) i wiązał się albo z misją cywilizacyjną narodu, albo z politycznym posłannictwem w świecie (jak było w rosyjskim lub radzieckim elitarnie pojmowanym uniwersalizmie). W wielu przypadkach manifestował się ten nacjonalizm w agresywnej i ekspansywnej polityce zagranicznej, szczególnie wobec państw sąsiedzkich.

Przeciwieństwem tego był tak zwany „nacjonalizm odbudowywany”, występujący w takich państwach, jak Ukraina, Słowacja, Finlandia, Rumunia, gdzie mamy do czynienia z narodami *non-historic* (nie historycznymi). Te narody pozbawione są dziedzictwa, własnych elit politycznych. Występujące tam elity były obce większości narodu i to pod względem języka, kultury politycznej, niekiedy też i religii. „Nacjonalizm odbudowywany” kształtuje się poprzez uzyskanie świadomości kulturalnej przez „małe” państwa, dążące do stworzenia większej, „uniwersalnej” kultury. Wynika z tego, że tożsamość narodowa tych *non-historic* społeczeństw charakteryzuje się w wielu przypadkach myśleniem kategoriami *status-quo*, co znalazło również swe potwierdzenie w zawartych traktatach pokojowych⁸.

Roger Brubaker ujął problem niezgodności pomiędzy państwem a narodem w środkowej i wschodniej Europie w postaci analitycznego trójkąta. Według Brubakera trzej najważniejsi aktorzy, występujący w konfliktach etnopolitycznych to: państwa unaradawiające się (*nationalizing states*), mniejszości narodowe i państwa patronackie (*external homelands*).

Przez pojęcie państwa unaradawiające się rozumieć należy nie dokończony jeszcze proces budowania państwa narodowego. „Państwa unaradawiające się”

⁷ I. Prizel, *op. cit.*

⁸ L.J. Kiss, *Historischer Rahmen und Gegenwart ungarischer Außenpolitik*. „Osteuropa” H. 6/1993, s. 563-564.

traktują same siebie jako nie ukształtowany jeszcze do końca organizm narodowy, chcą jednak jak najszybciej osiągnąć pełną formę państwa narodowego.

Mniejszości narodowe – według Brubakera – charakteryzują trzy cechy: dążenie do pełnoprawnego członkostwa w etno-kulturowym narodzie, dążenie do uznania ich odmienności etno-kulturowej i narodowej przez naród większościowy, ale też uzyskanie specjalnych praw kulturowych i politycznych, wynikających z ich odmienności etno-kulturowej i narodowej.

Zgodnie z wcześniej przedstawionym modelem zawiera on trzy antagonistyczne nacjonalizmy. Podstawą „nacjonalizmu unaradawiającego” nowo powstałych, niezależnych państw jest w sensie etno-kulturowym naród rdzenny (*core nation*). Ten nacjonalizm wyraźnie różni się od obywatelstwa państwowego jako całości. „Naród rdzenny” (inaczej tytularny) traktuje siebie jako prawowitego „właściciela” państwa. Pomimo faktu, że naród ten ma „własne” państwo, to widzi siebie w słabszej pozycji wewnątrz tego państwa i to pod względem kulturowym, gospodarczym albo demograficznym. To przekonanie o słabszej pozycji wynika z historycznego doświadczenia, z okresu przed uzyskaniem niezależności, gdy to „naród rdzenny” był dyskryminowany. W tym tkwi główna przyczyna, dlaczego „naród rdzenny” uważa mechanizm „kompensatorski” (wyrównywania) za słuszny i pragnie on władzę państwową wykorzystać dla wspierania swych własnych interesów.

„Nacjonalizmy unaradawiające” stanowią wyzwanie dla „nacjonalizmu przekraczającego granice”, który Brubaker nazywa nacjonalizmem „zewnątrznych, narodowych macierzy”. Zgodnie z tym „nacjonalizmy” krajów macierzystych (patronackich) muszą przejąć obowiązek śledzenia, wdrażania, stosowania i ochrony praw mniejszości, jak również wspierać działalność organizacji skupiających mniejszości narodowe w krajach sąsiedzkich. Muszą też przeciwstawiać się polityce i praktyce wynaradawiania.

Założeniem polityki krajów macierzystych jest to, że problem mniejszości narodowych nie leży wyłącznie w zakresie kompetencji „narodu tytularnego”. Ponadto „zewnątrzne, narodowe państwo patronackie” traktuje swych rodaków poza granicami jako członków „jednego, ponadgranicznego narodu”. Zgodnie z tym ta „podzielona, narodowa egzystencja” czyni państwo odpowiedzialnym nie tylko za własnych obywateli, lecz również za swych etnicznych rodaków („wspólnarodowców”), którzy żyją w innym państwie i posiadają obywatelstwo narodu większościowego.

Państwo „unaradawiające”, mniejszość narodowa i państwo patronackie znajdują się w niezależnych i aktywnych relacjach, zachodzących na płaszczyźnie wewnętrznej, międzynarodowej i transnarodowej. Przy tym należy odrzucić powszechne wyobrażenie rodzimych aktorów, że działalność zarówno mniejszości, jak i „unaradawiających” oraz patronackich państw jest rezultatem sprzecznych, partykularnych i strategicznych interesów, reprezentowanych przez każdą z tych grup.

Ten trójstronny układ działania jest tym samym określony przez wzajemne relacje trzech grup, ponadto przez oddziaływanie każdej z tych grup na pojedynczych przedstawicieli z pozostałych dwóch grup. Przy czym nie tylko wewnątrzpolityczny stosunek większość – mniejszość jest zasadniczo asymetrycznej natury, lecz również transnarodowy układ pomiędzy państwem patronackim a mniejszością narodową wykazuje ten sam charakter. Stąd też można mówić o podwójnej asymetrii etnopolitycznej sytuacji konfliktowej, w której mniejszość narodowa znajduje się pomiędzy rywalizującymi prawami państwa „unaradawiającego” a patronackiego⁹.

Kolejne elementy sytuacji to sprzeczności pomiędzy działaniem na rzecz narodu a wymogami współpracy międzynarodowej, dysonans między wolą narodu a prowadzoną polityką zagraniczną. Przykładem jest stosunek narodu do kwestii udziału państw Europy Środkowo-Wschodniej w prowadzonych przez NATO działaniach w zakresie *crisis management*, zwłaszcza w konflikcie bałkańskim. Zgodnie z takim założeniem naród jest nie tylko utożsamiany z etniczno-kulturowymi komponentami państw, lecz określany jest czynnikami, na które wpływają świadomość narodowa i narodowe interesy. Te wymiary to: polityczny, gospodarczy i militarny, wymiar społeczny oraz narodowa tożsamość jako wymiar kulturowy.

Pytanie o relacje między narodem a polityką zagraniczną dotyczy problemu, w jaki sposób i w jakim stopniu te różne wymiary i postawione priorytety wpływają na strategię zewnętrzną państw Europy Środkowo-Wschodniej. W tym celu wystarczy przywołać dylemat, przed jakim postawił Węgry konflikt w Kosowie w 1999 r. Budapeszt był zmuszony uwzględnić w swych politycznych kalkulacjach z jednej strony lojalność wobec NATO, która zmuszała do udziału w akcji Sojuszu, podjętej w obronie praw człowieka na mocy „samodzielnego mandatu”, z drugiej zaś konieczne było uwzględnienie interesów żyjącej w Wojwodinie mniejszości węgierskiej, narażonej na konsekwencje bombardowań dokonywanych przez Sojusz Atlantycki m.in. z terytorium Węgier.

Jak słusznie zauważa M. Hatschikjan, do tej pory nie udało się żadnemu współczesnemu wschodnioeuropejskiemu państwu kształtować relacji pomiędzy dążeniem narodu a polityką zagraniczną w sposób długofalowy i zrównoważony, czyli eliminujący napięcia¹⁰. W okresie międzywojennym wyraźnym priorytetem działania politycznego było zachowanie państwa, szczególnie w jego wymiarze terytorialnym i przez to jego narodowej tożsamości. Z kolei powojenny okres komunistyczny charakteryzowało stawianie priorytetów społecznych (lub społeczno-rewolucyjnych). Dopiero w drugiej kolejności mówiło się o zachowaniu

⁹ R. Brubaker, *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge 1996, s. 55-60.

¹⁰ M. Hatschikjan, *Zum Spannungsverhältnis von Nation und Außenpolitik in Ostmitteleuropa*. „Aus Politik und Zeitgeschichte”. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament” B. 3-4/1999, s. 18-28.

państwa, a daleko w tyle pozostała kwestia zachowania narodowej tożsamości. W tej sytuacji rok 1989 stworzył państwom Europy Środkowo-Wschodniej niepowtarzalną szansę, że dzięki integracji będą wreszcie mogły przezwyciężyć te negatywne doświadczenia i skłonności zarówno okresu przedwojennego, jak i komunizmu. Z uwagi na zmieniające się relacje pomiędzy polityką zagraniczną a tożsamością narodową oraz ze względu na proces integracji europejskiej, „dualistyczna” polityka zagraniczna Węgier posiada szczególne znaczenie, musi bowiem jednocześnie uwzględniać swoisty „brak spójności” między państwem, narodem i posiadanym obywatelstwem, jak też potrzeby integracji euroatlantyckiej.

