

SIMAI MIHÁLY

AZ ENSZ HETVEN ÉVE ÉS A JÖVŐ

Tanulmányomban arra kívánok rámutatni, hogy az ENSZ nem csak megalakulásának történelmi pillanatában, de az alapvető emberi értékek védelmében még ma is a legfontosabb, egészen egyedülálló intézmény. Megalakulásának rövid története után rámutatok a fejlődésének útját szegélyező kátyúkra és mérföldkövekre, illetve azokra a szakadékokra, amelyeket hatékonyabb működéséhez feltétlenül át kell hidalni. Felvázolom, hogy miért jelentős a 2015-ös év a világszervezet szempontjából, valamint bemutatom a szervezet új, ambiciózus célrendszerét.

BEVEZETÉS

„Mi, az egyesült nemzetek népei, elhatározván azt, hogy megmentjük a jövő nemzedékét a háború borzalmaitól, amelyek életünk folyamán kétszer zúdítottak kimondhatatlan szenvedést az emberiségre, hogy újból hitet teszünk az alapvető emberi jogok, az emberi személyiség méltósága és értéke, a férfiak és nők, valamint a nagy és kis nemzetek egyenjogúsága mellett, hogy megteremtjük azokat a feltételeket, amelyek mellett az igazságosság és a nemzetközi szerződésekből, valamint a nemzetközi jog egyéb forrásaiból eredő kötelezettségek iránti tisztelet fenntartható, hogy előmozdítjuk a szociális haladást és a nagyobb szabadság mellett az életfeltételek javítását és, hogy ebből a célból türelmet gyakorolunk és egymással jó szomszédként békességben élünk együtt, hogy egyesítjük erőnket a nemzetközi béke és biztonság fenntartására, hogy alapelvekben való megegyezés, valamint eljárási módszerek létesítése útján biztosítjuk azt, hogy fegyveres erő alkalmazására, ha csak közérdek nem kívánja, sor többé ne kerüljön és, hogy nemzetközi szervezet segítségével előmozdítjuk valamennyi nép gazdasági és szociális előrehaladását, megállapodtunk abban, hogy e célok megvalósítására erőfeszítéseinket egyesítjük.” (Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya)

Történelmi „maradvány” vagy élő realitás a XXI. században, a világszervezet létrejöttének hetvenedik évfordulóján az ENSZ eredményeinek, jelenlegi helyzetének és jövőjének vizsgálatához azokból az elkötelezettségekből kiindulni, amelyeket 1945-ben az alapokmányt aláíró 50 állam vállalt? A válasz nem könnyű. Véleményem szerint az alapokmányban foglaltak sok vonatkozásban az együttélés irányítói voltak az elmúlt hetven év során a világban. Napjainkban ugyanakkor indokolt, hogy feltegyük a kérdést: milyen világban szeretnénk élni évszázadunkban? Olyanban, amelyben a hatalmi politikák állandósítják a háborús feszültségeket és milliók halálát eredményezik, amelyben a jogtiprás, a nyomor százmilliókat tart fogságában, vagy olyanban, amelyben az államok nem fordítanak hátat vállalt közeleztettségeiknek? Nyilvánvaló, hogy az ENSZ alapokmányában vállaltak továbbra sem vesztették el időszerűségüket, és számonkérhetővé teszik az államokat, ha azokat megsértik.

1. AZ EGYESÜLT NEMZETEK DEKLARÁCIÓJA

A világ természetesen gyökeresen megváltozott. Az Egyesült Nemzetek Szervezete a második világháború időszakának viszonyai között „született”. Az Egyesült Nemzetek Deklarációjának dátuma 1942. január 1. A határozat arról, hogy az új szervezet neve „Egyesült Nemzetek” legyen, egyértelműen a deklaráció eredetére utal. 1944-ben a nagyhatalmak Dumbarton Oaks-i megbeszéléseinek keretében, a jövő békeműveletheiről folytatott tárgyalásaik során, a tengelyhatalmakkal kapcsolatos tapasztalatokból kiindulva határozták meg a létrehozandó világszervezet feladatait. Amikor a San-Franciscó-i konferencia összeült, 1945. április 25-én, az amerikai Első Hadsereg és a szovjet Első Ukrán Hadsereg katonái ugyan az Elbánál találkoztak, mindazonáltal a második világháború valamennyi fronton csak több hónappal később, 1945. augusztus 14-én ért véget. A vezető hatalmak arra törekedtek, hogy jóval a békekötések előtt készen álljon az új világszervezet. *U Thant*, az ENSZ egyik kiemelkedő jelentőségű főtitkára az alapokmány egyik fejezetével kapcsolatban helyesen állapította meg: „A VII. fejezetet például (...) nyilvánvalóan a tengelyhatalmak harmincas években végrehajtott agresszióival kapcsolatos tapasztalatok sugallták (...) Az alapokmány néhány fejezetének fogalmazásánál figyelembe vették a tengelyhatalmak újbóli megjelenésének potenciális veszélyét a nemzetközi békére és biztonságra (...) A háborús események emlékei, és bűnöseinek kegyetlensége még frissen éltek az ENSZ alapító atyáinak emlékezetében, amikor San Franciscóban összeültek.” Az ENSZ alapokmányának hatodik, hetedik, és részben a nyolcadik – vagyis a békeműveletekkel foglalkozó – fejezeteinek megfogalmazásával el akarták kerülni a Népszövetség kudarcainak megismétlődését. A feltételezett ellenség elképzelt méreteit tükrözik a Dumbarton Oaksban 1944 nyarán elhangzott javaslatok arra vonatkozóan, hogy szükséges-e állandó ENSZ haderő felállítása, vagy elegendő lesz-e, ha csak egy-egy adott helyzetben alakul katonai kontingens. Az elmúlt hét évtized tapasztalatai alapján csak mosolyogni lehet a korabeli javaslatokon. Az amerikaiak 200 ezer katonát, húsz hadosztályt, 1250 bombázót, 2250 vadászgépet, 6 csapatszálító hajót, 3 hadihajót, 15 cirkálót, 84 torpedórombolót és 90 tengeralattjárót javasoltak az állandó ENSZ haderő számára, a szovjet tárgyalófél ennek körülbelül a felét. A legnagyobb vita a légierő méreteiről folyt, s csak később került szóba, hogy a tárgyaló felek egyáltalán milyen ellenséget képzelnek el, továbbá, hogy kik fedezék a haderő fenntartásának költségeit. Amerikai javaslatra végül ejtették az állandó ENSZ haderő tervét. Az amerikai elnök megjegyezte attól a gondolattól, hogy egy államközi szervezet saját haderővel rendelkezzen. Az angolok elegendőnek tartották, és döntő kérdésnek tekintették a Biztonsági Tanács (BT) öt tagállama vezérkari főnökeiből álló bizottság (Military Staff Committee) létrehozását, ennek a BT legfőbb tanácsadói szerepét szánták.

Az alapokmányba került végleges megállapodásnak megfelelően a békefenntartás a hatodik fejezetre épült. Ennek értelmében katonai kontingens telepítéséhez szükség van a szembenálló felek beleegyezésére. A békefenntartóknak szigorú semlegességet kell tanúsítaniuk, akkor is, ha önmaguk védelme is nehezen biztosítható olyan helyzetekben, amikor felkelők, lázadók, félkatonai szervezetek nem tartják tiszteletben a nemzetközi jogot. Ebben az ún. *első generációs szakaszban*, lényegében a hidegháború éveiben, a BT nem volt hajlandó kikényszeríteni a békét, amire

az alapokmány hetedik fejezete elvileg lehetőséget adott volna. (A békeműveletekben sajátos kivétel volt a koreai ENSZ haderő, *Mac Arthur* amerikai tábornok parancsnoksága alatt.) 1945-ben már a második világháború győztes hatalmai között sem volt teljes egyetértés több kérdésben. Vita folyt arról, hogy milyen szerepet kapjon a nemzetközi szervezet a háború utáni világban és, arról is, hogy kik legyenek a tagjai. Elméleti szempontból vizsgálva két modellt állt szemben egymással: az „abszolutista” nagyhatalmi modellt, amelyet a Szovjetunió és részben a Brit Birodalom vezetői képviseltek, illetve az USA liberális internacionalista modellt. Sok vita folyt az ENSZ szavazási rendszeréről, különösen a vétójogról. Ma már valószínűleg saját hazájában sem hivatkoznak *Franklin Delano Rooseveltre*, az amerikai liberális internacionalizmus kiemelkedő képviselőjére, aki a világszervezetet az egyetlen lehetséges alternatívának tekintette a háború utáni világban a XX. század első felében bekövetkezett borzalmak megismétlődésének elkerülésére. 1945 februárjában az amerikai törvényhozás előtt tartott beszédében kifejtette, hogy az ENSZ lesz a fegyverkezési versenyek, katonai szövetségek, hatalmi fölényre irányuló törekvések, politikák és más olyan cselekedetek alternatívája, amelyek a múltban világháborúkhoz vezettek.

