

Hettyey András

Támogatás és halogatás: a német külpolitika és Magyarország NATO-integrációja a Horn-kormány éveiben¹

Magyarország NATO-integrációjának sorsdöntő évei 1994–98 közé, vagyis jórészt a Horn-kormány időszakára estek. Jelen tanulmány arra vállalkozik, hogy kritikusan megvilágítsa Németország 1994–98 között elfoglalt pozícióját Magyarország NATO-integrációjával kapcsolatban. A tanulmány végkövetkeztetése az, hogy Németország szerepe a magyar NATO-integrációban megkérdőjelezhetetlenül pozitív: noha az 1994. januári csúcstól nem tartozott a NATO kapunyitásának lelkes támogatói közé, Bonn a döntés meghozásától kezdve támogatta Magyarország NATO-csatlakozását. Ugyanakkor Németország sokáig nem osztotta azt a magyar álláspontot, amely gyorsítani igyekezett a közép-kelet-európai országok csatlakozását, így a támogatás mellett – Oroszország érzékenységét szem előtt tartva – a halogatás elemei is azonosíthatók a német külpolitikában.

Kulcsszavak: NATO, Magyarország, Németország, Helmut Kohl, külpolitika, biztonságpolitika, integráció

Hettyey András: Support and procrastination: German foreign policy and Hungary's accession to NATO under the Horn government

1994–98, the period of the Horn government, were the crucial years of Hungary's accession to NATO. The current article has the goal to shed a critical light on Germany's position towards Hungary's NATO accession. The conclusion is that Germany's role was unquestionably positive: although not an enthusiastic supporter of NATO's opening before the summit of 1994, Bonn steadfastly supported Hungary's accession after that. Nevertheless, German foreign policy showed elements of procrastination as well: in light of Russian opposition, it did not always see eye-to-eye with Hungary's aim to speed up the process of NATO accession.

Keywords: NATO, Hungary, Germany, Helmut Kohl, foreign policy, security policy, integration

¹ A tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

Bevezetés és problémafelvetés

Magyarország NATO-integrációjának sorsdöntő évei 1994–1998 közé, vagyis jórészt a Horn-kormány időszakára estek.² Noha a Partnership for Peace-programot (PfP – Békepartnerség) még a Boross-kormány idején, 1994 januárjában hirdette meg a szövetség, az 1995-ben nyilvánosságra hozott bővítési tanulmány, Magyarország részvétele az IFOR/SFOR-ban, a Magyarországot meghívó 1997-es madridi csúcspont, a csatlakozási tárgyalások, a NATO-népszavazás, sőt a ratifikációs folyamat kezdete mind a Horn-kormány éveire estek. Mire 1998 tavaszán Magyarországon országgyűlési választásokat tartottak, hazánk fél lábbal már gyakorlatilag a NATO-ban volt. Ez azért volt figyelemreméltó, mert 1994-ben, a kormány megalakulásakor semmilyen jel sem mutatott arra, hogy Magyarország akár csak középtávon is a szövetség tagja lesz. Ehelyett itthon és külföldön is azzal számoltak, hogy a kelet-közép-európai országok előbb az Európai Unióhoz csatlakoznak, és csak utána a NATO-hoz.

Jelen munka arra vállalkozik, hogy kritikusan megvilágítsa Németország 1994–1998 között elfoglalt pozícióját Magyarország NATO-integrációjával kapcsolatban. A NATO egyik sarokköveként és Washington meghatározó európai szövetségesekeként Bonn két-séggkívül széles körű opciói voltak a magyar integráció elősegítésére vagy lassítására. A német szakirodalom meglehetősen pozitív képet fest a NATO-bővítéssel kapcsolatos német külpolitikáról: egy alapmű szerint Németország volt a NATO 1999-es bővítésének motorja.³ Egy tudományos-ismeretterjesztő forrás szerint Németország olyannyira támogatta a folyamatot, hogy egyenesen Bonn-nak kellett meggyőznie a bővítéstől idegenkedő Egyesült Államokat a lépés szükségességéről.⁴ A német külpolitikáról szóló egyik alapműben a tudományterület doyenje, Helga Haftendorn érvelése szerint Németország érte el az USA-nál, hogy más tagállamok ellenkezése ellenére Magyarországot is felvegyék a NATO-ba.⁵ Más, a kérdéssel részletesebben és behatóbban foglalkozó német szerzők – Marco Overhaus, Johannes Varwick, Wichard Woyke, Christian Hacke – már ellentmondásosabb képet rajzolnak fel, amely szerint a német kormány alapvetően támogatta a bővítést, de annak konkrét lefolytatásáról és időzítéséről komoly viták folytak a minisztériumok között. Jelen tanulmány alapkérdése az, hogy a magyar külügyi iratok fényében melyik narratíva állja meg inkább a helyét. A magyar nyelvű szakirodalom ezzel a kérdéssel behatóan nem foglalkozott, éppen ezért érezzük fontosnak az 1990 utáni magyar–német kapcsolatok e kulcsfontosságú vetületének a megvilágítását.

A tanulmány három forráscsoportra támaszkodik. Az első a külügyminisztérium (és annak iratainak keresztül más társtárca) Németországgal foglalkozó, 1994–1998 közötti

2 Magyarország NATO-csatlakozásának folyamatáról részletesen lásd például: GAZDAG Ferenc: Szövetségtől szövetségig: Magyarország útja a Varsói Szerződéstől a NATO-ig. In: GAZDAG Ferenc, KISS J. László (szerk.): *Magyar külpolitika a 20. században*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2004, 195–221. o., és Wolfgang ZELLNER, DUNAY Pál: *Ungarns Außenpolitik 1990–1997*. Nomos, Baden-Baden, 1998, pp. 148–205.

3 Angela STENT: Russland. In: Siegmund SCHMIDT, Gunther HELLMANN, Reinhard WOLF (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. VS Verlag, Wiesbaden, 2007, p. 442.

4 Bundeszentrale für politische Bildung: *Deutsche Außenpolitik*. Informationen zur politischen Bildung Nr. 304., 2009/3, p. 42.

5 Helga HAFTENDORN: *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung 1945–2000*, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart, München, 2001, p. 402.

Admin és Tük iratanyaga. (Mivel a hatályos német szabályozás szerint ott 30 év után lehet csak hozzáférni hasonló diplomáciai iratokhoz, a tanulmány kénytelen elsősorban magyar forrásbázissal dolgozni.) A második forráscsoport azok a személyes interjúk az akkori befolyásos döntéshozókkal és diplomatákkal, melyeket a szerző a kutatás során folytatott. A források harmadik csoportját pedig a meglévő német és magyar szakirodalom, a sajtó, valamint a német és magyar országgyűlés hivatalos dokumentumai képezik. A vizsgált időszak 1994 júniusától, a Horn-kormány megalakulásától az 1998. májusi országgyűlési választásokig terjed. A tanulmány kronologikusan haladva, három fejezetben mutatja be a NATO-integráció folyamatát, majd a záró fejezetben összegzi a tanulságokat.

1. 1994–1995: nehéz kezdet és a sorrendiség kérdése

Ahogy egy korábbi tanulmányban említettük, Magyarország 1990 utáni egyik külpolitikai alaptörekvése a NATO-hoz való csatlakozás elérése volt, amit Bonn több okból is támogatott: „Németország fő érdeke a NATO-bővítés kapcsán ... az volt, hogy ne sokáig maradjon a Nyugat legkeletibb állama, továbbá a szomszédjai stabil és békés demokráciák legyenek, minimalizálva a Németországra káros folyamatok (háborúk, migráció, szervezett bűnözés) elindulásának az esélyét.”⁶ Ennek ellenére a német kormány az Antall-kormány idején, 1994 elejéig nem kötelezte el magát egyértelműen hazánk NATO-csatlakozása mellett, hanem egymásnak ellentmondó jelzéseket küldött Budapestre azzal kapcsolatban, hogy mikor lesz Magyarország tagja a szövetségnek. Párizsra és Moszkvára tekintettel Bonn jól láthatóan nem akart egyértelműen állást foglalni a kérdésben.⁷