CZYNNIKI HISTORYCZNE OKREŚLAJĄCE RELACJE
POMIĘDZY TOŻSAMOŚCIĄ NARODOWĄ
A POLITYKĄ ZAGRANICZNĄ WĘGIER

Z uwagi na to, że polityka zagraniczna Węgier w znacznym stopniu określana jest przez problemy związane z tożsamością narodową oraz istnieniem mniejszości narodowych, pojawia się konieczność przedstawienia najważniejszych etapów rozwoju tożsamości narodowej, ze szczególnym uwzględnieniem przykrego syndromu Trianon, występującego w węgierskiej świadomości politycznej. Charakter i etapy rozwoju węgierskiej tożsamości narodowej odcisnęły bowiem silne piętno na sposobie pojmowania przez Węgrów spraw związanych z polityką zagraniczną. Ujmują również zmienną rolę Węgier dotyczącą polityki zagranicznej jako *policy-taker* i *policy-maker* w konkretnym kontekście historycznym.

- Przez wiele stuleci Węgrzy jako „naród historyczny” rozwijali koncepcję tożsamości narodowej. Wychodziła ona ponad ograniczone pojmowanie narodu, to znaczy polityczna mniejszość węgierska mogła zdominować etnicznie niewęgierską większość. Węgry jako wzorcowy model nie należą do „secesyjnego” typu formowania państwa narodowego. Królestwo Węgier w rezultacie porozumienia z 1867 r. zajmowało wyjątkową pozycję na obszarze Monarchii Austro-Węgierskiej, umożliwiającą mu w znacznym stopniu prowadzenie samodzielnej polityki, wzorowanej na zachodnioeuropejskim państwie narodowym. Polityka ta nie unikała świadomej „madziaryzacji” mniejszości chorwackiej, słowackiej i rumuńskiej¹¹. Jednakże nie istniały jakiegokolwiek uwarunkowania do stworzenia państwa narodowego na wzór zachodni. Nie dysponowano w tym celu ani wystarczającą bazą ekonomiczną, ani też uwarunkowaniami społeczno-strukturalnymi. Brak też było odpowiednio silnego politycznie mieszczaństwa. Nie było więc możliwości, aby w tych warunkach dokonała się szybka asymilacja ponad połowy ludności, zwłaszcza że byłoby

¹¹ W. Zellner, P. Dunay, *Ungarns Außenpolitik* ..., s. 446-447.

to sprzeczne z kształtującymi się wówczas ruchami narodowościowymi. Ponadto plany stworzenia „wielkowęgierskiego” państwa narodowego były przedsięwzięciem cesarstwa habsburskiego i wraz z jego upadkiem stały się nierealne.

- W XX w. traktaty kończące I wojnę światową (traktat wersalski i traktat w Trianon) oznaczały przełom w stosunkach władza – mniejszości polityczne, i to na niekorzyść Węgier. Z węgierskiego punktu widzenia ukształtował się zatem dysonans pomiędzy państwem a narodem wyrażony określeniem „okaleczone Węgry”. Związany z tą sytuacją geopolityczną syndrom Trianon określa do dzisiaj politykę Węgier w ramach modelu „trójstronnego”: Węgry, ich mniejszości narodowe w państwach sąsiedzkich i ich stosunki z państwami sąsiedzkimi. Wykorzystując sytuację Węgry próbowały za pomocą hitlerowskich Niemiec i faszystowskich Włoch odwrócić ten niekorzystny układ i zrewidować w postanowieniach wiedeńskich dotychczasowe ustalenia. Była to jednak błędna polityka, która prowadziła do pogłębienia niezgodności między narodem a państwem i to znowu na niekorzyść stanowiska węgierskiego. Tak więc okazuje się, że konflikty narodowościowe pomiędzy Węgrami a ich sąsiadami są starsze niż jedno tylko stulecie.
- Po 1945 r. problem sprzeczności pomiędzy państwem, narodem, posiadaniem obywatelstwem i narodowością został powiązany z chłodnym *Pax Sovietica*. Dotychczas wrogo wobec siebie nastawione małe państwa popadły w ten sam „zamknięty regionalizm” w zdominowanym przez Związek Radziecki systemie hegemonialnym. Pod flagą „międzynarodowego proletariatu”, a w rzeczywistości pod radzieckim „antyinternacjonalizmem”, polityka zagraniczna Węgier została pozbawiona akcentów narodowych i zintegrowana z radziecką „polityką wewnętrzną”. Instytucje, powołane do życia przez Związek Radziecki służyły nie tylko odseparowaniu małych państw socjalistycznych od kapitalistycznego świata zewnętrznego, ale również odsuwały państwa komunistyczne wzajemnie od siebie. Dlatego też inicjatywy regionalne takie, jak plany konfederacji bałkańskiej zostały udaremnione pod zarzutem podważania jedności bloku. W tym kontekście instytucjonalizacja konfliktu Wschód – Zachód nie była tylko wyrazem podziału Europy na dwie części, lecz także środkiem służącym „włączeniu” państw środkowoeuropejskich w radziecką strefę wpływów. Długa droga rozwoju polityki zagranicznej Węgier rozpoczęła się więc działaniem, pełnym konformizmu wobec Związku Radzieckiego na wszystkich płaszczynach strategii zewnętrznej. I pomimo wykształcenia się względnej autonomii w określonych dziedzinach polityki wewnętrznej, zwłaszcza w zakresie reform gospodarczych oraz wynikającej stąd stopniowej integracji z gospodarką światową (ale pod warunkiem niezmiennej, politycznej lojalności wobec Związku Radzieckiego), to w kwestii polityki zagranicznej niewiele się zmieniło. Ostatni etap tego rozwoju charakteryzował się jednak coraz wyraźniejszymi dowodami większej autonomii także w zakresie polityki zagranicznej

i bezpieczeństwa (w dużej mierze dzięki „utajonej reorientacji” Węgier), co w końcu doprowadziło do powstania postkomunistycznej niezależności.

- Po zakończeniu zimnej wojny politykę zagraniczną Węgier można określić jako postkomunistyczną *par excellence*, pozostającą w ścisłym związku z procesem europeizacji – renationalizacji (integracja-naród). Polityka ta dąży do zbliżenia z Zachodem, a także chce zniwelować sprzeczności istniejące między integracją a narodem, a także występujące w poszczególnych dziedzinach polityki (*low politics*). Ponadto ten „powrót historii” jest ściśle związany z „powrotem sąsiedztwa”, czyli ożywieniem dawnych sporów i problemów oraz wrogich stereotypów. Znowu pojawiły się historyczne zaszczości, a zwłaszcza kwestia sprzeczności pomiędzy narodem, państwem a posiadającym obywatelstwem. Dał też o sobie znać brak doświadczeń płynących z życia we wspólnocie międzynarodowej, w regionie „wolnym od mocarstwowej dominacji”. Tymczasem pojawiła się potrzeba swoistej modernizacji związanej z ewentualnym członkostwem w strukturach euroatlantyckich. Nie dziwi więc fakt, że przemiany dotyczące polityki zagranicznej wynikały z nowego zdefiniowania własnych interesów narodowych i sposobu ich prezentowania wobec krajów sąsiednich. W mniejszym stopniu wpłynęła na to polityka państw zachodnich, gdzie kontynuowano orientację euroatlantycką.

Kształtowanie nowej polityki zagranicznej umożliwił fakt, że pierwszy, demokratycznie wybrany rząd Józsefa Antalla nie obawiał się trudnego zadania sformułowania na nowo własnych interesów narodowych i powiązania ich z celami węgierskiej polityki zagranicznej. Starał się też przezwyciężyć problem „dualizmu” państwa i narodu oraz wynikające z tego praktyczne konsekwencje dla polityki zagranicznej. Dzięki temu wypracowane przez rząd Antalla główne cele polityki zagranicznej, tzn. integracja z Zachodem, współpraca z państwami sąsiedzkimi, zabezpieczenie praw mniejszości narodowych były w zasadniczy sposób kontynuowane przez wszystkie trzy kolejne rządy po zmianie systemu. Ta kontynuacja nakreślonych celów potwierdza, że w dużej mierze wynikały one z zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań politycznych. Dlatego trudno byłoby kolejnym rządów z nich zrezygnować. Przy czym warto zauważyć, że niektóre cele były sprzeczne same w sobie, co nie wynikało z błędów poszczególnych rządów, lecz z obiektywnie istniejących sprzeczności otoczenia warunkującego węgierską politykę zagraniczną.