A világpolitika eseményei azonban nem követték az amerikai elnök elképzeléseit. A vezető hatalmak politikája sok fontos kérdésben már az ENSZ első éveiben sem az alapokmányban kijelölt úton járt. Különösen súlyos problémát jelentett folyamatosan, hogy a győztes koalíció két világhatalma, az USA és a Szovjetunió az Egyesült Nemzeteket kezdettől fogva saját külpolitikája egyik eszközének tekintette, s akkor akasztotta le eszköztárának fogasáról, amikor és amiben éppen szükségét látta. 1945-ben azonban az ENSZ arculatára és szerepére vonatkozó kompromisszumokat nemcsak a hatalmi viszonyok segítették, hanem a közvélemény támogatása is. Az akkori meghatározó generáció felnőttjeinek döntő többsége két világháborún esett át, tapasztalhatta a faszizmus népiirtó rendszerének szörnyűségeit, tanulhatott az ENSZ elődjének, a Népszövetségnek kudarcaiból is. A világ népeinek döntő többsége szinte csodaváróan tekintett az Egyesült Nemzetek Szervezetére. Ezt egyetlen állam vezetője sem hagyhatta figyelmen kívül.

2. MÉRFÖLDKÖVEK ÉS KÁTYUK

A világ politikai, gazdasági és társadalmi arculata az eltelt hét évtized alatt szinte a felismerhetetlenségig megváltozott. A győztes szövetséges koalíció vezető világhatalmainak többsége elvesztette régi nagyságát. A Föld lakóinak száma ugyanakkor 7,3 milliárdra nőtt. 193 államnak kell megosztania egymással a bolygót, annak minden régi és új problémáját. Az ENSZ-ben vétójogot kapott öt világhatalom, illetve a két hatalmi tömböt vezető „szuperhatalom” korszaka lezárult. A „két világ” megszüntével értelmetlenné vált a „harmadik világ” mint politikai kategória. A világ termelési és kereskedelmi térképének átalakulásával jelentősen módosultak az Észak–Dél közötti gazdasági viszonyok is. A multipolarizálódó világ geopolitikai kockázatait, rendezetlen régi és új gondjai feszítik a multilaterális szervezetek eddigi struktúráját, és különösen ennek központi jelentőségű intézményét, az ENSZ Biztonsági Tanácsát. A hierarchikus többpólusú világban mindazonáltal továbbra is a

világszervezet mandátuma ad egyértelmű lehetőséget az államok felelősségre vonására az együttélés normáinak, vagy saját állampolgáraik jogainak súlyos megsértése esetén. A világpolitikában nem szűkölt az a terület, amelyen továbbra is lényeges az államok 1945-ös politikai elkötelezettsége. A közös fellépés és cselekvés sok területen a hetven évvel ezelőtti helyzetnél még sürgetőbbé vált, annak következtében, hogy egyrészt a talaj, az atmoszféra és a vizek számottevően megnövekedett szennyezése, másrészt az államok belső gazdasági és társadalmi problémái „útlevél nélkül” igen gyorsan lépik át a nemzeti határokat. Ez utóbbiak közül különösen veszélyes kockázati tényező a terrorizmus és a bűnözés. A világszervezet nem veszítette el jelentőségét a XXI. század első világgazdasági válsága, a „Nagy Válság” próbáján, bár egyetlen nemzetközi szervezet sem szerepelt a szükségleteknek megfelelően, és a vezető államok aktivizálták a G20-ak csoportját.

Az említett és más változások miatt a jövő történései számára nem lenne könnyű feladat a világtörténelem olyan aspektusból történő megírása, amelyet az ENSZ eredményeivel és kudarcaival is átszöve készítenének el. Hihetetlenül bonyolult feladat az elmúlt hét évtized viszonylag nyugodt, stabilnak tekintett időszakainak, gazdasági és politikai válságainak, a nukleáris világháború küszöbeként jellemzett hatalmi konfrontációinak, kisebb-nagyobb háborúinak, az emberi jogok részleges győzelmeként deklarált megállapodásoknak, népirtásként nyilvántartott polgárháborús eseményeknek objektív, az ENSZ szerepével is átszőtt elemzése. Mindezek az események „tarkították” a világszervezet fejlődésének útját, jelezték a mérföldköveket, elősegítették a simább útszakaszok kialakítását, vagy éppenséggel kátyukat idéztek elő. Meg kellene világítani, hogy milyen szerepe volt az ENSZ-nek különböző kérdésekben a második világháborút követően a politikai feltételek alakításával és eszközeivel kapcsolatban? Választ kellene adni olyan kérdésre is, hogy mikor és milyen kérdésekben segítette a világszervezet fejlődését azoknak a kisebb, és különösen az új államok politikája, amelyek a világszervezetet szuverenitásukat biztosító lényeges pajzsoknak és fórumnak tartották. Elemzést igényelne az a tény, hogy a szervezet révén ezek az országok súlyuknál nagyobb mértékben vehetnek részt az egyre több és bonyolultabb problémával küszködő világ ügyeinek megvitatásában és intézésében. Fontos része lenne e történelemnek az ENSZ szerepe a nem egyszer terrorizmusnak bélyegzett nemzeti felszabadító harcokban, a birodalmak szétesésében, új államok születésében és megszervezésében, vagy például 1956-ban a magyar kérdésben. Konkrét választ kellene adni olyan kérdésekre is, hogy jobban működött-e a világszervezet a viszonylag nyugodt, stabilnak tekintett időszakokban, mint a gazdasági és politikai válságok, a nukleáris világháború küszöbeként jellemzett hatalmi konfrontációk, illetve a különböző kisebb, nagyobb háborúk idején, vagy épp ellenkezőleg? Minek és kiknek volt köszönhető az ENSZ sikeres fellépése a konfrontációk kiszélesedésének megakadályozásában vagy a béketeremtésben? Ezzel kapcsolatban különösen ki kellene emelni, hogy hetvenéves létének és tevékenységének legnagyobb és egyértelmű eredménye az, hogy az emberiség elkerülte mindeddig a legrosszabbat: egy új világháborút. Az ENSZ-nek volt-e ez köszönhető, vagy a kölcsönös elrettentés hatalmi politikájának? Esetleg mindkettőnek? Nem elhanyagolható ugyanis az a szerep, amelyet az ENSZ a szembenálló tömbök államai számára kényes és igen veszélyes helyzetekben betöltött: az ENSZ adott főtítkára sokszor „közvetített”. A szervezet kereteket, szalonjai pedig helyszínt biztosítottak a

csendes diplomáciához, a találkozókhöz a harcoló felek között (pl. a koreai és a vietnami háború idején, a különböző közel-keleti válságokban). Érvényesíteni tudott bizonyos fokú fegyelmező erőt még a világhatalmak esetében is, s meg tudta akadályozni, hogy az 1945 óta lezajlott több mint 300 kisebb-nagyobb háború kiszélesedjék.

A történelem önálló fejezeteiként kellene megírni az ENSZ szerepét a gazdasági és társadalmi fejlődésben, az emberi jogok kiterjesztésében, továbbá a nemzetközi jog új fejezeteinek megszületésében. Ezt csak az egész ENSZ család, tehát a szakosított szervezetek történeteként lehetne megírni, erre eddig senki sem vállalkozott. Eredményeinek, kudarcainak és tévedéseinek okai pedig igen tanulságosak lennének a jövő világa számára is.

3. A RÉGI ÉS AZ ÚJ SZAKADÉKOK

Az ENSZ kerek évfordulói az eddigiekben nemcsak a visszatekintésre ajánlottak alkalmat, hanem arra is, hogy az adott időpontban és a felvázolható jövőben mit vár a világ a szervezettől. Az elvárások a XXI. század jelenlegi szakaszában különösen nagyok. Ugyanakkor mindenki számára világos, hogy hatalmas, különböző mélységű szakadékok húzódnak a világpolitikában, a világgazdaságban, a nemzetközi környezeti rendszerben kialakult súlyos problémák kezelésének igényei, illetőleg az ENSZ képességei és lehetőségei között. Ezek a szakadékok nem újak. 2015-ben azonban, amikor új kihívásokkal kell a világszervezetnek szembenéznie, és amikor olyan új feladatokat tűztek napirendjére, amelyek megoldásának sikere vagy kudarca meghatározó fontosságú a következő évtizedekben az egész emberiség számára, a helyzet sokakban inkább új kétségeket ébreszt, semmint reményeket.

