

AZ ENSZ ÉS AZ EU EGYÜTTMŰKÖDÉSE



Kiadja a
Magyar ENSZ Társaság
2003

Az előadássorozatot és a kiadványt
a Külügyminisztérium
támogatta.

ISBN 963 86322 1 6

Szerkesztette: *Dr. Gömbös Ervin*

A kiadásért felelős:
a Magyar ENSZ Társaság főtitkára
www.menszt.hu
menszt@menszt.hu

TARTALOMJEGYZÉK

Rövidítések.....	5
Előszó.....	7
Simai Mihály akadémikus: A Millenniumi Nyilatkozat, az ENSZ és az Európai Unió a XXI. század kihívásainak tükrében.....	9
Bakonyiné Bárány Ibolya: Az Európai Unió fejlesztési együttműködési politikája a magyar segélypolitika kialakításának szemszögéből.....	25
Dr. Vadai Ágnes: Az EU-NATO viszonyrendszere a terrorizmus elleni küzdelemben, különös tekintettel az ENSZ égisze alatt elfogadott nemzetközi egyezmények végrehajtására.....	45
Dr. Gyarmati István: A terrorizmus kihívásai a nemzetközi rendszer alapjait képező jogrendszerrel és nemzetközi szervezetekkel szemben.....	51
Hollai Imre: Az ENSZ reformról.....	61

Rövidítések

ACP	African, Caribbean and Pacific Countries (afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni országok)
ALA	Asia, Latin America (ázsiai és latin-amerikai országok)
BT	Biztonsági Tanács (ENSZ)
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (közösségi segély újjáépítéshez, fejlesztéshez és stabilizációhoz)
CEEC	Central and East European Countries (közép- és kelet-európai országok)
CIS	Commonwealth of Independent States (lásd FÁK)
DAC	Lásd OECD DAC
ECOSOC	Economic and Social Council (Gazdasági és Szociális Tanács)
EGB	Európai Gazdasági Bizottság (Economic Commission for Europe)
EDF	European Development Fund (Európai Fejlesztési Alap)
EIB	European Investment Bank (Európai Befektetési Bank)
EK	Európai Közösség
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete (United Nations Organization)
EU	Európai Unió
FÁK	Független Államok Közössége (lásd CIS)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete)
IDA	International Development Association (Nemzetközi Fejlesztési Társulás)
ILO	International Labour Organization (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet)
IMF	International Monetary Fund (Nemzetközi Valutaalap)
MEDA	Mediterranean and Middle East (földközi-tengeri és közel-keleti országok)
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Észak-atlanti Szövetség)
NGO	Non Governmental Organization (nem kormányzati szervezet)
OCT	Overseas Countries and Territories (tengeren túli országok és területek)

ODA	Official Development Assistance (Hivatalos Fejlesztési Segély)
OECD	Organisation of Economic Co-operation and Development (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet)
OECD DAC	OECD Development Assistance Committee (OECD Fejlesztési Segély Bizottsága)
PHARE	Poland and Hungary — Aid for economic restructuring (Lengyelország és Magyarország – segély a gazdasági szerkezetátalakításhoz)
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States (szakmai segítségnyújtás a Független Államok Közösségének)
TESCO	Technical Scientific Cooperation (műszaki-tudományos együttműködéssel foglalkozó magyar vállalat)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciája)
UNDP	United Nations Development Programme (ENSZ Fejlesztési Programja)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete)
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization (ENSZ Iparfejlesztési Szervezete)
USA	United States of America (Amerikai Egyesült Államok)
WHO	World Health Organization (Egészségügyi Világszervezet)
WIPO	World Intellectual Property Organization (Szellemi Tulajdon Világszervezete)
WMO	World Meteorological Organization (Meteorológiai Világszervezet)
WTO	World Trade Organization (Kereskedelmi Világszervezet)

Előszó

A nemzetközi együttműködés fejlesztése és fenntartása érdekében az ENSZ fokozottan kooperál regionális szervezetekkel is az Alapokmány regionális megállapodásokkal foglalkozó VIII. fejezete értelmében. E fejezet elismeri regionális megállapodások és szervezetek fennállását, feltéve, ha azok és tevékenységük az ENSZ céljaival és elveivel összhangban állnak.

Az ENSZ és az EU között az évtizedek folyamán sokrétű, a két szervezet szinte valamennyi tevékenységét felölelő szoros kapcsolat alakult ki. A gazdaság területén fontos szerepe van olyan ENSZ-szervezeteknek és intézményeknek, mint az EGB, ECOSOC, UNCTAD, UNIDO, FAO stb. Az EU-ban külön főosztály foglalkozik az ENSZ-ügyekkel, a bonyolult kapcsolatrendszer ápolásával. Közelgő EU tagságunk kapcsán is időszerűvé vált, hogy áttekintsük az együttműködés főbb területeit, megvizsgáljuk az érvényesülő főbb tendenciákat. A Magyar ENSZ Társaság 2003. tavaszán előadássorozatot szervezett – a Külügyminisztérium támogatásával – az ENSZ és az EU együttműködéséről. Az előadásokat négy főbb téma köré csoportosították:

1) Az ENSZ és az EU szerepe a millenniumi célok realizálódásában és a hazai feladatok. Az ENSZ Millenniumi Nyilatkozata a XXI. század iránymutató dokumentuma. A 2000. szeptember 6-8. között New York-ban tartott Millenniumi Csúcstalálkozón elfogadott Nyilatkozat a világ vezetőinek eddig legnagyobb összefogásán részt vevő 147 állam- és kormányfő (köztük Mádl Ferenc, a Magyar Köztársaság elnöke), összesen 191 nemzet aggodalmait tükrözi.

A vezetők azon konkrét célt tűzték maguk elé, hogy felére csökkentsék a nagy szegénységben élők számát, egészséges ivóvízről, illetve elemi oktatásról gondoskodjanak mindenki számára, visszaszorítsák a HIV/AIDS terjedését, illetve egyéb fejlesztési célokat valósítsanak meg. Felszólították az ENSZ békefenntartó műveleteinek megerősítésére, hogy a sebezhető közösségek számíthassanak rájuk a szükség órájában. Továbbá kérték, hogy az ENSZ harcoljon az igazságtalanság és az egyenlőtlenségek, a terror és a bűnözés ellen, és óvja meg közös örökségünket, a Földet a jövő generációi számára.

Simai Mihály akadémikusnak, a Magyar ENSZ Társaság elnökének előadása a Millenniumi Nyilatkozat, az ENSZ és az Európai Unió kapcsolatrendszerével foglalkozott a XXI. század kihívásainak tükrében

2) Az ENSZ és az EU: fejlesztési együttműködés és a segélyprogramok. Az ENSZ és az EU közötti gazdasági együttműködés és a segélyprogramok a jövőben még közvetlenebbül érintik hazánkat, ezért fontos, hogy ezeket a folyamatokat figyelemmel kísérjük, elemezzük, és felkészüljünk a bennük való részvételre.

E témakörben *Bakonyiné Bárány Ibolya*, a HUN-IDA kht. igazgatója tartott előadást az Európai Unió fejlesztési együttműködési politikája a magyar segélypolitika kialakításának szemszögéből címmel

3) *Az ENSZ és az EU katonai együttműködése más nemzetközi szervezetekkel a terrorizmus elleni küzdelemben és a békefenntartásban.* Az ENSZ jövőbeni fontossága kibogozhatatlanul összefügg azoknak a kulturális- és politikai értékeknek és gazdasági céloknak az egybeesésével, amelyek az Európai Unió és az Egyesült Államok partnerségét a modern történelem legfontosabb szövetségévé teszi.

Vajon az ENSZ a békefenntartás és béketeremtés fő ereje tud-e lenni? Segíteni tudja-e a háború örületének a megállítását? Vagy legalább korlátozza a korunkban megnyilvánuló erőszakot? Be tud-e segítőkészen avatkozni humanitárius válságokba, amelyek a polgári társadalom eshetőségét rombolják? Az európai vezetés meghatározó lehet ezen feladatok megvalósításának a kikényszerítésében.

New York és Washington terrorista megtámadása egy olyan ellenséggel állította szembe a világot, amely számos országban mélyen gyökerezett. A terrorizmus egy olyan ellenség, amely ellen a világ legerősebb hadserege is csak korlátozott jelentőséggel bír.

E témakörben két előadás hangzott el: (a) *Dr. Vadai Ágnes* országgyűlési képviselő: Az EU-NATO viszonyrendszere a terrorizmus elleni küzdelemben, különös tekintettel az ENSZ égisze alatt elfogadott nemzetközi egyezmények végrehajtására, valamint (b) *Dr. Gyarmati István*, a budapesti Transzatlanti Kapcsolatok és Demokrácia Alapítvány kuratóriumának elnöke: A terrorizmus kihívásai a nemzetközi rendszer alapjait képező jogrendszerrel és nemzetközi szervezetekkel szemben.

4) *Az EU és az ENSZ reformja.* Az ENSZ reformjáról régóta vitatkoznak, állandóan napirenden van a Világszervezet keretein belül is. Ehhez kapcsolódóan a hazai szakmai és tudományos körök, valamint a közvélemény is fokozott érdeklődést tanúsít.

Hollai Imre ny. nagykövet, a Magyar ENSZ Társaság alelnöke, az ENSZ Közgyűlés 37. ülészakájának elnöke e témában tartott előadást.

Reméljük, hogy kötetünk hozzájárul az ENSZ és az EU közötti bonyolult kapcsolatrendszer jobb megértéséhez, amelynek alakításában hazánk a jövőben aktívan részt vehet, és vélhetően részt is vesz.

Az előadássorozat résztvevői és szervezői ezúton is köszönetüket fejezik ki az előadóknak (e kötet szerzőinek), valamint a Külügyminisztérium vezetőinek és a konferenciát közvetlenül is segítő diplomatáknak, különösképpen *Dr. Szelei Kiss Gyula* főosztályvezetőnek és munkatársainak.

A szerkesztő

Simai Mihály akadémikus¹: A Millenniumi Nyilatkozat², az ENSZ és az Európai Unió a XXI. század kihívásainak tükrében

Az ENSZ Millenniumi Nyilatkozata a 2000-ben rendezett un. millenniumi közgyűlésen született. Alapját az ENSZ főtitkárának millenniumi jelentése³ képezte. Ennek háttéranyagát többéves kutatómunka alkotta, amelyet az ENSZ különböző intézményei keretében folytattak, s ebben számos ország tudósaival is együttműködtek. Az ENSZ főtitkárának jelentése egyrészt felvázolta azokat a jelentős globális változásokat, amelyek a XXI. század első időszakának fejlődését meghatározzák, másrészt ennek alapján megfogalmazta a közös feladatokat, a félelem, az ínség és a környezeti károk leküzdésében. Kiemelte azokat a közös feladatokat is, amelyeket a világ kormányzásának megjavítása érdekében az ENSZ tagállamainak tenniük kell. Előadásom tulajdonképpen a program háttérében álló főbb változásokat igyekszik felvázolni.

I. A gazdasági és politikai globalizáció a XXI. század elején.

A gazdasági globalizálódás a XXI. század elején, mint ismeretes, olyan lényeges folyamatok összességéként fogható fel, mint javak, szolgáltatások, tőke, technika, információk és a munkaerő nemzetközi áramlásának bővülése és jelentőségének növekedése a nemzetgazdaságok működésében.⁴ Tudatos világgazdasági orientáció, transznacionalizálódás a kereskedelemben, a tőkebefektetésekben és más tranzakciókban a vállalatok szintjén. A piacok térbeli és institutionális integrálódása a termelés és a fogyasztás homogenizálódása, szabványosodása, a jogrendszerek

¹ Simai Mihály akadémikus a Magyar ENSZ Társaság elnöke.

² ENSZ Millenniumi Nyilatkozat (Kiadta a Magyar ENSZ Társaság, 2000)

³ Kofi A. Annan, az ENSZ főtitkára: 'Mi a népek' – az ENSZ szerepe a 21. században (Kiadta a Magyar ENSZ Társaság, 2000)

⁴ 1950-ben a világvitel a világ bruttó termékének 6%-át, 1997-ben csaknem 20%-át tette ki. A közvetlen külföldi tőkebefektetések állománya 1960-ban 68 milliárd dollár volt, 1996-ban meghaladta a 3.200 milliárdot. A világ GDP több mint 20 %-át a külföldi tulajdonban lévő szektor állította elő. A világexport és a nemzetközi termelés együttesen a világtermék több mint 40 %-át tették ki 1996-ban.(UNCTAD, World Investment Report, 1997. UN. Geneva, 1997. p. 4 , és A World Economy for the Benefit of All. Danish Ministry of Foreign Affairs. Copenhagen, 1997. p. 114.

hasonulása. Egyre általánosabban elfogadott nemzetközi szabályok és normák kialakulása az államközi szervezetek és együttműködési rendszerek tevékenysége nyomán. Fontos tényezője a globalizációnak a világproblémák megjelenése is. A globalizációs folyamat centruma a gazdaság, de elősegítésében vagy akadályozásában az államok gazdaságpolitikája jelentős szerepet játszik. Az államok vállalják ugyanis, hogy lemondanak gazdaságuk lényeges területeinek ellenőrzéséről, és liberalizálják kereskedelempolitikájukat.

A gazdaság globalizálódásának folyamatai szoros kölcsönhatásban fejlődnek a politikai globalizálódással, amelyik a nemzeti államok szerepének, a nemzeti szuverenitás érvényesíthetőségének és érvényesítésének módosulása. A politikai globalizáció jelentős mértékben az államok kölcsönös kötelezettség vállalása alapján a nemzetközileg közösen meghatározott szabályok, magatartási normák szerepét növeli, és korlátozza cselekvési szabadságukat. A gazdasági globalizálódás függ tehát az államok politikai hajlandóságától a liberalizálásra és a deregulációra, valamint hatalmi helyzetüktől is érdekeik érvényesítése érdekében.

A gazdasági és politikai globalizálódás oka és következménye is az univerzálódás, a nemzeti intézmények és szabályozók növekvő hasonulása, valamint a jogok és politikai döntések konvergálódása a politikai rendszer működése szempontjából lényeges területeken. A globalizálódás következményei kifejezésre jutnak az államok kölcsönös függőségének erősödésében, egymásra hatásuk intenzitásának növekedésében, a világ valamennyi országát érintő u.n. globális problémák kialakulásában, mint például a globális természeti erőforrások és természeti környezet gondjai, amelyek csak közösen kezelhetők.⁵

II. A multilaterális szervezetek fontossága

Igen jelentős szerepet játszottak és játszanak a globalizáció folyamatában a nemzetközi, államközi multilaterális szervezetek. A multilateralizmus olyan intézményesített, szervezett együttműködési forma, amelyik az egyoldalú nyomással vagy kényszerrel (unilaterálisan) vagy kétoldalú (bilaterális) megállapodásokkal szemben három vagy ennél több ország kapcsolatait

⁵Mihály Simai: The Future of Global Governance. Managing Risks and Change in the International System. Washington D.C. 1994.USIP Press

általánosan elfogadott elvek és szabályok alapján hangolja össze. A multilaterális együttműködési szervezetekben résztvevő államok kapcsolataik meghatározott területét a kölcsönösség alapján, azonos módon kezelik, és ezek menedzselését az egyes államok helyett közösen fenntartott intézményekre bízzák. Az államok számának szaporodása és kölcsönhatásaik erősödése miatt rendkívül fontossá vált számos területen az államok együttélésének biztosíthatósága szempontjából a multilaterális nemzetközi szabályozás. A multilateralizmus bővülése sokoldalúan befolyásolja a nemzetközi jogrendszert és az államoknak, mint intézményeknek feladatait. A nemzetközi szervezetek hatása a globalizációs folyamatokra többirányú. Igyekeznek a globalizáció folyamatait áttekinthetőbbé, szervezettebbé tenni. Nemzetközi megállapodások, közösen kialakított magatartási szabályok, szabványok és normák segítségével csökkenteni kívánják a folyamatok alapvetően kaotikus jellegét. A versengő együttműködés menedzselésének feladata magában foglalja olyan mechanizmusok kialakítását, amelyek segítségével enyhíthetik a növekvő egyenlőtlenségek következményeit, valamelyest erősíthetik bolygónk gazdasági biztonságát, előmozdíthatják a globális problémák (környezet, népesedés, szegénység stb.) közös kezelését, s javíthatják a szegény országok lehetőségeit. A közös gondok közös menedzselésének fogalmára az angol nyelv a "global governance" kifejezést használja, amit a világ közös menedzseléseként lehetne magyarra fordítani. (A kormányzás erre túl erős kifejezés lenne.) A nemzetközi multilaterális szervezetek egy része globális. Ezek közé tartozik mindenképp az ENSZ „család”, amelyik a Világszervezet központi szerveit és szakosított intézményeit jelenti, beleértve az ENSZ-hez kapcsolódó Világbankot és a Nemzetközi Valutaalapot (IMF), valamint az ENSZ keretein kívül működő Kereskedelmi Világszervezetet (WTO).

A globalizáció erősíti a funkcionális és transznacionális kapcsolatokat és a sokoldalú együttműködési hálózatok kialakítását a világ gazdaság vállalati és államközi viszonyaiban. Ösztönzi bizonyos normák, szabályok, tevékenységek és intézmények hasonlósá válását különböző országokban és térségekben. Hozzájárul ugyanakkor a különbségek, a különbségek növekedéséhez is. A különbségek alapjait az érdekviszonyok, a méretek, a folyamatokból élvezett előnyök és a hátrányok egyenlőtlen megoszlása alkotják. Ezek, más, az identitáskeresés új törekvéseivel együtt erősítik az érdekek területi dimenzióit, a globalizáció technikai, gazdasági és funkcionális erőivel szemben. Sajátos lokalizációs és dezintegráló erőket szülnek, és esetenként erősítenek.

Ezek közé tartoznak a regionalizációs törekvések is, amelyek a XX. században már megerősödtek, s intenzitásuk valószínűleg a XXI. század belátható évtizedeiben sem csökken. Regionális szervezeteket a globális nemzetközi szervezetek keretében is alapítottak. Az egyes kontinenseken, az adott földrész államainak együttműködésben különleges szerepet játszanak az ENSZ regionális gazdasági bizottságai. Ezek feladata a földrész országai között gazdasági együttműködés, gazdasági integráció elősegítése, a termelés, a kereskedelem, az infrastruktúra és a pénzügyek területén, valamint a kapcsolatok fejlesztése világ más térségeivel. Öt regionális gazdasági bizottság működik: az ENSZ Afrikai Gazdasági Bizottsága (1958-ban alapították, s 52 tagja van.), az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (1947-ben hozták létre. Tagjainak száma 54. Az USA és Kanada, valamint a Szovjetunió utódállamai is tagjai.), az ENSZ Latin-amerikai és Karib-térségi Gazdasági Bizottsága (1948-ban alakult. 41 tagja és 6 társult tagja van), az ENSZ Ázsiai és Csendes-óceáni Gazdasági és Szociális Bizottsága (1948-ban alakult, 48 tagja és 10 társult tagja van.), az ENSZ Nyugat-ázsiai Gazdasági és Szociális Bizottsága (1973-ban alakult, s 13 tagja van). Az ENSZ szakosított intézményei közül néhány ugyancsak létrehozott regionális testületeket. Ezek azonban az adott szervezet részeiként segítik az adott területen (például egészségügy, mezőgazdaság és élelmezés) a regionális együttműködést.

A regionalizmus gyakorlatilag minden földrészen kialakult, épp úgy mint a globalizációs folyamat háttérben a sajátos eszmerendszerek is. A pán-európaizmus, a pán-afrikanizmus, pán-amerikanizmus vagy az arab egység fejlődése általában azt hirdetik, hogy az adott térség regionális egyesülése jótékony hatással lesz a földrész népeinek és az egész világnak a jövőjére. Konkrét tartalmuk függ a háttérükben álló politikai érdekektől és céloktól.