HISTORYCZNE DZIEDZICTWO SYNDROMU TRIANON I POLITYKA DOBROSĄSIEDZKA

Kształtowanie bliskich stosunków bilateralnych z państwami sąsiedzkimi jest nie tylko jednym z najważniejszych zadań polityki zagranicznej Węgier, ale również najtrudniejszym. Po 1989 r. dokonały się głębokie zmiany dotyczące

bezpośredniego sąsiedztwa Węgier, czego efektem było m.in. ożywienie problemów etnonacjonalistycznych w węgierskiej polityce zagranicznej. Oznaczało to nowe polityczne i organizatorskie wyzwanie. I tak, nie tylko zwiększyła się z pięciu do siedmiu liczba sąsiadów Węgier, ale pięciu z nich to zupełnie nowe organizacje państwowe, zamieszkałe przez mniejszość węgierską. Sytuacja ta w wielu przypadkach przypominała problemy znane z historii i związane z syndromem Trianon, powstałym w 1920 r. Od tego momentu syndrom Trianon pozostał obecny w węgierskim myśleniu politycznym.

W węgierskiej świadomości politycznej Trianon jest utożsamiany przede wszystkim z utratą politycznej i gospodarczej zdolności działania, ze skazaną na niepowodzenie polityką wobec sąsiadów i w końcu z przeświadczeniem, że Węgry stały się ofiarą polityki wielkich mocarstw. Wraz z rozpadem monarchii naddunajskiej Węgry straciły swój status quasi-mocarstwa i stały się małym państwem. Choć nie one same wywołały I wojnę światową, to jednak w jej wyniku poniosły ogromne, niepowetowane straty. Dwie trzecie ich historycznego terytorium i jedna trzecia ludności zostały utracone na rzecz nowo powstałych państw.

- Trianon niesie też w sobie – w przekonaniu wielu Węgrów – piętno izolacji lub jej groźbę. Izolacja jest historycznie zakorzeniona w tym, że ówczesna francuska polityka zagraniczna wobec pokonanych Niemiec, a także wobec Rosji Sowieckiej doprowadziła do powstania tzw. kordonu sanitarnego, który tworzyły profrancuskie rządy państw Europy Środkowo-Wschodniej. Tak więc sąsiedzi Węgier z jednej strony związani byli profrancuską polityką, polityką małych entent, z drugiej zaś strony państwa te istniały w dużej mierze dzięki zdobyciom terytorialnym i demograficznym osiągniętych kosztem Węgier.
- Nie chodzi tu po prostu tylko o to, że nowe granice w środkowej i wschodniej Europie wytyczone zostały na mocy traktatu pokojowego, lecz również o to, że w ten sposób stworzono nowe polityczne, gospodarcze i kulturowe byty, które nigdy w tym regionie nie istniały. Z punktu widzenia węgierskiej elity politycznej największy dramat leżał w tym, że przestały istnieć tysiącletnie Węgry, a w ich miejsce zostało utworzone zupełnie nowe państwo. Problem mniejszości narodowych, który wcześniej można było traktować jako jeden z wewnątrzpolitycznych czynników trudnej sytuacji, stał się po 1919 r. ważnym przedmiotem zainteresowania węgierskiej polityki zagranicznej (polityki rewizjonistycznej). Co więcej, nowo powstałe *status quo* było postrzegane przez węgierskie społeczeństwo jako „utrata nie do zniesienia”, a jednocześnie traktowane przez państwa sąsiedzkie jako zasłużone zwycięstwo. Z tego zrodził się podwójny problem, który usiłowały przezwyciężyć węgierskie elity polityczne. Z jednej strony spełniło się marzenie; niezależność węgierska została przywrócona dzięki katastrofie z Trianon. Z drugiej jednak strony utworzono „okaleczone Węgry”, charakter tego państwa i jego niezależność określano jako „typu Trianon”¹².

¹² J. Gergely, P. Pritz, *A Trianoni Magyarország 1918-1945*. Vince Kiadó 1998, s. 166-171.

- Później dopiero okazało się, że państwa sąsiedzkie Węgier nie miały żadnego powodu do triumfu. Austro-węgierski rynek wewnętrzny został rozerwany, a w jego miejsce pojawiły się konkurujące ze sobą rynki narodowe, które ukierunkowane były na politykę autarkii. Doprowadziło to do zniszczenia transnarodowej tkanki wielkiego rynku regionalnego, jak też spowodowało, że polityczne bezpieczeństwo tego regionu uzależnione było od wielkich mocarstw. To stanowiło jeden z głównych powodów, dlaczego region ten nie był w stanie podążyć drogą modernizacji z wyjątkiem krajów północno-europejskich. W ten sposób pomiędzy Niemcami a Rosją wykształciły się wrogie wobec siebie, samoizolujące się małe państwa, chociaż w ich interesie była współpraca regionalna oraz działanie na rzecz stabilności pozagranicznych etnicznych jednostek.
- Tożsamość nowo powstałych państw sąsiedzkich opierała się na negacji i odrzuceniu historycznej spuścizny węgierskiej, w „odmadziarowaniu” ich własnej historii. A przecież liczne elementy historii Węgier stały się częścią składową procesu identyfikacji państw ościennych. Pomimo sprzeczności między państwem, narodem i językiem w państwach otaczających Węgry istniała etniczna świadomość narodowa i narodowa polityka państwowa. Efekt był taki, że kraje sąsiednie jako potencjalne zagrożenie bezpieczeństwa, a nawet naruszenie swej suwerenności traktowały wszelkie tendencje podkreślania historycznej roli wielonarodowego królestwa węgierskiego oraz wszystkie wysiłki utrzymania węgiersko-węgierskich powiązań. Utrzymywanie kontaktów z mniejszościami węgierskimi przez Budapeszt rodziło podejrzenie o bezpośredni lub pośredni rewizjonizm. Tym bardziej że Budapeszt traktował rewizję traktatu z Trianon jako pierwszorzędny cel swej polityki w okresie międzywojennym. Ta rewizjonistyczna polityka znalazła wsparcie w hitlerowskich Niemczech, które ze swej strony uprawiały niezwykle agresywną politykę odrzucenia istniejącego *status quo*. Właśnie ta mozaika „małych państw” w tym regionie pozwoliła narodowosocjalistycznym Niemcom, a później wschodnioeuropejskiej potędze Związkowi Radzieckiemu, wykorzystać dla swych wielkomocarstwowych celów przeciwności małych krajów, takich jak Węgry czy Rumunia.
- Syndrom Trianon jako niebezpieczeństwo izolacji nie przestał istnieć również po II wojnie światowej, najwyżej przybrał bardziej utajoną formę. Z momentem powstania RWPG i Układu Warszawskiego Węgry jako „obce ciało” znalazły się wraz ze swymi byłymi przeciwnikami z Małej Ententy w tym samym systemie sojuszniczym, który tym razem służył wielkomocarstwowym interesom Związku Radzieckiego, choć przez wielu był utożsamiany z „pansłowiańskim” systemem sojuszniczym. W związku z wydarzeniami na Węgrzech w 1956 r. ościenne państwa komunistyczne obawiały się, że zostaną skażone wychodzącymi z Węgier prądami wolnościowymi. Z niezależnym państwem węgierskim wiązały też państwa sąsiedzkie niebezpieczeństwo odrodzenia się „dążeń rewizjonistycznych”, co było groźne zważywszy obecność

na obszarze tych państw mniejszości węgierskiej¹³. Tak więc poczucie izolacji pojawiło się w kontekście antytotalitarnej węgierskiej rewolucji w 1956 r., a następnie w 1968 r., wraz z wprowadzeniem reformy gospodarczej. Podobne skutki wynikały z pewnej ograniczonej niezależności węgierskiej polityki zagranicznej, zwłaszcza w porównaniu z sąsiadami.

- Już na początku okresu postkomunistycznego powrócił w swym pełnym, historycznym kolorycie syndrom Trianon. Z uwagi na to, że przez dziesiątki lat problem mniejszościowy był problemem tabu, obawiano się, aby mniejszości węgierskie nie stały się ofiarą koncepcji tworzenia homogenicznego państwa narodowego. Obawiano się, że mogą one utracić podstawy swej kulturowej, prawnej i etnicznej egzystencji. Sytuacja Węgier spowodowała, że w ich przypadku pytania o „kruchość” nowych demokracji, obawy związane z przestępczością międzynarodową, problemem uchodźców i bezpieczeństwem ekologicznym były szczególnie zasadne. Ze względu na mniejszość węgierską żyjącą w państwach ościennych oraz wskutek kryzysu jugosłowiańskiego, Węgry stały się krajem zmuszonym przyjąć dużą liczbę uchodźców, aczkolwiek ich warunki gospodarcze nie pozwalają na to, aby mogły stać się krajem imigracyjnym. Dlatego w interesie Węgier leżało i leży to, aby mniejszość węgierska mając zagwarantowane prawa mogła spokojnie żyć w kraju swego urodzenia.