Melyek ezek a szakadékok? Az ENSZ eddigi történetét áttekintő, és a tanulságokat a jövő fejlődés útjaira kivetítő eddigi legjelentősebb globális kutatási program, *Az ENSZ intellektuális története* keretében készült, 2010-ben megjelent, egyik igen fontos tanulmánykötet a *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey*. A kötet a szervezet helyzetét és lehetőségeit döntő módon befolyásoló öt lényeges problémára hívja fel a figyelmet. Az egyik a *tudásszakadék*, ami nemcsak az informáltságra értendő, hanem a tudomány és a tudományos kutatások eredményeinek lehetséges hasznosítására is vonatkozik. Az ENSZ tényfeltáró munkája, és az általa kialakított vagy megszerzett ismerettömeg az elmúlt évtizedekben hozzájárult ugyan a tudásbázis erősítéséhez, azonban éppen a leglényegesebb problémákat illetően gyakran hiányosak és egyenlőtlenek a világszervezet vitáihoz és határozataihoz szükséges reális információk és ismeretek, azaz korlátozott ezek hasznosulása. Az államok érdekviszonyainak különbözősége – s erre a kötet kevesebb figyelmet fordít – jelentős szerepet játszik továbbra is abban, hogy nincs egyetértés, vagy csak igen korlátozott a kezelendő problémák természetére, okaira, kiterjedtségére és súlyosságára vonatkozóan. A tudásszakadék nyilvánvalóan hozzájárul egy további problémához, a *normatív szakadékhoz*. Az ENSZ a mai világban a leglényegesebb fórum, amelynek keretében határozatok, deklarációk és szerződések segítségével az államok törvényesíthetnek olyan fontos nemzetközi magatartási normákat, amelyek stabilitást és kiszámíthatóságot vihetnek a nemzetközi rendszerbe. Bizonyos –

esetenként jelentős – eredményei ellenére lényeges területeken hiányosak a világszervezet képességei a normaalkotásra. Eszközei korlátozottak a kialakított normák elterjesztésére, alkalmazásuk figyelemmel kísérésére az államok közötti viszonyokban és az országok keretei között, a normaalkotásnak a változó feltételekkel és lehetőségekkel való összehangolására. Olyan univerzális szervezetnek, mint az ENSZ tudatosabban kellene törekednie arra, hogy a globálisnak szánt normák valóban globálisan is érvényesüljenek. A harmadik kérdéskör, a *politikai szakadék* különösen bonyolult probléma. A kötetben a politikát olyan összekapcsolódó elvek, célok, közösen elfogadott cselekvési programokként határozzák meg, amelyeket a kitűzött célok megvalósítása érdekében végre kell hajtani. Az ENSZ-ben a politikát kialakító testületek a Biztonsági Tanács, és a Közgyűlés kormányközi szervezetek. A funkcionális nemzetközi szervezetek vezető testületei ugyancsak megfogalmazzák az adott területre vonatkozó közös célokat. A kormányok képviselői azonban minden testületben és minden kérdésben államuk felhatalmazása alapján döntenek. A döntések lehetnek olyanok, amelyek megvalósítását a világszervezet apparátusára bízzák, vagy olyanok, amelyeket a tagállamoknak saját kereteik között kellene végrehajtaniuk. Ez utóbbiak befolyásolására általában azért is korlátozottak az ENSZ-nek, mint szervezetnek a lehetőségei, mert ezek lényegében csak ajánlások. A szervezetekre bízott feladatok megvalósításához ugyancsak az államoknak kell kialakítaniuk a szükséges anyagi, személyi és szervezeti feltételeket. A politikai szakadék kérdésköréhez kötődik a világszervezetet ért támadások és bírálatok többsége is. Ezek kormányoktól és különböző politikai csoportoktól származnak. Olyan időszakban, amikor az ENSZ nem az amerikai kormány álláspontját képviselte, amerikai személyiségek – beleértve az USA egyes elnökeit is – a világszervezetet alkalmatlannak tartották a világ ügyeinek kezelésére, és jelentősen szűkítették pénzügyi hozzájárulásukat. Bizonyos szélsőjobboldali csoportok ennél is tovább mentek. A világszervezetet hol a nemzetközi kommunizmus, hol a nemzetközi terrorizmus eszközének deklarálták. Az amerikai szervezetek között különösen aktív *Heritage Alapítvány* többször is hangot adott annak, hogy az ENSZ elvesztette létjogosultságát, ezért legfőbb ideje, hogy bezárják, s véget vessenek korrupcióval átszótt bürokráciájának. Amerikai konzervatív politikai személyiségektől és szakértőktől származik olyan javaslat is, hogy az Egyesült Államoknak és más hasonló elveket valló államoknak ki kellene lépniük az ENSZ-ből és meg kellene alakítani a *Demokratikus Államok Szövetségét*. Az Egyesült Nemzetek Szervezetét azonban más irányból is érik támadások. Sokan – köztük jelentősebb külpolitikai szakértők is – hangoztatják, hogy a vezető államok vétőjoga miatt az ENSZ közgyűlése helyett, vagy azzal párhuzamosan, hozzák létre a népek közgyűlését. Ez a megoldás hasonló az Európai Unió gyakorlatához: a képviselőket a tagországok lakosai közvetlenül választanák meg. Bizonyos körökben megfogalmazódnak olyan vélemények is, miszerint az ENSZ az emberi jogok terjesztése révén lényegében a nyugati világ értékeit akarja „rákényszeríteni” a világra.

Valójában a politikai szakadékkal kapcsolatos a negyedik, az *intézményi szakadék* problematikája. Ennek egyik megnyilvánulása, hogy nincs átfogó, minden kérdésre kiterjedő globális intézmény. Az egyes szervezetek nem fordíthatnak figyelmet számos igen fontos problémára, illetve azok megoldására. Az intézmények kapacitása eleve korlátozott. Igen jelentős szerepet játszanak ebben a titkárságok

vezető tisztviseelőinek és a világszervezet vezetőinek, s különösen a főtítkárnak személyes képességei és hozzáállása is. Korlátozott a kormányok felelőssége és hozzájárulása is. Az intézményi szakadékokat azzal is összefüggésbe hozzák, hogy az ENSZ, és a legtöbb nemzetközi szervezet jóval a jelenlegi problémák megjelenése előtt jött létre. S bár igyekeznek lépést tartani a változásokkal, mandátumuk és képességeik csak lassan igazodnak ezekhez. A tagállamok kormányai is vonakodnak új intézmények létrehozásától, igen lassúak a meglévő lehetőségek bővítése terén, és halogatják a szükséges költségek fedezését. Az ötödik problémakör az *elfogadási*, vagy *teljesítési szakadék*, amelyek a határozatokat illetően azok teljesítésére, illetve figyelmen kívül hagyására vonatkozik. Ennek három dimenziója van: a végrehajtás, a figyelemmel kísérés és a kikényszeríthetőség. Tekintettel arra, hogy az ENSZ határozatok közül csak a Biztonsági Tanács döntései kikényszeríthetők, a világszervezet eszközei általában korlátozottak a teljesítés nemzetközi feltételeinek bővítésére. A bíróságok valamelyest javítják a lehetőségeket, de csak viszonylag szűk keretek között. Az ENSZ fórumainak vitái természetesen pellengérré állíthatják, elmaraszthatják a nem teljesítő, a határozatokkal szembeforduló, vagy a normákat megsértő államokat, összességében azonban az ENSZ lehetőségei korlátozottak a teljesítési szakadék szűkítésére. A *szakadékelmélettel* kapcsolatban – az ENSZ jövőbeni intellektuális történetéhez tett hozzájárulásomban –, egyrészt arra hívtam fel a figyelmet, hogy a szakadékok többsége lényegében államok között húzódik, s ezek fejtenek ki hatást a világszervezetre. Van azonban egy más típusú probléma, amelyet *bizalmi szakadéknak* neveztem. Lényege a gyakran eltúlzott várakozások és a sokszor alábecsült eredmények közti viszony a közvéleményben. Azok, akik az ENSZ rendszerét valamiféle világkormányként tekintették (és elég sokan tekintik ma is), eleve eltúlozták az elvárásokat. Egy amerikai közgazdász, *Harlan Cleveland* fogalmazta meg a világszervezet feladatának és lehetőségeinek lényegét: „*managing a nobody in charge world*”, vagyis egy olyan világ menedzselése, amelyért senki sem felelős. Tevékenysége angolul ezért inkább a „governance”, semmint a „governing” szóval jellemezhető. A „governance” kifejezést különböző nyelvek szabályozás, kezelés, vagy igazgatás kifejezésekre fordítják.