Hazánk gazdaságára a globalizációs folyamat hatása intenzívebben csak a rendszerváltás után bontakozhatott ki. Magyarországon a XXI. század elején a nemzetköziesedés, a globalizáció és a transznacionalizálódás folyamataiban meghatározó szerepet játszanak a transznacionális társaságok és bankok, a világgazdasági együttműködés multilaterális szervezetei. A felkészülést az Európai Unióban való tagságra megkönnyítette Magyarország intenzív részvétele a globális, multilaterális nemzetközi szervezetekben (például a Kereskedelmi Világszervezetben), és segíti a transznacionális társaságok szerepe is a magyar gazdaságban, amelyek közvetlenül befolyásolják az állam és a lakosság jövedelmeit, a

foglalkoztatottságot, és a műszaki fejlődést. A globalizáció és a regionalizálódás erőinek és tényezőinek egyidejű érvényesülése a világgazdaságban új sajátos kihívást jelent azonban Magyarország számára is, különösen annak következtében, hogy 2004. májusától hazánk formálisan is az EU, vagyis a legjelentősebb regionális integrációs szervezet tagja lesz.

Részben a világgazdaság térszerkezetének átalakulásával függ össze a regionális integrálódás és a globalizációs folyamat közötti viszony konfliktusossága, illetve harmonizálhatósága is. A globalizálódás és a regionalizálódás egyidejűleg mennek végbe. A regionális integrálódás lehet a globalizálódás lépcsőfoka is, de képezhet azzal szembenálló folyamatot. A világrendben, mint komplex rendszerben egyébként állandóan jelen van a globalizálódással, illetve a regionalizálódással szemben egy további tendencia is, a dezintegrálódás, vagyis nagyobb egységek szétesése is.

III. A globális transzformációk következményei

A globalizáció szoros kölcsönhatásban fejlődik a XX. század utolsó szakaszára és a XXI. század első évtizedeire jellemző nagy transzformációkkal. Ezek történelmileg szinte példa nélküli egybeesése bizonytalanná, áttekinthetlenebbé és konfliktusosabbá tették a világfejlődést minden állam számára. Különlegesen nehéz feltételek alakultak ki a fejlődő és a volt szocialista államok többsége számára.

1. Véget ért a világbirodalmak csaknem fél évezredes korszaka. Romjaikon több mint 120 új ország jött létre. Ezek döntő többsége szegény fejlődő ország.

- a.) Az országok száma közel 200 és tovább nőhet.
- b.) A birodalmak következményei közül néhány tovább él:
 - vétójog az ENSZ BT-ben;
 - speciális kapcsolatok a volt gyarmat és az anyaország között;
 - nyelv: angol, francia, spanyol, portugál.
- c.) A nemzetközi kapcsolatok hatása a gazdasági felemelkedésre a világgazdaság egyik alapvető kérdése lett, s a XXI. században is az marad.

2. Helyre állt a világkapitalizmus egysége. A piaci rendszer jövőjével kapcsolatos problémákat a „létező szocialista rendszerek” összeomlása utáni

szakaszban elsőként 1991-ben II János Pál pápa a Centesimus Annus című enciklikájában vetette fel. A pápai enciklika azt emelte ki, hogy a kommunizmus összeomlott ugyan, de a világ egyetlen olyan problémája sem oldódott meg, amelyik a kommunizmus megjelenésében szerepet játszott. Felhívta a figyelmet annak súlyos veszélyeire, ha a legrosszabb kereskedelmi kapitalizmus értékrendje válik a jövő cselekvés fő ösztönzőjévé.⁶ Érdekes módon, a pápai enciklikához sok tekintetben hasonló következtetésekre jutott a liberális piacgazdaság egyik aktív szereplője Soros György is. "A globális kapitalizmus válsága"⁷ című, 1998-ban megjelent könyvében, amelyik az életrajz, a politikai filozófia és a gazdasági elemzés érdekes vegyülete, a piaci fundamentalizmust kegyetlen, megfélemezhető ragadozóként jellemzi. Ugyanakkor a válságokat azzal magyarázza, hogy eltávolodtak a szabadpiaci elvektől, vagyis rövidlejáratú eszközökkel igyekeznek hosszú távú gazdaságpolitikai hibákat ellensúlyozni, kivédeni. Soros a jövőt illetően lényegében optimista, mert szerinte a kapitalizmus rendkívül alkalmazkodó képesnek bizonyult, s alkalmazkodási mechanizmusa ma újabb váltást diktál, új társadalmi szerződést követel. Lényeges kérdés az, hogy lehetséges-e emberarcú kapitalizmus a XXI. században?

3. Új hatalmi struktúra alakult ki. Hatalmi hierarchia élén az USA. Lényeges és új kérdés a nemzetközi hatalmi viszonyok szemszögéből az is, hogy az Európai Unió mennyiben tekinthető önálló hatalmi tényezőnek, amelyik összehasonlítható például az USA-val, Japánnal vagy más országokkal? Az EU 1992 óta nemcsak statisztikai egység. A 8 billió dollár körüli GDP-t koncentráló nemzeti piacok egyre inkább ténylegesen is egységet alkotnak. A statisztikai adatok egyértelműen az USA tartósan jelentős súlyát és szerepét tükrözik a világgazdaságban. Az EU hatalmi státusza formálódik. A fejlődő világban is jelentős hatalmi differenciálódás ment végbe, s e térségben új atomhatalmak jöttek létre.

⁶ A pápai enciklika lényegében a második vatikáni zsinat dokumentumaira és határozataira épült. Ezek összefoglalása, "Az egyház és a modern világ" tíz fontos követelményt fogalmazott meg: az emberi testvériség, az egyház felkészítése a tudományos és technikai forradalom vívmányaira, a nagyobb társadalmi felelősség, a világi hívők autonómiája polgári ügyekben, az öntudat szabadságának vallási elmélyítése, az embernek élveznie kell a gazdasági fejlődés gyümölcseit, a közügyekért való közös felelősség, a magánvállalkozás primátusa az egyének és csoportok kezdeményezési lehetőségei az államszervezetben, az alapkérdés a társadalomban: " Istennel vagy Isten ellen". (Documents of Vatican II. Guild-America-Association Press –edition.1965 , pp. 199- 300 New York)

⁷ George Soros: The Crisis of Global Capitalism, Little Brown and Company, London, 1998.

4. Változnak a demográfiai viszonyok. A fejlett országokban egyre inkább az elöregedés válik alapvető problémává. Csökken a munkaképes korúak aránya és nőnek a szociális terhek. Világméretben nem robbant fel a „népesedési bomba”. (Így jellemezték sokan a túlnépesedés veszélyét a XX. század hatvanas éveiben, s az atombombához hasonló veszélynek tekintették.) A világ tulajdonképpen egy olyan népesedési ciklus utolsó szakaszába jutott, amelyik a mai fejlett országokban, a XVIII. században kezdődött. A ciklus első fázisa a fejlett államokban a XX. század elejére hanyatló szakaszba jutott, s a XX. század végén a fejlődő országokban is elérte csúcspontját. A népesség növekedése a fejlődő országokban lassul, ennek ellenére 2000-2050 között a gyermekek 95 %-a szegény országban születik. Ennek nyomán sajátos népesedési polarizáció megy végbe. 10 országban él majd a világ népességének csaknem 60 százaléka 2050-re. Ennek hatása egyrészt a foglalkoztatottság terén érződik. A fejlődő világban a korfa a munkaképes korúakra vonatkozóan kiszélesedik. A munkanélküliség e térségben egyidejűleg gazdasági és demográfiai vonatkozású. Ennek hatására is nő a migrációs nyomás a fejlődő világban.

5. Urbanizálódik a világ. A föld lakóinak több mint kétharmada városlakó lesz 2025 körül, s a városokban élők aránya tovább nő. A fejlődő világ mega-városai a XXI. században különlegesen nehéz problémákat koncentrálnak. A falusi szegénység „urbanizálódik” Koncentrálnak a bűnözés, a prostitúció, és a környezeti problémák is nőnek. A városi életnek vannak pozitív hatásai is: jobb egészségügy, oktatás, nők emancipációja.

6. Új technikai korszak kibontakozása folyik, amelyet sokan a tudásalapú társadalom jelzővel illetnek. Ebben a folyamatban a fejlődő országok helyzete különösen nehéz, hiszen a globális K+F kapacitások 90 %-a fejlett országokban összpontosul. Különösen jelentős probléma a digitális szakadék.

7. A világon példátlan egyenlőtlenségek alakultak ki országok között és államokon belül. Miközben a fejlett ipari országok között bizonyos konvergálódás ment végbe az egy lakosra számított GDP terén, a jövedelem elosztási viszonyok azonban több dimenzióban is egyenlőtlenebbé váltak. Számottevően nőttek a világgazdaságban az államok közötti fejlettségi szintkülönbségek, és az államok keretei között is az egyenlőtlenségek. Soha nem voltak ilyen hatalmas különbségek és szakadékok államok között a méreteket, a jövedelem és vagyonmegoszlás, a gazdaság a tudomány és a technika fejlettségét illetően. Gazdaságtörténészek számításai szerint a

jövedelmek különbsége a leggazdagabb és legszegényebb ország között évszázadok óta nő. Legszegényebb és leggazdagabb ország átlagjövedelmének aránya: 1820-ban 3:1, 1913-ban 35:1, 1950-ben 44:1, 1973-ban 72:1, és 2002-ben 82:1.

Az egyenlőtlenségek növekedésének egyik kegyetlen kifejeződése a tömegnyomor. A XXI. század elejére a súlyos globális problémák mellett lényeges kihívásként maradt a szegénység, annak ellenére, hogy egyes országokban nem jelentéktelen eredmények születtek a nyomor legrosszabb formáinak mérséklésében. A világ több térségében, például a rendszerváltó országokban nőtt is a szegények száma és aránya. A világ lakóinak több mint fele kevesebb, mint napi két dollárból él. Több mint 1,2 milliárd embernek napi átlagos jövedelme 1 dollárnál kevesebb. Globális méretekben, a fejlett államokban élő egymilliárd embernek jut a földön realizált jövedelmek 60 %-a, s 3,5 milliárdnak a jövedelmek 20 %-a. A hatalmas méreteket öltő nyomor lehetetlenné teszi minden más probléma megoldását, illetve enyhítését is.⁸ A nyomorúságban élő országokban a fegyveres konfliktusok valószínűsége is nagyobb.

Az egyenlőtlenségek növekedésének egyik forrása a tulajdonviszonyok alakulása. A XX. század második felében radikálisan megváltoztak a rendszerben a tulajdonviszonyok. Nőtt a gazdagok száma. A világon a XXI. század elején 7,2 millió ember él, akinek vagyona 1 millió dollár felett van. Ezek ellenőrzik a világ tőkéjének egyharmadát, összesen kb. 88 billió (nyolcvannyolcezer milliárd) dollárt. A dollár-milliárdosok száma 425, s közülük 274 él az Egyesült Államokban.⁹

A „Világvagyon Jelentés” szerzői szerint 1986-2000 között a milliomosok száma Ázsiában 600 százalékkal, Európában 410 százalékkal, Észak-Amerikában 300 százalékkal, a Közel-Keleten 210 százalékkal, Latin-Amerikában 220 százalékkal és Afrikában 190 százalékkal nőtt. Megoszlásuk a következő volt a kontinensek között¹⁰:

Észak-Amerika	32,7 %
Európa	26,8 %
Ázsia	18,2%

⁸ Kofi A. Annan, az ENSZ főtitkára: 'Mi a népek' – az ENSZ szerepe a 21. században (Kiadta a Magyar ENSZ Társaság, 2000). P. 19

⁹ The Economist, June 16, 2001.

¹⁰ World Wealth Report: MerrillLynch/ Cap Gemini Ernst and Young. New York. 2001.

Latin-Amerika	12,3%
Közel-Kelet	4,8 %
Afrika	1,9%

A világ milliomosainak és milliárdosainak túlnyomó többsége aktív üzletember maga is. A milliomosok és milliárdosok egyik nagy „gondja” vagyoniuk menedzselése. Ez nemcsak a befektetések jellegére és szerkezetére vonatkozik, hanem arra is, hogy miképpen tudják adóikat minimálisra csökkenteni.

8. Jelentős átalakulás ment végbe a vállalati szférában. A transznacionális társaságok világgazdasági fontossága tovább nő. 63000 transznacionális társaság több mint 800 ezer leányvállalata 178 országban a világ GDP felének megfelelő üzleti forgalmat bonyolít. A világkereskedelem 40 %-a e társaságok keretében folyik. A külföldi vállalataik termelési értéke a világexport kétszerese.

9. Környezeti problémák sokasodása. A XX. század során a természeti környezet hatalmas átalakulást okozó hatásoknak volt kitéve. A föld népessége megnégyszereződött, a világtermelés nyolcszorosára emelkedett.¹¹ Szükségessé vált ezért annak világos megfogalmazása, hogy mi nem tekinthető fenntartható fejlődésnek. A fenntarthatóság koncepciója előtérbe tolta az eddigi fejlődési modellek sokoldalú kritikáját, amelyért jelentős mértékben a profitérdekek és a piaci feltételek voltak felelősek.. A feltételezések szerint az emberiség társadalmi-gazdasági tevékenységének hatása a bioszférára elkerülhetetlenül tovább nő. A világ lakosságának 2050-ig előre jelzett mintegy 50 %-os növekedésének következményei, a településrendszer átalakulása, a trópusi erdők irtása még intenzívebbé teszik a föld éghajlati viszonyainak, arculatának átalakítását, és növekvő mértékben járulnak hozzá a környezet szennyezéséhez, a természeti erőforrások szűküléséhez. A világ agrárszektorának, erdő és halgazdaságának teljesítőképessége meghatározó módon függ az ökológiai rendszer fenntarthatóságától. Jelentős hatással van ennek folyamata a népesség egészségügyi viszonyaira is. Különösen lényeges problémává válhat a világ édesvíz készleteinek növekvő szűkössége. A becslések szerint 2025-re a világ akkori 8 milliárdra becsülhető népességének 35 %-át fenyegeti vízhiány. Az ökológiai szempontból fenntartható fejlődés alakulásában két kérdéskör különösen fontossá válik. Az egyik az, hogy a gazdálkodó

¹¹ Kofi A. Annan, az ENSZ főtitkára: 'Mi a népek' – az ENSZ szerepe a 21. században (Kiadta a Magyar ENSZ Társaság, 2000). P. 9

szervezetek, a vállalatok, illetve az egyének mennyire lesznek képesek a jövőben, a múlthoz hasonlóan áthárítani környezetromboló tevékenységük költségeit a társadalomra. Ha ezt nem tudják megtenni, folyó gazdálkodásuk, életvitelük költségei növekednek, mert azokat nem lehet többé externalizálni. A fenntartható fejlődés másik alapkérdése a generációk közötti felelősség társadalmi-gazdasági értelmezése és realizálhatósága. A fentiekén kívül igen lényeges feladat a társadalomtudományok számára a gazdasági növekedés hatékonyságának átértelmezése, új mutatórendszer kialakítása, a társadalom és a természet kapcsolatrendszerének komplex és a gyakorlati cselekvés, a vállalatok és az állami gazdaságpolitikák szemszögéből is hasznosítható értelmezése.

10. Új típusú háborús konfliktusok robbantak ki, és folytatódnak. A XX. század anélkül zárult, hogy meg tudta volna szabadítani az emberiséget a fegyveres erőszaktól. A XX. század során, becslések szerint csaknem 170 millió ember halt meg háborúk és tömeges népirtások következtében. A háborús áldozatok száma mintegy 35 millióra tehető. Ezek közül csupán a második világháború óta ötmillió ember halt meg a kis háborúk katonái vagy áldozataiként¹². A XXI. század katonai biztonsági környezetét új, politikai, gazdasági, technikai, társadalmi és kulturális tényezők formálják, amelyek az elmúlt 20-25 évben, illetve a hidegháború befejezése után alakultak ki. Az államok közötti háborúk veszélyei nem tűntek el a nemzetközi rendszerből. Egyes elemzők a XXI. század harmincas éveire számítanak olyan globális változásokra, amelyek jelentős konfliktushelyzetet alakíthatnak ki az akkori időszak vezető hatalmai között. A beláthatóbb jövőben a hagyományos ellenfelek közti konfliktusok (például India és Pakisztán), a törekvések a regionális befolyás fenntartására vagy kiterjesztésére (például Oroszország vagy Kína) rosszul kalkulált külpolitikai lépések következményei az államközi kapcsolatokban eredményezhetnek államok közötti konfliktusokat. Ezeknél azonban sokkal nagyobbak és közvetlenebbek az államok keretei közötti konfliktusok veszélyei, amelyek adott esetben nemzetközivé szélesedhetnek. Ezek hátterében etnikai, vallási ellentétek, szeparatista törekvések állhatnak. Az etnikai konfliktusok jellegét, okait és következményeit, mint ezt például a Balkán példája is bizonyítja, súlyos hiba lenne egysíkúan kezelni. Az antropológiai, kulturális, társadalmi és gazdasági problémák valamint a

¹² Holsti, J.K. Peace and War: Armed Conflicts and International Order 1648-1989. Cambridge University Press, Cambridge 1991, Ake, Claude: Why Humanitarian Emergencies Occur. UNU/WIDER, Research for Action 31.1997. : 'Mi a népek' – az ENSZ szerepe a 21. században (Kiadta a Magyar ENSZ Társaság, 2000).

nemzetközi hatások szerepének és kölcsönhatásainak elemzése nélkül a legtöbb esetben lehetetlen a tényleges viszonyok megértése és a problémák kezelése. Külön önálló tényezőkört képvisel a konfliktusok szembenálló politikai elitjének magatartása, amelyet ritkán vizsgálnak. A nemzetközi szervezetek keretében nem fordítottak az eddigiekben kellő figyelmet az etnikai problémák és a kollektív biztonsági tényezők tényleges összefüggéseire. Az ENSZ Egyetem kutatásai arra utalnak, hogy a világon mintegy 5000 olyan etnikai csoport létezik, amelyik a Világszervezet alapokmánya alapján jogot formálhat nemzeti önrendelkezésre. 1992 óta 103 háború. Két nagyobb - öbölháború és a jelenlegi Irakkal kapcsolatos.

IV. A Millenniumi Nyilatkozat¹³: a célok és a közös feladatok

Az ENSZ Millenniumi Nyilatkozata, amelyet a „millenniumi közgyűlés” fogadott el, részben reagálás az új feltételekre. Figyelembe veszi természetesen az ENSZ mandátumát és lehetőségeit. A célok a 90-es években formálódtak, jelentős mértékben az ENSZ stratégiai világkonferenciáin. A program ötvözi a „fejlesztési évtizedek” céljait is.

A jövőorientált program társadalmi céljai 2015-ig terjednek, s a világ legsúlyosabb problémáit kívánják enyhíteni. A program fő céljait az alábbiakban foglalom össze:

- A.) A szegénység és az éhség radikális csökkentése. Felére csökkenteni a legszegényebbek és az éhezők számát.
- B.) Általánossá tenni az alapfokú oktatást. Elérni azt, hogy a lányok és a fiúk elvégezzék ezt a szintet.
- C.) Előmozdítani a nők egyenlőségét és képzettségüket növelni.
- D.) Csökkenteni a gyermekhalandóságot. Az öt éven aluliak halandóságát kétharmaddal csökkenteni.
- E.) Javítani a szülő nők egészségi viszonyait, a gyermekágyi halálozást kétharmaddal csökkenteni.
- F.) Harcolni az AIDS, a malária és más betegségek ellen.
- G.) Előre lépni a fenntartható környezeti fejlődés terén: integrálni a környezeti és a gazdaságpolitikát.
felére csökkenteni a tiszta vízhez nem jutók arányát, radikálisan javítani 100 millió nyomortelepen élő ember helyzetét.