Konflikt Wschód – Zachód nie stwarzał żadnej przestrzeni dla rozwijania sporów etnicznych i związanych z tym sporów terytorialnych. Był raczej skoncentrowany na utrzymaniu istniejącego *status quo* oraz na zamrożeniu historycznych problemów regionu. Pod dominacją radziecką historie narodowe podobnie jak tożsamości narodowe – zostały na ponad 40 lat „urlopowane”. Nacjonalizm, który pojawił się po upadku państwowego socjalizmu, był z jednej strony naturalną reakcją na internacjonalizm narzucony przez wielkomocarstwowe interesy Związku Radzieckiego, z drugiej strony odgrywał dla nowych elit tego regionu bardzo ważną, wręcz mobilizującą rolę przy budowie systemu parlamentarnego, przy kształtowaniu polityki zagranicznej opartej na poczuciu tożsamości narodowej. Jest w każdym razie oczywistym, że ten prosty patriotyzm przekraczający często ekstremalne formy nacjonalizmu, stał się źródłem niestabilności tego regionu. Zamiast zajmować się z konieczności – tak jak było w okresie zimnej wojny – konfliktem radziecko-amerykańskim, zwrócono baczną uwagę na własne, historyczne spory, zdominowane konfliktem interesów. W ten sposób nastąpiła „europeizacja” tych konfliktów.

Jeżeli prześledzimy politykę zagraniczną Węgier po 1990 r., to dostrzeżemy trzy główne tendencje, obecne w polityce trzech kolejnych rządów, w których chodzi o rozwiązanie kilku problemów: dysonansu między państwem a narodem, problemu integracji i narodu oraz syndromu Trianon.

¹³ P. Kende, *A Trianon-szindróma és a magyar külpolitika*. „Külpolitika” nr 3-4/1995, s. 4.

RZĄD ANTALLA: „POLITYKA NARODOWA JAKO POLITYKA ZAGRANICZNA”
ALBO DYLEMATY POLITYCZNEGO „DUALIZMU”

Celem konserwatywnego rządu Antalla było przewycięzenie tej ukształtowanej przez historię niezgodności pomiędzy państwem a narodem. Dlatego elementem (państwowej) polityki zagranicznej uczynił również koncepcje odnoszące się do całego narodu węgierskiego, „polityki narodowej” i „narodowo-politycznej strategii”, czyli do swego słownictwa politycznego włączył koncepcję „polityki narodowej jako polityki zagranicznej”. Tym samym, zrywając z przeszłością uzależnił stosunki bilateralne (dobrosąsiedzkie) od sytuacji mniejszości węgierskiej w krajach sąsiednich. Zgodnie ze swą nieoficjalną doktryną, węgierski premier Antall mówił jednoznacznie, że warunkiem dobrych stosunków z państwami – sąsiadami Węgier jest odpowiednie traktowanie żyjącej tam mniejszości węgierskiej¹⁴. Głośno deklarował, że w sercu czuje się premierem 15 milionów Węgrów, a więc również węgierskich mniejszości. Ten „dualistyczny” punkt wyjścia dla polityki zagranicznej musiał odpowiadać oczekiwaniom i dążeniom Węgrów, żyjących po drugiej stronie granic, zwłaszcza że jego zasadniczym celem była poprawa sytuacji mniejszości węgierskiej. Ważne było również to, że nie wysuwano żadnych roszczeń terytorialnych, co było istotne z punktu widzenia krajów sąsiedzkich. Choć można też było odnieść wrażenie, że Węgry pozostawiły sobie „otwarte okno”.

W konstytucji węgierskiej w art. 6 pkt. 3 w sprawie Węgrów żyjących poza granicami kraju mówi się: „Republika Węgier poczuwa się do odpowiedzialności za los Węgrów żyjących poza granicami kraju i popiera pielęgnowanie ich stosunków z państwem węgierskim”¹⁵. Tym samym troska o węgierskie mniejszości uzyskała z jednej strony rangę konstytucyjną, z drugiej zaś – konstytucja nie precyzuje, za pomocą jakich środków i metod należy tym zadaniom sprostać. Nie określa też, jakie miejsce w całości kształcie węgierskiej polityki zagranicznej zajmuje problematyka mniejszościowa¹⁶. Z uwagi na fakt, że jedna trzecia Węgrów żyje po drugiej stronie granic, sferą szczególnego zainteresowania i odpowiedzialności rządu Antalla stało się wspieranie węgierskiego narodu jako kulturowej i etnicznej wspólnoty.

Realizacja tego zadania znalazła wyraz w utworzonym przy urzędzie premiera specjalnym sekretariacie dla Węgrów za granicą. W 1992 r. podniesiony on został do rangi Urzędu dla Węgrów za Granicą i kierowany jest przez sekretarza stanu, a nadzorowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. W okresie koalicji konserwatywnej oraz socjaldemokratyczno-liberalnej uzyskał on znaczną

¹⁴ Wywiad Józsefa Antalla „Die Welt” z 16 VIII 1993.

¹⁵ A. Masing (Hrsg.), *A Magyar Köztársaság Alkotmánya*. Berlin 1995, s. 11.

¹⁶ W. Zellner, P. Dunay, *op. cit.*, s. 211.

samodzielność. Tym samym, wyraźnemu osłabieniu uległo jednolite stanowisko węgierskiej polityki zagranicznej. Ponadto urząd ten wzbudził podejrzenie o uprawianie przez Węgry groźnej polityki zagranicznej, tzw. zagranicznej polityki mniejszościowej wobec krajów sąsiednich, gdzie występuje mniejszość węgierska.

W ten sposób kwestie mniejszościowe stały się punktem ciężkości węgierskiej polityki zagranicznej oraz elementem międzynarodowych działań z zakresu ochrony praw człowieka. Nowy minister spraw zagranicznych Géza Jeszenszky postawił prawa mniejszościowe w kontekście zasad samostanowienia, gdy wskazywał na to, że małe grupy narodowe albo te narodowe grupy, które mieszkają w etnicznie mieszanych strefach, nie powinny rościć sobie praw do własnej państwowości, ale raczej liczyć na autonomię i specjalne prawa¹⁷. Tym samym, prawo do autonomii zostało powiązane bardziej z prawem do samostanowienia, niż z indywidualnymi prawami człowieka. Dlatego rząd Antalla wspierał propozycje organizacji i związków mniejszościowych dotyczących autonomii, jak np. był gotowy poprzeć koncepcję autonomii wysuwaną przez Demokratyczny Związek Węgrów Wojwodiny (VDMK).

Rząd Antalla udzielił też mniejszościom swego rodzaju prawa weta przy podpisywaniu ważnych z ich punktu widzenia umów z państwami ościennymi. Dążył również do tego, aby przedstawiciele mniejszości jako strona trzecia zostali dopuszczeni do rokowań z państwami sąsiedzkimi. Tym samym, udzielił *de facto* organizacjom mniejszościowym prawa do współdecydowania o węgierskiej polityce wewnętrznej i zagranicznej. Niektórzy członkowie koalicji rządzącej wystąpili nawet z ideą wyposażenia Węgrów w krajach sąsiedzkich i w krajach zamorskich w prawo wyborcze. W rezultacie mniejszości stały się aktywnym czynnikiem zarówno wewnętrznych walk politycznych, jak i polityki zagranicznej Węgier¹⁸.

Równocześnie działania węgierskiego rządu szły w tym kierunku, aby – zapewniając prawa mniejszościom narodowym we własnym kraju – pomóc mniejszości węgierskiej za granicą. Uchwalona przez parlament węgierski 7 lipca 1993 r. Ustawa o prawach narodowych i etnicznych mniejszości traktowała je jako czynniki państwowotwórcze, uznając ich język ojczysty jako element tożsamości, spajający wspólnotę. Ustawa ta gwarantowała prawo do używania języka ojczystego w parlamencie, w administracji i prawodawstwie, zapewniała mniejszościom pełną kulturową autonomię. Ustawa daje też prawo do tworzenia samorządów na szczeblu lokalnym i centralnym. Jednak w latach 90. nie udało się rozwiązać problemu przedstawicielstwa mniejszości w parlamencie.

Rząd Antalla prowadził swe zabiegi o ochronę mniejszości narodowych zarówno na płaszczyźnie bilateralnej, jak i międzynarodowej. Węgry dążyły do

¹⁷ G. Jeszenszky, *Europe at the Parting of the Ways* „Current Policy” nr 36/1991, s. 3.