Az 1994. januári NATO-csúcs, illetve Bill Clinton amerikai elnök februári prágai bevétele ugyanakkor lényegében igennel válaszolta meg azt a kérdést, hogy Magyarország tagja lesz-e a szövetségnek. Az új magyar kormányzat számára ebből kifolyólag a ciklus elején annak a feltérképezése volt az első számú feladat, hogy a tényleges csatlakozás mikor és milyen feltételekkel megy majd végbe. Magyarország ekkor már három éve tagja volt az Észak-atlanti Együttműködési Tanácsnak (NACC), emellett az 1994. januári csúcson meghirdetett Partnership for Peace-programhoz is az elsők között csatlakozott. A Pfp értékéből ugyanakkor a magyar döntéshozók szemében sokat levont az a tény, hogy nem volt nyilvánvaló: a programban való részvétel ténylegesen közelíti-e hazánkat a NATO-hoz („ugródeszka”) vagy csupán a bővítéssel párhuzamos vágányon halad („alternatíva”). A kormányprogram a NATO-val kapcsolatban csupán azt a reményt fejezte ki, hogy „hazánk részvétele az Észak-Atlanti Együttműködési Tanács (NACC) munkájában, valamint a Partnerség a békéért-programban nemcsak biztonságunkat erősíti, de hozzájárul ahhoz is, hogy létrejöjjenek a NATO-hoz csatlakozás feltételei”.⁸ A kormányprogram arra is kitért, hogy a NATO-csatlakozásról népszavazást kell majd tartani. Ennél konkrétabb célokat a Horn-kormány – talán a kérdést körülvevő bizonytalanságok miatt – nem is tűzött ki maga elé.

6 HETTYEY András: A német külpolitika és Magyarország euroatlanti integrációja az Antall-kormány éveiben, *Külgügyi Szemle*, 2015/2, 3–25. o., 20. o.

7 Uo., 20. o.

8 A Horn Gyula miniszterelnök által beterjesztett és az Országgyűlés által elfogadott kormányprogram, *Magyar Külpolitikai Évkönyv 1994*, 187. o.

Ami Németország illeti, Bonn hivatalosan sokáig nem kötelezte el magát a NATO keleti bővítése mellett: a vezetőülésben 1993 folyamán egyértelműen az amerikaiak ültek. A PfP koncepcióját is Washington dolgozta ki, noha Bonn aztán – ha nem is túl lelkesen – üdvözölte a kezdeményezést.⁹ Az 1994. januári csúcson a német külpolitika már egyértelműbben támogatta a NATO kapunyitását, de a bővítés menetrendjével kapcsolatban sok konkrétummal eleinte Bonn sem akart szolgálni. Ebben a kérdésben újra Washington ragadta magához a kezdeményezést: 1994 tavaszán Tony Lake nemzetbiztonsági tanácsadó vezetésével megszületett a NATO-bővítésről szóló első NSC-memorandum (*National Security Council – Nemzetbiztonsági Tanács*). A feljegyzés „állást foglalt amellett, hogy ideje hozzálátni az amerikai álláspont körül kialakult homály eloszlatásához, céljaink világos rögzítéséhez... Már nem tartható tovább, hogy elvben támogatjuk a NATO bővítést, de elzárkózunk a mikor és a hogyan kérdések megválaszolásától” – írja Asmus.¹⁰ A memorandum a visegrádi államokat jelölte meg a bővítés elsődleges jelöltjeiként, de további előrelépésre 1994 végéig nem került sor.

Ami a kormányváltás utáni magyar erőfeszítéseket illeti, a Horn-kormány elsősorban azon fáradozott, hogy a PfP-együttműködést mielőbb megtöltse étellel. Ennek érdekében 1994 júniusában Magyarország átadta a Felajánlási dokumentumot (*Presentation Document*) a NATO-nak, amely felsorolja a PfP végrehajtásába bevont katonai alakulatokat és ingatlanokat.¹¹ Az Egyéni Partnerségi Program (*Individual Partnership Program*) elfogadására november 15-én került sor Brüsszelben, de már néhány héttel előtte, 1994 szeptemberében sor került a PfP keretében egy sikeres magyar–brit hadgyakorlatra, és elkezdődött egy 1995-re tervezett magyar–brit–német gyakorlat szervezése is. Ami a bővítéssel kapcsolatos elképzeléseket illeti, 1994 folyamán a magyar vezetés úgy számolt, hogy Magyarország 2000-ig fog csatlakozni a NATO-hoz.¹²

A NATO-külgügyminiszterek 1994 decemberében látták elérkezettnek az időt a bővítés óvatossá elindítására. Ennek a háttérben újra csak amerikai kezdeményezés állt: Washington novemberben elkezdte sürgetni partnereit, hogy a decemberi találkozóon a szövetség konkretizálja azt, hogy kit és mikor vesz fel. Bonnt irritálta ez a hirtelen amerikai kezdeményezés, és sikerült is felvizezni az amerikaiak követelését.¹³ Ennek megfelelően a szövetség december elején csupán azt szabta feladatul magának, hogy tanulmányt készít a bővítés hogyanjának és miértjének a megállapítására. A külgügyminiszterek szerint még túl korai lett volna a bővítés menetrendjének a meghatározása, ezért a tanulmány – a német elképzeléseknek megfelelően – nem tért ki a kik és a mikor kérdéseire.¹⁴ A tanulmány kidolgozásának a fő célja az időnyerés volt annak érdekében, hogy közben a bővítés vitatott kulcskérdéseiben (kiket és mikor vegyenek fel) a NATO-tagállamok konszenzusra

9 Thomas S. SZAYNA, Ronald D. ASMUS: *German and Polish Views of the Partnership for Peace*, RAND Corporation, Santa Monica, 1995. és Interjú magyar diplomatával, 2016. április.

10 Ronald D. ASMUS: *A NATO kapunyitása*, Zrínyi Kiadó, Budapest, 2003, 123. o.

11 „Anyagkérés Horn Gyula miniszterelnök úr 1994. december 19-i bonni és müncheni tárgyalásaihoz”, KKM Irattár, Külgügyminisztérium Admin, 67. doboz, 8337-1, 1994. december 13.

12 „Anyagkérés Horn Gyula miniszterelnök úr 1994. december 19-i bonni és müncheni tárgyalásaihoz”, KKM Irattár, Külgügyminisztérium Admin, 67. doboz, 8337-1, 1994. december 13.

13 Marco OVERHAUS: *Die deutsche NATO-Politik*, Nomos, Baden-Baden, 2008, p. 106.

14 ASMUS: *i. m.*, 149. o.

jussanak.¹⁵ A tanulmány megírásával kapcsolatos döntést óvatos szkepticizmussal fogadta a magyar diplomácia: egy belső feljegyzés szerint érzékelhető, hogy valami megmozdult a NATO-ban, de az is, hogy a folyamat nem lesz egyszerű.¹⁶ Az 1995. februári müncheni Wehrkunde-tanácskozásra szóló külügyminisztériumi feljegyzés azt az érvelést javasolja hangoztatni a felszólaló Kovács külügyminiszternek, hogy a bővítés azért is lesz előnyös a NATO-nak, mert egyrészt elismeri az átalakulásban lévő országok sikereit, másrészt pedig ezzel felcsillantja a reményt az átalakulásban még elmaradt országok előtt, és ösztönzi őket a reformokra. Csak a bővítéssel biztosítható, hogy ne uralkodjanak el rendezetlen állapotok a szövetség keleti határain túl – szólta a fő érv, ami elsősorban a NATO keleti határán fekvő Németországnak szólhatott.¹⁷

Annak ellenére, hogy – mint láttuk – a NATO-hoz való közeledésünk sem haladt éppen hétmérföldes léptekkel a Horn-kormány első hónapjaiban, 1995 elejétől hangsúlyeltolódás volt megfigyelhető a magyar külpolitikában, aminek a lényege az volt, hogy a kormány kimondva-kimondatlanul elkezdte a NATO-integrációt előtérbe helyezni az EU-hoz való közeledés helyett.¹⁸ Ennek elsősorban külső okai voltak: a Kormányközi Konferencia 1995-ös megnyitásával az EU *de facto* eltolta a bővítési tárgyalások megkezdését 1998-ig, nem meglepő tehát, hogy a NATO-bővítés megkezdése közelibbnak tűnt fel a magyar vezetés számára. Bár hivatalosan a magyar vezetés továbbra is párhuzamos folyamatként tekintett a NATO- és EU-integrációra, a külügyminiszter nyilvános megnyilatkozásaiban is elkezdett utalni arra, hogy a NATO-ba egyszerűbb bekerülni: „A NATO ugyanakkor az Európai Unióhoz képest egyszerűbb követelményeket támaszt a csatlakozással kapcsolatban... Magyarország számára a különbség az Európai Unióhoz és a NATO-hoz való csatlakozás szempontjából abban van, hogy az EU feltételeit lényegesen nehezebb teljesíteni” – mondta például Kovács az Országgyűlésben 1995 elején.¹⁹ Zellner és Dunay szerint a magyar kormány ugyanakkor belső okok miatt is kezdte előtérbe helyezni a NATO-csatlakozást: a magyar nehézségek miatt a gazdasági integráció terén nem volt különösebb előrelépés ezekben az években, ezért kézenfekvő volt, hogy a nehezebb EU-csatlakozás helyett érdemes a NATO felé orientálódni.²⁰