4. AZ ENSZ CSALÁD ÉS A TAGÁLLAMOK A KÖVETKEZŐ ÉVTIZEDEKBEN

A *szakadékok* a világszervezet képességeivel kapcsolatosak, amelyek tevékenységének nem minden területén azonosak. Napjainkban az ENSZ különböző tevékenységek sajátos és hatalmas méretű hálózata, amelyben sajátosan keverednek a kitűnően szervezett, és a kaotikus elemek, a magasfokú szakszerűség és ezek hiánya, egyértelmű támogatás a tagállamok részéről, de gyakran indokolatlan kerékkötés is. Feladatait és eredményeit rendszerszerűen elemezni és értékelni szinte lehetetlen, hiszen nincs a világon az államközi kapcsolatokban, vagy a nemzeti fejlődés lényeges kérdései között olyan terület, amelyen ne tevékenykedne legalább egy, a mai világ működőképessége és az államok együttélése és együttműködése szempontjából meghatározó fontosságú, az ENSZ családdhoz tartozó kormányközi szervezet vagy program. A hálózat, a különböző párhuzamosságok és gyengeségek ellenére jól szolgálja az államok közösségét. Lényegében valamennyi intézmény (pl. az

Egészségügyi Világszervezet, a Nemzetközi Távközlési Unió, a Meteorológiai Világszervezet, az Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Világszervezet, az Élelmezési Világprogram, az UNESCO, az ENSZ Egyetem, az UNICEF és az UNEP stb.) bizonyos szervezettséget, áttekinthetőséget visz az egyébként kaotikus világba. Az ENSZ szakosított szervezetei közül külön kiemelném az ILO-t, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetet, mert nemcsak felhívta a figyelmet a válság legsötétebb szociális következményeire, a munkanélküliség gyors fokozódására és a hosszú távú munkaügyi válság kockázataira, hanem konkrét intézkedéseket is tett. 2009 júniusában, az ILO keretében a háromoldalú Nemzetközi Munkaügyi Értekezlet egyhangúan elfogadta a *Globális foglalkoztatási egyezséget* (Global Jobs Pact), amelyet az ILO tagállamainak kormányai, üzleti tömörülései és szakszervezetei egyeztetettek. Az egyezés nem nemzetközi törvényes kötelezettségvállalással járó határozat, hanem közös irányelvi megközelítésről szóló megállapodás, amely talán hozzájárul a nemzeti és nemzetközi programok, és az erősebb multilaterális irányítás kialakításához.

Akik a hetvenedik évforduló kapcsán az Egyesült Nemzetek Szervezetét tudatlanságuk alapján vagy más okokból támadják vagy lekicsinylik – s nálunk is vannak ilyenek –, azok tulajdonképpen egy olyan globális rendszer alapjait támadják, amely továbbra is arra törekszik, hogy erősítse a föld lakóinak biztonságát, javítsa életfeltételeit, védje jogait és segítse azokat, akiket természeti, vagy embercsoportok által okozott katasztrófák sújtanak. Az ENSZ leértékelésében sajnos időről időre részt vesz a média is, amelynek esetenként jelentős tényezői akarva-akaratlanul az ENSZ ellenségeinek legostobább érveit veszik át. A világszervezet hasznos és lényegében eredményes tevékenysége a funkcionális területeken a világsajtóban többnyire csak akkor kap nyilvánosságot, ha valamilyen területen súlyos és látványos, esetenként kezelhetetlen válságok rendezésével bízzák meg a tagállamok, illetőleg ha itt-ott éppen kudarcot vallott.

Tény persze, hogy a központi figyelem, a kritikák és támadások tömege a múltban is leginkább az ENSZ politikai intézményei ellen irányult: a Biztonsági Tanácsra, a Közgyűlésre, az emberi jogokkal foglalkozó szervezetekre. Ezeket a testületet a hidegháború évtizedei különösen fontossá tették a szembenálló tömbök, és mindenekelőtt a két vezető hatalom számára. Ugyanakkor a konfrontációkban domináló hatalmi érdekek és értékek szabták meg korlátaikat és lehetőségeiket. Nem a demagóg támadások fogják meghatározni a világszervezet jövőjét.

A következő évtizedek távlatait illetően a világpolitikában is racionálisabb abból kiindulni, hogy az ENSZ marad az egyetlen olyan globális intézmény, amely átfogó mandátummal és univerzális tagsággal rendelkezik, s ezért az egyetlen olyan államközi szervezet, amely bolygónk valamennyi problémájával, kihívásával, és ezek valamennyi kölcsönhatásával operatív módon is foglalkozhat. Eredményei és kudarcai tulajdonképpen az egész nemzetközi közösséget jellemzik. Szervezeti felépítése révén – amely ugyan sok tekintetben reformra szorul –, továbbra is a legalkalmasabb globális rendszer a kihívásokal kapcsolatos vitákra, a döntésekre, és azok végrehajtásának megszervezésére valamennyi lényeges globális probléma esetében egy olyan világban, amelyben az államok maradnak a nemzetközi rendszer alapegységei – legalábbis a belátható évtizedekben. Az ENSZ lehetőségeinek és korlátainak megítélésénél a XXI. században mindazonáltal figyelembe kell venni, hogy a multipolarizálódó világ államközi szervezeteinek hatalmi hierarchiájában az államok

három szintjén (a vezető államokban, a középhatalmakban és a kis országokban) az érdekviszonyok, a képességek és a problémák értékelésének és kezelésének eszközei növekvő mértékben térnek el egymástól.

Az a nem nagyszámú ország, amely a XXI. század első felében gazdasági és katonai ereje révén képes nemzetközi környezetére és a multilaterális együttműködési rendszer befolyásolására, nem tudja ugyan érdekeit korlátlanul érvényesíteni, de regionális tömörülésekben kialakult meghatározó szerepe, gazdasági vagy katonai súlya miatt jelentős lehetőségekkel rendelkezik. Ezek az államok a globális nemzetközi intézményrendszerben is több szinten és sok lényeges kérdésben képesek érdekeiket érvényesíteni. Eszközrendszerük is lényegesen nagyobb és hitelesebb a kisebb államokénál fenyegetésre, zsarolásra vagy kényszer alkalmazására. Képességeik lehetővé teszik kliensállamok vagy ütközőállamok hálózatának kiépítését. Szerencsére ezt egyelőre nem indokolják olyan jelentős globális vagy regionális konfliktushelyzetek, vagy hatalmi törekvések, mint a második világháború előtt. A világ demográfiai, gazdasági és társadalmi viszonyai és a fejlődés fenntarthatóságát meghatározó institutionális és ökológiai feltételek alapján valószínűsíthető, hogy az Egyesült Államok mellett Kína, India, Japán, Brazília, Oroszország és Németország lesznek a vezető gazdasági hatalmak, akár mint önálló államok, akár mint a regionális integrálódás (pl. az EU vagy az ázsiai térség) hatalmi központjai. A világtermelés és fogyasztás, a jövedelem és vagyon koncentrációk, a kereskedelem és a tőkeáramlások globális földrajza azonban messze nem statikus. Figyelembe kell venni azt is, hogy a gazdasági multipolaritás és a stratégiai-politikai multipolaritás közötti kölcsönhatások ellenére a két folyamat sok tekintetben eltérő módon és sebességgel alakul. A világpolitikában a rendszer multipolaritása lassabban bontakozik ki, miközben például a gazdasági multipolaritás hatása már lényeges.