¹³ ENSZ Millenniumi Nyilatkozat (Kiadta a Magyar ENSZ Társaság, 2000)

H.) Globális partneri viszony a fejlődés érdekében.

Növelni a fejlesztési támogatást.

Elősegíteni a bejutást a piacokra.

Kezelhetővé tenni az adósságot.

A fenti célok tekintetében egyetértés alakult ki az államok között. Sokkal nehezebb azonban a válaszadás azokra a kérdésekre, hogy a fentieket hogyan, mely államok hozzájárulásával kívánják megvalósítani, s hogy mindez mennyibe kerül?

A feladatok egy részét természetesen a fejlődő országoknak kell megvalósítani saját erőből. Ehhez a gazdaság fejlesztésére, helyes, áttekinthető kormányzásra, a korrupció visszaszorítására, igazságosabb jövedelemelosztásra és a , szociális szolgáltatások jelentős bővítésére lenne szükség. Megvalósíthatatlanok azonban a célok a. nemzetközi támogatás jelentős bővítése nélkül.

A Világbank közgazdászai kiszámították, hogy a fenti célok megvalósítása mennyibe kerülne a fejlődő országoknak. A számítások szerint a szegénység csökkentéséhez a jelenleginél évi 54-62 milliárd dollárral többet, oktatási célokra 10-30 milliárd dollárral többet, az egészségügy fejlesztésére 20-25 milliárd dollárral többet, környezeti projektekre évi 6-21 milliárd dollárral többet kellene költeni. Ez összesen évi 100-140 milliárd dollár többletkiadást jelentene. Ennek egy része belső felhalmozás növeléséből lenne megvalósítható az elképzelések szerint, de több mint feléhez külső források kellene. A jelenlegi fejlesztési segítyt meg kellene duplázni.

A Millenniumi Nyilatkozat megvalósításában különlegesen fontos feladatok hárulnak az európai országokra és az Európai Unióra. Az ENSZ különböző regionális szervezetekkel működik együtt. A regionális együttműködés a XXI. század elején a legfejlettebb Európában. Európa államai ugyanakkor fontos tényezői a globálisan integrálódó világgazdaságnak is. Szerepük e téren is hosszú fejlődésre épül. Az európai kapitalista rendszer már korai szakaszában is nemzetközi forradalmasító gazdasági erő volt. Gyarmatosító hatalmai sikeresen küzdöttek le a kontinensek közötti távolságokat, törték át az elzárkózás falait, s már évszázadokkal ezelőtt megkezdték globális rendszer kiépítését. Kedvező földrajzi, történelmi és társadalmi tényezők egész sorának köszönhető, hogy a kontinensek közül Európa államai bizonyultak képesnek világot átfogó modern birodalmak kiépítésére. A XX. században a világbirodalmak korszaka véget ért. A második világháborút

követően kialakult világrend alapjait lerakó gazdasági intézmények már elsősorban amerikai kezdeményezésre jöttek létre, és azok működésében az USA központi szerepet vállalt. Az Európai Közösségek sem jöhettek volna létre az ennek nyomán kibontakozott pozitív változások nélkül, amelyek új intézményi alapokra helyezték az első világháború nyomán szétesett világ gazdaságot. Az 1960-as évektől kezdve Európa szerepe ismét jelentősebbé vált a világ gazdaság fejlődésének és reintegrálódásának folyamatában

Az EU-nak, mint gazdasági hatalmi tényezőnek, mint a nemzetközi viszonyok egyik tényleges fő szereplőjének globális jelentőségét azonban nem könnyű meghatározni. Azok a megközelítések, amelyek az államok egyszerű összeadására építve jellemzik az EU globális fontosságát, szükségképp csak a passzív tényezőket jelzik. A hatalmi viszonyok rendszerében játszott tényleges szerep csak a hatalmi tényezők kollektív mobilizálhatóságának fényében fogalmazható meg reálisan. A statisztikai halmazok még nem mobilizálható szereplők. Az önálló nemzetközi szereplői status főbb tényezői a következőkben foglalhatók össze: a.) felhatalmazás az adott szervezet működését minden lényeges területen meghatározó értékek és alapelvek kialakítására; b.) a képesség a politikai prioritások meghatározására, összehangolt, közös politika és gazdaságpolitika megfogalmazására és érvényesítésére, az ehhez szükséges eszközök segítségével; c.) a képesség a nemzetközi rendszer más szereplőivel szembeni fellépésre mindazon területeken, ahol azok is képesek erre; d.) tevékenységének, működésének belső és nemzetközi legitimitásának. További feltétele az önálló nemzetközi szereplő statusnak az EU szintű érdekek meglétével, és ezek kollektív érvényesíthetőségével kapcsolatos. Bizonyos területeken ilyen érdekek egyértelműen megfogalmazhatók, s az EU különösen az EURO bevezetése nyomán igen jelentős eszközökkel is rendelkezik majd ezek érvényesítésére a nemzetközi gazdasági kapcsolatrendszer egyik igen fontos területén. Alapvető fontosságú az EU jelenléte már ma is a globális kereskedelempolitika alakítása terén, ahol ugyancsak világosan kikristályosodtak közös érdekek. Ez a terület azonban azt is jelzi, hogy ezek megfogalmazása továbbra is csak bonyolult egyeztetési, harmonizálási folyamatok révén lehetséges. Az EU szerepét és fellépését a globális rendszerben a fentiekől nem lehet elvonatkoztatni.

Az EU felhatalmazása sok területen ma még korlátozott, de általában növekvő. Egyre több területen folytathatja a nemzetközi viszonyok más

szereplőivel egyenrangú alapon tárgyalásokat, a ratifikálás nyomán köthet kötelező erejű megállapodásokat, s tagjainak felhatalmazása alapján rendelkezik az eszközökkel is ahhoz, hogy azokat kikényszerítse. A szándékokat illetően, az "Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union" című dokumentumában az Európai Bizottság számos lényeges célkitűzést fogalmaz meg az EU globális szerepével kapcsolatban. "Az Uniónak növelnie kell befolyását a világpolitikában, olyan értékek előmozdításában, mint a béke, a biztonság, a demokrácia, az emberi jogok, segítség a legkevésbé fejlett országoknak. Meg kell védelmeznie társadalmi modelljét, és biztosítania kell jelenlétét a világpiacon. Meg kell akadályoznia a környezet károsodását, és biztosítania kell a fenntartható fejlődést az erőforrások optimális felhasználásával. A közös akciók az EU számára növekvő mértékben szükségesek, ha érdekeit meg akarja védelmezni, ha élvezni akarja a globalizációból eredő előnyöket, és sikeresen akarja kivédeni hátrányait. Európától partnere elvárják, hogy teljes egészében érvényesítse összes felelősségét.¹⁴ Az EU-nak, mint intézményrendszernek szerepe a globális viszonyok hálózatában számos lényeges területen nőtt, ami azonban nem mindenütt járt együtt Európa fontosságának, versenyképességének erősödésével, globális pozíciójának javulásával. A tagállamok között sincs teljes egyetértés abban, hogy milyen hatalmat adjanak az Uniónak a globális rendszerben. A XXI. század elején még nem fogalmazható meg határozottan az, hogy kialakul-e valamilyen Európai Föderáció, Konföderáció vagy az USA-hoz hasonló Európai Egyesült Államok, mint önálló hatalmi tényező. A bővítés és a tagállamok egymás közötti kapcsolatainak mélyülése is éles globális versenyben formálódik..

Az Európai Unió mint közösség és a tagállamok egyénileg is támogatták a nemzetközi konferenciákon és az ENSZ Közgyűlésen a Millenniumi Nyilatkozat céljait. Tényleges hozzájárulásuk a globális partneri viszony kialakításához ugyancsak jelentős.

Az iraki háború időszakában, amelyik az ENSZ szemszögéből is jelentős globális kihívást képviselt, különösen fontos volt az EU által biztosított támogatás. Lényeges kérdés, hogy azok a megrázkódtatások, amelyek a Világszervezetet érték, milyen hatással lesznek a Millenniumi Nyilatkozat általános és specifikus céljainak megvalósítására.

Hazánkban az eddigiekben kevés visszhangra találtak a Millenniumi Nyilatkozat céljai. A Magyar ENSZ Társaság az egyetlen civil szervezet,

¹⁴ Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union, Volume 1. Strassbourg, DOC 97.6

amelyik a millenniumi közgyűlést és az elfogadott határozatokat ismertette. A 2002-es választások során megküldte a magyarra fordított és általa publikált dokumentumokat a politikai pártoknak, s arra kérte őket, hogy választási propagandájukban vegyék azokat figyelembe. Sajnos egyetlen párt esetében sem került erre sor. Tudomásul kell venni azonban, hogy hazánknak, mint az EU jövő tagállamának aktív részt kell vállalnia azokból a kötelezettségekből, amelyet az Unió vállalt. Ezért is lényeges, hogy a kormány, a politikai szervezetek és a közvélemény ismerjék a célokat, s megteremtsék a magyar közreműködés feltételeit.

Bakonyiné Bárány Ibolya¹⁵: Az Európai Unió fejlesztési együttműködési politikája a magyar segélypolitika kialakításának szemszögéből

Bevezetés

Az Európai Unióba való belépéssel Magyarország egy csaknem fél évszázados múltra visszatekintő, a világ valamennyi térségét érintő, a fejlesztési együttműködés területén komplex célkitűzési, végrehajtó, finanszírozó és ellenőrzési mechanizmust működtető közösségnek válik tagjává.

Az Európai Unió a nemzetközi gazdasági együttműködés egyik meghatározó tömörülése. A csatlakozást követően 25 tagállammal és csaknem fél milliárd lakossal az EU nemzetközi súlya tovább nő.

Az Európai Unió segélypolitikája földrajzilag is óriási térségeket fog át, több mint 150 országra terjed ki.

Az EU és tagállamai nemzetközi fejlesztési együttműködésre 2000. évben 25 milliárd dollárt fordítottak, s így a világ teljes ráfordításának, 45 milliárd dollárnak több mint a felét szolgáltatták. Ezáltal a donorközösség legnagyobb részarányt képviselő tagjává váltak, megelőzve Japánt és az Egyesült Államokat is.

Az EU (illetve elődje az EK) - fejlődő világgal való – fejlesztési együttműködésének története jól mutatja azt a tényt, hogy az egyes nemzeti kormányok érdekei esetenként eltérnek egymás vagy a közösség célkitűzéseitől. Ma is jelentősen hatnak a korábbi gyarmatokkal rendelkező országok, vagy egy-egy konkrét szektorban különösen nagy nemzeti lobbyval (például agrárgazdaság, halászat) rendelkező csoportok törekvései, az adott relációs politika lényeges befolyásolására. Ehhez járulnak még a meglévő jelentős különbségek a tagországok politikai-gazdasági erejét, pozícióját, szektorális kapacitását, humán erőforrásait stb. illetően.

¹⁵ Bakonyiné Bárány Ibolya a HUN-IDA kht. igazgatója

Az Unió kibővülésével újabb, a közösségitől jelentősen eltérő hagyományokkal, sajátos nemzeti érdekekkel és prioritásokkal rendelkező országok lépnek be a rendszerbe. A belépő új tagországok nemzeti segélypolitikájukat nagyon megfontoltan kell felépíteniük. Egyfelől nyilvánvalóan törekedni kell a közösségi irányelveknek és gyakorlatnak való megfelelésre. Más tekintetben, bilaterális kapcsolataik kialakítása terén, ahol jelentős szabadsággal rendelkeznek, fontos, hogy az EU, továbbá a nemzetközi donor közösség globális törekvéseit összhangba hozzák saját nemzeti érdekeikkel.

A címben jelölt témakörben a tanulmány három területet kapcsol össze.

Ismerteti az Európai Közösség, majd az Európai Unió nemzetközi fejlesztési együttműködésének rövid történetét és lényeges tanulságait, valamint az EU jelenlegi átfogó fejlesztési programjait az egyes régiókban. Végezetül pedig keresi a kialakítás alatt lévő magyar nemzeti fejlesztési együttműködési program lehetséges csatlakozási pontjait.

I. Az EU fejlesztési, támogatási együttműködésének rövid története

Az EU (illetve elődje az EK) fejlődő országokhoz fűződő támogatási rendszerének és fejlesztési együttműködésének hiteles és mérvadó történetét, tanulságait legjobban az un. ACP¹⁶ országokon keresztül lehet megvizsgálni, mert ezzel a csoporttal alakult ki a legrégebbi, egészen a Római Szerződésig visszanyúló és mind a mai napig fennálló legsokrétűbb együttműködés. Az Európai Unió segélypolitikájának igazi fejlődéstörténetét, az "uniós" gondolkodást, szellemet, a mai napig is érvényes tanulságokat és tapasztalatokat éppen e reláció elemzése során lehet legjobban megismerni.

Az ACP (African, Caribbean and Pacific) együttműködés kezdeti szakasza (1957–1969)¹⁷: Római Szerződés – Yaoundéi I-II. szerződések.

Az 1957-ben aláírt Római Szerződés 131. § és 132. §-a rendelkezik első ízben a Közösség egyes alapító tagjainak néhány Európán kívüli területhez

¹⁶ African, Caribbean and Pacific Countries

¹⁷ The Cotonou Agreement- Cooperation before Lomé

http://www.europa.eu.int/comm/development/cotonou/before_lome_en.htm

való „különleges” kapcsolatáról. Ezeket a területeket a Szerződés társult (associated) területnek nevezi. 1963-ban, majd 1969-ben kerültek aláírásra az úgynevezett Yaoundéi I. és II. szerződések ugyancsak fenti partneri kör között, amelyek az egykori francia- és belga afrikai gyarmati országok számára biztosítottak kereskedelmi és pénzügyi kedvezményeket valamint műszaki segítségnyújtást, főként infrastrukturális fejlesztések területén.

Az ACP segélypolitika második szakasza (1973-2000)¹⁸: Loméi I. – Loméi IV. szerződések

1973-ban az Egyesült Királyság Európai Közösségbe történő belépésével további 20 afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni terület csatlakozott az egyezmény-rendszerhez. Az úgynevezett 1975-ben aláírt Loméi I. egyezményt 9 Európai Közösségbeli ország írta alá, 46 tengerentúli korábbi gyarmati területtel. A Loméi egyezmények évtizedeken át modellként szerepeltek az észak-déli együttműködésben. Az egyezménybe tömörült fejlődő országok blokkot képeztek, amely megfelelő ellensúlyt képviselt az EK országok csoportjával szemben, és a politikai és gazdasági párbeszéd szereplőinek egyenjogúságát deklarálta. A kedvezményezett oldal részt vett a segélyelosztás meghatározásában.

Valamennyi Loméi egyezmény legfontosabb jellemzője a kereskedelmi preferenciák és a fejlesztési támogatások összekapcsolása egyetlen szerződés keretében.

A kereskedelmi együttműködés lényeges elemei a preferenciák és a kereskedelmi protokollok:

- A különféle - nem viszonyossági alapon működő – preferencia típusok együttes hatására 1975. után az ACP országok exporttermékeinek döntő hányada (a fegyverek kivételével) gyakorlatilag korlátozás nélkül került az EU piacára
- A rendszer fontos részei, az un. kereskedelmi protokollok (banán, rizs, rum és borjú-marhahús protokoll).

Ezen megállapodások - egy-egy fejlődő ország számára létfontosságú - export termék EK-ba történő bevitelére különösen nagy kedvezményeket biztosítottak.

¹⁸ The Lomé Convention

http://www.europeeurope.eu.int/comm/development/cotonou/lome_history_en.htm

A makrogazdasági fejlesztési támogatások (infrastruktúra, közlekedés, oktatás stb.) mellett a Loméi egyezmények speciális elemei, az un. STABEX és SYSMIN rendszerek.

- A STABEX rendszer egyes ACP országok létfontosságú exportjának - főként agrártermékeknek és ruházati cikkeknek - adott évben bármely okból történő jelentős árbevétel kiesését kompenzálta.
- A SYSMIN rendszer a STABEX elvei szerint működött, de a bányászati export árbevétel kiesést volt hivatott kompenzálni.

Ezt a rendszert az 1979-ben aláírt Loméi II. egyezmény léptette életbe.

A Loméi II. egyezményt 1984-ben a Loméi III., majd 1990-ben az úgynevezett Lomé IV. egyezmény követte, ez utóbbi már 12 EK állam és 68 fejlődő ország között jött létre.

2000-ben került aláírásra az EU 15 tagországa és 77 ACP ország között a 20 év időtartamra kötött úgynevezett Cotonou¹⁹ egyezmény, amely átfogó módon újra szabályozza ennek a relációnak a fejlesztéspolitikáját. A Cotonou-egyezmény – a szükséges ratifikációk után – 2003. április 1-jén lépett hatályba.

A Cotonou-egyezmény által létrehozott komplex megújítás annak a már a Loméi III. majd a Loméi IV. egyezmény időszaka alatt elkezdődött átfogó revízióknak és bírálatnak az eredménye, amely egyértelműen rávilágított arra a tényre, hogy a korábbi csaknem négy évtized tapasztalatai nem kizárólag pozitívak.

Az ACP országok nemzetközi gazdasági és szociális „felemelkedése” néhány ország kivételével egyáltalán nem történt meg, sőt, lemaradásuk egyes esetekben még fokozódott is.

- A nem viszonyossági elven nyugvó kereskedelmi preferenciák hatása csalódást okoz. Az 1957. óta eltelt több mint négy évtized az ACP országok vonatkozásában nem hozott egyetemes gazdasági növekedést. Közülük 40 ország a legszegényebb, illetve a legeladósodottabb kategóriába tartozik. Néhány ország esetében - egyes karib-tengeri országoktól eltekintve - a termékkvóták és

¹⁹ The Cotonou Agreement at glance http://www.oneworld.or/ecdpm/encotonou/02_gb.htm

kedvezmények többnyire konzerváltak az egyoldalú, monopól terméktől való függőséget.

- A megfelelő, átfogó gazdasági szerkezetváltás és diverzifikálódás elmaradása miatt a jelenlegi EU-ba irányuló export 60 %-át továbbra is mintegy 10 exportcikk teszi ki.
- A világkereskedelemben való részesedés a fenti időszak alatt 3,4%-ról 1%-ra csökkent.
- A regionális gazdasági kapcsolatok fejletlenek. Az afrikai országok kereskedelmének csak mintegy 6%-át teszi ki az egymás között lebonyolított kereskedelem.
- Sok kedvezményezett ország esetében a kormányzati támogatás hiánya és a nem megfelelő intézményi kapacitás jelentős gondokat okoz.
- Nem eléggé összehangolt a nemzetközi elvek alkalmazása és az azt követő fellépés
- Az elvek közül ki kell emelni azt a már a Lomé -i IV. egyezmény által megfogalmazott feltételt, hogy a kedvezményezett fejlődő országtól meg kell vonni a kedvezményeket és a segítyt, amennyiben nem tesz eleget az emberi jogok tiszteletben tartásával kapcsolatos nemzetközi elvárásoknak, vagy a segélykereteket korruptan kezeli.
- Fenti negatívumok jelentősen hozzájárultak a nyugati országok közvéleményének a segélyezéssel szemben kialakult fenntartásaihoz, ellen-érzéseikhez és egyfajta „elfáradásnak” a kialakulásához.

A 20 éves időtartamra kötött Cotonou-egyezmény, amelynek végrehajtását az ACP-EU tagországok miniszteri értekezlete, mint illetékes testület évente tartott ülésén felülvizsgálja, biztosítja a hosszú távú tervezésből, a kiszámíthatóságból, és a szükséges időközi korrekciókból származó előnyöket. Az egyezmény 5 pillérré épül:

- Politikai összhang és párbeszéd, mint a segélypolitika nélkülözhetetlen eleme. (Béketeremtés, konfliktuskezelés, emberi

jogok, demokratikus elvek tiszteletben tartása, korrupció elleni harc).