A magyar csatlakozás sorrendiségének kérdése a következő években sokat foglalkoztatta a magyar és a német felet. (Mivel ekkor még a Nyugat-európai Unióhoz való magyar csatlakozás is napirenden volt, a lehetséges konstellációk száma nem volt alacsony.) A német vezetésnek már 1993 környékétől egyértelmű elképzelései voltak ezzel kapcsolatban: Bonn először az EU-csatlakozást akarta elérni, és csak utána a NATO-integrációt.²¹ Ez a felfogás nem változott 1994 után sem: Kinkel külügyminiszter szerint Magyarország

15 OVERHAUS: *i. m.*, p. 107.

16 „Gondolatok Kovács László külügyminiszter felszólalásához a müncheni Wehrkunde tanácskozáson”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 821-3, 1995. január 28.

17 „Gondolatok Kovács László külügyminiszter felszólalásához a müncheni Wehrkunde tanácskozáson”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 821-3, 1995. január 28.

18 ZELLNER, DUNAY: *i. m.*, p. 194–195.

19 Kovács László külügyminiszter vitaindító expozejája az Országgyűlés külpolitikai vitanapján, *Magyar Külpolitikai Évkönyv 1995*, 171–172. o.

20 ZELLNER, DUNAY: *i. m.*, p. 193.

21 Lásd például: „Konzultáció dr. Dieter Kastruppal, a német külügyminisztérium közigazgatási államtitkárával”, MNL OL, Külügyminisztérium Tük, 28. doboz, 002505, 1993. szeptember 16.

számára „fontosabb az EU-tagságra való felkészülés, mint a NATO-hoz való csatlakozás mindenáron való sürgetése”.²² Hasonlóképp „félreérthetetlenül” érzékeltette Wolfgang Schäuble, a CDU frakcióvezetője Kováccsal azt, hogy Németország a kelet-közép-európai államok EU-csatlakozását preferálja. Magyarországnak egyértelműen az EU által támasztott követelményrendszer teljesítésére kell koncentrálnia – fogalmazott Schäuble.²³ Ezzel egyértelművé vált, hogy a magyar és a német vezetés másképpen látja a sorrendiség kérdését.²⁴ A magyar diplomácia jó szímatát dicséri annak gyors felismerése, hogy a NATO-csatlakozás hamarabb bekövetkezik, mint az EU-ba való belépés, és nem ragaszkodott a németek által felvázolt sorrendhez, hanem a realitásokhoz alkalmazkodva rugalmasan reagált, amikor külső tényezők átírták az eredeti forgatókönyvet.

2. 1995–1996: a magyar NATO-politika kikristályosodása, az orosz szál és a német halogatás

Az 1995–1996-os esztendő nem hoztak komoly áttörést a NATO-csatlakozásban, csupán fokozatosan, apró lépésekkel haladt előre a bővítés folyamata. Ennek a háttérben az az amerikai–orosz egyezség állt, amelyet „májusért májust” ismer a szakirodalom: ennek keretében Clinton vállalta, hogy az 1996. júniusi orosz elnökválasztásig a NATO nem fogja sürgetni a bővítést, hogy ne csökkentsék Jelcin újráválasztási esélyeit radikális kihívóival szemben.²⁵ A bővítés lassításával Kohl kancellár is egyetértett, és Magyarországnak is azt tanácsolták német források, hogy legyen türelemmel.²⁶ Ezt a magyar fél tudomásul vette, és maga is úgy számolt, hogy 1996 csupán az „intenzív konzultációk” éve lesz, amelyek keretében a bővítés körülményeit tisztázzák majd, de nem kerül sor a csatlakozási tárgyalások megkezdésére.²⁷ A bővítési folyamat ugyanakkor nem állt le teljesen: 1995 szeptemberében például elkészült a NATO bővítési tanulmánya, amelyben a NATO-tagállamok meghatározták, hogy a leendő tagoknak milyen politikai és katonai feltételeknek kell eleget tenniük a felvétel érdekében.

Gyakorlatilag a tanulmányra válaszul 1996 áprilisában a magyar fél átadott a NATO-nak egy vitaanyagot, amelyben megfogalmazták a kormány álláspontját a bővítésről. Ez a dokumentum érdekes bepillantás enged a magyar vezetés helyzetértékelésébe és a kérdést övező bizonytalan tényezőkhöz, ezért részletesebben is ismertetjük a fontosabb cso-

22 „Jelentés a kormánynak a dr. Klaus Kinkelrel, a német szövetségi külügyminiszterrel folytatott tárgyalásokról”, MNL OL, Külügyminisztérium Tük, 32. doboz, 6910-12, 1995. október 4.

23 „Kovács László külügyminiszter részvétele a Bertelsmann Fórumon”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Tük, 00457, 1996. február 1.

24 Egy másik vélemény szerint valójában a nyugati partnerek is eleve úgy készültek, hogy a NATO-csatlakozás előbb lesz, csak a nyilvánosságban mondták mást. Ennek az volt az oka, hogy minden nyilvános kiállítás és támogatás ellenére nem igazán bíztak a kelet-közép-európai átalakulásokban, és attól tartottak, hogy a régi rendszer emberei még döntő pozíciókban vannak, ami visszarendeződéssel is fenyegethet. Ezért a nyugati fővárosok is először a NATO-tagsággal járó „kontrollt” akarták megvalósítani a térségben, és csak ezután az EU-csatlakozást. Interjú egy magyar diplomatával, 2016. április.

25 ASMUS: *i. m.*, 172–181. o.

26 ASMUS: *i. m.*, 188. o. és „Az NSZK külpolitikája”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 361, 1996. február 15.

27 „Kovács László külügyminiszter megbeszélése Volker Rühle német szövetségi védelmi miniszterrel”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 3206, 1996. március 25.

mópontokkal kapcsolatos német válaszokkal és szempontokkal együtt. A külügyminisztérium dokumentumai szerint Magyarország NATO-politikáját 1996 elején négy tényező határozta meg:

- „Magyarország átfogó modernizációjának szerves része az euroatlanti integráció”;
- „Magyarország a kelet-közép-európai-régióból feltétlenül az elsők között kíván csatlakozni; úgy véljük, hogy erre – a demokratikus átalakításban elért eredményeken túl – aktív NACC- és Pfp-részvételünk, illetve IFOR-hozzájárulásunk, továbbá a szomszédos országokkal fenntartott kapcsolatok fejlesztése érdekében tett lépéseink egyaránt alkalmassá tesznek bennünket”;
- „csatlakozási törekvésünk nem valamilyen ellenségképből fakad” és
- „támogatjuk a kelet-közép-európai államok közti differenciálást.”²⁸

Ami az első pontot, a modernizációt illeti, ott a magyar iratok különösen a Pfp keretében végrehajtott gyakorlatokat emelik ki: 1994-ben egy brit–magyar, 1995-ben egy brit–német–magyar hadgyakorlatra került sor. Az utóbbi, a Cooperative Light '95 nevű gyakorlatot Volker Rühle német védelmi miniszter személyesen is meglátogatta, ami mutatta a német kormány elkötelezettségét a magyar haderő modernizálása iránt. Szintén lényeges eleme volt a honvédség NATO-kompatibilissé tételének az, hogy a német fél nyelvi és szakképzéseket biztosított Németországban, amelyeken magyar tisztek és altisztek nagy számban vettek részt.