Természetesen a vezető hatalmak közötti bilaterális viszonyok és kölcsönhatások is igen jelentősek a multilaterális rendszer működése szempontjából. Ha ezek antagonisztikusak, hozzájárulhatnak a multilaterális rendszer destabilizálásához, és a folyamatok kimenetelének nagyobb mértékű bizonytalanságához. Ilyen feltételrendszer létezése nem precedens nélküli. Az *Európai Koncert*, vagy ahogy nálunk használatosabb, a *Szent Szövetség* így működött a napóleoni háborúk után az első világháborúig. A vezető államokban a szuverenitásra való hivatkozás sem gyakori. Rendszerint nemzetközi kereskedelem-politikai eszközrendszerükben a protekcionista törekvésekkel kapcsolatos vitákban, illetőleg a nemzetközi pénzügyek szabályozására irányuló szándékokat érintő multilaterális témákban fogalmazódik meg. A szuverenitás belső vonatkozásai pedig a soknemzetiségű államokban, az egyes nemzeti kisebbségek vagy csoportok szeparatista törekvéseivel szemben alkalmazott elég gyakori érvet és eszközt képviselnek.

A hatalmi hierarchiában a középhatalmaknak tekintett, vagy magukat ilyeneknek deklaráló államokkal kapcsolatban a XXI. század multilaterális és több pólusosá váló világában két kérdésre vonatkozóan bizonytalan a válasz. Az egyik alapvető probléma, hogy mely államok sorolhatók ebbe a kategóriába? A másik kérdés az, hogy a világpolitikában és a világ gazdaságban milyen specifikus középhatalmi lehetőségek és funkciók azonosíthatók?

Aligha lehet egyértelmű közös ismérveket találni a középhatalmi státuszra, akár olyan szempontból, mint a terület, a lakosság száma, a bruttó nemzeti termék, akár

pedig a katonai erő [Carsten, 1984]. Még nehezebb közös érdekek vagy valamiféle közös politika alapján meghatározni besorolhatóságukat (30–40 állam sorolható ebbe a kategóriába). Ez az országcsoport rendkívül vegyes. Érdekeik, befolyásuk és politikájuk is sokban különbözhet. Olyan államok például, amelyek világhatalmi státuszról csúsztak le ebbe a kategóriába még hosszú ideig viselik a nagyhatalmi státuszban felvett, rajtuk azonban már „löttyögő” ruházatot. Kapcsolatrendszerük és befolyásuk azonban általában még nagyobb a nemzetközi szervezetekben is, mint azoké az államoké, amelyek felkapaszkodtak e kategóriába, vagy különböző – nemegyszer belpolitikai – okokból szégyenlik a *kis állam* státuszt és kreálják maguknak a középhatalmi identitást vagy ideológiát. Vannak természetesen a középhatalmi kategóriának térségspecifikus, geopolitikai elemei is. Ezek az államok szuverenitásuk problematikáját a XXI. században magától értetődő módon olyan adottságnak veszik, amit külső erők nem fenyegetnek. Tény, hogy csak egyes középhatalmak szuverenitását és csak egyes térségekben veszélyeztetik külső eredetű problémák, külső intervenciók. Ez azonban általában nem valamely külső hódító politikájának következménye, hanem rendszerint az adott ország kormányának a nemzetközi közösséget veszélyeztető politikájával kapcsolatos.

A multilaterális szervezetekben a középhatalmakkal kapcsolatban sokkal inkább minőségi, mint mennyiségi hozzájárulásuk fontossága kap hangsúlyt. Az elmúlt 20–30 év tapasztalatai szerint igen aktívak a koalícióépítő törekvésekben és a szervezeti reformtörekvésekkel kapcsolatban. Részvételük súlyuknál nagyobb a nemzetközi szervezetek humanitárius programjaiban.

A formálódó multipoláris világrendben és az erre épülő multilaterális együttműködésben a kis államok szerepe még nehezebben fogalmazható meg, mint a középhatalmaké. Ennek egyik oka az, hogy igen sokan tartoznak e kategóriába, különböző ismérvek alapján sokfajta állam sorolható ide, beleértve az ún. *mini-* és *mikroállamokat* is. A leggyakoribb a 10 millió alatti lakosság, mint felső határ a besorolásnál. Egyértelmű, hogy ezek az államok alkotják az ENSZ 193 tagállamának túlnyomó többségét. Ez mindenekelőtt szavazataiknak ad nagy jelentőséget azokban a nemzetközi szervezetekben és kérdésekben, amelyek az ENSZ alapokmánya szerinti szuverén egyenlőségre épülő „egy állam egy szavazat” alapján hozzák döntéseiket. A kis államok a múlthoz képest arra is építhetnek, hogy a nemzetközi szervezetek politikai fórumai véleményüket, állásfoglalásaikat felhangosítják és így befolyásuk is növekedhet.

A kis államok bolygónk egyes térségeiben természetesen rendkívül különbözőek. Érdekeik gyakran ellentétesek, nemegyszer túl ambiciózusak lehetőségeikhez, eszközeikhez képest. Tény az is, hogy a kis államok továbbra is a legsebezhetőbbek a nemzetközi rendszerben. Konkrét érdekeik és céljaik között ezért a XXI. században is alapvető közös cél a fennmaradás a nagyobb hatalmak expanziós törekvéseivel, a világpolitika vagy a világgazdaság fő erőivel szemben, esetenként ezekre támaszkodva. Ennek egyik eszközeként a hidegháború időszakában az „el nem kötelezettség” vonzó alternatíva volt számos kis ország politikájában. Más államok ugyanakkor valamely vezető hatalom „védőszárnyai” alatt, esetleg az általa vezetett katonai szövetségben való részvételben látták biztonságuk garanciáját. A XXI. század kis államai a múlthoz képest kevésbé vannak kitéve különböző motivációjú hatalmi hódításoknak, politikai zsarolásnak, ilyen törekvések azonban továbbra is

előfordulnak. A világpolitika és a világgazdaság új feltételeit, s a regionális együttműködés jelentőségének növekedését is figyelembevéve nyitott kérdés, hogy a több hatalmi központból álló multipoláris rendszer jobb lehetőségeket ajánl-e a kis államoknak alkalmazkodásuk elősegítésére, szuverenitásuk megőrzésére, mint a bipoláris vagy unipoláris rendszer, amikor is gyakran valamelyik szuperhatalom kliensállamként igyekeztek érdekeiket érvényesíteni, vagy csak az ENSZ biztosítékaira tudtak támaszkodni. Tény persze, hogy szuverenitásuk által biztosított lehetőségek és az ENSZ tagságból fakadó nemzetközi garanciák alapján a XXI. század jelenlegi szakaszában, a multilaterális rendszerben a kis államok szabadabban mozoghatnak a világpolitikában, még akkor is, ha gazdasági szempontból valamelyik hatalmi központhoz kötődnek. További lényeges probléma, hogy egyes térségekben a kis államok kerülhetnek legkönnyebben zsoldosok, banditák, szélsőséges irányzatokat képviselő politikai vagy bűnözői csoportok befolyása vagy irányítása alá. Emiatt is lényeges kérdés, hogy a nemzetközi rendszer megengedheti-e, illetve meddig tűrheti a felelőtlen, és a rendszer alapvető biztonsági és humanitárius érdekeivel szembe forduló, felelőtlen kis államok, esetleg ún. „bandita államok” működését, és milyen eszközöket alkalmazhat velük szemben. A tömegpusztító fegyverek világában, a „szuverén egyenlőség” jogi védőszárnyai alatt egy-egy kis állam a nemzetközi rendszer zavarkeltőjévé, és különböző szélsőségek tűzfészkévé válhat. A világrendben egyébként a következő évtizedekben valószínűleg tovább nő majd a kis államok száma.

A XXI. században az ENSZ továbbra is államközi szervezet marad. Államoktól függenek a napirendjén szereplő témák, államok finanszírozzák a szervezetet, és hagyják jóvá a nemzetközi bürokrácia vezető tisztviselőinek megbízását. Az államoknak a multilaterális hálózatokban tanúsított magatartását azonban nemcsak érdekeik határozzák meg, és teszik különösen jelentőssé a jövő szempontjából, hanem kormányaik szakértelme, továbbá az ENSZ-szel foglalkozó diplomaták felkészültsége is. Ezt a dimenziót gyakran hanyagolják el a világszervezet elemzői.

5. 2015, A „SORSDÖNTŐ ESZTENDŐ”

Ban Ki-mun az ENSZ főtitkára a világ és az ENSZ számára is sorsdöntőnek nevezte a hetvenedik évforduló esztendejét. 2015-ben zárul le a 2000-ben elfogadott *Millennium Development Goals*, rövidítve MDG-nek, milleniumi fejlesztési céloknak nevezett tizenöt éves program. Számot kell adnia az ENSZ-nek és az államoknak arról, hogy mit valósítottak meg a nyolc döntő fontosságú globális célból, s különösen központi feladatából, a mélyszegénységben élők számának felére csökkentéséből. 2015 egyszersmind indítása is a *Sustainable Development Goalsnak* (az SDG-nek, a fenntartható fejlődési célok globális programjának). A program tizenhét átfogó célt és 169 előírányt foglal magában.