- A civil társadalom, a privát szektor és a nem állami partnerek részvételének fontossága. (Minél sokrétűbb kapcsolatteremtés az EU és az ACP országok között).
- A szegénység csökkentése, mint kiemelt prioritás. Az egyezmény ezen új eleme az EU és ACP tagországok együttműködésében kulcskérdésnek tekinti a szegénység felszámolását.
- Kereskedelmi és fejlesztési politika összekapcsolása. A fejlesztési segélyek jelentős része a kedvezményezett ország gazdaságának több lábra állását, versenyképességének növelését, a nemzetközi gazdasági folyamatokba való beilleszkedését, és a piaci liberalizációra való felkészülését segíti. A WTO szabályozáshoz való közép-hosszútávú alkalmazkodás nemzetközi elvárásának kényszere is sürgeti ezeket a változásokat. Az egyezmény 8 éves időtartamra fenntartja az eddigi rendszert. Ez alatt az idő alatt kell elkészíteni az új kereskedelmi megállapodások koncepcióját, amelyeket 2008. január 1-jével léptetnek életbe. További 12 év átmeneti időszak után 2020-tól érvényesülnek az új kereskedelmi szabályok. A cukor és borjúprotokollok egyelőre életben maradnak, bár elkezdődik átértékelésük, továbbá lehetséges kiváltásuk módjának kidolgozása.
- Programozás és a pénzügyi mechanizmus reformja. A programozás egyedi, országra szabott hosszú távú koncepcióra épül. Súlyos negatívumok esetén, például korrupció, az adott projektet, vagy a teljes segélyprogramot leállítják.

Az új prioritásoknak köszönhetően több, igen alacsony egy főre eső GDP értékkel rendelkező ország a korábbinál több segélyhez jut. Ugyancsak fontos szerepet kapnak az EIB (European Investment Bank) által kezelt magángazdaságba irányuló kockázati tőke befektetések, amelyekhez a megfelelő gazdasági környezetet a segélyek révén alakítják ki.

II. Az Európai Unió aktuális nemzetközi fejlesztési együttműködési politikájának legfőbb elemei²⁰

Az Európai Unió, mint a nemzetközi donorközösség kiemelkedő szerepet játszó tagja, különös figyelmet fordít a nemzetközi donorpolitika aktuális prioritásait meghatározó az ENSZ millenniumi közgyűlése által 2000-ben elfogadott Millenniumi Nyilatkozat²¹ céljainak a közösségi politikába való szerves beillesztésébe. A Nyilatkozat az alábbi legégetőbb globális teendőket nevezi meg:

- A legnagyobb szegénységben élők számának felére csökkentése 2015-re, a világ valamennyi területén. Jelenleg a világ mintegy 6 milliárd főnyi lakosságának fele él napi kevesebb, mint 2 dollárból, és mintegy 1, 5 milliárd fő él napi 1 dollárból. Ez utóbbi tömeget nevezi a nemzetközi terminológia „extrém szegénységben” élőknek. A kör túlnyomó részben nőkből és gyermekekből áll, s ez újabb feladatok kijelölését teszi szükségessé.
- A teljes körű alapfokú iskolázottság elérése 2015-re a világ minden részén.
- A teljes körű alapfokú iskolázottságot mindkét nem képviselői számára azonos eséllyel kell biztosítani.
- Az AIDS által történő új fertőzések számának 25%-os csökkentése 2010-re a fiatal korosztály körében.
- Az iható minőségű vízellátás nélkül élők számának felére csökkentése 2015-re.
- Az 5 év alatti korosztály gyermekhalandóságának felére csökkentése 2015-re.
- A gyermekágyas anyák halandóságának 75%-kal való csökkentése, fogamzásgátló gyógyszerekhez, vagy ellátáshoz való biztos hozzáférés 2015-re.
- Nemzeti stratégiák kialakítása a környezet védelme, a természeti kincsek megőrzése és a veszteségek csökkentése érdekében 2015-ig.

Az EU úgy értékeli, hogy nemzetközi politikai és gazdasági pozíciójának megfelelően a világ valamennyi régiójában megfelelő súllyal a fejlesztési együttműködésben is szerepet kell vállaljon. Az Európa Unió megalakulását deklaráló Maastrichti (1992), majd Amsterdami (1997) egyezmények az

²⁰ Annual report 2001 on the EC development policy and the implementation of the external assistance

²¹ ENSZ Millenniumi Nyilatkozat (Kiadta a Magyar ENSZ Társaság, 2000)

Unió egyetemleges felelősségének tekintik a fejlesztési együttműködés területét, amely integráns része az *acquis communautaire*-nek (uniós elvárásoknak, követelményeknek).

Az Európai Unió segélypolitikája szerves egységet képez az Unió nemzetközi fellépését meghatározó

- külpolitikájával
- biztonságpolitikájával és
- kereskedelmi politikájával.

Az Európai Unió megalakulását rögzítő Maastrichti Egyezmény XVII. fejezet 130. szakasza, az ún. „koherencia szakasz” kimondja, hogy a közösségi politika alkalmazása egységes elvek alapján történik, s ez érvényes a fejlődő országokra irányuló politika alkalmazására is.

Az EU aktuális terminológiája a fejlesztési segélypolitika évtizedeinek tanulságaként a „négy c”-ként ismert legátfogóbb koncepcionális követelményrendszert fejezi ki:

- *Koherencia* (coherens), a koncepcionális prioritások minden részterületre érvényesek.
- *Koordináció* (coordination), a tagállamok és az Unió között állandó egyeztetés szükséges, hogy a nemzeti fellépések ne kerüljenek ellentétbe egymással, ahogyan ez az EU segélyezési történelme során sokszor előfordult.
- *Komplementaritás* (complementarity), a tagállamok egymást erősítve és kiegészítve, – ne párhuzamosan – fejtsék ki tevékenységüket.
- *Konzisztencia* (consistency): Az Unió kül- és biztonságpolitikája összhangban kell legyen a fejlesztési együttműködési politikával.

Az Európai Unió két fő segélyezési forrásból finanszírozza segélytevékenységét, amelyet kiegészít egy harmadik elem, egy kedvezményes hitelnyújtási program. Ezek a következők:

- az éves költségvetés
- az ún. EDF (European Development Fund) felhasználása, amely azonban kizárólag az ACP országok programját támogatja. Az egyes EDF keret-megállapodások 5 éves időszakot ölelnek fel
- EIB (European Investment Bank). Kedvezményes hiteleket nyújt, hasonló kondíciókkal, mint például a Világbankhoz tartozó IDA. Az

EIB a fentiekén kívül piaci kamatozású hitelkihelyezéseket is eszközöl olyan feltételekkel, amelyekkel az EU tud hitelhez jutni. Ezek a paraméterek az igénybe vevő ország számára még így is kedvezőek, hiszen az EU minősítése igen jó kondíciókat garantál. Az EIB által nyújtott hitelek aránya konstans módon a két mért időszakban 7-7 %.

A fejlesztési programok sokrétűen épülnek fel. Elsődlegesen érvényesül a regionális tagozódás. A regionális programok alapvetően egy-egy térség azonos múlttal és ebből eredően számos, közös, jellegzetes problémával küzdő országait fogják össze. Jelen anyag rövid össze-foglalót ad az egyes regionális csoportokról és a fő támogatási területekről.

A támogatás szakmai területei az EU valamennyi regionális programját érintik, de a prioritások régióként eltérőek. Az Unió jelenlegi fejlesztési politikája 6 fő szakmai prioritást határoz meg: 1.) kereskedelem és fejlesztés, 2.) regionális integráció és kooperáció, 3.) makrogazdaság és a szociális szféra javítása, 4.) közlekedés és szállítás fejlesztése, 5.) élelmiszerbiztonság és vidékfejlesztés, 6.) intézmény-fejlesztés

További csoportot képeznek az un. horizontális, több országot vagy akár több térséget érintő programok (emberi jogok, nemek egyenjogúsága, környezetvédelem konfliktus megelőzés és válságmenedzsment).

Speciális kategóriát képeznek a főként természeti katasztrófák, vagy polgári konfliktusok megelőzésére illetve kárenyhítésére szolgáló humanitárius segély-programok.

Valamennyi program elvi prioritásai tükrözik a már hivatkozott „Millenniumi Nyilatkozat” prioritásait és az EU közösségi politikájának szintén bemutatott egységes követelményeit.

Az Európai Unió 6 nagy regionális programja:

1. ACP²² országok csoportja. Ezen csoportba jelenleg 77 ország, továbbá 20 csatolt csendes-óceáni és karib-tengeri terület (OCT - Overseas

²² **ACP : Afrikai országok:** Dél-Afrika, Dzsibuti, Egyenlítői Guinea, Eritrea, Etiópia, Gabon, Gambia, Ghána, Guinea, Guinea-Bissau, Kenya, Lesotho, Libéria, Madagaszkár, Malawi,

Countries and Territories) tartozik. Az ACP országok között található a világ 40 legszegényebb, illetve legeladósodottabb országa.

A fejlesztések fő területei jelenleg:

- közlekedés, szállítás: 31%;
- makrogazdasági szerkezetváltás: 21%;
- oktatás és egészségügy: 10, 4%;
- kormányzati szektor intézményi fejlesztése, demokrácia építése 10, 8%;
- vízellátás és higiénia: 7, 1%;
- élelmiszerbiztonság és vidékfejlesztés: 7, 1%.

2. ALA²³ (Asia, Latin-America) ország-csoportja. Ez a program két távoli térséget érint, amelyekkel az együttműködés az 1970-es években kezdődött.

A fejlesztések Ázsia területén erősen koncentrálnak a szegénység enyhítésére:

- oktatás, egészségügy, ivóvízellátás és higiénia: 43%
- kereskedelem és turizmus fejlesztése 9%,
- környezetvédelem 4%

Mali, Mauritánia, Mauritius, Mozambik, Namíbia, Niger, Nigéria, Ruanda, São-Tomé és Príncipe, Seychelle-szigetek, Sierra Leone, Szenegál, Szomália, Szudán, Szváziföld, Tanzánia, Togo, Uganda, Zambia, Zimbabwe.

Karib-tengeri országok: Antigua és Barbuda, Bahama-szigetek, Barbados, Belize, Dominica, Dominikai Köztársaság, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, Saint Kitts és Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent és Grenadine-szigetek, Suriname, Trinidad és Tobago.

Csendes-óceáni országok: Cook-szigetek, Fidzsi-szigetek, Kiribati, Marshall-szigetek, Mikronézia, Nauru, Niue, Palau, Pápua Új-Guinea, Salamon-szigetek, Szamoa, Tonga, Tuvalu, Vanuatu,

OCT: Greenland, Mayotte, St.Pierre és Miquelon, Új-Kaledónia, Francia Polinézia, Francia Déli Antarktisz terület, Holland Antillák (Aruba, Curacao, Saba, Saint Eustatius, Saint Martin), Anguilla, Brit Antarktisz terület, Brit indiai óceáni terület, Brit Virgin-szigetek, Cayman-szigetek, Falkland-szigetek, Déli Sandwich szigetek, Montserrat, Pitcairn-szigetek, Saint Helena, Turks és Caicos-szigetek.

²³ **ALA Közép Amerika:** Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Salvador

Andok Közössége: Kolumbia, Ecuador, Peru, Bolívia, Venezuela

Mercosur országok: Argentína, Brazília, Paraguay, Uruguay

Egyéb Latin-Amerika: Chile, Mexikó

Ázsia: Brunei, Myanmar (Burma), Kambodzsa, Indonézia, Laosz, Malaysia, Fülöp-szigetek, Szingapúr, Thaiföld, Vietnam, Banglades, Bhután, India, Maldív-szigetek, Nepál, Pakisztán, Srí Lanka, Afganisztán, Kína, Kelet-Timor, Hong Kong, Észak-Korea, Makaó

- civil szféra fejlesztése 5%

Latin-Amerika térségében a főbb prioritások az alábbiak:

- oktatás, egészségügy, ivóvízellátás, higiénia: 23%
- kormányzati és civil szektor fejlesztése: 18%
- kereskedelem és turizmus fejlesztése: 15%

3. MEDA²⁴ (Mediterranean and Middle East – Mediterrán és Közel-Kelet) országok. Az együttműködés ugyancsak a Római Szerződés idejére vezethető vissza, de rendszere kevésbé volt komplex, mint amely az ACP országokkal alakult ki. A fejlesztések erősen koncentrálnak a

- szociális infrastruktúra és a szolgáltatások javítására: 47,8%,

További prioritások:

- környezetvédelem: 5%,
- a kereskedelem és turizmus: 7%
- és a szállítás: 7%.

4. PHARE²⁵. Azokat az országokat érinti, amelyek az EU csatlakozásra készülnek. A program alapvető célja, hogy az országokat az infrastruktúra, intézményrendszer stb. korszerűsítése révén a csatlakozásra felkészítse.

5. TACIS²⁶ 14 FÁK ország programját fogja össze. A program fő területei:

- energiaszektor, kiemelten nukleáris energiaellátás modernizálása: 24,4%
- demokratizálódás, jogi és közigazgatási reform 21%
- piacgazdaság kiépítése és a szociális ellátórendszerek erősítése: 16,3%

6. OBNOVA- CARDS²⁷ program:

demokratizálódás és a piacgazdaság kiépítésének területén

²⁴ **MEDA Észak mediterrán országok:** Törökország, Málta, Ciprus,* korábban Portugália és Görögország

Kelet és Dél mediterrán országok: Marokkó, Algéria, Tunézia, Egyiptom, Jordánia, Szíria, Libanon, Gaza

²⁵ **PHARE** (Lengyelország, Magyarország, Bulgária, Cseh Köztársaság, Szlovák Köztársaság, Románia, Észtország, Litvánia, Szlovénia)

²⁶ **TACIS** Örményország, Belorusszia, Azerbajdzsán, Grúzia, Kazahsztán, Kirgizisztán, Moldávia, Oroszország, Tádzsikisztán, Türkmenisztán, Ukrajna, Üzbegisztán és Mongólia

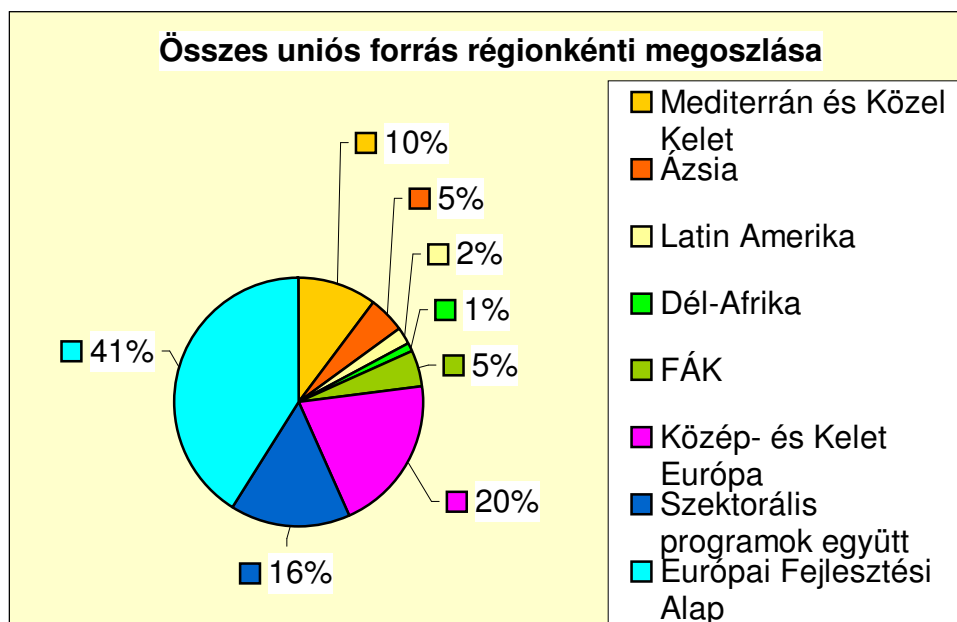
²⁷ **OBNOVA (megújulás szerb-horvátul):** Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Szerbia, Montenegró, Macedónia.

CARDS: fenti országokon kívül Albánia, korábbi Jugoszláv Köztársaság

Az Európai Unió támogatási ráfordításainak regionális átrendeződése

A alábbi kördiagram az Európai Unió 2000 évi teljes ODA²⁸ ráfordításának regionális megoszlását mutatja., amely két forrásból, az EDF-ből és a költségvetésből táplálkozik.

Szembevetendő az un. ACP országok kiugró részaránya, amely a valóságban magasabb, mint 41%, hiszen ez az ország-csoport az EDF (Európai Fejlesztési Alap) kereten túlmenően az un. szektorális támogatásokból is részesül.



Forrás: European Commission Directorate Development „Info Finance 2000” February 2002, <http://europa.eu.int/comm/development>

²⁸ **ODA** (Official Development Assistance): az OECD statisztikai besorolása szerint hivatalos fejlesztési támogatásként regisztrálható ráfordítás

Az egyes régiókra fordított segélyösszegek arányaiban, az 1980-as évek közepét követő tíz évben, jelentős arányváltozás következett be, amelynek tendenciája folytatódik.

Régió	1986. évi teljes segély százalék	2000. évi teljes segély százalék
ACP	63,4	41
Dél-Afrika	0,2	1
Ázsia	8,3	5
Latin-Amerika	3,2	3
Mediterrán és Közel-Kelet	18,6	10
CEECs Közép és Kelet-Európa	0,1	20
CIS - FÁK államok	-	5
Egyéb, szektorális programok	6,2	15

A fő tendenciák egyértelműek. A leglényegesebb változás két régió között következett be, az un. ACP országok és a CEEC-CIS ország-csoport között. A periódus elején, 1986-90 között a teljes segélyek átlagosan, több mint 60 %-át az ACP ország-csoport kapta, ez az arány korábban is hasonló volt. Ezen időszakban a CEE-CIS csoport részaránya minimális volt.

A vizsgált időszak végén 2000-ben az ACP országok részaránya jelentősen csökkent, 41%-ra esett vissza és ez a tendencia folytatódik. Ebben az időszakban és ezt követően a CEEC országok aránya 20% fölé emelkedett. A CIS országok súlya gyakorlatilag nulláról 5%-ra emelkedett, és növekvő tendenciát mutat.

A legnagyobb emelkedést láthatóan a közép-és kelet-európai országokra, valamint a Szovjetunió volt tagállamaira fordított segélyösszegek mutatják. Közép- és Kelet-Európa vonatkozásában 1990. körül kezdődtek az első komolyabb, átfogó segélyprogramok, amelyek rövid időn belül – az úgynevezett csatlakozásra érett országok esetében – átalakultak csatlakozásra felkészítő programokká. Szembe kell nézni a ténnyel, hogy az EU bővítését és a jelentős összegű előcsatlakozási támogatásokat számos MEDA és ACP ország ellenségesen szemléli, mert úgy ítéli meg, hogy ez a folyamat számukra rendkívül hátrányos. Ráadásul ezeknek a programoknak a végrehajtásában érdekelt intézmények, NGO-k, és egyéni szakértők is érdekeik sérelmét érzik, hiszen az őket foglalkoztató segélyprogramok forrásának egy része átkerült a közép- és kelet-európai térségbe.

III. Magyarország bekapcsolódása az Európai Unió nemzetközi fejlesztési együttműködési tevékenységébe

A magyar segélypolitika nem előzmények nélküli. Magyarország, hasonlóan a többi rendszerváltó országhoz, komoly műszaki-tudományos együttműködési tevékenységet folytatott mintegy 57 fejlődő országgal az 1960-1990 közötti évtizedekben. A két világrendszer versenyében előkelő helyet foglalt el a felszabaduló gyarmati országok egyik vagy másik „kötelékhez” vonzása.