Ami a második pontot illeti, itt különösen fontos volt Magyarország szerepvállalása a NATO IFOR-missziójában. Magyarország nemcsak egy 417 fős műszaki zászlóaljat küldött Bosznia-Hercegovinába egy 28 fős gépesített szakasszal és négy BTR-80 harcjárművel együtt, hanem átvonulást és befogadó nemzeti támogatást is biztosított a műveletben részt vevő államok számára. A vonatkozó döntéseket az Országgyűlés 1995 november-decemberében hozta meg. Ennek keretében például 1995. december 10. és 1996. január 10. között az USA fegyveres erejéből 12 ezer fő haladt át Magyarországon, és 280 vasúti szerelvény végzett szállítást.²⁹ A magyar szerepvállalást a német fél több alkalommal méltatta, például 1996 áprilisában Rühle védelmi miniszter kollégájának, Keleti Györgynek.³⁰

Az IFOR (később SFOR)-műveletben való részvételünknek három okból volt kiemelt jelentősége: egyrészt lehetőséget adott a Magyar Honvédségnek arra, hogy éles körülmények között kooperáljon a NATO-val, és belülről is megismerje a szövetség működését. „IFOR-részvételünk többet ér, mint száz gyakorlat” – mondta Kovács Volker Rühle védelmi miniszternek 1996. áprilisi magyarországi látogatásán.³¹ Az együttműködésből fakadó tapasztalat mellett az IFOR második hozadéka az volt, hogy Magyarország bebizonyította, stratégiai fekvésének, felkészültségének és infrastruktúrájának köszönhetően képes hatatosan hozzájárulni a NATO céljainak eléréséhez. A tragikus boszniai események, majd

28 „Kovács László külügyminiszter megbeszélése Volker Rühle német szövetségi védelmi miniszterrel”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 3206, 1996. március 25.

29 „Tematikajavaslat Kovács László miniszter úr megbeszéléséhez a Bertelsmann Fórumon (EU)”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 394, 1996. január 10.

30 „Jelentés V. Rühle német védelmi miniszter magyarországi látogatásáról (1996. 04. 09-11)”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 3216-7, 1996. április 26.

31 „Megbeszélés Volker Rühle német szövetségi miniszterrel”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 3206-6, 1996. április 10.

azok sikeres lezárása harmadrészt újabb érveket adtak a NATO-bővítést támogatók kezébe, akik úgy érveltek, hogy a szövetségnek ki kell terjeszkednie Közép-Kelet-Európában annak érdekében, hogy a demokráciát azelőtt megszilárdítsa, mielőtt a térség instabillá válna. Asmus egyenesen azt állítja, hogy „a bővítés soha nem következett volna be, ha az Egyesült Államok és a NATO teljes körűen és végeredményben sikeresen nem avatkozik be Boszniában”.³²

Ami a „szomszédos országokkal fenntartott kapcsolatok fejlesztése érdekében tett lépéseink” kérdését illeti, a Horn-kormány valóban komoly előrelépéseket ért el, hiszen Szlovákiával 1995 márciusában, Romániával 1996 szeptemberében sikerült tető alá hozni az alapszerződés aláírását. Az alapszerződéseknek azért volt kiemelt jelentősége, mert a NATO-hoz való közeledésünk nehezen lett volna megvalósítható anélkül, hogy ne rendeztük volna a szomszédos országokkal való viszonyunkat átfogó és békés módon. Noha az alapszerződések aláírása nem volt konkrét csatlakozási feltétel, de egy Richard Holbrooke külügyminiszter-helyettes vezette amerikai delegáció 1995 elején már világosan éreztette Hornnak és Kovácsnak, hogy ki kell egyezniük Pozsonnyal és Bukaresttel. Biztos, ami biztos alapon Horn júniusi washingtoni látogatásán Clinton elnök még egyszer visszatért erre a pontra.³³

Az amerikaiak ugyanakkor nyitott ajtón kopogtak, hiszen a magyar kormányban megvolt a készség, hogy áttörést érjen el ebben a kérdésben. Német megfigyelők ennek megfelelően már a két alapszerződés aláírása előtt „konstruktívnak” értékelték a magyar diplomácia ez irányú erőfeszítéseit.³⁴ Románia és Szlovákia hozzáállását ezzel szemben Bonn a színpalak mögött komolyan bírálta: egy CDU-közeli forrás ezzel kapcsolatban úgy fogalmazott Erdődy Gábor nagykövetnek, hogy „az alapszerződések aláírásának elhúzódása nem akadályozhatja meg, s időben nem tolhatja ki a csatlakozási tárgyalások kezdetét, s különösen nem vezethet a konstruktív magatartást tanúsító Magyarország 'megszüntetéséhez'... Ha a rendezés egyes országok rugalmatlan álláspontján bukik meg, a Nyugatnak meg kell vizsgálnia, adott esetben milyen módon járulhat hozzá az előrelépéshez”.³⁵ A szerződések aláírását ennek megfelelően egyöntetűen pozitívan fogadták a német partnerek, és egyértelművé tették, hogy egy újabb akadály hárult el Magyarország NATO-integrációja útjából.³⁶

Mire vonatkozott az idézett magyar dokumentum harmadik pontja, amely szerint a NATO-hoz való közeledésünk nem valamilyen „ellenségképből fakad”? Ennek az ártalmatlannak tűnő megállapításnak a dekódolásához ismernünk kell a NATO-bővítés tágabb összefüggéseit. Akármilyen fontosnak bizonyult is a PpP-program, akármilyen sikeres volt az IFOR-részvételünk és akármilyen nagy elismerést kaptak az alapszerződések, a NATO-bővítés lefolytatásának és időzítésének a kérdését nem elsősorban ezek a tényezők határozták meg. Mint említettük, a NATO bővítése 1994-től már el volt döntve, a kérdés

32 ASMUS: *i. m.*, 190. o.

33 ASMUS: *i. m.*, 221. o.

34 Például: „Kovács László külügyminiszter részvétele a Bertelsmann Fórumon”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Tük, 00457, 1996. február 1.

35 „Rudolf Seiters magyarországi látogatása”, MNL OL, Külügyminisztérium Tük, 32. doboz, 00981, 1995. március 3.

36 Például: „Rühe német védelmi miniszter látogatása Kovács László külügyminiszternél”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 1185-13, 1995. május 30.

csak az volt, hogy mikor és hogyan teszi ezt a szövetség – erre pedig 1996-ig nem kapott választ Kelet-Európa. A NATO óvatos fellépésének a megértéséhez tudni kell, hogy a szövetség (különösen a NATO két meghatározó állama, az USA és Németország) a bővítéssel kapcsolatban kettős stratégiát folytatott ezekben az években. Ennek a lényege az volt, hogy a kelet-közép-európai államok NATO-hoz való közelítését úgy próbálták megvalósítani, hogy az ne tántorítsa el a kulcsfontosságú partnert, a jelicini Oroszországot a Nyugattal való együttműködéstől. A vonatkozó német iratokból világosan kiderül, hogy Bonn számára a relatíve mérsékelt és kompromisszumkész Borisz Jelcin hazai támogatottságának a megőrzése alapvető érdek volt. Minden, ami Jelcin pozícióját gyengíthette, német (és amerikai) szemekben kerülendő volt. A lehetséges alternatívák, például a kommunista Gennagyij Zjuganov vagy a populista-nacionalista Vlagyimir Zsirinovszkij mind azzal fenyegettek, hogy a nyugati politikai, biztonságpolitikai és gazdasági elképzelésekhez közeledő Oroszországot egy veszélyes, konfrontatív irányba viheti, akkor, amikor Moszkva segítő együttműködésére (például a Balkánon) nagy szükség volt. A NATO keleti irányú kiterjesztését ugyanakkor Moszkva a kezdetektől fogva ellenezte, mivel az felfogása szerint a Nyugat befolyási övezetének növeléséhez, szebben megfogalmazva Európa újabb megosztásához, „új törésvonalak” kialakulásához vezetne. Ezt a véleményt, a mindenkori magyar kormány nagy megkönnyebbülésére, a nyugati politikusok többsége nem osztotta. Mégis: noha nyilvánvaló volt, hogy Moszkva nem fogja tudni megakadályozni a bővítést, az egész folyamatot a NATO úgy akarta lefolytatni, hogy Oroszország és különösen Jelcin számára az a lehető legfájdalommentesebb legyen.

A NATO stratégiájának a lényege az volt, hogy a kelet-közép-európai államok integrációjával párhuzamosan a szövetség igyekezett a NATO–Oroszország-kapcsolatokat is új alapokra helyezni és magasabb szintre emelni. A „do ut des”-elv jegyében a NATO fokozott együttműködéssel és új intézményi struktúrák kialakításával igyekezett Moszkva számára elfogadhatóvá tenni a volt VSZ-államok felvételét. Ennek a folyamatnak volt a betetőzése az 1997-ben aláírt NATO–Oroszország Alapító Okirat és az ezzel létrehozott Állandó Közös Tanács. Amíg azonban ezt a stratégiai fontosságú dokumentumot alá lehetett írni, számos egyeztetésre volt szükség a legfontosabb szereplők között.