¹⁸ Por. przyp. 16, s. 217.

zawarcia dwustronnych umów mniejszościowych lub zasadniczych układów, w których znalazłyby się punkty dotyczące kwestii mniejszościowych. Zgodnie z artykułem 19 układu zasadniczego, zawartego 6 lutego 1992 r. pomiędzy Niemcami a Węgrami układające się strony uzgodniły ważność prawną uchwalonych w dokumencie z Kopenhagi oraz innych dokumentach KBWE standardów ochrony mniejszości. Należący do mniejszości niemieckiej w Republice Węgierskiej „mają prawo, pojedynczo lub zbiorowo z innymi członkami swej grupy, swoją etniczną, kulturową, językową tożsamość, wolną od jakichkolwiek prób asymilacji wbrew ich woli swobodnie artykułować, zachować i przekazywać. Strony układające się zobowiązują się działać na arenie międzynarodowej w tym kierunku, aby istniejące zobowiązania dla ochrony i wspierania narodowych mniejszości były realizowane”. Układ ten umożliwił Niemcom podjęcie różnych przedsięwzięć, wspierających niemiecką mniejszość na Węgrzech¹⁹.

Z kolei 31 maja 1991 r. została podpisana deklaracja węgiersko-ukraińska, a 6 listopada 1992 r. węgiersko-słoweńska umowa i 11 listopada 1992 r. węgiersko-rosyjska deklaracja. Zawarta w nich treść w wielu punktach przewyższała dotychczasowe standardy ochrony mniejszości, występujące w dokumentach międzynarodowych.

W przypadku Ukrainy uzgodnione regulacje odnoszą się wyraźnie do „mniejszości historycznie występującej na każdym z tych terenów” i traktują prawa mniejszości jako składnik uniwersalnych praw człowieka. Prawa te przysługują mniejszościom indywidualnie i zbiorowo, wraz z innymi członkami ich grupy (art. 8). Dla realizacji postanowień układu utworzono specjalne urzędy w obu państwach oraz mieszaną komisję. Potwierdzono również zamiar wspierania na płaszczyźnie dwustronnej, regionalnej i międzynarodowej działań na rzecz międzynarodowej kodyfikacji praw mniejszości. Tego typu deklaracja została podpisana również przez Chorwację.

Deklaracja węgiersko-rosyjska opiera się na tych samych zasadach. Zawiera więc zasadę terytorialnej autonomii i mówi o możliwości „utworzenia samorządu lokalnego i terytorialnego oraz o możliwości urzeczywistnienia innych form autonomii” (art. 5). Rosja i Węgry zadeklarowały też współpracę w różnych międzynarodowych gremiach na rzecz praw mniejszości oraz działanie w interesie zawartych w układzie zasad i celów.

W układzie o ochronie mniejszości, zawartym między Węgrami a Słowenią, podkreślono prawa obu autochtonicznych mniejszości – słoweńskiej na Węgrzech i węgierskiej w Słowenii do zachowania ich tożsamości narodowej, zagwarantowano też prawa indywidualne i zbiorowe. Układające się strony zobowiązały się, że na obszarach zamieszkałych przez autochtoniczne mniejszości zagwarantowane będzie równoprawne użycie obu języków, przede wszystkim w nazewnictwie

¹⁹ Der Vertragstext: podpisany w Budapeszcie 6 II, zob. „Europa Archiv” nr 10/1992, s. D377, 385 (Art. 19).

twie geograficznym, napisach urzędowych, w lokalnym samorządzie, sądownictwie oraz w innych instytucjach publicznych (art. 4); dalej postanowiono, że „jednostki administracji i samorządu lokalnego będą tak kształtowane, aby było to na korzyść mniejszości; dotyczyć to też będzie okręgów administracji oraz okręgów wyborczych, które w miarę możliwości powinny pokrywać się z obszarami zamieszkałymi przez mniejszości” (art. 9)²⁰.

Tam, gdzie nie doszło do zawarcia porozumień dwustronnych występowała „internacjonalizacja” problemu mniejszości. Oznaczała ona z jednej strony preferowanie międzynarodowych rozwiązań, z drugiej zaś – rząd węgierski starał się podnieść rangę zapisów chroniących mniejszości w prawie międzynarodowym oraz w różnych organizacjach międzynarodowych, jak ONZ, Radzie Europy i KBWE/OBWE.

Inną metodą umiędzynarodowienia problemu mniejszości była próba wiązania go z kwestią bezpieczeństwa. Rząd węgierski przy różnych okazjach podkreślał, że złe traktowanie mniejszości stanowi wyzwanie i zagrożenie dla bezpieczeństwa i to nie tylko bezpieczeństwa większości narodowej, mniejszości, kraju macierzystego, lecz również jest to zagrożenie dla bezpieczeństwa europejskiego. Teza, że ochrona mniejszości łączy się z bezpieczeństwem europejskim powodowała, że sprawy mniejszości nie były już tylko „problemem węgierskim”, ale uzyskiwały wymiar międzynarodowy.

Z kolei używanie pewnych sformułowań w określaniu odpowiedzialności za mniejszość węgierską, jak np. „naród kulturowy” lub „naród języka” nadawało polityce Węgier pewnej niejednoznaczności. I tak Antall przedstawiał się jako premier 15 milionów Węgrów, a węgierski minister obrony przekonywał, że narodu węgierskiego w dolinie Karpat nie można ograniczyć do Republiki Węgierskiej, naród węgierski oznacza również „naród języka”, z którego trzecia część po traktacie z Trianon popadła w status mniejszości. Te i podobne wypowiedzi wzbudziły podejrzenia, że węgierska polityka zagraniczna i bezpieczeństwa włączyła bezpośrednio mniejszości węgierskie w swój obszar kompetencji. Rzecz jasna nie chodziło ani o zapewnienie mniejszości obrony wojskowej, ani o pokojową rewizję granic, lecz o to, aby etniczni Węgrzy uzyskali wszystkie te prawa, które – zgodnie ze standardem międzynarodowym – przysługują mniejszościom. Z kolei sama mniejszość węgierska musiała określić swe polityczne interesy oraz cele. Niemniej jednak rodziło to podejrzenia.

Innym przykładem pewnej niejednoznaczności polityki Węgier było to, że minister spraw zagranicznych Jeszenszky, odnosząc się do tragicznego konfliktu południowosłowiańskiego potępiał zmiany terytorialne przy użyciu siły, natomiast dopuszczał możliwość pokojowej zmiany granic – zgodnie jak mówił – z Aktem

²⁰ S. Vogel, *Sicherheitsdilemma und ethnische Konflikte aus ungarischer Sicht*. W: G. Seewann (Hrsg.), *Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa*. München 1995, s. 226-227.

Końcowym z Helsinek. W rzeczywistości nie ulegało wątpliwości, że „pokojowa zmiana granic” w Akcie Końcowym z Helsinek zasadniczo związana była z integracją wewnątrz Unii Europejskiej oraz z możliwością zjednoczenia Niemiec. Jednak wszystkie państwa uczestniczące w Akcie Końcowym uznały nienaruszalność istniejących granic w Europie.

Kolejnym dowodem potwierdzającym kontrowersyjne stanowisko rządu Antalla w sprawie granic była odmowa wprowadzenia do układów z różnymi państwami zapisu o nienaruszalności granic. Mimo to wiele wskazywało na to, że większość posłów koalicyjnych była skłonna uznać nienaruszalność granic w zamian za prawa mniejszości – był to swoisty *bargaining chip*. Jednak polityka rządu Antalla wobec sąsiadów skupiła się na forsowaniu praw mniejszości, pojmowanych jako prawa człowieka. Rodziło to wrażenie, że następuje „etniczacja węgierskiej polityki zagranicznej” – kwestia narodu, pojmowanego etnicznie wytycza kierunek polityki zagranicznej, a aktywna polityka mniejszościowa zdeterminowała strategię zewnętrzną²¹.

RZĄD HORNA: INTEGRACJA EUROPEJSKA
POPURZEC PRZYSPIESZONE UMOWY ZASADNICZE
– „POLITYKA ZAGRANICZNA JAKO POLITYKA INTEGRACYJNA”

Socjalliberalny rząd Gyula Horna, który przejął władzę po wyborach parlamentarnych w 1994 r., stawiał na większą jednoznaczność w odniesieniu do kwestii granic rozumiejąc, że takie są oczekiwania pod adresem Budapesztu i jego polityki wobec sąsiadów ze strony Unii Europejskiej. Nowy rząd starał się przywrócić równowagę, zachwianą w okresie rządów Antalla, pomiędzy trzema głównymi celami węgierskiej polityki zagranicznej, wobec których istniał polityczny konsens wszystkich partii. Gdy nowy minister spraw zagranicznych Michał Kovács podkreślił, że trzy główne cele polityki zagranicznej: integracja euroatlantycka, dobre stosunki z sąsiadami oraz polityka zagraniczna, uwzględniająca interesy mniejszości węgierskiej – są ze sobą ściśle powiązane, to premier Horn podczas tej samej debaty parlamentarnej zwrócił uwagę na pierwszorzędne znaczenie integracji europejskiej.