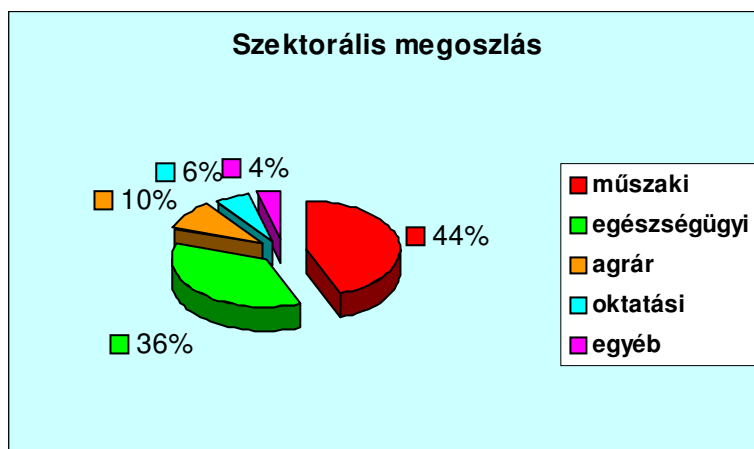
A rendelkezésre álló adatokból megállapítható, hogy Magyarország főként a 60-as, 70-es években és a 80-as évek elején földrajzilag igen kiterjedt térségben, gyakorlatilag Afrika, Ázsia és Latin-Amerika számos országában alakított ki műszaki-tudományos együttműködést. Ez a tevékenység – sajnálatos módon – a 90-es évek elején megszakadt.

Az együttműködés tartalma elsősorban a magyar szakértelem átadásával kapcsolatos területekre koncentrált:

- szakértők, szakértői csoportok kiküldése
- külföldi diákok és szakemberek képzése Magyarországon
- közös kutatások kialakítása

A fenti időszak alatt több, mint 10000 magasan képzett magyar szakértő vett részt éveken keresztül valamely fejlődő országban projektek vezetésében vagy lebonyolításában. A következő oldalon található kördiagram a kiküldött magyar szakértők szakmai összetételét jelzi²⁹:

²⁹ TESCO (Technical Scientific Cooperation) archívuma



Ugyanilyen arányban vettek részt külföldi diákok és szakemberek hazai intézményekben graduális vagy posztgraduális képzésben.

Az előző fejezetben, az Európai Unió fejlődő országokkal kapcsolatos támogatási rendszerének történetét vizsgálva megállapítást nyert, hogy mind a koncepcionális célkitűzések, mind a gyakorlat számos hibát és hiányosságot mutat fel mind a mai napig, és az együttműködés folyamatos és állandó megújítást és korrekciót igényel. Ehhez hasonlóan, a magyar segélypolitikával kapcsolatosan is számos kritikai észrevételt lehet tenni. Ezek között például az alábbiak említhetők:

- Az ország földrajzilag aránytalanul tág keretben, kis, elszigetelt (un. stand alone) projekteket hajtott végre.
- A kiválasztott országra nem készült átfogó ország-konceptió, a projekt-gondolkodás dominált, amelyet szakértői bizottságok készítettek elő.
- A projektek kialakítása nem vette figyelembe az adott országban működő egyéb donor országok vagy intézmények tevékenységét, tanulságait, ezek esetleges ajánlásait.
- Nem építette be a projektekre a nyugati országoknál folyamatosan erősödő követelményrendszert az emberi jogokkal, a demokratizálódással és a környezetvédelemmel kapcsolatban.

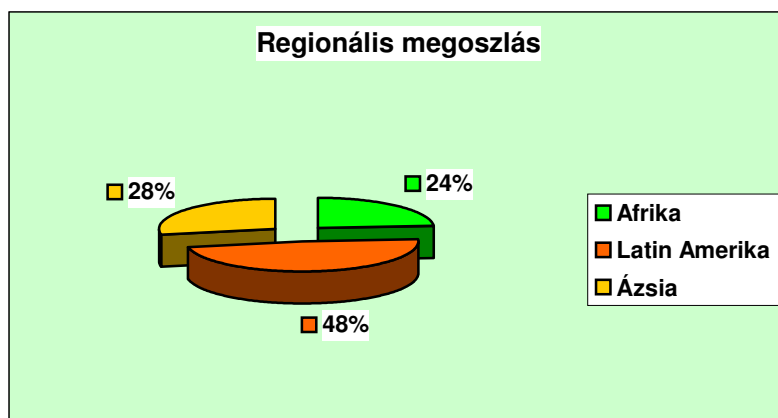
Ezen hiányosságok ellenére is a magyar segélypolitika, különösen a külföldön végzett szakértői irányítói fejlesztő tevékenység és a hazai képzés révén számos eredményt is felmutatott:

- komoly szakmai megbecsülést hozott Magyarország számára,
- kiterjedt, sok országban mai napig élő értékes kapcsolatrendszerteremtett,
- létrehozott egy magyar szakértői bázist, amelyik nemzetközi színvonalú komplex ismeretekkel rendelkezik. A legkiválóbb magyar szakemberek jelentős számban dolgoztak ENSZ szakosított intézmények és ENSZ-programok projektjeiben (FAO, UNIDO, UNESCO, WHO, UNDP, ILO stb.)
- A fent leírt konkrét gyengeségek ellenére valószínűsíthető, hogy ha a rendszerváltás tíz éve alatt legalább az érintett fejlődő országok egy harmadában fenntartottuk volna szerény mértékű tevékenységünket és jobban áptuk volna kiterjedt kapcsolatrendszerünket, ma lényegesen jobb pozícióban lennénk az EU segélyprogramjaiba való gyors bekapcsolódás terén.

A műszaki-tudományos kormányközi együttműködés regionálisan kiterjedt intenzív szakasza a költségvetési finanszírozás hiánya következtében a nyolcvanas évek végén - a rendszerváltással egyidejűleg - gyakorlatilag megszakadt. A politikai és gazdasági átalakulás első tíz éve teljesen lekötötte a kormányzatok figyelmét és az anyagi erőforrásokat.

Az 1990 utáni években néhány – egyedi jellegű – humanitárius és élelmiszer segélyakcióra, a határon túli magyarsággal kapcsolatos nagyobb volumenű programokra, valamint kedvező kamatozású hitelből megvalósult exportszállításra került sor. A segélypolitika új koncepciójának kialakítása az EU csatlakozásra való felkészülés révén válik ismét időszerűvé és sürgetővé.

A következő oldalon található ábra a Magyarországon képzésre fogadott diákok és szakemberek regionális hovatartozás szerinti összetételét mutatja:



A magyar kormány 2001. július 24-i ülésén elfogadta a Magyar Köztársaság nemzetközi fejlesztési együttműködési koncepcióját. A koncepció aktualitását az adja, hogy Magyarországnak, mint az OECD tagjának, és EU csatlakozásra váró országnak nemzetközi elvárásoknak kell eleget tennie.

A DAC³⁰ ajánlása a nemzeti kormányok számára az éves GNP összeg 0,7%-ának segélyezésre fordítása. A DAC tagországok ráfordításainak átlaga jelenleg 0,22%, az EU tagállamoké 0,33%. Az EU legközelebbi célkitűzése, hogy a tagállamok, átlagos szinten 2006-ra ériék el a GNP 0,39%-os értékét. Magyarország jelenleg a DAC átlag egy tizede körüli mutatót ér el.

A megfogalmazott célok között a „Millenniumi Nyilatkozat” elveit kiegészíti néhány ország-specifikus elem, mint például a regionális stabilitás megteremtésének igénye, és a környező országokban élő magyarság általános helyzetének javítása, továbbá aktív részvétel a fejlesztési együttműködés nemzetközi intézmény-rendszerében, hosszabb távon az OECD DAC tagság elnyerése.

A szakmai területek kiválasztásánál elsősorban azokra az ágazatokra és területekre érdemes koncentrálnunk, ahol tapasztalataink vannak, és adottságainkat felhasználhatjuk.

³⁰ Development Assistance Committee – az OECD Fejlesztési Segélybizottsága, amely a bilaterális donor országok együttműködését koordinálja, jelenleg 23 tagja van – a szerk.

Néhány jellemző terület:

- átalakulási tapasztalatok átadása
- tudás alapú segítség
- oktatás, graduális-, posztgraduális képzés, távoktatás
- egészségügy
- mezőgazdaság
- vízgazdálkodás
- környezetvédelem

A magyar fejlesztési együttműködés regionális prioritásai

A regionális prioritások kiválasztásánál két megközelítés fog érvényesülni, a magyar nemzeti szempontok, valamint az Európai Unió aktuális súlypontjai:

- Az aktuális magyar külpolitika szempontjai elsősorban a környező régió országaira, a stabilitás és biztonság megőrzésére irányulnak.
- Kiemelt prioritás továbbra is a határon túli magyarság támogatása.
- Ezen túlmenően a fejlődő világ országai közül néhány kiválasztott ország, amelyekkel hagyományos kapcsolataink állnak még fenn.
- A magyar gazdasági szereplők orientációját és érdekeit alaposabban kell elemezni. Itt elsősorban nyilvánvalóan nem a multinacionális vállalatokról van szó, hiszen ezek kiterjedt nemzetközi kapcsolatokkal rendelkeznek, hanem azon magyar kis és közepes vállalkozások érdekeiről, amelyek igénylik az állami segítséget. Feltehetőleg ezen vállalatok többsége is elsősorban a környező régió országaival való kapcsolatépítésben érdekelt.

Ugyancsak érvényesülni kell az Európai Unió elvárásainak is.

- Magyarország az EU csatlakozással magára nézve kötelező érvénnyel elfogadja az Unió által kötött egyezmények egész rendszerét.

Magyarország és az Európai Unió jelenlegi regionális prioritásait összevetve a következő megállapítások tehetők:

- Az Európai Unió regionális irányai közül a fő hangsúly továbbra is az un. ACP országok csoportjára esik, bár e csoport részarányának

súlya csökkenő tendenciát mutat Ugyancsak lényeges az ALA csoport aránya. Ebben a két ország-csoportban Magyarország fenti prioritásrendszere alapján nem található sok cél-ország, ahol ma is jelentős aktív kapcsolatok lennének. Az ugyancsak hangsúlyos MEDA programban egyes észak-afrikai államok, továbbá a Palesztin Nemzeti Hatóság lehetnek célterületek..

- Igazából a CARDS és a TACIS programok, azaz a balkáni országok és a FÁK államok jelentik a regionálisan közeli térséget, így a magyar prioritásokkal megegyező országok nagy részét.

A magyar regionális szempontok szerint leginkább szóba jöhető országoknak csak szűkebb köre egyezik meg az EU hangsúlyaival, s ezek nem a klasszikus fejlődő országok közül kerülnek ki. Ráadásul nagy a verseny az új csatlakozó országok között is, hiszen többségük hasonló regionális prioritásokat követ.

Ez a helyzet két következményt eredményez Egyrészt az ACP és az LA térség ismeretét, ez irányú felkészülésünket kell erősítenünk, hogy versenyképesek legyünk ezen fejlesztési források elnyerése terén. Másik oldalról bilaterális fejlesztési politikánkat igen átgondoltan kell formálnunk, hiszen nemzeti érdekeink itt tudnak leginkább érvényre jutni. Ezek közé tartozik mindenek előtt Magyarország nemzetközi ismertségének, és tekintélyének növelése, figyelem felhívás a magyar szerepvállalásra, nemzeti, kulturális, nyelvi értékeinkre, hagyományainkra és a magyar tudásra.

Fontos, hogy hosszú távú gazdasági érdekeink is kiemelt figyelmet kapjanak. Legyen pozitív hatása a munkaerőpiacra, teremtsen új munkahelyeket akár több korosztály számára is. Rendelkezésre álló – egyelőre szerény – forrásaink hatékony felhasználása érdekében a kezdeti időszakban csak néhány, legfeljebb 6-7 országra koncentráljunk.

Jelen tanulmány befejezésekor fel kell hívni a figyelmet egy rendkívül fontos teendőre. A magyar segélypolitika felépítése időszakában a magyar politikai és állami vezetés, valamint a szélesebb közvélemény tájékoztatását rendkívül körültekintően kell előkészíteni. Várható, hogy a támogatási politika indítása számos felvetéssel fog találkozni, amelyek a program részeit megkérdőjelezzik, vagy akár ezen tevékenység szükségességét

vitatják, vagy saját belső szociális feszültségeink kezelésének elhanyagolását fogalmazzák meg.

Meg kell erősíteni a politikai és civil szféra tájékoztatását nemzetközi kötelezettségeink szükségszerű felvállalásának elfogadása tekintetében. Kiemelt figyelmet kell szentelni annak tudatosítására, hogy a magyar lakosság szociális egyenlőtlenségeinek felszámolása, a hátrányos helyzetűek felemelése nem szenvedhet hátrányt. Egyidejűleg rá kell világítani azokra az előnyökre, amelyek mind a magyar gazdaság, mind az intézményi és a civil szektor számára hosszú távon jelentős lehetőségeket nyitnak.

Dr. Vadai Ágnes³¹: Az EU-NATO viszonyrendszere a terrorizmus elleni küzdelemben, különös tekintettel az ENSZ égisze alatt elfogadott nemzetközi egyezmények végrehajtására

A cím talán kissé zavarónak tűnik, hiszen egyszerre három nemzetközi szervezet is említ, nevezetesen az Európai Uniót, a NATO-t, és az Egyesült Nemzetek Szervezetét. Ezt a kavalkádot fokozza, hogy e három nemzetközi szervezetet abból a szempontból vizsgálom, hogy milyen a viszonyuk egymással a terrorizmus elleni küzdelmet illetően.

A magyarázat ugyanakkor nagyon egyszerű. Az Egyesült Nemzetek Szervezete az egyetlen olyan nemzetközi szervezet, amely nem partikuláris célokért, és nem egy földrajzi régió szintjén szerveződött. Az ENSZ égisze alatt elfogadott egyezmények zöme pontosan ezért kisebb-nagyobb eltéréssel ugyan, de a nemzetközi közösség akaratát és álláspontját fejezi ki. Ez a megállapítás igaz azokra a nemzetközi egyezményekre, amelyeket a terrorizmus elleni küzdelem hatékonyságának növelése érdekében fogadtak el. Melyek is ezek az egyezmények?

- Egyezmény a repülőgépek fedélzetén elkövetett bűncselekményekről és bizonyos egyéb tevékenységekről, Tokió, 1963
- Egyezmény a repülőgépek jogtalan megszerzése visszaszorításáról, Hága, 1970
- Egyezmény a polgári repülés biztonságát veszélyeztető cselekmények üldözéséről, Montreal, 1971
- Egyezmény a nemzetközileg védett személyek, beleértve a diplomatákat is, ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről, New York, 1973
- Nemzetközi egyezmény a túszedés ellen, New York, 1979
- A robbantásos terrorizmus visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezmény, New York, 1997
- A terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezmény, New York, 1999.

Ezen nemzetközi egyezmények – ahogyan a nemzetközi jog általában – az eseményeket követték, és a nemzetközi közösséget veszélyeztető aktuális

³¹ Dr. Vadai Ágnes országgyűlési képviselő

terrorcselekmények nemzetközi elítélésére törekedtek. Ráadásul magukon hordozták az univerzális egyezmények valamennyi sajátosságát, nevezetesen azt, hogy ünnepélyes deklarációkként jelentek meg, bizonyos területeket a kor szellemében kiterjedően szabályoztak ugyan, de kevés konkrétumot fogalmaztak meg, és a terrorizmus fogalmának definiálása pedig rendre elmaradt. Ennek nyilvánvaló oka az, hogy az ENSZ minden esetben kompromisszumra törekedett, és ennek érdekében feladták a konkrét következmények megfogalmazásának követelményét, ahogyan ezt tették a definiálási kérdéssel is. Azt mindig tudták, hogy egy adott cselekmény a nemzetközi közösséget alkotó tagállamok többségében terrorcselekménynek számít, ám mindig voltak olyan ENSZ tagállamok, amelyek a szabadságharcos és szabadságharc, elnyomó és elnyomott népek, valamint az önrendelkezési jog kifejeződésének kategóriáival operáltak, akár a Biztonsági Tanácson belül is, ezzel megakadályozva az egységes fogalomrendszer kialakítását.

Ugyanakkor ezeknek a nemzetközi egyezményeknek már a pusztán léte kifejezi azt, hogy a nemzetközi közösség kiemelkedő feladatnak tartja a terrorizmus elleni küzdelmet. Igaz ez akkor is, ha elmondhatjuk, hogy az ENSZ égisze alatt megalkotott nemzetközi szerződések pont olyanok, mint maga a szervezet. Univerzálisak, de kompromisszumos megállapodások eredményeként nem feltétlenül tartalmaznak radikális és hathatós lépéseket a probléma megoldása érdekében.

Azt gondolhatnánk, hogy a helyzet sokkal jobban alakult azokban a nemzetközi szervezetekben, amelyek egy földrajzi területre koncentrálnak, mert azok az országok, amelyek egy regionális nemzetközi szervezetet hoznak létre, azok történelme, hagyománya, civilizációs és kulturális kötődése sokkal nagyobb kohéziót enged meg. Ugyanakkor, ha megvizsgáljuk az Európai Unió fellépését a terrorizmus ellen, akkor azt tapasztaljuk, hogy az út nemhogy rögös és buktatókkal teli, hanem sokszor tagállamonként bizony eltérő. Az első nagy eredményt csak 1980-ban sikerült elérni, amikor aláírták a kölcsönös bűnügyi jogsegéllyel foglalkozó Dublini Megállapodást, amely lényegében az Európa Tanács által kidolgozott, a terrorizmus visszaszorításáról szóló európai egyezményre épült. A két egyezmény között az alapvető különbség a kiadatás kérdésében volt. Az Európa Tanács által aláírásra megnyitott egyezmény tartalmaz egy ún. menekülési klauzulát³², amellyel Dánia, Olaszország és Franciaország is

³² Az egyezmény 13. cikkelye kimondja, hogy a részes államoknak lehetőségük van arra, hogy fenntartás útján mégis politikai bűncselekménynek tekintsék az 1. cikkelyben

élt. A Dublini Megállapodás ennek a menekülési klauzulának a kiiktatását célozta meg arra alapozva, hogy az Európai Gazdasági Közösség tagállamai között feltétlenül szorosabb a kapcsolat, mint az Európa Tanács tagállamai között. Az említett három ország a Dublini Megállapodáshoz való csatlakozással egy időben fenntartásait is visszavonta az Európa Tanács égisze alatt kötött egyezményből. Az 1957-es Római Szerződést követően tehát 23 év telt el, mire született egy megállapodás, amely nem is konkrétan a terrorizmussal foglalkozik. Ehhez képest üdítő a kép, hiszen a Római Szerződést módosító valamennyi szerződés érinti ezt a kérdést.

A NATO létrejöttkor még a szovjet fenyegetettséggel szembeni önvédelemre helyezték a hangsúlyt, mégha maga a Washingtoni Szerződés ezt nem is mondta ki expliciten. A szerződés ötödik cikkelye a kollektív önvédelem cikkelyének is tekinthető, hiszen kimondja, hogy ha az egyik, vagy több tagállamot fegyveres támadás ér, azt valamennyi tagállam elleni támadásnak tekintik, és a megtámadott segítségére sietnek. Ebben a kontextusban valamennyi szerződő fél a Szovjetunióra, illetve szövetségeseire tekintett úgy, mint olyan állam, amely ezt a barátságtalan lépést megtenné. Az ötödik cikkely léte ellenére valamennyi NATO-tagállam politikusa titkon azt remélte, hogy ezt a cikkelyt soha sem kell alkalmazni, mert annak beláthatatlan következményei lehetnek volna a nemzetközi közösségre. Az ötödik cikkelyt nem is kellett soha alkalmazni a fent említett összefüggésben, és a bipoláris világrendszer megszűnése után, egyre kisebb lett az esélye annak, hogy valaha is életbe lép. Ám eljött 2001. szeptember 11-e, és az Amerikai Egyesült Államokat és vele együtt a világot megrázta az a terrortámadás sorozat, amelyet nem állam vagy államok követtek el. Az ötödik cikkely életbe lépése egy állam alatti tényező tevékenységének az eredménye volt.