A NATO-bővítés kérdésében irányadó Washington–Moszkva–Bonn-háromszögön belül a német kormány még az Egyesült Államokénál is jobban figyelt arra, hogy Oroszországra tekintettel legyen a szövetség. Ezt a magyar diplomácia már az Antall-kormány alatt érzékelte és olykor sérelmezte is.³⁷ „Mindig is azt vallottuk, hogy csak akkor van értelme a NATO bővítésének, ha az nem eredményezi az oroszokkal szembeni ellenségeskedések kiújulását... Ezért csak akkor tudjuk véghezvinni, ha Oroszország – valamint Ukrajna is – részese a folyamatnak” – mondta Kohl kancellár Clinton elnöknek 1995 februárjában.³⁸ Ennek a felfogásnak a jegyében Kohl is egyetértett a májusért május egyezséggel, amivel Washington Jelcin pozícióját akarta megerősíteni az 1996-os orosz elnökválasztás előtti hónapokban. A július 3-án megtartott választásokon Jelcin 55 százalékos eredményével hatalmon maradt, így Washington és Moszkva egy veszélyt sikeresen kiküszöbölt. Jelcin ugyanakkor az újraválasztása után továbbra is ellenezte a NATO keleti irányú bővítését,

37 HETTYEY: *i. m.*, 3–25. o.

38 Idézi: ASMUS: *i. m.*, 160. o.

noha az 1997-es Alapító Okirat aláírásával Oroszország hivatalosan is elismerte, hogy a térség országai maguk választhatják meg, hogy csatlakozni kívánnak-e a NATO-hoz.

Németország Oroszországgal kapcsolatos óvatos külpolitikája közel állt a Horn-kormány felfogásához. Hornék – ellentétben az Antall-kormány Moszkvával szemben bizalmatlan politikájával – a kezdetektől fogva nyitottabban viszonyultak Moszkva azon aggodalmaihoz, amelyeket az orosz diplomácia a NATO-bővítés kapcsán érzett.³⁹ Ez nem jelentette azt, hogy a magyar vezetés vétőjogot adott volna Moszkvának a magyar csatlakozás kapcsán, csupán azt, hogy Budapest felismerte, a kelet-európai régió esetleges csatlakozása a szövetséghez egy olyan folyamat, amely alapjaiban érinti Oroszország biztonságfelfogását. A magyar vezetés láthatóan úgy értékelte, hogy nincs veszítenivalója egy Oroszországgal szemben óvatosabb, megértőbb külpolitikával.

A magyar csatlakozás ügye már Horn Gyula 1995. márciusi moszkvai tárgyalásain is nagy szerepet játszott, ahol Jelcin nyitottan viszonyult a kérdéshez. A külügyi iratok szerint a magyar álláspont ezekben a hónapokban úgy foglalható össze, hogy nem tartanánk szerencsésnek, ha a NATO-bővítés az orosz helyzet romlása következtében gyorsulna fel, hiszen ezzel túlságosan nagy árat kellene fizetnünk.⁴⁰ Ez összhangban volt azokkal a nyitott kapukat döngető német jelzésekkel, amelyek szerint Magyarországnak megértést kell tanúsítania az oroszországi problémák iránt.⁴¹ Amikor Kovács László külügyminiszter 1996. márciusi moszkvai látogatása során találkozott a keményvonalasnak tartott Jevgenyij Primakov orosz külügyminiszterrel, a német fél „megelégedéssel nyugtázta”, hogy a magyar diplomata kompromisszumkészségről tett tanúbizonyságot.⁴² Hasonló elismerésben részesült a magyar külügyminiszter, amikor az 1996-os müncheni Wehrkunde-konferencián egyedülként tanúsított megértést a NATO-bővítést ellenző orosz felszólalóval és az óvatos német külpolitikával kapcsolatban.⁴³

A szakirodalomból ma már ugyanakkor tudjuk, hogy 1996–1997 folyamán Németország esetenként megpróbálta az Oroszországgal kapcsolatos szempontoknak alárendelni a bővítés folyamatát. 1996 februárjában például Kohl kancellár Bill Perry amerikai védelmi miniszternek kétéves moratóriumot javasolt a NATO bővítésében. Ezen elképzelés szerint még 1997 sem lett volna a NATO-bővítési csúcspont éve, hanem inkább a PfP-t kellett volna fejleszteni, és csak 1998-ban kellett volna visszatérni a bővítésre. A cél az volt, hogy a Nyugat kétévnyi nyugalmat biztosítson az Oroszországgal fenntartott viszonyában.⁴⁴ Amerikai és brit nyomásra ugyan Bonn gyorsan ejtette ezt az ötletet, de 1996 második felében megszorodtak azok a magyar jelentések, amelyek szerint Németország az egészségileg megrendült és belpolitikailag támadott Jelcinre tekintettel lassítani igyekszik a bővítés vágyát.

39 ZELLNER, DUNAY: *i. m.*, 192.

40 „Gondolatok Kovács László külügyminiszter felszólalásához a müncheni Wehrkunde tanácskozáson”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 821-3, 1995. január 28.

41 Például: „Jelentés a bonni konzultációról (1995. május 11.)”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 3465-7, 1995. május 16.

42 „Neubronner német követ-tanácsos látogatása, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 1934-1, 1996. március 21.

43 „Háttéranyagok Kovács László külügyminiszter úr részére a Werner Hoyer német külügyi államminiszterrel folytatott megbeszéléshez”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 1478-5, 1996. február 22.

44 ASMUS: *i. m.*, 211. o.

1996 júliusában, már Jelcin megválasztása után, Szent-Iványi Istvánnak, a külügyminisztérium politikai államtitkárának például azt javasolták amerikai partnerei, hogy a magyar diplomácia a bővítéssel kapcsolatban fejtsen ki nagyobb aktivitást Bonnban és Párizsban, eloszlatandó az esetleges kételyeket és fenntartásokat. Amikor Szent-Iványi konfrontálta Otto-Raban Heinichen német nagykövetet ezekkel a véleményekkel, a meglepett német diplomata azt közölte, hogy a bővítés menetrendjével kapcsolatos német álláspont nem változott, vagyis az Észak-atlanti Tanács 1996 decemberében fog döntést hozni a bővítésről, és az 1997 első felében tartott NATO-csúcs fogja meghatározni a meghívandó országokat.⁴⁵ Jellemző ugyanakkor, hogy a német fél szükségesnek tartotta három héttel később Georg von Neubronner budapesti német ügyvivőt elküldeni a külügyminisztériumba azzal a kéréssel, hogy a NATO kibővítését lassító állítólagos német törekvések itthoni visszhangja miatt a magyar kormány nyilvánosan álljon ki, és mondja el, hogy Németország továbbra is a magyar integráció fő támogatója. Györkös Péter, a 2. Területi Főosztály főosztályvezető-helyettese válasza szerint a magyar külügyi vezetésben senki sem gondolja, hogy Németország lassítaná a bővítést.⁴⁶ Mi több, nem sokkal később - meglehetősen szokatlan módon - Heinichen nagykövet egy fogadáson „elkapta” a Külügyminisztérium egyik magas rangú diplomatáját, és igyekezett megnyugtatni, hogy a *Frankfurter Allgemeine Zeitung* cikkének állítása, amely szerint Kohl és Jelcin utóbbi kérésére megállapodtak, hogy elhalasztják a NATO kibővítéséről szóló vitát, nem igaz. A német nagykövet még egy német külügyminisztériumi direktívát is átadott a láthatóan meglepett magyar diplomatának, amiben le volt írva, hogy nincs változás a német álláspontban.⁴⁷

Ez utóbbi állítás azonban nem teljesen állta meg a helyét, hiszen a fogadáson történt epizód után néhány héttel a német ügyvivő arról értesítette a magyar külügyet, hogy Kohl és Jelcin legutóbbi tárgyalása után Bonn úgy látja, hogy a jelenlegi orosz belpolitikai helyzetben, különösen pedig Jelcin egészségére tekintettel nem célszerű az orosz felet a bővítés kapcsán kész tények elé állítani. (Jelcin komoly egészségügyi problémákkal küzdött második ciklusa idején, többször volt hosszabb ideig kórházban is.) Jelcin a felépülése után hajlandó lesz a tematikát nem csak „nyet”-tel kezelni – hangzott Kohl értékelése.⁴⁸ Éppen ezért – ellentmondva júliusi álláspontjának – Kohl azt javasolta, hogy a decemberi NATO-miniszteri ülés előtt a Tanács a belső reformokra koncentráljon, és a bővítéssel kapcsolatos döntéseket majd csak a nyár eleji csúcstalálkozón hozza meg.