A MDG céljai részben teljesültek. Mintegy 700 millióval csökkent az abszolút szegénységben élők száma, javultak a higiéniai viszonyok, jelentős előrelépés történt a malária és a tuberkulózis elleni küzdelemben, sokkal többen jutnak hozzá tiszta ivóvízhez, lényegében elérték azt, hogy a fiúk és a lányok hasonló arányban jussanak alapfokú oktatáshoz. A részleges megvalósulás is jelentős eredménynek számít. Egy-

részt ez volt a világon az első olyan globális ENSZ-program, amelyet a világszervezet szakértői dolgoztak ki az 1990-es években rendezett világkonferenciák határozatai és javaslatai alapján. Döntő szerepe volt az eredményekben azoknak az államoknak, amelyeket a mélyszegénység legnagyobb mértékben sújtott, különösen Kínának és Indiának. A program végrehajtása kezdettől fogva áttekinthető, nyomon követhető volt, s az államok közösen felügyelték és segítették végrehajtását. Lényeges szerepet játszottak a program végrehajtásának elősegítésében a társadalmi szervezetek, az egyházak, a tudományos intézetek is. Az eredmények jelentőségét fokozza, hogy azokat épp a világgazdasági válság időszakában sikerült elérni, amikor az államok többsége igen nehéz gazdasági helyzetbe került. Az MDG-t egyébként igen sokan tartották irreálisnak tizenöt évvel ezelőtt.

Az SDG következő másfél évtizedre szóló globális programjának céljai átfogó nemzetközi viták alapján formálódtak. Központi jelentőségű volt ennek folyamatában a 2012-ben Rio de Janeiróban rendezett világkonferencia, a *Rio+20*, amelynek záródokumentuma a *The Future We Want* (A világ, amit szeretnénk) címet viselte. Előkészítésében, a különböző konzultációkban az ENSZ hivatalos intézményei, tekintélyes szakemberek, politikusok, tudósok és sokmillió ember képviselőiben különböző civil szervezetek ezrei vettek részt. Az előkészítésnek ez az igen széles résztvevői köre példátlan az ENSZ eddigi történetében. Az SDG céljaival kapcsolatban már a viták során megfogalmazódtak kételyek és kritikák. Nyilvánosságra kerülésük pedig csak növelte ezek számát. Az *Economist* például a témával foglalkozó írásának a *Fenntarthatatlan célok* ironikus címet adta, a cikkben azt fejtegette, hogy azért határoztak meg ilyen sokféle célt és előirányzatot, mert az előkészítés folyamatában minden résztvevő igényeit ki akarták elégíteni. Ezek száma valóban különösen nagy volt. A 2015 utáni célok kétségtelenül ambiciózusak. A végrehajtásukhoz szükséges feltételek megteremtése átfogó, tehát minden lényeges kérdésre és összefüggésre kiterjedő megközelítést követel. Integrálni kell politikai, gazdasági, társadalmi, környezeti dimenzióit, kombinálni kell a különféle érdekeket és eszközöket, amelyek a célok megvalósítását külön-külön és együttesen is segíthetik. 2015-ben három világkonferencián véglegesülnek a célok s a tanácskozások jellege alapján világosabbá válhatnak a megvalósíthatóság feltételei is.

Az első világkonferenciára Japánban, Sendaiban¹ került sor a természeti katasztrófák problematikájáról, és az államok közös fellépésének módozatairól. A tanácskozás a természeti katasztrófák szaporodást, súlyosbodását és globális kiterjedtségét a XXI. század egyik legjelentősebb problémájaként határozta meg. Kiemelte, hogy 2005 és 2015 között több mint 700 000 ember halt meg ilyen események következtében, és az anyagi károk történelmi csúcst értek el. Az SDG keretében a konferencia javaslatai a következő tizenöt évre fontos globális célokat fogalmaztak meg az áldozatok száma és az anyagi károk csökkentése érdekében: a nemzeti katasztrófaelhárító és a következmények kezelését előmozdító intézmények kiépítését és erősítését; a lakosság jobb felkészítését a képzés és a tájékoztatás segítségével, az egészségügyi viszonyok javításával, az előrejelző intézmények és figyelmezte-

¹ Sendai a 2011-es földrengés epicentrumához legközelebb fekvő város. A földrengés nyomán keletkezett cunami hatalmas pusztítást okozott Fukushimaiban.

tő hálózatok fejlesztésével. Ugyancsak lényeges javaslatokat tettek a nemzetközi együttműködésre és a segélynyújtás feltételeinek javítására.

A következő világgkonferenciára *Addisz Abebában* 2015 júliusában kerül majd sor, amelynek központi témája a *Fenntartható fejlődési célok* program pénzügyi feltételeinek kialakítása, és általában a fejlődés finanszírozása. Az SDG megvalósíthatóságának valóban központi feltétele az anyagi bázis megteremtése. Anyagi bázisát végső soron a nemzeti szintű hozzájárulás és növelése fogja meghatározni. A dokumentumok a fejlődő országokban a GDP húsz százalékának beruházásokra fordítását tekintik az előkészítésben alapvetőnek, azokban az országokban pedig, ahol a fejlesztésre fordítható arány ennél alacsonyabb, javaslatot tesznek arra, hogy megfelelő adópolitikával emeljék fel erre a szintre. Mindenekelőtt a szükséges infrastruktúra fejlesztésében kell lényeges szerepet kapniuk a külső forrásoknak, részben államközi fejlesztési támogatás, részben a transznacionális társaságok befektetési nyomán. A globális megtakarításoknak is lényegesen nagyobb hányadát kell olyan projektek finanszírozására fordítani, amelyek döntőek a világfejlődés szempontjából. Az előkészítő dokumentumok hangsúlyozzák, hogy nemcsak a globális megtakarítások és beruházások növelése lényeges, jelentős szemléleti változásokra is szükség van. Az elmúlt évtizedekben lezajlott, a finanszírozással foglalkozó világgkonferenciákkal szemben – amelyek döntően a szükséges eszközök nagyságával és előteremthetőségével foglalkoztak –, sokkal nagyobb figyelmet kívánnak fordítani a felhasználásra, ennek ágazati és funkcionális szerkezetére, szervezetére és hatékonyságára. A funkcionális célok között kritikus fontosságúnak tekintik a dokumentumok a technikai fejlődést, az innovációk bevezetését és elterjesztését, valamint a képességek fejlesztését. Ez utóbbit illetően központi kérdés az oktatási és egészségügyi rendszer fejlesztéséhez szükséges anyagi és humán források biztosítása. Mindezekhez elkerülhetetlen a nemzeti és a nemzetközi, illetőleg a magán- és az állami források felhasználásának jobb összehangolása, a különböző szociálpolitikai célok és a gazdasági növekedés finanszírozása közti jobb és hatékonyabb kapcsolat megteremtésének érdekében is. Különösen fontos kérdéskört képvisel az olyan infrastruktúra-fejlesztés és ennek finanszírozása, amelyik egyrészt a fenntarthatóságot, másrészt az életfeltételek javítását szolgálja. Kérdéses, hogy miként alakul a konferencián a vita arról, hogy a világon évente eszközölt mintegy 17 ezermilliárd dollárt kitevő beruházási ráfordításokból milyen lehetőségek fogalmazódnak meg az SDG előírásai számára. Az előzetes számítások szerint egyedül Ázsiában 11 ezermilliárd dollárt kellene a következő tizenöt évben fenntartható infrastruktúra-fejlesztésre fordítani.

Az SDG globális szintű jóváhagyásának folyamatában döntő esemény lesz 2015 szeptemberében az államfők és a kormányfők csúcskonferenciája, ami egyben az ENSZ hetvenedik közgyűlésének nyitánya is. A csúcskonferencia résztvevői hat általános, központi jelentőségű téma köré csoportosítják állásfoglalásaikat:

- a szegénység valamennyi válfajának és dimenziójának megszüntetése a bolygón és az egyenlőtlenségek kezelése;
- az éghajlati változásokkal összefüggő feladatok, a fenntarthatóbb életviszonyok kialakítása;
- erős, rugalmas és mindenkire figyelemmel lévő gazdaságok építése;
- békés társadalmak és erős intézmények kiépülésének elősegítése;

- a globális partnerségi program megújítása és ehhez megfelelő eszközök biztosítása;
- az SDG-vel kapcsolatos kötelezettségek áttekintése, az egyetemes és a differenciált feladatok meghatározása.