Közhelyszerű az a megállapítás, hogy szeptember 11-e óta semmi sem a régi. Intenzív fellépést sürgetnek a nemzetközi közösség tagállamai, ám a fellépés mikéntjéről eltérő vélemények alakultak ki, amelyek megosztották nemcsak az Egyesült Nemzetek Szervezetének tagállamait, a Biztonsági Tanács állandó és nem állandó tagjait, hanem még azokat az európai, illetve euro-atlanti regionális nemzetközi szervezeteket, amelyekről mindenki azt gondolta, hogy legalább a terrorizmus elleni küzdelemben egységes álláspontot képviselnek.

felsorolt bűncselekményeket. Az az állam, amelyik élt a fenntartással, az nem követelheti meg az 1. cikkely alkalmazását más államoktól. Ha a fenntartás részleges vagy feltételes, akkor a fenntartással élő állam annyiban követelheti meg az adott cikkely alkalmazását, amennyiben azt magára nézve elfogadta.

Szeptember 11-ét követően az Amerikai Egyesült Államok meghirdette a „Tartós Szabadság” nevű hadműveletet, amelyet sokan csak az Afganisztánban székelő Osama bin Laden és a tálibok rezsimje elleni fellépésnek tekintettek. Ám a „Tartós Szabadság” több mint harci cselekmények a Taliban ellen. Meglátásom szerint kifejezi azt a politikát, amelyet az Egyesült Államok a jövőben követni kíván. Afganisztán kapcsán nem volt hangos viszály az EU-n és a NATO-n belül. Az Irak elleni fellépés ugyanakkor lavinát indított el. Az Amerikai Egyesült Államok Szaddám Huszein rezsimje elleni fellépését nem a „Tartós Szabadság” hadművelet keretében hajtotta végre, bár a Konstancában leszállt, és a magyar légteret használó amerikai helikopterek és a C-130-as szállítógép áthaladását éppen erre a hadműveletre hivatkozó kód alapján engedélyezték a magyar hatóságok. A hadművelet, vagy ahogyan sokan nevezték az iraki válság mélyen megosztotta Európát, és az euro-atlanti térséget. Az Amerikai Egyesült Államok meglehetősen sokáig próbálkozott az ENSZ-nél és főleg a Biztonsági Tanácsnál, ám már ekkor látszott, hogy nemcsak a hagyományos ellentétek jelennek majd meg az Irak elleni fegyveres fellépés kapcsán, hanem új területek nyílnak meg, amelyek mélyen megosztják a NATO-t, az EU-t, sőt konfliktust generálnak az EU egyes tagállamai és a csatlakozni kívánó országok között.

A kérdés olyan irányból történő megközelítése, amely szerint az Irak elleni fegyveres fellépést akár elvi síkon támogató államok a háborúpárti államok, és hogy hasonló ítéletet kell alkotni az így gondolkodó politikai erőkről, meglátásom szerint nemcsak demagóg és szűklátókörű, hanem rendkívül veszélyes is. Demokratikus államok bármilyen fellépését soha nem maga a háború mint cél irányította, hanem az általa elérhető cél, amely lehetett hatalmi, fizikai és ideológiai térnyerés, a demokratikus alapjogok védelme, és a humanitárius katasztrófa, ha nem is megelőzése, de legalább az eszkalációjának megakadályozása. Az euro-atlanti térség államai, legyenek tagjai a NATO-nak, az EU-nak vagy mindkettőnek, nem csoportosíthatók háború és békepárti országokként. Ezt a fajta csoportosítást utoljára a szocialista világrendszer vezető országa és szövetségesei alkalmazták, pontosan a nyugati országok megbélyegzésére.

Némely politikus, gondoljuk például Jacques Chiracra, feltehetően csak tehetetlen elkeseredettségében fenyegetőzött azzal, hogy az EU-hoz csatlakozni kívánó országok ilyen szintű eltérő véleménye a francia-német tengelytől, bizony gondokat okozhat majd. Nem véletlen tehát, hogy eme

kijelentése nem árnyékolta be a francia-magyar állam- és kormányfői találkozót, és Magyarországot mindenki biztosította arról, hogy az iraki kérdés nem befolyásolja csatlakozási szerződésünk uniós ratifikálását.

Felvetődik mindezek után a nagy kérdés: hogyan tovább? Milyen viszony alakulhat ki a hidegháború után szerepét kereső NATO és a közös kül- és biztonságpolitikát sokszor eltérően értelmező, közös nevezőre e téren ritkán jutó EU tagállamok között? Mindezt a problémát hogyan lehet kezelni az ENSZ égisze alatt elfogadandó egyezmények körül kialakuló viták során?

Egészen biztos az, hogy az ENSZ-nél jogi alapot kereső, tagdíját ugyanakkor nem fizető, és a szervezeten belül sok ellenlábast magának tudó Amerikai Egyesült Államok, eltökélt a terrorizmus elleni harcban. Minden eszközt be fog vetni annak érdekében, hogy helyreállítsa az amerikaiak azon hitét, miszerint országuk sérthetetlen. Azt kénytelen-kelletlen elviselik, hogy külföldön nem mindig örvendenek sem állampolgáraik, sem politikai lépéseik nagy népszerűségnek, de azt a megtépzott illúziót, miszerint az amerikai föld szent és sérthetetlen, akár erő demonstrálásával is helyreállítják. Eljutnak a Föld legtávolabbi zugába is, üldözve a terroristákat. És ebben a hatalmon lévő amerikai politikusok most nem ismernek lehetetlent, megteszik, ahogy megtették a szükséges lépéseket akár ENSZ felhatalmazás nélkül, és a világ több ezer tüntetője ellenére is. A tét számukra ugyanis nagy. Az államok szintjén az Amerikai Egyesült Államok vezető pozíciót vívott ki, nagyjából tudja kezelni az államok közötti konfliktusokat, ám az állam alatti, illetve az államok feletti tényezők jelentik ma már az igazi kihívást a biztonság terén.

A NATO és az EU közötti versengésben a gyors reagálású erők kialakítását illetően, ma még teljes bizonyossággal nem tudjuk megmondani, hogy melyik vérzik el. Egy biztos, lesz politikai áldozata ennek a versengésnek. A helyzetet a most csatlakozó tíz ország jelenléte sem fogja egyszerűbbé tenni. A tíz csatlakozó ország közül van olyan, amely eleve importál majd nyílt konfliktust (Ciprus), és lesznek olyan országok is, ahol a politika által gerjesztett mesterséges feszültségek nehezítik majd a kompromisszum kialakítását a második pillérben (közös kül- és biztonságpolitikában). Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának pillére szupranacionális, ennek következtében teljes konszenzust igényel a közösségi szintű fellépés kialakítása érdekében. Nem vagyok arról meggyőződve, hogy a többsebességes második pillér előbbre viszi majd az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját. A közép- és kelet-európai országok, valamint Ciprus és

Málta csatlakozásával pedig a biztonsági kérdések összetettsége növekedni fog.

E problémák ellenére szükség van arra, hogy az ENSZ keretén belül újabb multilaterális nemzetközi egyezmények szülessenek, amely a terrorizmus minden formáját, annak finanszírozását, és bármely támogatását büntetni rendelik.

A NATO-ban ki kell alakítani az új típusú biztonsági kihívásokra adandó euro-atlanti választ, amely akár arra is lehetőséget kell adjon a NATO-nak, hogy az euro-atlanti térségen kívül is fellépjen e biztonsági kockázatok ellen.

Végül, a kibővült Európai Uniónak pedig meg kell találnia azt a formát, amellyel a közös kül- és biztonságpolitika területén kidolgozott megoldások és közös fellépések nem esnek áldozatul a nehézkes döntéshozatali mechanizmusnak.

Dr. Gyarmati István³³: A terrorizmus kihívásai a nemzetközi rendszer alapjait képező jogrendszerrel és nemzetközi szervezetekkel szemben

A nemzetközi rendszer nyilvánvalóan komoly válságban van. Semmi sem olyan, mint régen. Nemcsak a Szovjetunió tűnt el, nemcsak az Európa elleni katonai fenyegetés a múlté, hanem a korábban kikezdehetetlennek hitt transzatlanti kapcsolatok és szövetségi együttműködés is úgy tűnik bevonult a múlt eszköztárába. Az iraki válság világossá tette, amit már korábban is tudtunk, de amit politikusok egymáson túllicitálva igyekeztek letagadni, hogy a nemzetközi rendszer válságban van, a korábban kialakított normák és eszközök sok esetben nem alkalmasak a konfliktusok kezelésére, s a hagyományos szövetségek sok esetben nem működnek.

Mi lehet az oka ennek a változásnak? Amerikai unilateralizmusa vagy Európa tehetetlensége? Esetleg mind a kettő? De ha el is fogadjuk, hogy ezek az okok igazak – s e sorok írója hajlik arra, hogy egyetértsen ezekkel az állításokkal – fel kell tennünk a kérdést: miért bomlott fel a korábbi nemzetközi rendszer, miért van az, hogy a hidegháborúban győztes szövetségesek számos kérdésben nem értenek egyet, sőt: nyíltan szembefordulnak egymással egy-egy olyan fontos kérdésben, mint az iraki válság.

A westfáliai nemzetközi rendszer felbomlása

Már számos alkalommal kifejtettem, hogy meggyőződésem szerint a világ ma olyan változások okozta kihívással néz szembe, amelyhez fogható nem történt a westfáliai békerendszer kialakulása, a XVII. század óta. A westfáliai rendszer alapvető vonása az volt, hogy a nemzetközi rendszer szereplői az államok voltak s a nagyméretű szervezett erőszak alkalmazása, hadseregek fenntartása és háború folytatása is az államok kizárólagos joga volt. Ennek megfelelően a kialakult nemzetközi rendszer is az államok közötti kapcsolatok szabályozására épült, s bár az idők folyamán szinte

³³ Dr. Gyarmati István a budapesti Transzatlanti Kapcsolatok és Demokrácia Alapítvány kuratóriumának elnöke. Nézetei nem tekinthetők az Alapítvány vagy a kuratórium véleményének.

minden területen komoly változásokon ment keresztül, ez a két alaptétel nem változott. Erre a feltételezésre épült a nemzetközi jog (kivéve a humanitárius jogot, amely nem-állami szereplők jogképességét is elismerte), és az államok közti kapcsolatrendszernek a nemzetközi intézményrendszer is része volt.

A XX. század végén, és még inkább a XXI. század elején azonban nagymértékben fellazult ez a rendszer. Már a 80-as években megjelentek olyan entitások, nem állami szereplők, amelyek a nemzetközi élet tényezőiként léptek fel. Olyan kisebbségek által dominált területekre gondolok, amelyek függetlenségük kivívása érdekében állami jogosítványokra tettek szert saját területükön³⁴. A világ - miközben hevesen tagadta állami létüket - nem nagyon tudott mit kezdeni ezekkel az entitásokkal mást, mint úgy kezelni őket, mintha államok lennének. Ez nem volt nehéz, hiszen ezeknek az entitásoknak minden vágya az, hogy elismerjék államiségüket, amiből adódóan maguk is, akár demonstratíván is államokként viselkednek. Ebből, persze, komoly problémák is adódtak, hiszen a velük kapcsolatos alapprobléma pontosan az, hogy a nemzetközi közösség nem akarja őket államoknak elismerni, de a nemzetközi rendszer szempontjából ez a kezelési mód viszonylag egyszerű és alkalmazható volt.

A XX. század végén, a XXI. század elején azonban olyan nem állami szereplők jelentek meg a nemzetközi politikában, amelyek alapvetően kikezdték a westfáliai rendszer két alappillérét. Ezek a szereplők nem akarnak államokként viselkedni, nem beleilleszkedni akarnak a nemzetközi rendszerbe, hanem lerombolni akarják azt, és tömegpusztító fegyverek révén olyan pusztító erővel rendelkezhetnek, amelyek vetekednek az államokéval, sőt: jelentősen felülmúlják azt az erőt, amelyet a világ államainak legnagyobb része alkalmazni képes. A tömegpusztító fegyverekkel rendelkező globális terrorizmus³⁵ az az erő, amely 2001. szeptember 11-én látható módon is megjelent a nemzetközi politikában, s amellyel a westfáliai rendszer normái és eszközrendszere vajmi keveset tud kezdeni.

³⁴ Az első ilyen entitás Európában Hegyi Karabakh volt, amelyhez számos más is csatlakozott: Abkházia, Dél-Oszétia, Transzdnyisztria, Koszovó, Montenegró stb.

³⁵ Meg kell különböztetnünk ezt az újfajta terrorizmust, amelyet globális terrorizmusnak nevezek, a "hagyományos" terrorizmustól. A hagyományos terrorizmus konkrét politikai célért harcol, amelynek elérése érdekében bizonyos tömegek szimpátiáját akarja megnyerni, és ezért nem alkalmaz korlátlanul pusztító eszközöket. A globális terrorizmus a nemzetközi rendszert magát akarja megsemmisíteni, ezért az alkalmazott eszközök tekintetében nem ismer el korlátokat, azaz hajlandó akár sok millió áldozatot követelő tömegpusztító fegyverek alkalmazására is.

Ez, természetesen, nem azt jelenti, hogy teljesen megszűnik az államok szerepe, hiszen a nemzetközi kapcsolatrendszer nagy része továbbra is az államok közti kapcsolatokról áll. Ezekre a kapcsolatokra, és az ezeket szabályozó jogrendszerre továbbra is érvényesek a korábbi alapelvek, de nem lehet nem tudomásul venni, hogy a nemzetközi rendszer egy jelentős része ma már nem engedelmeskedik ezeknek a szabályoknak, s a legkomolyabb veszélyek Európára és Észak-Amerikára éppen ebből származnak.

II. A nemzetközi jogrendszer és a nemzetközi intézmények válsága

Látjuk, a mindennapi politikában is, hogy a nemzetközi rendszer olyan alapvető intézményei, mint a nemzetközi jog és a nemzetközi szervezetek is válságban vannak. Ezen azonban semmi csodálkoznivaló nincs, hiszen a nemzetközi jogrendszer alapvetően a hidegháború időszakában alakult ki. A nemzetközi jog egyébként is alapvetően követő jellegű, az államok között kialakuló konszenzust – ha úgy tetszik, a még mindenki számára elfogadott minimumot – tükrözi, és kialakulása rendkívül időigényes. Különösen igaz ez napjainkban, amikor a világ államai ennyire heterogének: vannak köztük posztmodern, modern és premodern társadalmak, amelyeknek értékrendszere alapvetően különböző, beleértve konfliktuskezelő mechanizmusaik különbözőségét is. Ennek megfelelően nemcsak különböző értékeket kell tükröztetni a nemzetközi jogrendszerben, hanem különböző módon viszonyulnak a vállalt kötelezettségek végrehajtásához is, azaz a nemzetközi jog – lényegében a demokráciák által rájuk eröltetett, de saját értékrendszerüknek és érdekeiknek meg nem felelő – szabályozást lényegében nem fogadják el, és nem is szándékoznak betartani.

Jól tükröződik ez az ellentmondás az ENSZ szerepének megítélésében. Az ENSZ a második világháború után jött létre, és teljes mértékben az akkori helyzetet tükrözi. Ennek megfelelően azt a felfogást, hogy a háborúban győztes hatalmaknak kell döntő szerepet játszani a nemzetközi politikában, és a veszteseknek el kell fogadniuk a győztesek döntéseit, és azt a feltételezést, hogy a szövetségesek egysége hosszabb távon fenn fog maradni. Ez már akkor sem volt különösebben demokratikusnak nevezhető, de mára teljesen elvesztette jelentőségét, hiszen a XXI. században vajmi kevés jelentősége van annak a nemzetközi politikában, hogy hatvan évvel

ezelőtt kik voltak győztesek és kik vesztesek a második világháborúban. Nem is beszélve arról, hogy a nemzetközi viszonyrendszer az ENSZ megalakulásának időpontjára is már alapvetően átalakult, a szövetségesek egységfrontja felbomlott, és a legyőzöttek egy része szövetségessé vált a korábbi szövetséggel szemben.

Az ENSZ válsága azonban nem egyedülálló jelenség. A többi nemzetközi szervezet is a hidegháborúban alakult, és a hidegháborús viszonyokat tükrözi, s minden erőfeszítésük ellenére még nem sikerült olyan mértékben átalakulniuk, hogy megfeleljenek a kialakult helyzetnek, különösen azért nem, mert a hidegháború utáni átmeneti helyzet csak egy évtizedig tartott, és azután, mint láttuk, még annál is nagyobb jelentőségű változások indultak be a nemzetközi rendszerben.

A válság ellenére is hangsúlyozni kell azonban, hogy óriási hiba lenne egyszerűen kidobni a kialakult szabályokat és intézményeket, hiszen azok nagyjából-egészéből még mindig alkalmazhatóak, legalábbis a nemzetközi politikának arra a részére – s ez a nagyobb része - amely még mindig és még nagyon sokáig az államokra épül. Sőt: bár a nem állami szereplőkre ez a rendszer egy az egyben nem alkalmazható, azért sok tekintetben ma is útmutatást ad arra, hogyan kezeljük az ebben a szférában jelentkező konfliktusokat. Nagy hiba lenne ezért a kivételeket szabálynak tekinteni, és alapjaiban felrúgni a nemzetközi jogot, vagy ignorálni a létező nemzetközi intézményeket. Ugyanilyen hiba azonban abszolutizálni ezek szerepét, és minden eltérést azonnal felségsértésnek kikiáltani és elítélni. Olyan egyensúlyt kell találni, amely nem dönti káoszba a nemzetközi rendszert az alapvető szabályok s intézmények figyelmen kívül hagyásával és ignorálásával, de lehetővé teszi azoktól a lehető legkisebb mértékben való eltérést, amikor ezt a helyzet megköveteli. Erre nem lehet általános szabályokat felállítani, ami ebben a vonatkozásban még fontosabbá teszi a hivatalos és nem-hivatalos nemzetközi fórumok szerepét annak érdekében, hogy a kivételeket a nemzetközi közösség, különösen pedig a demokratikus államok közössége megértse és elfogadja, sőt: támogassa.

Ez természetesen számos komoly problémát vet fel: ki, milyen alapon hozhat olyan döntést, hogy eltér a nemzetközi normáktól. Ez különösen akkor súlyos döntés, amikor katonai erő alkalmazásáról van szó, mint ahogy történt az Irak elleni művelet esetében. Sajnos, erre a kérdésre sincs megnyugtató, normatív válasz, s ebben az esetben is együtt kell élnünk azzal a helyzettel, hogy a nemzetközi helyzet radikális átalakulása idején

bizonyos esetekre nincsenek általánosan elfogadott szabályok, s az államok magatartását ezekben az esetekben eseti alapon lehet csak megítélni.

III. Európa és Amerikai reakciója az új kihívásokra

Az Egyesült Államok a világ egyetlen szuperhatalma. Ez ma már – még – közhely. De mit is jelent a világ egyetlen szuperhatalmának lenni?

Első megközelítésben minden visszaigazolja a tételt: az Egyesült Államok gazdasága minden más állam gazdaságát messze megelőzi az előállított GDP tekintetében. A dollár még mindig uralja a világ pénzügyi rendszerét. A világ kutatásra és fejlesztésre fordított kiadásainak nagy részét Amerikában költik el, és ennek megfelelően a kutatási eredmények nagy része is Amerikát gazdagítja. Amerikai uralja a világ kultúráját és - a közhiedelemmel ellentétben - nemcsak mennyiségileg és az olcsó tömegkultúra területén. És végül, de nem utolsósorban, Amerika még minden más területen élvezett fölényéhez képest is domináns a katonai erő tekintetében: az egész világ együtt sem lenne képes szembeszállni az USA katonai erejével.