Bár az iratok készítői nem teszik, az mai szemmel mindenképpen szembeszökő, hogy a NATO-bővítés ügyében Kohl ennyire meghatározó szerepet tulajdonított az orosz elnök mindenkori egészségi állapotának. Az is feltűnő, hogy az általában világos és letisztult külpolitikai elképzelésekkel rendelkező német kormány a NATO-bővítés mikéntje kapcsán ilyen cikkcakkpolitikát folytasson, amelynek keretében budapesti német diplomaták havi rendszerességgel kényszerültek megnyugtatni magyar kollégáikat. Christian Hacke

45 „Konzultáció Heinichen német nagykövettel a NATO-bővítéssel kapcs. állítólagos német kételyekről, valamint a magyar-magyar csúcsról”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 6350-2, 1996. július 24.

46 „Megbeszélés a német ügyvivővel”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 8138, 1996. augusztus 15.

47 „A német nagykövet közlése”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 7948, 1996. szeptember 13.

48 „Georg von Neubronner német követ látogatása”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 1934-2, 1996. szeptember 24.

1997-es tanulmánya szerint a magyarázat abban rejlik, hogy nem volt egységes álláspont a német kormányzaton belül: noha mindenki egyetértett abban, hogy a visegrádi államokat előbb-utóbb fel kell venni a NATO-ba, a Klaus Kinkel (FDP) vezette külügyminisztérium lassítani igyekezett a folyamatot, míg a Volker Rühe (CDU) vezette védelmi minisztérium sürgette a bővítés lefolytatását. Hacke szerint Kohl számára a bővítés nem volt különösebben sietős, pozíciója tehát Kinkeléhez állt közelebb.⁴⁹ Hacke arra a megállapításra jutott, hogy a lavírozó Kinkellel szemben Kohl szándékosan elkerülte, hogy állást foglaljon a bővítés mikéntjének a kérdésében.⁵⁰ Kohl számára az is fontos szempont volt, hogy a kelet-közép-európai országok EU- és NATO-integrációja párhuzamosan, egymást erősítve történjen: ezt az elvet az 1994-es német koalíciós szerződés is rögzítette, és – mint láttuk – a német vezetés sokáig próbálta magát tartani ehhez, illetve ennek megfelelő jelzéseket küldött a magyar vezetésnek is.⁵¹ Ennek az elvnek pedig értelemszerűen ellentmondott, ha a NATO-bővítés még azelőtt elkezdődik, hogy az EU egyáltalán döntést hozna a csatlakozásra meghívott országokról.

3. 1997: az áttörés és a második kör kérdése

A szakirodalom és a magyar iratok tanúsága szerint Kohl 1997 elején adta fel a csatlakozás időzítésével kapcsolatos szándékos ambivalenciáját. Jacques Chirac francia elnök 1997 januárjában ugyanis azt az ötletet szellőztette meg Strobe Talbott amerikai külügyminiszter-helyettesnek, hogy Oroszországra tekintettel el kellene halasztani a júliusra időzített madridi csúcstalálkozót, ahol a csatlakozásra meghívott országokról akart dönteni a NATO. Kohl ebben a kulcsfontosságú helyzetben Washington mellé állt, és Talbottnak kijelentette, hogy teljes mértékben ellenzi a csúcs elhalasztását. A kancellár szerint az oroszországi fejlemények, különösen a megerősödő nacionalista hullám ugyanúgy sietségre ad okot, mint a Jelcin egészségi állapota körüli bizonytalansági tényezők.⁵² A helyzet 1997 elején azért volt különösen kényes, mert a másik vágányon, a NATO–oroszlány viszony rendezésének kérdésében Moszkva nem közeledett a szövetséghez, és nem volt világos, hogy sikerül-e tető alá hozni a NATO–Oroszlány Alapító Okirat 1997-re tervezett aláírását. (Az amerikai álláspont ebben a kérdésben logikus volt: csak akkor lehet rávenni Moszkvát a NATO-hoz való viszony rendezésére, „ha a napnál világosabbá tesszük előttük: a bővítés attól függetlenül meg fog történni, hogy a NATO és Oroszlány meg tud-e egyezni vagy sem. Kizárólag a bővítés bizonyossága veheti rá az orosz vezetőket arra, hogy a bővítés támadása helyett arra koncentráljanak, milyen kapcsolatot szeretnének kialakítani a kibővített NATO-val.”⁵³) Kohl ismertetett állásfoglalásával gyakorlatilag elfogadta Washington érvelését, és ezzel kulcsfontosságú szerepe volt a madridi csúcs döntésének előkészítésében. A stratégia helyességét mutatja, hogy hosszas tárgyalások után Oroszlány 1997 má-

49 Christian HACKE: Die Haltung der Bundesrepublik Deutschland zur NATO-Osterweiterung. In: August PRADETTO (Hrsg.): *Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO*. Westdeutscher Verlag, Opladen, 1997, p. 240.

50 *Uo.*, p. 242.

51 Michael BROER: Die Entwicklung der Politik der NATO zur Osterweiterung. In: August PRADETTO (Hrsg.): *Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO*. Westdeutscher Verlag, Opladen, 1997, 325. o.

52 ASMUS: *i. m.*, 264–271. o.

53 ASMUS: *i. m.*, 263. o.

jusában hajlandó volt aláírni az Alapító Okiratot, annak ellenére, hogy a bővítés folyamata a célegyenesbe érkezett.

Azt, hogy a NATO 1997-es csúcstalálkozóján fog sor kerülni az első új tagok megnevezésére, 1996 szeptembere óta már a nyilvánosság is tudta, hiszen Warren Christopher amerikai külügyminiszter maga jelentette be egy Stuttgartban tartott beszédében. Az 1997. július 8–9-i csúcstalálkozón a NATO végül abban egyezett meg, hogy első körben Lengyelországot, Csehországot és Magyarországot hívja meg a csatlakozásra. Magyarország első csoportos felvétele ugyanakkor sokáig nem volt biztos: sokan katonai megfontolásból berzenkedtek az ellen, hogy – NATO-szomszédja nem lévén – Magyarországot mint „szigetel” felvegyék a szövetségbe.⁵⁴ Haftendorn szerint végül Németország érte el az USA-nál, hogy Magyarországot is felvegyék, de ennek sem az iratokban, sem a szakirodalomban nem lelni nyomát, és a kérdésre rálátó magyar diplomata sem erősítette meg, mondván, hogy bármilyen nagyok legyenek is Bonn rábeszélési képességei, nehezen elképzelhető, hogy ennyire sikerült volna befolyásolnia az amerikai vezetést.⁵⁵ A döntő lökést a magyar felvétel mellett az IFOR-részvételünk adta meg, különösen az a tényező, hogy az Amerikai Egyesült Államok (és nem a NATO!) Taszáron légibázissal rendelkezett.⁵⁶

Magyarország, Csehország és Lengyelország mellett Madridban további országok is szóba kerültek, mint első körös meghívottak. Franciaország Románia, Olaszország pedig Szlovénia meghívása mellett lobbizott, de nem sikerült konszenzust elérniük a kérdésben. A német vezetés ebben a kérdésben is megosztott volt: Rühe három országra korlátozta volna a bővítést, Kinkel akár öt állam felvételébe is beleegyezett volna.⁵⁷ Abban azonban mindketten egyetértettek, hogy Magyarországnak az első körbe kell tartoznia. Overhaus szerint Kohl azért nem kötelezte el magát nyilvánosan egyik megoldás mellett sem, mert nem akarta veszélyeztetni a német–francia kapcsolatokat azzal, hogy Washington pozíciója mellett áll ki.⁵⁸