Az SDG konkrét céljai között a békés fejlődés előmozdítása, a fenntartható és átfogó gazdasági növekedés biztosítása, a kutatási infrastruktúra és az innovációk fejlesztése, az urbanizációs folyamat következményeinek rugalmas és mindenki számára előnyöket biztosító kezelése arra utalnak, hogy túlmegy az MDG-nek döntően a szegénység csökkentésével kapcsolatos céljain. Ezek ugyanis globális cékitűzések, éppúgy, mint a környezeti feltételek javításával, a bolygó biológiai létfenntartó képességének erősítésével kapcsolatos cékitűzések, amelyek lényegében átfogják az egész környezeti rendszert. Globális jelentőségű a fenntartható fogyasztás kialakításának elősegítést célzó modellek kidolgozása. A szociálpolitikai javaslatok részben az MDG folytatását irányozzák elő. Különösen jelentős a mélyszegénység és az éhezés teljes megszüntetése, az élelmezési biztonság megteremtése, az egészséges életviszonyokhoz való hozzáférés általánossá tétele. Szerepel azonban ezeken túl a különböző, az országok közötti, államokon belüli és nemek közötti egyenlőtlenségek csökkentése. Ez utóbbi célkitűzés azért is fontos, mert az elmúlt évtizedekben a világ problémái között az egyenlőtlenségek növekedése különösen nagy méreteket öltött.

Átfogó jellege és jelentősége alapján az SDG lesz a következő évtizedekben a nemzetközi multilaterális rendszer, az ENSZ, és különösen a szakosított szervezetek, a Világbank, a Valutaalap, a Világkereskedelmi Szervezet, az EU együttműködését is rendező központi program.

A világkonferenciák sorozatát 2015-ben a november végén kezdődő párizsi *klimacsúcs* zárja le. Nemcsak az valószínűsíthető, hogy a két hétre tervezett klímacsúcs betetőzi az eddigi klímakonferenciákat, hanem, az is, hogy konkrét, a gyakorlati intézkedéseket is előirányzó határozatokat fogadnak majd el, amelyeknek végrehajtása nemcsak gátat szab a további felmelegedésnek, de kereteket is kialakít az átmenethez, a rugalmas és alacsony szén-dioxid-kibocsátással járó gazdasági fejlődés megvalósítása érdekében. Tekintettel az éghajlati változások jelentős szerepére a világ népei életfeltételeinek meghatározásában, az SDG megvalósulása több területen is jelentős mértékben függ ezektől a határozatoktól. Bármi történjék is majd Párizsban, minden valószínűség szerint folytatódik a világ „dekarbonizálása”, azaz a szén-dioxid és más, a klímát befolyásoló, gázok kibocsátásának csökkentése. Erre utalnak az államok törekvései és a legnagyobb nemzetközi társaságok tőkebefektetései.

6. A BÉKE ÉS A GLOBÁLIS BIZTONSÁG 2015 UTÁN

Az SDG egyik alapvető célja végső soron a világ államai és lakossága gazdasági és társadalmi biztonságának erősítése.

Az SDG célkitűzései megvalósíthatóságának feltételei a biztonság erősítésével kapcsolatban is eltérőek az egyes területeken. Azok a gyakran említett általános megállapítások, miszerint végső soron az államok politikai elkötelezettsége és gaz-

dasági lehetőségei döntőek, természetesen igazak. Mindkét feltétel mögött azonban nagyszámú – társadalmi preferenciákkal, technikai és gazdasági fejlettséggel, specifikus és általános érdekekkel kapcsolatos – tényező teszi a döntések kimeneteletét diverz lehetőségűvé. Nyilvánvaló, hogy a legfontosabb feltétel a béke fenntartása. Épp ezért a világszervezet döntő fontosságú politikai feladata marad továbbra is a békét és biztonságot fenyegető problémák kezelése. 2015-ben ebben a tekintetben is új feltételrendszer alakult ki. Véget ért a hidegháború befejeződését követő szakasz. A hidegháború időszakában fontos, és bizonyos fokig stabilizáló tényező volt a nukleáris fegyverekre épülő globális stratégiai egyensúly a két szuperhatalom között, amelynek háttérében – az ENSZ keretében született különböző megállapodások ellenére – fenyegető veszély maradt a nukleáris világháború. A Szovjetunió megszűnése nyomán ez a veszély számottevően csökkent.² A vezető hatalmak jelentős lépéseket tettek a fegyverzet csökkentésére és a bizalom növelésére. Csökkentek katonai kiadásaik és számos külföldi támaszpontot felszámoltak. Arra lehetett számítani, hogy a világbékét fenyegető súlyos veszélyek korszaka helyébe egy tartós, békés időszak lép. Ehelyett a világ olyan régi és új problémái törtek felszínre, mint az erőszakos nacionalizmus, a különböző államok keretei között fellépett szeparatista törekvések, etnikai és vallási feszültségek. A XXI. században a világpolitikában egyre több olyan konfliktus robbant ki, amely polgárháborúként kezdődött, majd nemzetközivé vált. Súlyos új problémaként jelentkezett, és vált a korábbiaknál is szélesebbé és veszélyesebbé az államok keretében és a nemzetközi rendszerben a terrorizmus. Annak valószínűsége, hogy egyre bonyolultabb és veszélyesebb fegyverek – beleértve tömegpusztító fegyvereket is – különböző kisebb államokhoz, vagy nem államokhoz kapcsolódó terrorista szervezetekhez kerülnek, jelentősen megnőtt. Egyre bonyolultabb és nehezebben kezelhető feladatok hárulnak az ENSZ-re a béketeremtésben és békefenntartásban, a nemzetközi rendőri feladatok ellátásában a különböző vallási és etnikai eredetű, vagy belső társadalmi feszültségekből polgárháborúvá szélesedett konfliktusok esetében. Ezek a feladatok – a kirobbanásban szerepet játszó indítékok és a résztvevők jellege miatt – lényegesen bonyolultabbak, mint az államok közötti viták kezelése. Nem egyszer diktatórikus rendszerek bukásához, a demokrácia eszméinek és intézményeinek terjesztéséhez, vagy éppen az ilyen rezsimek megbuktatására irányuló törekvésekhez is kapcsolódnak.

2015-ben az USA és Oroszország katonai kiadásai növelésének bejelentése, Oroszország, az USA és az EU konfrontációja Ukrajnával kapcsolatban, a NATO stratégiai fellépése Oroszország határai körül, a fegyveres harcok a Közel-Keleten, a kegyetlen és erőszakos, magát kalifátusnak nevező csoport megjelenése nyomán, a szunnita–siita konfrontáció és más, főleg az ázsiai térségben kialakult feszültségek

² Az 1947-ben kialakított „utolsó ítélet órája” az atomtudósok figyelmeztető szimbóluma volt 1947-től a nukleáris háború közelségének jellemzésére. 2007-ben az éghajlati változásokat is „hozzátették” a mutatót mozgó tényezőkhöz. A katasztrófát az éjfél jelentette. Minél közelebb vitték a mutatót az éjfélnél, annál közvetlenebbnek jelezték a veszélyt. 1990-ben az óramutató visszament 11,43-ra, majd fokozatosan közeledett ismét az éjfélnél. Az órát utóljára 2015. január 22-én állították 11,57-re az éghajlati változások kezelésével kapcsolatos kudarcok, és különösen a nukleáris fegyverek korszerűsítésének meggyorsítása nyomán az USA-ban és Oroszországban, valamint a nukleáris hulladékok problémája miatt.

minden valószínűség szerint a világpolitika új szakaszának kezdeteit jelzik. Ebben a helyzetben ismét igen jelentős új feladatok fogalmazódnak meg a világszervezet, és különösen a világpolitikában legnagyobb felhatalmazással rendelkező Biztonsági Tanács számára.