W kwestii relacji między polityką wobec sąsiadów a problematyką mniejszościową uwypuklono w programie rządowym tezę, że nie ma szans na polepszenie sytuacji mniejszości węgierskiej w krajach sąsiednich, jeżeli nie ulegną poprawie stosunki Węgier z sąsiadami. Oznaczało to odwrócenie doktryny Antalla, kwestię ochrony praw mniejszości uzależniono od dobrosąsiedzkich stosunków.

²¹ L.J. Kiss, *Hungary*. W: H. Neuhld, P. Havlik, A. Suppan (Hrsg.), *Political and Economic Transformation in East Central Europe*. San Francisco 1995, s. 245.

Inaczej niż Jeszenszky, który określił samorządność mniejszości na podstawie prawa do samostanowienia i z tym wiązał proces umocnienia stabilizacji, to nowy rząd wychodził z założenia, że zarówno węgierskie, jak również i regionalne bezpieczeństwo umocni ścisła współpraca i pojednanie z krajami sąsiedzkimi²².

Powiązanie między sprawą granic a polityką mniejszościową utrzymano jedynie w takim stopniu, że nowy rząd uzależniał podpisanie układów zasadniczych od gwarancji prawnych obejmujących mniejszości narodowe. Natomiast zrezygnowano już na samym początku ze stawiania kwestii zmiany granic, wobec tego sprawa ta straciła charakter *bargaining chip*. Nowy, wyraźny sygnał w zakresie polityki mniejszościowej wyraził się w tym, że Horn – inaczej niż Antall – określił siebie jako premiera 10,5 mln obywateli Węgier, co obejmowało też mniejszości narodowe żyjące na Węgrzech, a wykluczało zaś mniejszości węgierskie w krajach ościennych.

Z kolei minister spraw zagranicznych wyraźnie odróżnił kwestię „więzi” mniejszości węgierskiej z krajem ojczystym – Węgrami od obywatelskiego obowiązku „lojalności” mniejszości węgierskiej. Zgodnie z tym mniejszość węgierska musi być lojalna w ogóle i w szczególności wobec kraju zamieszkania, a z Węgrami powinny ją łączyć więzi historyczne, etniczne, kulturowe i uczuciowe. W ten sposób wyraźnie nakreślono linię podziału pomiędzy kompetencjami państwa w zakresie polityki zagranicznej a etniczno-kulturowym poczuciem przynależności.

Wbrew obawom partii opozycyjnych nie zmniejszono pomocy finansowej dla organizacji mniejszościowych w Rumunii i na Słowacji, nie zlikwidowano również Urzędu dla Węgrów za Granicą. Nowy rząd jednak ostatecznie uznał granice w traktatach zasadniczych i zrezygnował z żądania przyznania mniejszościom praw kolektywnych oraz autonomii.

W ramach Paktu Stabilizacji, podpisanego w marcu 1995 r. w Paryżu, znalazł się węgiersko-słowacki układ zasadniczy, w którym uznano istniejące granice i zrezygnowano ze wzajemnych roszczeń terytorialnych. Układ zasadniczy zawierał również polityczne wzmocnienie praw mniejszości narodowych w obu państwach oraz ich gwarancje zgodnie z normami Rady Europy, KBWE/OBWE jak też ONZ. Jednak generalnie koalicja socjalliberalna musiała przyznać, że pomimo gotowości uznania istniejących granic nie udało jej się przyspieszyć, rozpoczętego jeszcze przez rząd Antalla procesu zawierania układów zasadniczych, było to możliwe jedynie za cenę praw mniejszości węgierskiej.

Podpisany nieoczekiwanie 16 września 1996 r. w Temesvar rumuńsko-węgierski układ zasadniczy potwierdził, że rząd węgierski, aby osiągnąć kompromis, świadomie wycofał swoje żądania odnoszące się do autonomii i nie

²² *The Programme of the Government of the Republic of Hungary 1994-1998*. Budapest 1994, s. 109.

uznawanych w ustawodawstwie międzynarodowym praw zbiorowych mniejszości. Z drugiej jednak strony rząd Horna musiał uznać, że zawarty ze Słowacją układ dostosował interesy węgierskiej polityki mniejszościowej również do ram dokumentów międzynarodowych – ONZ, KBWE/OBWE, Rady Europy. Natomiast nie nastąpiło jego dostosowanie do wewnętrznej, słowackiej praktyki prawnej, a także do Zalecenia nr 1201 parlamentarnego Zgromadzenia Rady Europy, które zawiera prawa kolektywne. To Zalecenie zostało nawet uznane przez rząd słowacki w specjalnie dołączonej do układu jednostronnej deklaracji za niezgodne z ustawami Słowacji. Rząd Horna usprawiedliwiał swoje stanowisko tym, że w praktyce lepsza jest umowa, nawet sprzeczna w obliczu integracji euroatlantyckiej, niż brak jakiegokolwiek umowy pomiędzy dwoma państwami sąsiedzkimi.

Krytyka wobec rządu socjalliberalnego, wychodząca z kręgów konserwatywnych skupiła się na tym, że rząd Horna nie zdołał utrzymać równowagi pomiędzy trzema głównymi kierunkami lub „priorytetami” w polityce zagranicznej, gdyż przewagę zdobyły interesy integracji euroatlantyckiej, czego ofiarą padła mniejszość węgierska. Z Zalecenia nr 1201 parlamentarnego Zgromadzenia Rady Europy nowy rząd zdecydował się uwzględnić swoisty, europejski charakter regulacji, ostro krytykowany przez członków rządu Antalla jako niewystarczający w polityce mniejszościowej. Konserwatyści zarzucali socjalliberałom, że dotychczasową „politykę zagraniczną jako politykę narodową” zastąpili polityką bez tradycji historycznej, technokratyczną. W niektórych sformułowaniach podkreślano, że ewentualne członkostwo Węgier w NATO albo przystąpienie do Unii Europejskiej, związane z przyjęciem regulacji z Schengen grozi tym, że część narodu węgierskiego pozostanie na zewnątrz integrujących się struktur. Dlatego rząd Horna w lipcu 1996 r. zorganizował specjalne węgiersko-węgierskie spotkanie „na szczycie” z udziałem wszystkich węgierskich organizacji działających poza granicami kraju²³. W komunikacie wydanym podczas „szczytu” stwierdzono, że integracja euroatlantycka leży nie tylko w interesie Republiki Węgierskiej, lecz w interesie całego madziarystwu.

Rząd socjalliberalny po „szczycie” węgiersko-węgierskim z lipca 1996 r. znalazł się w podobnej sytuacji, jak wcześniejsze węgierskie kierownictwo konserwatywne. Deklarując istnienie jednego „narodowo funkcjonującego minimum” udało mu się wprawdzie przywrócić konsens z mniejszością węgierską żyjącą poza granicami kraju, podobnie jak z partiami opozycyjnymi²⁴, jednak tego typu sformułowania, jak w opublikowanym podczas spotkania wspólnym oświadczeniu o przynależności żyjącego w kotlinie karpackiej madziarystwu do jednego narodu i o „uzyskaniu samorządu i autonomii w zgodzie z funkcjonującą prak-

²³ A. magyar-magyar közös nyilatkozat. „Népszabadság z 20 VII 1996.

²⁴ M. Csapodi, J. Kecskés, A működő nemzeti minimum. „Magyar Nemzet” z 18 VII 1996.

tyką europejską i duchem norm międzynarodowych” oraz o wspieraniu mniejszości przez rząd węgierski, musiało wywołać zaniepokojenie po stronie słowackiej, rumuńskiej i serbskiej. Deklaracje te zinterpretowano, że rząd węgierski chciałby swoje uprawnienia rozciągnąć na mniejszości węgierskie w krajach sąsiednich.

Z drugiej strony minister spraw zagranicznych Kovács został oskarżony przez honorowego przewodniczącego Demokratycznego Związku Węgrów w Rumunii Toekesa o to, że chce zdradzić interesy narodu węgierskiego jako całości dla rzekomych interesów państwa węgierskiego. Kovács odpowiedział na to, że „integracja Węgier ze strukturami euroatlantyckimi nie jest rzekomym, lecz bardzo realnym interesem. Że podjęcie tej historycznej szansy leży w interesie nie tylko państwa węgierskiego, lecz całego narodu węgierskiego”²⁵.

Nie można nie zauważyć, że wewnątrz koalicji socjalliberalnej można było zaobserwować różne tendencje i działania. Minister spraw zagranicznych był tym, który mówił o prawach człowieka ze szczególnym uwzględnieniem praw mniejszości. Horn z kolei w swym przemówieniu podczas parlamentarnego Zgromadzeniu Rady Europy wprowadził zasadę „pozytywnej dyskryminacji”. Tabajdi, sekretarz stanu ds. mniejszości narodowych w Urzędzie premiera reprezentował stanowisko, że praw mniejszości nie należy traktować tylko jako części ogólnych praw człowieka. Ponadto opowiadał się za taktycznym ograniczeniem tradycyjnej polityki mniejszościowej, dotyczącej między innymi praw kolektywnych, samostanowienia, autonomii i tożsamości, aczkolwiek pojęcia te nie zawsze były wystarczająco precyzyjnie określone. Pojęcia „prawa kolektywne” i „autonomia terytorialna” nie pojawiały się więcej w rządowym programie i przemówieniach Kovácsa. Tym bardziej w przemówieniach Tabajdiego. Jeśli zaś idzie o koncepcję autonomii, odczuwalny był dystans, szczególnie ze strony niektórych frakcji partii koalicyjnej Sojuszu Wolnych Demokratów. W ich założeniu autonomia mogła być zrealizowana drogą decentralizacji oraz rozluźnienia więzi między poszczególnymi rządami lokalnymi.