A madridi döntést követően felgyorsultak az események: 1997 szeptemberében elkezdődtek a csatlakozási tárgyalások, amelyeket októberben sikerült is lezárni. Az 1994-es kormányprogramnak megfelelően 1997. november 16-án Magyarország népszavazást tartott a kérdéstről, amelyen 49 százalékos részvétel mellett 85 százalék mondott igent. Egy nappal később a magyar kormány elküldte csatlakozási szándékát Brüsszelbe. A külügyminiszteri tanács 1997 decemberében írta alá a csatlakozási jegyzőkönyvet, és ezzel megkezdődhetett a ratifikációs eljárás, amelynek keretében a Bundestag 1998. március 26-án 554 igen, 37 nem és 30 tartózkodás mellett támogatta Magyarország felvételét a NATO-ba. A Bundesrat egy nappal később szavazott. Németország volt összességében a negyedik tagállam, ahol a ratifikációs eljárás lezajlott.⁵⁹

Onnantól kezdve, hogy 1997 nyarán biztossá vált Magyarország felvétele, a Horn-kormány arra a kérdésre koncentrált, hogy mi legyen az első körös bővítésből kimaradó ál-

54 ASMUS: *i. m.*, 304. o. és Interjú egy magyar diplomatával, 2016. április.

55 HAFTENDORN: *i. m.*, p. 402. és Interjú egy magyar diplomatával, 2016. április.

56 Interjú egy magyar diplomatával, 2016. április.

57 ASMUS: *i. m.*, 319. o.

58 OVERHAUS: *i. m.*, 122. o.

59 Bundestag für NATO-Erweiterung, *Rhein Zeitung*, 1998. 03. 26.

lamokkal. A NATO döntése értelmében Magyarország egyetlen szomszédja sem várhatta azt, hogy hamarosan a szövetség tagja lesz, pedig a magyar külpolitika érdeke értelemszerűen az volt, hogy minél több szövetséges állammal legyen körülvéve. A német pozíció Madrid előtt magyar értesülések szerint úgy szólt, hogy a csúcson valamilyen formában nevezzék meg azokat az országokat, amelyek ugyan jelentős eredményeket értek el, de felvételükre az elsők között nem kerülhet sor.⁶⁰ A zárónyilatkozatban a szövetség valóban név szerint említette Szlovéniát, Romániát és a „balti térséget” olyan országokként, amelyek számíthatnak a NATO-ba való felvételre. A németek ugyanakkor Madrid után óvatosak maradtak a második kör kérdésében: Wolfgang Ischinger, a német külügyminisztérium politikai igazgatója 1998 elején úgy vélekedett Pataki István helyettes államtitkárnak, hogy „politikailag nem célszerű az első bővítés után a következő bővítési folyamatot meghirdetni, mert ez felveti a baltiak kérdését, ami érinti az orosz biztonsági érdekeket”.⁶¹ Ráadásul „jelentős” francia nyomás van a NATO kibővítés második körének deklarálására, amelyben Párizs elképzelése szerint Románia és Szlovénia is benne lenne. Éppen ezért Bonn szerint a következő, washingtoni NATO-csúcson még korai lenne megnevezni a következő országokat.⁶² Abban ugyanakkor nem volt vita Budapest és Bonn között, hogy célszerű volt Magyarország csatlakozása a NATO déli parancsnokságához (és nem az északihoz, ahová Németország tartozott), mivel hazánk ott „stabilizálólag” fog hatni a térségre.⁶³

Összegzés

Húsz évvel később visszatekintve megállapítható, hogy a NATO-bővítés kulcsévei éppen a Horn-kormány idejére estek. Hogy ez mennyire nem volt előrelátható, mutatja, hogy az 1994-es kormányprogramban mindössze arról esik szó, hogy Magyarország lelkesen fog részt venni a PfP-ben, és azt szeretné, ha 1998-ig létrejönnének a csatlakozás feltételei. Ennél ugyanakkor sokkal többet sikerült elérni 1994–1998 között: a PfP-program, a bővítési tanulmány nyilvánosságra hozása, a magyar IFOR/SFOR-részvétel, a három kelet-közép-európai ország meghívása, a NATO–Oroszország Alapító Okirat aláírása, a csatlakozási tárgyalások lefolytatása, a magyar népszavazás és végül a ratifikációs eljárás egy részének abszolválása mind a Horn-kormány idejére estek. A Horn-kormány alatt tehát a NATO tekintetében jóval többet sikerült elérni, mint azt eredetileg remélni lehetett.

Az, hogy a NATO-csatlakozás folyamata 1994–1998 között Magyarország számára sikeresen és – főleg – gyorsan alakult, nem volt véletlen, mint ahogy az sem, hogy az EU-integrációnk üteme ugyanezekben az években jelentősen elmaradt a várakozásoktól. Több interjúpartner is úgy vélekedett, hogy a NATO és az EU között ezekben az években kialakult egyfajta „munkamegosztás”: azzal, hogy a NATO-ba csupán három államot vettek fel első körben, az EU-bővítést nem lehetett hasonlóan szűkre szabni anélkül, hogy a

60 „Papp Sándor nk. tanácsos 1997. évi beszámoló jelentése”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Tük, 1552-4/T, 1997. június 4.

61 „Konzultáció a német KÜM-ben”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 2530, 1998. március 5.

62 „1998. évi nagyköveti beszámoló jelentés”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Tük, 1421/T, 1998. június 12.

63 „Német háttéranyagok megküldése Keleti György úr részére”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 2673, 1998. március 3.

kétszer is visszautasított államok azt ne éljék meg komoly traumaként.⁶⁴ Hasonlóképpen vélekedett Klaus-Peter Klaiber, a német külügyminisztérium tervező stábjának a vezetője is, aki fél évvel a madridi csúcs előtt arról beszélt magyar kollégáinak, hogy számolnunk kell azzal, hogy ha kis csoportos lesz a NATO-bővítés, az nyomást fog jelenteni az EU-ra, hogy ott nagyobb körrel legyen közeledés, mert különben dupla arculcsapásként élhetik meg ezt például a románok és a baltiak.⁶⁵ Ez a két folyamat közötti „árukapcsolás” vezetett ahhoz, hogy a Horn-kormány ugyan sikerként könyvelhette el a NATO-csatlakozásunk felgyorsulását, de ennek ára a (számunkra fontosabb) EU-csatlakozás lelassulása volt.

Németország szerepe a magyar NATO-integrációban megkérdőjelezhetetlenül pozitív: noha az 1994. januári csúcs előtt nem tartozott a NATO kapunyitásának lelkes támogatói közé, Bonn a döntés meghozásától kezdve támogatta Magyarország NATO-csatlakozását. Németország nagyon is érdekelt volt abban, hogy keleti határain túlra is kiterjessze a NATO struktúráit, hiszen ez egyrészt megszüntette volna Németország „frontvonal” helyzetét, másrészt pedig stabilizálta volna kelet-európai szomszédjait, csökkentve a polgárháborúk kirobbanásának és a Németországba irányuló tömeges migrációnak a veszélyét.⁶⁶ A bővítés során tehát Bonn számára végig *politikai* okok, különösen a térség reformfolyamatainak a támogatása volt meghatározó, nem pedig katonai tényezők.⁶⁷

A kelet-európai országok NATO-integrációja azzal kecsegtetett Berlin számára, hogy történelme folyamán először fogják minden oldalról szövetségesek körbevenni.⁶⁸ Bonn és Budapest abban is egyetértett, hogy a bővítés folyamatában Oroszországra is tekintettel kell lenni: ez a kérdés a magyar kormány „komparatív előnye” volt például Lengyelországhoz képest, amely a német diplomácia gyakori rosszállásától kisérvé gyakran és meglehetősen határozottan sürgette a bővítés mielőbbi lefolytatását és az orosz szempontok figyelmen kívül hagyását.⁶⁹ Ugyanakkor sem az iratok, sem az interjúk nem támasztják alá Helga Haftendorn állítását, hogy a NATO kettős stratégiája (bővítés és ezzel párhuzamosan NATO–orosz kapcsolatok fejlesztése) német kezdeményezésre menne vissza.⁷⁰ Az sem állja meg a helyét, hogy a bővítés motorja Németország lett volna: mint láttuk, Bonn több esetben is halogatóan, a folyamatot lassítva lépett fel, és sem a Pfp, sem a bővítési tanulmány nem Németország ötlete volt.

Ahol részkérdésekben eltért a két ország álláspontja – noha ezt az óvatos magyar diplomácia egyszer sem tematizálja –, az a bővítés lefolytatásának, főleg az időzítésnek a kérdése volt. Mint láttuk, a német külpolitika, különösen Kohl kancellár esetenként hajlandó lett volna a bővítést Oroszországra tekintettel időben kitolni, ami nem felelt volna meg a magyar érdekeknek. Éppen ezért egyetértünk Overhausszal, aki szerint „Németország

64 Interjú egy magyar diplomatával, 2016. február és 2016. március

65 „Magyar–német külügyi konzultációk a tervező részleg vezetői között”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 4845-2, 1996. november 22. Ezzel a gondolattal ugyanakkor nem minden interjúpartner értett egyet.