A Biztonsági Tanácsnak az ENSZ alapítói központi szerepet szántak a világ szinten minden, az államok közötti együttélésben feszültségekhez vezető lényeges viták, vagy kibontakozott konfliktusok kezelésében. Mint az előzőekben említettem, az ENSZ bírálóinak többsége a BT-t támadja, vagy javasolja annak reformját. Szinte létezésének első éveitől kezdve megfogalmazódtak olyan vélemények, hogy a vétójog miatt a testület nem demokratikus, és végeredményben a hatalmi érdekek védelmének illetve érvényesítésének eszköze. Ez valóban sokban befolyásolta a Biztonsági Tanács egyik alapvető feladatát: a kialakult konfliktusok megszüntetésével illetve kezelésével kapcsolatos békeműveletet jóváhagyását olyan esetekben, amikor ez az öt állandó tag közül valamelyiknek vélt vagy tényleges érdekeibe ütközött. Létrejöttétől 1989-ig a Biztonsági Tanács összesen tizenhét békeműveletet hatalmazott fel, amelyek nagymértékben függtek a két vezető hatalom állásfoglalásától. A hidegháború befejezése óta 2013-ig 51 békeműveletet indításáról döntött. 2015-ben tizenhat ENSZ békefenntartó műveletben kb. 130 ezer személy tevékenykedik, akik közül százezer az egyenruhás katona vagy rendőr. A missziók kétharmada aktív konfliktusokat jelent kudarcállamokban, polgárháborúkban, államok közötti konfliktusokban. Ezekben lényegében egyetértettek a Tanács vezető hatalmai. Az ENSZ békefenntartó missziói többségének igen nehéz a feladata, gyakran anarchista jellegű, rendkívül kegyetlen fegyveres csoportokat kell féken tartaniuk vagy leszerelniük, meg kell védeniük a polgári lakosságot, támogatniuk kell a menekülteket. Sokszor fordul elő, hogy gyenge és tehetetlen helyi kormányoktól, amelyeket támogatniuk kell, nemcsak semmilyen segítségre nem számíthatnak, hanem azok inkább nehezítik a műveleteket. Az elmúlt évtizedekben két súlyos kudarcra volt az ENSZ békefenntartó tevékenységének, az egyik Srebrenicában, a másik Ruandában. A többi lényegében sikeres volt.

A békeműveletekkel is összefügg a BT összetételének alakulása. Ennek hátterében az a kérdés is áll, hogy mennyire lehetne a világpolitikában a hatalmi viszonyokban végbement változásokat a testület összetételében tükröztetni. Az egyik probléma e vonatkozásban az, hogy a világszervezet munkájában tükröződnek ugyan a hatalmi viszonyok, de a vétójog, valamint az egyes tagállamok azonos értékű szavazati joga torzít. Az ENSZ mint tükör ezért tulajdonképpen görbe tükör. Valószínűleg éppen ennek köszönhető az is, hogy megérhette létrehozásának hetvenedik évfordulóját.

A világszervezet jövőjére vonatkozó prognózisokra nem vállalkozhattam ezen tanulmány keretében. Nagy meglepetések és megrázkódtatások nélküli világfejlődést feltételezve az ENSZ a multilaterális együttműködés központi jelentőségű szervezete marad a XXI. század következő évtizedeiben is, mint a következő évtizedek válságmenedzsere, a globális problémák kezelését célzó közös programok kezdeményezője, szervezője és végrehajtója. Kockázatok, feszültségek, gazdasági és társadalmi problémák továbbra is felütik fejüket a nemzetközi rendszerben. Talán még nehezebb lesz a különböző szereplők érdekeinek harmonizálása, és a közös cselekvés megszervezése. Az ENSZ globális rendszere legfőbb feladatának a következő

évtizedekben azt tartom, hogy megakadályozza a multipolarizálódó bolygó szétesését versengő államokra vagy az általuk kezdeményezett és szorgalmazott regionális szervezetekre, amelyek ellehetetlenítenék az emberiség jövőjét fenyegető közös gondok kezelését. Azt is szükségesnek és fontosnak tartom megjegyezni, hogy a világ 2015-ben nem lenne képes akárcsak megközelítően is hasonló kiterjedtségű és felhatalmazású szervezet létrehozására. Ezért is lényeges, hogy tagállamai, s különösen a vezető államok eleget tegyenek közösen vállalt kötelezettségeiknek, s nemcsak a világszervezetet, hanem a tagállamok kormányait is felelősségre lehessen vonni azok teljesítésének elmaradásáért. Épp ezért döntő fontosságú, hogy a nem állami szereplők figyelemmel kísérjék és támogassák saját államuk részvételét, valamint az ENSZ intézményeit. Tény ugyanakkor az is, hogy „konstruktív multilateralizmus” fenntarthatósága merész és jól megalapozott reformokat igényel, amelyek erősíthetik az együttműködés alapjait a XXI. század konfliktusosnak ígérkező világában.

(A tanulmány kéziratát 2015. június 17-én zártuk le.)

IRODALOM

- Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya. Magyar nyelven: Budapest; Magyar ENSZ Társaság (2008) *UN Monthly Chronicle* Vol.2. No.3 pp 43–44
- Koblentz, G. D. (2014): *Strategic Stability in the Second Nuclear Age*. New York; Council of Foreign Relations
- Simai M. (1993): „The Changed State System” *The Role of the United Nations in the Twenty-First Century*. Tokio; The United Nations University. pp 23–30
- Simai M. (1994): *The Future of Global Governance: Managing Risk and Change in the International System*. Washington DC: US Institute of Peace Press
- UN General Assembly (2011): „*The Future we want*”. A/Res/66/288
- Unsustainable goals. *The Economist* (March 28, 2015)
- UN (2014): *The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet. Synthesis Report of the Secretary-General On the Post-2015 Agenda*. New York
- UN (2015): *Zero Draft of the Outcome: Document of the Third Financing for Development Conference to be held in Addis Ababa*
- Weiss, T. G. és Thakur, R. (2010): *Global Governance and the UN. An Unfinished Journey*. Bloomington: Indiana Indiana University Press.

Az írás szerzője, SIMAI MIHÁLY 1952-ben a budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen közgazdász oklevelet szerzett. A közgazdaságtudomány kandidátusa (1962), doktora (1971). Az MTA tagja (1. levelező: 1976. máj. 7., rendes: 1985. máj. 9.). Az ENSZ Társaságok Világszövetsége (Genf) örökös tiszteletbeli elnöke, az International Studies Association alelnöke, az ENSZ Egyetem Tanácsának tagja, 1990–92-ben elnöke, a Magyar ENSZ Társaság és az UNICEF Magyar Nemzeti Bizottság elnöke. 1952-től tanít a budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen, 1957-től adjunktus, 1961-től docens, 1971-től egyetemi tanár, több éven át a világgazdaságtan tanszék vezetője. 1959–60-ban az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságában dolgozott, 1964–68-ban az ENSZ Fejlesztés-tervezési, Prognosztikai és Gazdaságpolitikai Központ munkatársa. Tanácsadóként működött néhány közel-keleti és afrikai országban. 1973 és 1987 között az MTA Világgazdasági Kutatóintézet igazgatóhelyettese, 1988–91-ben igazgatója, 1991-től kutatóprofesszor. 1992–95-ben az ENSZ Egyetem Világgazdaságfejlesztési Intézet (Helsinki) főigazgatója. Több külföldi egyetemen (Washington, Helsinki, Delhi, Tokió) volt vendégprofesszor.

Kutatási területe: a világgazdaság szerkezeti rendszere átalakulásának fő irányai és következményei, nemzetközi pénzügyi kérdések, államszervezetek reformja, fejlesztéstervezés; globalizáció, nemzetközi szervezetek, transznacionális vállalatok, globális tudományos és műszaki fejlődés. A *Transnational, a Review of International Studies*, a *Journal of Development Studies*, az *Environmental Economics*, a *Global Governance* szerkesztőbizottságának tagja.

Főbb művei:

A harmadik évezred felé (1971)

A fejlődő országok és a gazdasági dekolonizáció (1981)

Global power structure, technology and world economy in the late twentieth century (1990)

The Future of Global Governance: Managing Risk and Change in the International System (1994)

International business policy: Transnational corporations and their structural effects on the international division of labour (1996)

Nemzetközi üzletpolitika (1996)

The changing state system and the future of global governance (1997)

Az Egyesült Államok szerepe a világgazdaságban a XX. század végén: megújulás vagy lassuló hanyatlás? (1998)

Válságok és kiútkeresés. A világgazdaság pénzügyi szektora a XX. század végén (1998)

The Democratic Process and the Market: Challenges of the Transition. Szerk. (1999)

Aspects of Transition. Szerk. (1999)

Új trendek és stratégiák a világgazdaságban (2000)

Székfoglaló:

A magyar külgazdasági stratégia egyes nemzetközi összefüggései. Elhangzott: 1977. febr. 24.

Az emberi tényező a világgazdaságban az 1980-as években. Elhangzott: 1986. jan. 16.