De vajon ezek a tények kifejezik-e a valós helyzetet? Véleményünk szerint nem. A szuperhatalmi, a hatalmi helyzet fő jellemzője általában is az adott állam érdekérvényesítő képessége, az hogy mennyire és hogyan képes saját érdekeit érvényesíteni, akár másokkal szemben is és mennyire képes megvédeni saját érdekeit másokkal szemben. S ebben a tekintetben, bár az USA ilyen képességei is messze túlszárnyalják minden más államét, már más a helyzet – különösen más az USA szemszögéből nézve és szeptember 11-e után.

A jelenlegi helyzetben egyes konkrét kérdésekben az USA érdekérvényesítő képessége messze elmarad attól, amit az „egyetlen szuperhatalom” státusz önmagában indokolna, hiszen egyes konkrét kérdésekben az USA érdekeivel szembenálló erőcsoportok érdekérvényesítő képessége vetekedhet az USA-éval. Így van ez mindenek előtt gazdasági kérdésekben, ahol számos vetélytársa van az amerikai gazdaságnak, mindenek előtt az Európai Unió, Japán, több ázsiai ország stb. De így van ez, s főként így érzi ezt az USA a nemzetközi politikai számos kérdésében, ahol az amerikai álláspontot egyáltalán nem támogatja a többség. Így kerülhetett sor a

Nemzetközi Büntetőbírósággal vagy a kiotói egyezményrel kapcsolatos amerikai álláspont elszigetelődésére, de a mostani időszakban fordult elő először, hogy az USA-t kiszavazták az ENSZ Emberi Jogok Bizottságából (Commission on Human Rights) is, majd líbiai elnököt választottak annak élére, stb. S mindenek felett áll a szeptember 11-i sokk, amely azt jelezte az amerikaiaknak, hogy már területük sem védett a támadások ellen.

Sokasodnak azok a jelek is, amelyek a világ katonai biztonsági rendszerét kezdik ki, azt a területet, ahol az USA minden más területnél erőteljesebb fölényrel rendelkezik, s amelyet éppen ezért – is – a korábbinál nagyobb affinitással kezel és alkalmaz saját érdekei védelmében, hiszen mi is lenne az értelme ilyen hatalmas katonai gépezet fenntartásának, ha azt nem alkalmaznák.

A katonai kihívások azonban olyan területeken jelentkeznek, amelyet az USA még nyomasztó fölénye birtokában is nehezen képes kezelni. Szembe kell nézni azzal, hogy összeomlóban van a non-proliferációs rendszer, és rövidesen a jelenleginél lényegesen nagyobb számú ország fog rendelkezni tömegpusztító fegyverekkel, és fogja azt bevallani – s a proliferáció leglátványosabban a nukleáris fegyverek területén halad előre, ami még ma is a hatalom státuszszimbóluma a világban. A proliferáció következtében a tömegpusztító fegyverekhez jutó államok döntő többsége pedig az USA-val nem barátságos államok közül kerül ki, ezzel is radikálisan csökkentve az USA érdekérvényesítő képességét általában, de a katonai területen is (hacsak nem vizsgálják radikálisan fölül az USA katonai doktrínáját, beleértve nemcsak a preemptív csapásokat, hanem a nukleáris fegyverek alkalmazásának szabályait is, amire több jel utal). Ráadásul, a tömegpusztító fegyverek nemcsak ellenséges szándékú államok kezébe kerülnek, hanem még ellenségesebb és még nehezebben kezelhető terrorista csoportok kezébe is, ami azután ma még nem is felbecsülhető veszélyt jelent a világnak és az USA-nak is.

Az USA globális hatalom lévén érzékeli és kezdi tudatosítani, feldolgozni ezeket a veszélyeket, hiszen szembekerülvén velük nem engedheti meg magának azt a luxust, hogy ne foglalkozzon velük. Ráadásul történelme, és ebből adódóan kultúrája nem is ellenséges az erőszak alkalmazásával szemben általában sem, különösen, ha meg vannak győződve arról, hogy ezt egy jó cél érdekében teszik. A katonai erő alkalmazása azért is kívánatosnak tűnik az USA számára, mert ez az a terület, ahol az amerikai fölény a legnyomasztóbb, ahol senki sem tud szembeállni az USA-val, ahol az

érdekérvényesítés lehetőségei a legjobbak. Az amerikai politikai kultúra pedig a fenti okok miatt is szereti a gyors, viszonylag egyszerű megoldásokat, amelyeket a katonai erő alkalmazása sokkal inkább kínál, mint más eszközöké, s nehezen képes megbirkózni azzal, hogy a világban jelentkező konfliktusok nagy része csak katonai erő alkalmazásával nem oldható meg.

A katonai erő alkalmazásának új korszaka kezdődik a világban, hiszen a fenyegetések ma sokkal reálisabbak és nehezebben elháríthatóak, mint a korábbi időszakban. Ráadásul, a fenyegetések olyan méretű pusztítást jelenthetnek, amelynek bekövetkeztét nem lehet bevégni, hiszen tömegpusztító fegyverek alkalmazása áldozatok millióit eredményezheti, s ezt nem lehet megvégni és megtorolni, hanem mindenképpen meg kell előzni. A megelőzésnek két lehetősége van: az elrettentés és a fenyegetés megsemmisítése. Az elrettentés azonban a globális terrorizmussal szemben csak igen korlátozottan működik: el lehet a legtöbb esetben rettenteni államokat attól, hogy menedéket adjanak, és kiképzési lehetőséget biztosítsanak a terroristák számára, de a magukat feláldozni kész terroristákat nem lehet elrettenteni céljaiktól és attól, hogy ezek elérése érdekében bármilyen eszközt bevetessenek. Ez az oka annak, hogy a katonai erő alkalmazásában bizonyos esetekben szükség lehet a megelőző csapásokra, ahogy ezt az új amerikai elképzelések tartalmazzák.

A biztonsági kérdések előtérbe kerüléséből adódik az amerikai politikának az a nem is olyan nagyon új sajátossága, hogy a politika, különösen a biztonságpolitika, erős hatást gyakorol más jellegű, gazdasági és kulturális kapcsolatokra is, s hogy ez hosszabb távon érvényesülő trend marad. S ez nem csak az amerikai államra, hanem az amerikai gazdasági élet más szereplőire is igaz lesz, tekintettel arra, hogy az amerikai rendszerben a gazdaság önmagától is nagyobb mértékben veszi figyelembe a politika elvárásait, mint ahogy ezt az európai piacgazdaságokban megszoktuk.

Európában gyökeresen más a helyzet. Európa nem érzékeli ezeket a veszélyeket, de nem is akarja tudomásul venni őket. Sokkal könnyebb ráfogni az amerikaiakra, hogy túloznak, saját pitiáner érdekeik álcázásaként kiabálnak farkast, amikor csak egy szelídíthető kutyáról van szó, mint szembenézni a veszéllyel. Európa történelméből és kultúrájából is adódik, hogy betegesen fél az erőszaktól – majd meglátjuk, hogyan változik ez meg, amikor a legújabb tagok a Balkánról bekerülnek Európába – és

olyan kultúrát alakított ki, amely nem néz szembe a veszélyekkel csak akkor, amikor már a fejére esik.

Ebből az alapvető különbségből adódik a GAP, a perception gap és a capabilities gap, az Irak gap és az Amerika-ellenesség, amit persze tetéző, hogy a jelenlegi amerikai adminisztráció mindent elkövet, hogy az alapvetően helyes célokat olyan módon prezentálja, hogy azok agresszív imperializmusnak tűnjenek, továbbá ezekre a célokra olyan valóban pitiáner érdekeket is ráültessen, amelyek alkalmasak arra, hogy diszkreditálják a helyes célokat is.

Ebből adódóan viszonylag könnyű megjósolni, hogy mi lesz hosszú távú trend és valószínűleg mi múlik el a jelenlegi adminisztrációval: a célok maradnak, a módszerek változni fognak. S ez lesz majd az igazi kihívás Európa politikai elitje számára, hiszen egy letisztult, a terroristák által „megtámogatott” amerikai koncepciót sokkal nehezebb lesz ignorálni és lefitymálni, mint a Bush-kormányzat ügyetlen politizálását.

Európa számára az is komoly gondot okoz, hogy míg Európa - természetes módon - továbbra is Európa biztonságát tekinti elsődleges érdekének, s az itt jelentkező konfliktusokat komoly fenyegetésnek tekinti saját maga számára, addig a szovjet veszély elmúltával Európa privilegizált helyzete az USA biztonságában megszűnt. Az európai biztonsági helyzet Amerikából nézve megoldott, és az USA nem érti, miért foglalkozik az öreg Európa ilyen sokat saját magával, ahelyett, hogy a világ igazi problémáival foglalkozna, mint ő maga teszi.

Mindezek fényében komolyan vetődik fel a kérdés, hogy ebben az új helyzetben Európának van-e privilegizált helyzete az amerikai biztonsági koncepcióban, és hogy Európának szüksége van-e privilegizált kapcsolatokra az USA-val saját – vélt vagy valós – biztonsági problémáinak kezelésében. Ez az oka annak, hogy jelenleg nem tudunk mit kezdeni a transzatlanti kapcsolatok válságával: az nyilvánvaló, hogy korábbi formájukban nem helyreállíthatóak, de a világról és a fenyegetésekről alkotott eltérő elképzelések miatt, (még) nem találtuk meg azt az új fenyegetést és közös érdekeket és célokat, amelyek szükségessé teszik az USA és Európa közötti privilegizált kapcsolatok fenntartását, azaz a transzatlanti kapcsolatrendszerét. Mindennek intézményi jelentkezési formája a NATO válsága, és az Európai Közös Biztonságpolitika és Védelem, illetve a NATO közti mesterségesen kialakított konfliktus.

Így jelenik meg a globális amerikai politika és érdek regionális formában: az adott régió – jelen esetben Európa – más helyet foglal el az amerikai politikában, mint amit a régió, Európa megszokott, és magának igényel. Ráadásul a régió nagyobb szerepet követel magának a világban és az amerikaiakkal fenntartott kapcsolatokban, mint aminek teljesítésére képes, amit az amerikaiak nem hajlandóak elviselni. Éppen ezért az USA Európa-politikája hosszabb időn keresztül és adminisztrációtól függetlenül frusztrált lesz, mint ahogy ellentmondásos és frusztrált marad Európa, egyébként nem létező, Amerika-politikája is.

IV. Magyarország helyzete, feladatai és lehetőségei az új nemzetközi helyzetben

A nemzetközi helyzet ilyen mértékű átalakulása arra kényszeríti Magyarországot - is - hogy alapvetően felülvizsgálja külpolitikai és biztonságpolitikai stratégiáját, figyelembe véve azt is, hogy kevesebb, mint egy éven belül ez a politika az Európai Unión belül fog végrehajtásra kerülni. Magyarország számára ebből az is következik, hogy hosszabb ideig is számolnia kell azzal, hogy beszorul az európai nagyhatalmak, mindenek előtt Franciaország és az USA közé, s mindketten fokozottan fogják elvárni azt, hogy az ő oldalukra álljunk. Ráadásul, egyfajta politikai határhasonelmélet jegyében, mindkét fél számára megnövekszik a megnyerhető, ill. megnyert szövetségesek száma, ami azt jelenti, hogy az olyan, egyébként stratégiaileg nem jelentős országok, mint Magyarország is fokozott jelentőségre tesznek szert, s partnereink fokozottan érzékenyek lesznek minden lépésünkre.

Magyarország nem engedheti meg magának, hogy egyértelműen az egyik vagy másik oldalra álljon, hiszen ezzel alapvető stratégiai és gazdasági érdekeink sérülnének. Az egyetlen lehetőség az olyan ügyes manőverezés, amely egyik felet sem haragítja meg ránk túlságosan nagymértékben és túlságosan hosszú ideig. Ehhez pedig arra van szükség, hogy ne ad hoc módon reagáljunk a jelentkező kihívásokra, ne kövessünk el olyan kis hibákat, amelyek lerombolhatják hosszú időn keresztül követett politikánk eredményeit.

Illusztrációul megemlíthető, hogy Magyarország alapvetően, véleményem szerint, jól politizált az Irak körüli vitában. Ennek meg is van a kellő eredménye. Az eredmény elérését azonban nagy mértékben veszélyeztetik és fenntarthatóságát még most is kétségbe vonják olyan lépések, mint amikor nyilvánosan és hivatalos jegyzékben is a magyar szuverenitás megsértésével vádoljuk az amerikaiakat (amire is Washington megjegyezte, hogy ilyen jegyzékeket csak Észak-Koreától szoktak kapni), vagy amikor elmulasztjuk azt a lehetőséget, hogy időben informáljuk a nyolcak levelének aláírásáról az EU-t.

Tudomásul kell vennünk, hogy az amerikai politika manapság fokozottan emocionális is. Ezért nagy jelentősége van a különben semmibe nem kerülő „hűségnyilatkozatoknak”, de még inkább annak, hogy demonstráljuk, hogy mi is részt veszünk a kockázatos műveletekben is. Ezért nem megkerülhető, hogy katonákat küldjünk valamelyik konfliktusba, s nem megkerülhető, hogy komoly haderőreformot hajtsunk végre, hiszen jelenleg gyakorlatilag nem rendelkezünk alkalmazható katonai erővel, s a jelenlegi jogi keretek és a honvédelem helyzete nem is teszi lehetővé ilyen kialakítását. Ezzel egy időben, persze, az is igaz, hogy az Európai Unió alkalomadtán kialakuló közös politikájának támogatásában is hitelesnek kell lennünk, beleértve a lényegi hozzájárulást a közös európai biztonságpolitikához és védelemhez is.

Hollai Imre³⁶: Az ENSZ reformról

Az ENSZ reformjáról szólva mindenképp tisztázni kell legalább két dolgot. Kiktől függ a változtatás, és kell-e a változtatás. Az első kérdésre a válasz egyszerű. Az ENSZ a tagállamoké, tehát a reform is csak általuk, velük és a tagok jelentős többségnek akaratával lehetséges. Kell-e a reform – ez a kérdés megosztja a Szervezet tagjait, és még inkább megosztja az elképzelhető, vagy netán szükséges módosítások, változtatások mikéntje. Talán ennél is bonyolultabb az elképzelések lehetséges jogi életbe léptetése. Ezen írás megkísérel néhány kérdést felvetni, és egyesekre választ keresni.

Előjáróban tisztázandó, hogy a Titkárság reformjáról nem kívánok szólni. A főtitkár a maga és a Szervezet nevében az elmúlt 2-3 évben megtette azokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a titkársági apparátus hatékonyabban segítse a Közgyűlés és más választott szervek, bizottságok munkáját. Fontos intézkedések történtek a költségek hatékony és gazdaságos felhasználásáról is.

Az ENSZ az államok, nemzetek közötti világ számára épült. Most pedig a globalizált világban vagyunk. Ezt az eltolódást a multilaterális rendszer termelte ki, vagyis saját struktúráját meghaladva kibontakoztatja a globalizációt. Ebből az is következik: azon kívül, hogy minden egyes állam különálló felelősséggel tartozik saját társadalmának, az államok kollektívan is gondnokai közös életüknek ezen a bolygón, egy olyan életnek, amelyben valamennyi ország állampolgárai részesek.

Az ENSZ-re ma sokkal inkább szükség van, mint bármikor, az államok közötti hatalmi, kulturális, nagyságbeli és érdekkülönbségek közvetítésére.

Sokkal inkább szükség van ma egy szilárd jogrendre, mint bármikor – a multilateralizmus elveivel és gyakorlatával együtt –, a kialakulóban lévő globális civilizáció alapvető szabályainak a meghatározására, amelyen belül helye lesz a világ gazdag sokféleségének a teljes kifejeződésére.

Most szorosabban véve az Alapokmányról beszélünk, annak szükséges vagy lehetséges változtatásáról. Ismeretes, hogy az Alapokmány 1945. június 26-án került végleges megszövegezésre. Tudatosan nem írom még, hogy

³⁶ Hollai Imre ny. nagykövet, a Magyar ENSZ Társaság alelnöke, az ENSZ Közgyűlés 37. ülésének elnöke

elfogadására, bár a tárgyaló felek elfogadták. Hátra volt még az alapító országok jogi eljárása szerinti ratifikálás. Ez 1945. október 24-ig megtörtént, beleértve a Biztonsági Tanács leendő öt állandó tagját is. Így ezért tartjuk október 24-ét az ENSZ napjának.

Az alapító tagok ötvenen voltak, mert Lengyelország, mint 51. tag még a tárgyalások idején nem rendelkezett minden nagyhatalom által elismert kormánnyal.

Az Alapokmány kidolgozásának fázisában még nem volt ismert és használt politikai fogalom a „nukleáris hatalom”. A világ ma független országainak többsége gyarmati terület volt. Az ENSZ igazi világszervezetté csak a később csatlakozott és soraiba felvett országok sokasága által vált azzá. Az 51 alapító tag száma ma majd' négyszerese lett. A világ népessége az 1945-ös 2 milliárdhoz képest ma több mint 6 milliárd. Ezen belül Kína és India önmagában meghaladja az 1-1 milliárdos lélekszámot. Tehát két ország adja az emberiség összlétszámának több mint egyharmadát. Mindkét ország nukleáris hatalom is.

A korábbi „öt nagy” státusza kiegészült a nukleáris jelzővel. Sőt ma már az öt nagyon belül is kiemelkedik egy szuperhatalom, a volt ellenpólus viszont alig nevezhető nagyhatalomnak. A politikai terminológiában az USA-t egyre többször hiperhatalom jelzővel is illetik.

A BT öt állandó tagja (Anglia, Franciaország, Kína, Oroszország és az USA) elsősorban felelős az Alapokmány értelmében a békéért és a biztonságért. Minden részletes elemzés nélkül is egyértelmű, hogy az ötök egyenkénti képessége eltér egymástól abban, hogy az előírt és elvárt feladatnak megfeleljen. Ugyanakkor harmonikus fellépésük a válságok elhárításában elengedhetetlen.

Melyek az Alapokmány ma is teljesen érvényes megállapításai?

„Mi, az Egyesült Nemzetek népei, elhatározván azt, hogy megmentjük a jövő nemzedékét a háború borzalmaitól, amelyek életünk folyamán kétszer zúdítottak kimondhatatlan szenvedést az emberségre, 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,

egyesítjük erőinket a nemzetközi béke és biztonság fenntartására, alapelvekben való megegyezés, valamint eljárási módszerek létesítése útján biztosítjuk azt, hogy fegyveres erő alkalmazására, hacsak közérdek nem kívánja, sor többé ne kerüljön és

nemzetközi szervezet segítségével előmozdítjuk valamennyi nép gazdasági és szociális előrehaladását,

megállapodtunk abban, hogy e célok megvalósítására erőfeszítéseinket egyesítjük.

Ennek folytán Kormányaink San Francisco városában összegyűlt, jó és kellő alakban talált meghatalmazással ellátott képviselőik útján elfogadták az Egyesült Nemzetek jelen Alapokmányát és ezáltal nemzetközi szervezetet létesítenek, amelynek Egyesült Nemzetek lesz a neve.