66 Johannes VARWICK, Wichard WOYKE: *Die Zukunft der NATO*. Leske+Budrich, Opladen, 2000, p. 110–111.

67 OVERHAUS: *i. m.*, p. 134..

68 „Jelentés a Kormánynak Martonyi János külügyminiszter bonni tárgyalásairól”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 6173-4, 1998. december 7.

69 Lásd például: „Jelentés a kormánynak a dr. Klaus Kinkellel, a német szövetségi külügyminiszterrel folytatott tárgyalásokról”, MNL OL, Külügyminisztérium Tük, 32. doboz, 6910-12, 1995. október 4., valamint: ASMUS: *i. m.*, 107–110. és 126. o.

70 HAFTENDORN: *i. m.*, p. 403.

passzív szereplőként vagy akár fékezőként is fellépett a hogyan és a mikor kérdésének a megválaszolása kapcsán”.⁷¹ Ráadásul a német kormányon belül a bővítés mikéntjével kapcsolatban sokáig különböző álláspontok mutatkoztak, és ezt a zavart csak fokozta Kohl szándékos ambivalenciája. Amikor azonban az orosz helyzet Jelcin gyengülésével fenyegetett, Bonn – amerikai nyomásra is – hajlandó volt beállni a három visegrádi állam 1997-es meghívása mögé. A német diplomácia összességében a fontos kérdésekben alárendelte magát az amerikai érdekeknek, de többször is fontos, önálló szerepet játszott, amikor például a bővítéssel kapcsolatos szkeptikus Franciaországot kellett meggyőzni, ezzel pedig elévülhetetlen érdemeket szerzett Magyarország NATO-integrációjában.

IRODALOMJEGYZÉK

- GAZDAG Ferenc: Szövetségtől szövetségig: Magyarország útja a Varsói Szerződéstől a NATO-ig. In: GAZDAG Ferenc, KISS J. László (szerk.): *Magyar külpolitika a 20. században*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2004, Zrínyi Kiadó, 195–221. o.
- Wolfgang ZELLNER, DUNAY Pál: *Ungarns Außenpolitik 1990–1997*. Nomos, Baden-Baden, 1998, pp. 148–205.
- Angela STENT: Russland. In: Siegmars SCHMIDT, Gunther HELLMANN, Reinhard WOLF (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. VS Verlag, Wiesbaden, 2007, p. 442.
- Bundeszentrale für politische Bildung: *Deutsche Aussenpolitik*. Informationen zur politischen Bildung Nr. 304., 2009/3, p. 42.
- Helga HAFTENDORN: *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung 1945–2000*, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart, München, 2001, p.402.
- HETTYEY András: A német külpolitika és Magyarország euroatlanti integrációja az Antall-kormány éveiben, *Külgügyi Szemle*, 2015/2, 3–25. o., 20. o.
- A Horn Gyula miniszterelnök által beterjesztett és az Országgyűlés által elfogadott kormányprogram, *Magyar Külpolitikai Évkönyv 1994*, 187. o.
- Thomas S. SZAYNA, Ronald D. ASMUS: *German and Polish Views of the Partnership for Peace*, RAND Corporation, Santa Monica, 1995.
- Interjú magyar diplomatával, 2016. április.
- Ronald D. ASMUS: *A NATO kapunyitása*, Zrínyi Kiadó, Budapest, 2003, 123. o.
- „Anyagkérés Horn Gyula miniszterelnök úr 1994. december 19-i bonni és müncheni tárgyalásaihoz”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 67. doboz, 8337-1, 1994. december 13.
- Marco OVERHAUS: *Die deutsche NATO-Politik*, Nomos, Baden-Baden, 2008, p. 106.
- „Gondolatok Kovács László külügyminiszter felszólalásához a müncheni Wehrkunde tanácskozáson”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 821-3, 1995. január 28.
- Kovács László külügyminiszter vitaindító exozéja az országgyűlés külpolitikai vitanapján, *Magyar Külpolitikai Évkönyv 1995*, 171–172. o.
- „Konzultáció dr. Dieter Kastruppal, a német külügyminisztérium közigazgatási államtitkárával”, MNL OL, Külügyminisztérium Tük, 28. doboz, 002505, 1993. szeptember 16.
- „Jelentés a kormánynak a dr. Klaus Kinkellel, a német szövetségi külügyminiszterrel folytatott tárgyalásokról”, MNL OL, Külügyminisztérium Tük, 32. doboz, 6910-12, 1995. október 4.
- „Kovács László külügyminiszter részvétele a Bertelsmann Fórumon”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Tük, 00457, 1996. február 1.
- „Az NSZK külpolitikája”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 361, 1996. február 15.

⁷¹ OVERHAUS: *i. m.*, 133. o.

- „Kovács László külügyminiszter megbeszélése Volker Rühle német szövetségi védelmi miniszterrel”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 3206, 1996. március 25.
- „Tematikajavaslat Kovács László miniszter úr megbeszélésehez a Bertelsmann Fórumon (EU)”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 394, 1996. január 10.
- „Jelentés V. Rühle német védelmi miniszter magyarországi látogatásáról (1996. 04. 09-11)”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 3216-7, 1996. április 26.
- „Megbeszélés Volker Rühle német szövetségi miniszterrel”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 3206-6, 1996. április 10.
- „Rudolf Seiters magyarországi látogatása”, MNL OL, Külügyminisztérium Tük, 32. doboz, 00981, 1995. március 3.
- „Rühle német védelmi miniszter látogatása Kovács László külügyminiszternél”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 1185-13, 1995. május 30.
- „Jelentés a bonni konzultációról (1995. május 11.)”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 3465-7, 1995. május 16.
- „Neubronner német követ-tanácsos látogatása, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 1934-1, 1996. március 21.
- „Háttéranyagok Kovács László külügyminiszter úr részére a Werner Hoyer német külügyi államminiszterrel folytatott megbeszéléshöz”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 1478-5, 1996. február 22.
- „Konzultáció Heinichen német nagykövettel a NATO-bővítéssel kapcs. állítólagos német kételyekről, valamint a magyar-magyar csúcsról”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 6350-2, 1996. július 24.
- „Megbeszélés a német ügyvivővel”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 8138, 1996. augusztus 15.
- „A német nagykövet közlése”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 7948, 1996. szeptember 13.
- „Georg von Neubronner német követ látogatása”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 1934-2, 1996. szeptember 24.
- Christian HACKE: Die Haltung der Bundesrepublik Deutschland zur NATO-Osterweiterung. In: August PRADETTO (Hrsg.): *Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO*. Westdeutscher Verlag, Opladen, 1997, 240. o.
- Michael BROER: Die Entwicklung der Politik der NATO zur Osterweiterung. In: August PRADETTO (Hrsg.): *Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO*. Westdeutscher Verlag, Opladen, 1997, 325. o.
- Bundestag für NATO-Erweiterung, *Rhein Zeitung*, 1998. 03. 26.
- „Papp Sándor nk. tanácsos 1997. évi beszámoló jelentése”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Tük, 1552-4/T, 1997. június 4.
- „Konzultáció a német KÜM-ben”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 2530, 1998. március 5.
- „1998. évi nagyköveti beszámoló jelentés”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Tük, 1421/T, 1998. június 12.
- „Német háttéranyagok megküldése Keleti György úr részére”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 2673, 1998. március 3.
- „Magyar-német külügyi konzultációk a tervező részleg vezetői között”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 4845-2, 1996. november 22. Ezzel a gondolattal ugyanakkor nem minden interjúpartner értett egyet.
- Johannes VARWICK, Wichard WOYKE: *Die Zukunft der NATO*. Leske+Budrich, Opladen, 2000, pp. 110–111.
- „Jelentés a Kormánynak Martonyi János külügyminiszter bonni tárgyalásairól”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 109. csomó, 6173-4, 1998. december 7.
- „Jelentés a kormánynak a dr. Klaus Kinkellel, a német szövetségi külügyminiszterrel folytatott tárgyalásokról”, MNL OL, Külügyminisztérium Tük, 32. doboz, 6910-12, 1995. október 4.