W okresie rządów Horna nastąpiła zmiana strategii, którą umożliwiła relatywizacja etnopolitycznie rozumianego narodu oraz rezygnacja z prawa do samostanowienia jako uzasadniającego prawa mniejszości. Politykę tę charakteryzowała rzeczywista rezygnacja z żądań praw kolektywnych i prawa do terytorialnej autonomii. Jasne rozgraniczenie pomiędzy kompetencją państwa w zakresie polityki zagranicznej a troską o kwestie etniczne przywróciło rządowi Węgier i parlamentowi swobodne możliwości działania w polityce wewnętrznej i zewnętrznej. W ten sposób wyeliminowano istniejące *de facto* prawo weta organizacji mniejszościowych. Z taką polityką zagraniczną Węgry mogły odnieść większy sukces w działaniach na rzecz integracji z Zachodem, taka polityka wydawała się bardziej odpowiadać zachodnim standardom i oczekiwaniom.

²⁵ Kovács válaszol Tökés bírálataira. „Magyar Hírlap” z 17 VI 1996.

ZRĄD VIKTORA ORBÁNA: NARÓD I MNIEJSZOŚĆ
JAKO ŚRODEK WSPIERANIA INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ W REGIONIE

W polityce konserwatywnego rządu Orbána, który doszedł do władzy w 1998 r., uwidoczniły się te cechy węgierskiej polityki zagranicznej, które znane były z okresu rządów premiera Antalla. Wielka partia rządowa *FIDESZ* – Węgierska Partia Mieszczańska – położyła szczególny nacisk na „dualistyczny” charakter węgierskiej polityki zagranicznej. Zgodnie z przedstawionym przez *FIDESZ* programem politycznym strategia zewnętrzna Węgier musi reprezentować „podwójne interesy”, tzn. interesy państwa oraz interesy narodowe (narodowo-polityczne). Interesy te nie mogą być wzajemnie sprzeczne ani też niezależne wobec siebie. Twierdzono, że wspieranie dążeń wspólnoty węgierskiej, zwłaszcza w zakresie uzyskania przez nią odpowiednich praw, leży nie tylko w interesie węgierskim, ale może przyczynić się do umocnienia stabilizacji całego regionu²⁶. W programie politycznym znalazło się również sformułowanie, że w dwustronnych układach, bez względu na ich rangę muszą być uwzględnione „zasady narodowo-polityczne”²⁷. *FIDESZ* skrytykowała w swym programie politykę zagraniczną koalicji socjalliberalnej, twierdząc że nie zdołano jasno sformułować istoty narodowych interesów Węgier oraz zaakceptować koniecznego „dualizmu” węgierskiej polityki zagranicznej.

Minister spraw zagranicznych János Martonyi mówił o tym, że „polityka narodowa” musi zajmować się węgierskimi mniejszościami w krajach sąsiednich, aby te mogły zachować swą tożsamość etniczną i miały możliwość stworzyć sobie godne warunki życia w miejscu swego urodzenia²⁸.

Doszło też do pewnych zmian instytucjonalnych w „polityce narodowej” rządu Orbána. Powołany przez władze państwowe Urząd dla Węgrów za Granicą, nadzorowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, uzyskał zadanie wypracowania spójnej polityki Węgier wobec państw sąsiedzkich. Doprowadziło to do sytuacji, w której działalność wspomnianego Urzędu dla Węgrów za Granicą praktycznie można traktować na równi z oficjalną polityką zagraniczną Węgier, co ma zarówno plusy, jak i minusy.

Ta „nowa” polityka zagraniczna prowadzona jest w zupełnie innych – w porównaniu z okresem rządu Antalla – warunkach wewnętrznych i międzynarodowych. Węgrom udało się skutecznie pokonać trudności transformacji, dzięki czemu Budapeszt nie jest już stolicą „postkomunistycznego kraju transformacji”. Węgry stały się bowiem nowym państwem modelu zachodniego. W marcu 1999 r. kraj ten stał się członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego, a w marcu 1998 r.

²⁶ *A jövő választása. A FIDESZ-Magyar Polgári Párt Külpolitikai Programja 1998*, s. 5-6.

²⁷ *Ibidem*, s. 7.

²⁸ Wywiad z ministrem spraw zagranicznych Jánosem Martonyi, *A kisebbségnek a szülőföld legyen az otthona. „Népszabadság”* z 19 II 1999.

rozpoczął oficjalne pertraktacje z Unią Europejską, w których od jesieni 1999 r. widać wyraźny postęp. Stało się również oczywiste, że sąsiedzi Węgier, a tym samym zamieszkująca tam mniejszość węgierska, nie zostaną jednocześnie członkami instytucji euroatlantyckich. Wraz z węgierskim członkostwem w *NATO* oraz wymogami związanymi z Schengen-Acquies pojawiły się nowe zadania dla węgierskiej polityki zagranicznej. Konieczne stało się sprostanie wyzwaniu, wynikającemu z nowego, geopolitycznego położenia Węgier na skraju sojuszu, a w przyszłości także na granicy Unii Europejskiej. Wynika stąd potrzeba podchodzenia ze szczególną troską do stosunków z sąsiadami oraz mądrego traktowania problemu mniejszości, zwłaszcza po przystąpieniu Węgier do Unii Europejskiej. W tej sytuacji wielu polityków nacjonalistycznych obawiało się, w kontekście postanowień z Schengen, niebezpieczeństwa „dualizmu narodu węgierskiego” lub też odwoływało się do „nowego syndromu Trianon”.

Z punktu widzenia węgierskiej „polityki narodowej” korzystne zmiany zachodziły również w państwach sąsiedzkich. Zarówno w Rumunii, jak i nieco później na Słowacji odsunięto od władzy nacjonalistycznie – rządy Iona Illiescu w Rumunii i Vladimira Mečiaru w Słowacji. W obu tych krajach do władzy doszły proeuropejskie ugrupowania polityczne, będące w sojuszu koalicyjnym z partiami węgierskimi. Po raz pierwszy od czasów Trianon pojawiły się tam sprawnie funkcjonujące i posiadające międzynarodowe uznanie instytucje mniejszościowe. W sposób demokratyczny poszerzają one zakres swych uprawnień. W minionych dziesięciu latach okrzepły też we wszystkich państwach ościennych, jakkolwiek w różnym stopniu, instytucje samorządowe. Do ich powstania przyczyniły się społeczności mniejszościowe, dążące do zachowania swej tożsamości. Dążenia tych mniejszości musiały być ograniczone, dostosowane nie tylko do możliwości, ale i potrzeb integracji europejskiej.

Interwencja *NATO* w Kosowie wiosną 1999 r. ponownie przywołała, aczkolwiek w nowych już warunkach, znane z przeszłości dylematy węgierskiej polityki zagranicznej, a także „polityki narodowej” z okresu rządu Antalla. Po zaledwie dwutygodniowym członkostwie Węgier w *NATO* węgierska lojalność wobec Sojuszu Północnoatlantyckiego została wystawiona na ciężką próbę. Rząd węgierski musiał pogodzić sprzeczne interesy – wśród nich chodziło o nową, wiarygodną politykę sojuszniczą, interesy węgierskiej mniejszości w Wojwodinie, wynikające z tego utrzymanie dwustronnych stosunków z Jugosławią, interesy gospodarcze związane z zabezpieczeniem dróg i szlaków tranzytowych, wreszcie aspekty dotyczące ochrony środowiska, jak też aspekty polityki wewnętrznej. Dla tego wszystkiego trzeba było stworzyć zgodny i elastyczny obszar działania węgierskiej polityki zagranicznej.

W konflikcie kosowskim Węgry stały się nie tylko solidarnym partnerem sojuszu, lecz także „prowadzącym wojnę państwem członkowskim” *NATO*, z którego obszaru startowały amerykańskie samoloty bojowe, bombardujące również tereny Wojwodiny, zamieszkałe – jak wiadomo – przez mniejszość

węgierską. Poza tym pozostaje jeszcze fakt, że również żołnierze pochodzenia węgierskiego znaleźli się w armii serbskiej, a następnie zostali przerzuceni z Wojwodiny do Kosowa.

Przyspieszony proces integracji euroatlantyckiej postawił przed węgierską polityką zagraniczną pytanie o to, jaki wpływ na cały naród węgierski ma członkostwo w *NATO*, a jaki dostosowanie się do wymogów Unii Europejskiej. Wynika z tego, że Republika Węgierska i naród węgierski ponoszą szczególną odpowiedzialność za to, aby proces integracji wykraczał daleko poza granice Węgier. Objęcie procesem integracji także sąsiadów Węgier byłoby jednym z ważniejszych warunków, dzięki którym nie pogłębią się różnice gospodarcze i społeczne uniemożliwiając rozwój współpracy regionalnej. Można łatwo udowodnić, że współpraca transgraniczna sprzyja wzrostowi produktu krajowego brutto. Te różne formy współpracy regionalnej i transgranicznej będą szczególnie ważne wówczas, gdy Węgry uzyskają pełne członkostwo w Unii Europejskiej. Jednak przy dużych dysproporcjach w regionie trudniej będzie Węgom odgrywać rolę siły napędowej.

Nie dziwił też fakt, że dyplomacja węgierska usilnie zabiegała o to, aby ożywić proces wyszehradzki z udziałem nowego rządu słowackiego, a także starała się rozwijać dwustronne stosunki z państwami sąsiedzkimi, aby w ten sposób zrekompensować różne „tempo integracji” w tym regionie. Trójstronny szczyt polsko-czesko-węgierski jesienią 1998 r. koncentrował się na tym, aby na nowo wykreować współpracę regionalną opartą na wspólnym członkostwie w *NATO* i wspólnym kandydowaniu do Unii Europejskiej. Chodziło też o to, aby pomóc nowemu demokratycznemu rządowi Słowacji w przezwyciężeniu izolacji, w jakiej znalazł się ten kraj w okresie rządów Mečiara.

Z drugiej strony zgodnie z programem politycznym *FIDESZ* dotyczącym polityki zagranicznej, wysiłki skoncentrowano na tym, aby dialogowi „węgiersko-węgierskiemu” nadać charakter instytucjonalny i w ten sposób uporać się z problemami, które wynikną w związku z koniecznością wdrażania decyzji z Schengen. Przełomem w dialogu węgiersko-węgierskim była konferencja nt. „Węgry i mniejszość węgierska za granicą”, która odbyła się w lutym 1999 r. Powołano wówczas do życia polityczną radę konsultatywną, którą nazwano Stałą Konferencją Węgierską. W ten sposób starano się zinstytucjonalizować relacje między krajem macierzystym a mniejszościami. W komunikacie końcowym konferencji stwierdzono, że mniejszości węgierskie z zadowoleniem witają przystąpienie Węgier do *NATO* oraz popierają dążenia węgierskie do członkostwa w Unii Europejskiej. Jednocześnie opowiadają się za tym, aby korzyści płynące z tego wykraczały poza granice kraju. Z dokumentu konferencji wynikało też, że zinstytucjonalizowana łączność między Węgrami a ich mniejszością za granicą będzie działała na rzecz umocnienia bezpieczeństwa regionalnego. Zapobiegnie również tworzeniu się nowych linii podziału na mapie rozwoju gospodarczego tego regionu.

Nowy rząd Orbána postawił też jasno sprawę, że zinstytucjonalizowany dialog pomiędzy Węgry a mniejszością węgierską za granicą nie jest prowadzony wyłącznie po to, aby wspierać reprezentowane w narodowych i lokalnych parlamentach państw sąsiedzkich węgierskie partie i organizacje mniejszościowe, ale również stara się w ten sposób działać na rzecz integracji euroatlantyckiej. Należy przypomnieć, że organizacje mniejszości węgierskiej opowiedziały się za europejskim porządkiem wartości, popierają też te partie, które przeprowadzają reformy gospodarcze, głoszą prawa człowieka i prawa mniejszości narodowych. Potwierdza to rozwój sytuacji na Słowacji po odejściu Mečiara oraz w Rumunii po odejściu Illiescu. Dzięki temu Węgrzy mogą ponosić współodpowiedzialność jako partner koalicyjny partii proeuropejskich. Z drugiej strony łatwo dostrzec, że wówczas gdy siły proeuropejskie znajdują się w opozycji, to mniejszości węgierskie narażone są na różne formy dyskryminacji i wrogą politykę mniejszościową. Wynika z tego, że istnieje ścisły związek między antydemokratyczną polityką mniejszościową a brakiem „dojrzałości integracyjnej”.

W listopadzie 1999 r. podczas drugiej Stałej Konferencji Węgierskiej z udziałem partii reprezentowanych w parlamentach na Węgrzech i w państwach sąsiedzkich uchwalono dokument, zgodnie z którym rząd węgierski musi przejąć inicjatywę, aby prawnie uregulować status mniejszości węgierskich w krajach ościennych²⁹. Szczyt węgiersko-węgierski zlecił też rządowi w Budapeszcie wypracowanie nowej polityki wizowej, dostosowanej do wymogów z Schengen. Dalej deklarowano, że rząd węgierski musi uczynić wszystko, aby zniesiono obowiązek wizowy do krajów Unii Europejskiej dla obywateli rumuńskich, a wśród nich dla etnicznych Węgrów.

W komunikacie końcowym wskazano, że w wielu przypadkach sytuacja mniejszości węgierskiej w państwach sąsiednich poprawiła się. Jednak w trakcie dyskusji niektórzy uczestnicy wyrażali obawy, że nadal w wielu dziedzinach istnieje zagrożenie dla wspólnot węgierskich, żyjących poza granicami kraju. Zgodnie więc z wnioskiem, przedstawionym przez partię koalicyjną Węgierskie Forum Demokratyczne, państwowe instytucje kraju ojczystego miały uznać prawnie szczególną pozycję Węgrów żyjących poza granicami i na tej podstawie przysługiwałyby im takie uprawnienia, jak ograniczony bezwizowy wjazd, określone ulgi celne, ułatwienie zatrudnienia w kraju macierzystym, dostęp do szkół wyższych, opieka medyczna. Ta prawna regulacja (prawo statusu) stosunków węgiersko-węgierskich, tzn. uznanie, że przynależność Węgrów do narodu węgierskiego za granicą pociąga za sobą określone konsekwencje prawne, byłoby niewątpliwie przypadkiem bez precedensu.

Jest zupełnie zrozumiałe, że Węgry starały się zapobiec niekorzystnym z punktu widzenia interesów mniejszości węgierskiej, żyjącej w państwach ościennych konsekwencjom, związanym z wdrażaniem ustaleń z Schengen.

²⁹ *Magyar-magyar értekezlet: zárónyilatkozat. „Népszabadság”* z 13 XI 1999.

Jednak możliwości działania w tym zakresie były dość ograniczone. Ta tzw. pozytywna dyskryminacja na gruncie przynależności etnicznej nie może też wchodzić w rachubę. Problem ten nie jest łatwy do rozwiązania, bowiem kto właściwie jako „Węgier poza granicami” miałby prawo, aby być traktowanym szczególnie. Rodzi się też pytanie, czy społeczeństwo węgierskie zaakceptowałoby ten „szczególny status” zagranicznych Węgrów, którzy nie byłiby podatnikami na Węgrzech? Łączy się to z wielokrotnie dyskutowanym pytaniem, czy ci Węgrzy, którzy nie mieszkają i nie płacą podatków, mogą posiadać prawo wyborcze? Partie opozycyjne, jak Węgierska Partia Socjalistyczna i Związek Wolnych Demokratów wychodzą z założenia, że wyłącznie obywatele Węgier są upoważnieni do korzystania z prawa wyborczego, ponieważ na stałe mieszkają na Węgrzech i tu płacą podatki. Jest więc najbardziej prawdopodobne, że Węgry na pierwszym miejscu stawiają takie elastyczne działania, jak zapewnienie stałej wizy (praktyka amerykańska) oraz inne preferencje i przejściowe regulacje, które są zgodne z praktyką międzynarodową.

„Szczyt” węgiersko-węgierski powitał z zadowoleniem przystąpienie Węgier do NATO, uznając to za wkład do wzmocnienia stabilizacji w środkowej i wschodniej Europie. Podkreślił ponadto, że rozwój współpracy transgranicznej i stworzenie euroregionów może przyczynić się do rozwijania współpracy gospodarczej w całym regionie karpackim. Jako niezwykle korzystny oceniono fakt gotowości Unii Europejskiej do rozpoczęcia rokowań w sprawie przystąpienia do niej Słowacji i Rumunii. Jest oczywiste, że szybkie przystąpienie Słowenii, Słowacji i Rumunii do Unii Europejskiej wpłynie bardzo pozytywnie na sytuację mniejszości węgierskich w tych krajach. Umożliwi też szersze kontakty Węgier z ich rodakami poza granicami. Unia Europejska to nie tylko wielki rynek i obszar prawny, lecz również przestrzeń polityczna, w której każdy naród jest ostatecznie tylko mniejszością.

Tłumaczenie: *Zbigniew Szulczyński*