I. Fejezet Célok és elvek

1. Cikk

Az Egyesült Nemzetek célja, hogy

1. fenntartsa a nemzetközi békét és biztonságot és evégből hathatós együttes intézkedéseket tegyen a békét fenyegető bűncselekmények megelőzésére és megszüntetésére, a támadó cselekményeknek vagy a béke más módon történő megbontásának elnyomására, valamint békés eszközökkel, az igazságosság és a nemzetközi jog elveinek megfelelő módon rendezze, vagy megoldja azokat a viszályokat és helyzeteket, amelyek a béke megbontására vezethetnek;

2. a nemzetek között a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog elvének tiszteletben tartásán alapuló baráti kapcsolatokat

fejlessze, és az általános béke megerősítésére alkalmas egyéb intézkedéseket foganatosítson;

3. gazdasági, szociális, kulturális vagy emberbaráti jellegű nemzetközi feladatok megoldása útján, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő tiszteletben tartásának előmozdítása és támogatása révén nemzetközi együttműködést létesítsen;

4. az egyes nemzetek által e közös célok elérése érdekében kifejtett tevékenységek összeegyeztetésének központja legyen.”

Itt talán hiányként említhető a kisebbségi, etnikai jogok biztosítása. Említhető a terrorizmus elítélésének és az ellene való fellépésnek a hiánya. De ez utóbbi ma is beilleszthető a békét és biztonságot fenyegető veszélyek elhárításáról szóló fejezetbe.

A környezetre, annak kímélésére, védelmére nincs utalás, előrelátás az Alapokmányban. Felelősség a jövő generációjáért. Ma már tudjuk, az ökoszisztemek biztosítják a földi élet alapvető szükségleteit (víz-, levegőtisztítás stb.)

Ezek még nem teszik indokolttá az Alapokmány módosítását.

Az ENSZ megújulásának szükségességéről a főtitkár millenniumi jelentése³⁷ is szól. Ezekből kiemelek néhány momentumot:

- a.) A globális ügyek nem csak a külügyminiszterek hatáskörébe tartoznak. Sok olyan konferencia és kezdeményezés, amely egy-egy szakterületet érint, fog át, de együttes hatásuk az emberi élet minőségének javítását szolgálja.
- b.) Az ENSZ az egyetlen globális intézmény olyan mandátummal, amely magába foglalja a fejlődést, a biztonságot, az emberi jogokat és a környezetet.
Önálló katonai képesség nélküli szervezet, kis anyagi lehetőségekkel.
De az ENSZ hatása a világra messze nagyobb, mint sokan gondolják. A kidolgozott elvek, egyezmények sokasága jelentősen megváltoztatta a korábbi viszonyokat, sok millió ember életét.

³⁷ Kofi A. Annan, az ENSZ főtitkára: 'Mi a népek' – az ENSZ szerepe a 21. században (Kiadta a Magyar ENSZ Társaság, 2000)

A háborút, amely korábban természetesen elfogadott volt, ma már tömegek ellenzik és kivételes esetekben is nehéz elfogadottá tenni.

A demokrácia a legtöbb országban elfogadottá vált, mint a kormányzás legtörvényesebb és legkívánatosabb módja.

Az emberi jogok védelme ma egyetemes ügy, amely kormányokon és határokon túlmegegy.

- c.) A szakosított intézmények olyan normákat dolgoztak és dolgoznak ki, amelyek globálisan alkalmazandók.

(WHO - gyógyszeripari kritériumok, WMO - a meteorológia fontos szerepe, WIPO - áru és szabadalom védjegye stb.)

- d.) Alkalmazkodni kell a változó időkhöz. Ez viszont magába foglalja, hogy a döntéshozatali struktúráknak, amelyen keresztül a kormányzást gyakorolják, nemzetközileg tükröznie kell korunk általános realitásait. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa egy nyilvánvalóan szóban forgó eset. Az 1945-beli hatalommegosztáson és csatlakozáson alapuló Tanács összetétele ma nem képviseli teljes mértékben globalizált világunknak sem a jellegét, sem a szükségleteit. A BT reformja egy kritikus terület. „A Tanácsnak hatékonyan kell működnie, és megkérdőjelezhetetlen legitimitással is rendelkeznie kell. Ez az a két kritérium, amely meghatározza azt a teret, amelyen belül a megoldást meg kell találni. Sürgetem a tagállamokat, hogy késedelem nélkül foglalkozzanak ezzel a kihívással.”³⁸

Az Alapokmány módosítását illetően a 108-es és 109-es paragrafusok szolgálnak irányadóul.

108. cikk

„A jelen Alapokmány módosítása az Egyesült Nemzetek összes tagjaira nézve akkor lép hatályba, ha azt a Közgyűlés tagjai kétharmad szótöbbséggel elfogadták és az Egyesült Nemzetek tagjainak kétharmada, köztük a Biztonsági Tanács valamennyi állandó tagja, saját alkotmányos eljárásának megfelelően megerősítette.”

109. cikk

1. „A jelen Alapokmány felülvizsgálására az Egyesült Nemzetek tagjai általános értekezletet tarthatnak, mégpedig abban az időpontban és azon a helyen, amelyek a Közgyűlés tagjainak kétharmad szótöbbségével és a Biztonsági Tanács bármely kilenc tagjának

³⁸ Kofi A. Annan, az ENSZ főtitkára: 'Mi a népek' – az ENSZ szerepe a 21. században (Kiadta a Magyar ENSZ Társaság, 2000) 69. oldal

szavazatával meghatároz. Az értekezleten a Szervezet mindegyik tagjának egy szavazata van.

2. A jelen Alapokmánynak az értekezlet kétharmad szótöbbséggel javasolt bármely módosítása akkor lép hatályba, ha azt az Egyesült Nemzetek tagjainak kétharmada, köztük a Biztonsági Tanács valamennyi állandó tagja, saját alkotmányos eljárásának megfelelően megerősítette.
3. Ha ilyen értekezlet a közgyűlésnek a jelen Alapokmány hatályba lépését követő tizedik évi ülősszakáig nem ült össze, a értekezlet összehívására vonatkozó javaslatot a Közgyűlés említett ülősszakának napirendjére kell tűzni és az értekezletet meg kell tartani, ha Közgyűlés tagjainak szótöbbségével és a Biztonsági Tanács bármely hét tagjának szavazatával így határoz.”

Itt érdemes arra figyelni, hogy Alapokmány módosítása céljából lehet összehívni tanácskozást megfelelő szavazati arány birtokában. De az esetleg ott elfogadott módosítások életbe léptetése a vétóval rendelkezők egyetértése nélkül már lehetetlen.

Már az első Közgyűlésen volt kísérlet az Alapokmány módosítására. A vita elsősorban a vétó értelmezése körül volt. 1947-ben Argentína konferencia összehívását kezdeményezte a „veto power” eltörlése érdekében. Ezek a javaslatok végül nem kerültek elfogadásra, sőt a szavazás fázisáig sem jutottak el. Később (1955-ben) az Alapokmány 109. paragrafusára szerint napirendre került a téma. Többszöri változtatás és vita után a konferencia összehívására már nem is került sor. Az 1972-es vita és határozat szerint a főtitkár véleményt kért a tagállamoktól „to review of the Charter”. Tehát már nem konferenciáról és nem Alapokmány módosításról volt szó. Fontos különbséget tenni a *review* (áttekintés) és a *revision* (módosítás, változtatás) között. A tagállamok közül csak 38 adott észrevételt a főtitkári megkeresésére. 1974-ben a közgyűlési vita 42 tagú ad hoc bizottság felállítását eredményezte. A tagállamok számának jelentős növekedése miatt is bizonyos testületek létszámát meg kellett emelni.

A leglényegesebb módosítás a BT nem állandó tagjainak 6-ról 10-re való növelése. Így a BT az eredeti 11 tagról 15 tagúra bővült. Ez 1965. augusztus 31-én lépett életbe. A Gazdasági és Szociális Tanács létszámát először 18-ról 27-re, majd újabb módosítás után 1973-ban 54-re növelte. Ezek a módosítások az Alapokmány által előírtaknak megfelelően kerültek bevezetésre, tehát a tagállamok többsége ratifikálta, köztük a BT állandó

tagjai is. Megjegyzendő, hogy az elfogadás után a hatályba lépésig két évre volt szükség.

A módosításokból látszik, hogy nem új paragrafusokról volt szó, csak testületek bővüléséről. Lényegileg technikai változásokról beszélhetünk. Bár a megnövekedett létszám a Tanácsok összetételét is árnyalta, mint ahogy a Közgyűlés is jelentős változást mutatott a megnövekedett létszám és összetétel miatt az eredeti 51 tagállamhoz képest.

A világ nagyon nagy mértékben változott az ENSZ megalakulása óta, nem kis mértékben éppen az ENSZ léte és tevékenysége következtében. Tagjainak nagy száma éppen a dekolonizáció eredménye. Az Alapokmány bizonyos előírásai időtállóak tekinthetők ma is, de van, ami nem valósult meg, van, ami elvesztette időszerűségét.

A Gyámsági Tanács az eredeti funkcióját már betöltötte. Az ENSZ egyik legsikeresebb munkája a független államok sokasága az 50-60 évvel ezelőtti viszonyokhoz képest. Minthogy a Tanács munka nélküli lett, a rá vonatkozó előírások - a jelen formában - az Alapokmányból elhagyhatók. Idejét múlt az „ellenséges országokra” vonatkozó előírás is. Az Alapokmány ma is Szovjetuniót ír, holott az már nem létezik. Egy sor ország, amely része volt a Szovjetunióknak, ma független, önálló államként tagja az ENSZ-nek. A Vezérkari Bizottság, amely az Alapokmányban szerepel, a történelmi körülmények miatt sohasem funkcionált az előírtak szerint.

A békefenntartás feladatai nem az alapító atyák elképzelései szerint valósulnak meg. Sőt e funkcióik ellátása az egyes esetek szerint változik is.

Az elmúlt 50-60 év változásaihoz tartozik az is, hogy új politikai és katonai védelmi szövetségek, gazdasági és politikai együttműködési formációk jöttek létre. Államok közötti szerződések szabályozzák az együttműködés céljait, az eljárás módjait. E szervezetek tevékenysége és léte megfelel az Alapokmányban foglaltak céljaival és működési elveivel. Ilyenek például a NATO, amelyre az ENSZ tagállamai számítanak a béketeremtés bonyolult folyamatában.

Az Európai Unió és tagállamai fontos szerepet játszanak az ENSZ-ben azon egyszerű oknál fogva is, hogy e régió adja a fejlett országok jelentős hányadát.

Nyilvánvaló, hogy a nemzetközi közösség előnyére válna, ha az ENSZ és a fenti szervezetek közötti együttműködést alkotmányos, Alapokmányban foglalt formában is rendezni lehetne. Több vita elkerülhető lenne, különösen olyan esetekben, amikor az egység demonstrálása kritikus helyzetekben és kérdésekben jelentőséggel bír. Ez fokozná az ENSZ tekintélyét és tevékenységének határfokát, és ami a legfontosabb, javítaná a nemzetközi stabilitást.

Melyek a legfontosabb és leggyakrabban emlegetett észrevételek az Alapokmánnyal kapcsolatosan? Csak rövid mondatokban kívánom jelezni, azt sem említve, hogy milyen csoportok állnak az egyes felvetések mögött.

- a) Az eltelt idő, 50-60 év elég, hogy az Alapokmány kissé vagy többé-kevésbé elavultnak tekinthető legyen.
- b) Az Alapokmányt 51 ország hozta létre, a mai ENSZ-tagok több mint kétharmada nem lehetett jelen a Szervezet születésénél. Afrikából alig voltak az alapítók között.
- c) Néhányan azt állítják, hogy az Alapokmány eleve „törvénytelenül” született, mert a 2. cikk 1 §-a megállapítja: „A Szervezet valamennyi tag szuverén egyenlőségének elvén alapszik.”
Ezzel szemben a 27. cikk 3.§-a a BT-ben leadott 9 szavazatnál akkor érvényes, érdemi kérdések esetében, ha az állandó tagok egyike sem opponált. E nézet képviselői az „állandó tag” kifejezést is ellenzik.
- d) Milyen kritériumok alapján van vétó-joga a jelenlegi „öt nagy”-nak? Ők-e egyáltalán az „öt nagyok”?
- e) Szűkíteni kellene a vétójog használatát, például ne terjedjen ki új tagok felvételére (ez már 1947-ben is felmerült).
- f) Szót emelnek általában a vétó eltörléséért, amelyet antidemokratikusnak tartanak, mint intézményt.
- g) Vannak a BT kibővítésének hívei újabb állandó tagokkal, de vétójog nélkül. És vannak, akik egy BT nélküli ENSZ-et is el tudnak képzelni.

A fentiekén túl még sok egyéb kérdés is megfogalmazódik a viták során. Anélkül, hogy bármelyik javaslat vagy elképzelés ellen vagy mellett letennénk a garast, világos, hogy elsősorban a BT jelenlegi státusa képezi a kérdések sorát. De az is érzékelhető: nem lehet könnyen közös nevezőre jutni.

Annyi megjegyzés azért idekívánkozik, hogy a BT állandó tagjainak hozzáállása is időnként aszerint változott, amint akaratukat érvényesíteni tudták. Amíg 51 tagállam volt a Közgyűlésben, mások voltak a politikai erőviszonyok, mint ma, amikor 191 tagállam van. A BT-ben is más volt a helyzet, mielőtt a Kínai Népköztársaság elfoglalhatta helyét. A vétó alkalmazása az egyes állandó BT tagok részéről attól függött (és függ), hogy milyenek voltak az érdekvérvényesítés lehetőségei.

Az utóbbi időkből több kritika éri a BT-t azért is, hogy olyan kérdéseket is tárgyal, amelyek inkább a Közgyűlésre tartoznának.

Ezzel csökken, marginalizálódik az ENSZ szerepe, ezen belül különösen a Közgyűlésé. Ez is annak tudható be, hogy az állandó tagok a BT-ben előnyt élveznek.

Itt érdemes szólni arról, ki hogy érti azt, hogy a BT elsődleges „primary” feladata a béke és biztonság ügyeivel való foglalkozás. Többen állítják az elsődleges, nem jelent kizárólagos „exclusive”-ságot. Az Alapokmány 7. cikk 1 §-a a főszervek közé teszi a Közgyűlést is. A Közgyűlés a legszélesebb fórum, ott minden tagállam jelen van és minden tagnak egy szavazata van. Határozatai ajánlás jelleggel bírnak és csak bizonyos kérdésekben szükséges a kétharmados többség.

A Közgyűlés ad hoc bizottságai részletesen foglalkoztak az ENSZ munka különböző területeivel.

- a) A BT taglétszám növelésére és más, a BT-vel kapcsolatos ügyekben alakult munkacsoport közel 50 tanácskozást tartott. Végleges egyetértő javaslatok nem születtek.
- b) A Közgyűléssel foglalkozó munkacsoport ajánlásai több eredményt hoztak. Részben relatíve csökkent a napirendi pontok száma, van törekvés a fölösleges ismétlések mellőzésére, elhagyására. Az utóbbi időben évközben is nyitott a Közgyűlés egyes témák tárgyalására, míg korábban általában december 20. körül lezárták az ülésszakot. Tehermentesítendő bizonyos szervezeti kérdésekben az új ülésszakot, előre megválasztják a Közgyűlés egyes tisztségviselőit. Van törekvés az általános vita és az egyes főbizottságok munkájában is a tematizálásra. Szigorú követelmények vannak a költségvetési gazdálkodásban. Az eredmény szerinti elszámolás a követelmény. Az elfogadott határozathoz oda kell rendelni a pénzügyi fedezetet.

Az évek során az egyik legvitatottabb kérdés a 2. cikk 7. pontja, amely a belügyeket érinti.

„A jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem jogosítja fel az Egyesült Nemzeteket arra, hogy olyan ügyekbe avatkozzanak, amelyek lényegileg valamely Állam belső joghatóságának körébe tartoznak és nem kötelezik a tagokat arra sem, hogy az ilyen ügyeket a jelen Alapokmánynak megfelelő rendezési eljárás alá bocsássák; ez az elv azonban a VII. fejezetben tárgyalt kényszerítő intézkedések alkalmazását semmiben sem érinti.”

A VII. fejezet pedig a BT által fogantatosítható intézkedésekről rendelkezik

41. cikk

„A Biztonsági Tanács határozza meg, hogy milyen fegyveres erők felhasználásával nem járó rendszabályokat kíván fogantatosítani abból a célból, hogy határozatainak érvényt szerezzen és felhívhatja az Egyesült Nemzetek tagjait arra, hogy ilyen rendszabályokat alkalmazzanak. Ilyeneknek tekintendők a gazdasági kapcsolatok, a vasúti, tengeri, légi, postai, távírói, rádió és egyéb forgalom teljes vagy részleges felfüggesztése, valamint a diplomáciai kapcsolatok megszakítása.”

42. cikk

„Ha a Biztonsági Tanács úgy találja, hogy a 41. cikkben említett rendszabályok elégtelenek, vagy elégtelennek bizonyulnak, úgy légi, tengeri és szárazföldi fegyveres erők felhasználásával olyan műveleteket fogantatosíthat, amelyeket a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához, vagy helyreállításához szükségesnek ítél. Ezek a műveletek az Egyesült Nemzetek tagjainak légi, tengeri és szárazföldi hadereje által fogantatosított tüntető felvonulásából, zárlatból (blokád) vagy egyéb műveletekből is állhatnak.”

A különböző szankcióra lásd Irak esetét (a katonai akciók megkezdéséig).

Valószínűleg jogos vagy időszerű lenne az állami szuverenitás és be nem avatkozás korszerűbb megfogalmazása. Hiszen az EU-ban is elfogadott bizonyos jogoknak a tagállamok által történő együttes gyakorlása.

Az viszont tény, hogy a politika szintjén egyre inkább elfogadott, hogy az emberi jogi problémák állapota és különösen súlyos megsértése nem tekinthető valamely állam belső ügyének. Bizonytal az utóbbi években tapasztalt súlyos tömeges emberirtások Afrikában, etnikai tisztogatások (ethnic cleansing) a délszláv területeken és más hasonló okok kényszerítették ki e felismerést.

Az alapokmány nem beszél „demokratikus” és „nem demokratikus” államokról. Tagállamokról szól azzal a kritériummal, hogy azok lehetnek tagok, amelyek az Alapokmányt elfogadják és annak betűje és szelleme szerint cselekszenek. Az Alapokmány szövegében a demokrácia, mint fogalom nem fordul elő.

Az utóbbi időben határozatokban és segélynyújtás előírásainak feltételeiben jelentkezik a jó kormányzás kritériuma. De nincs szó diktatórikus rendszerekről, kormányokról és ezek kezelési módjáról, veszélyességéről a nemzetközi béke és biztonságra. Ebből is ered a vita a megelőző (preventive) intézkedésekről, azok jogosságáról, különösen, ha ez feltételez vezetési és rendszerváltoztatást is.

Az Alapokmány BT-vel foglalkozó fejezetei azzal foglalkoznak, miként állítható helyre a béke és mi a lehetséges teendő (teendők) a békeszegővel szemben.

A BT bővítése a megnövekedett ENSZ taglétszám miatt is indokoltnak látszik és van rá példa, hogy a 6 nem állandó tag 10-re növelése viszonylag simán ment. Most azonban többről lenne szó. Gondot okoz, hogy a nagyobb létszámú testület működése nehezebb, lassúbb. Látjuk ezt a jelenséget a meglévő 15 tagú testület esetében is. Márpedig a BT elé kerülő témák, ügyek általában nem szenvedhetnek halasztást.

Fő kritika tárgyát képezi az állandó tagság kérdése. Két kontinensről, Latin-Amerikából és Afrikából nincs állandó tag a BT-ben, míg e szempontból Európa túlsúlyban van. Például Brazília egyik kifogása éppen ez, és ezért nem állandó tagságra sem tartott igényt.

A legfőbb kritika a vétó. Ez a jog lehetetlenné teszi az öt állam bármelyikével szemben a fellépést, ha ennek szükségessége felmerülne, és ez megkérdőjelezi a Testület demokratikus mivoltát. Ennek kiküszöbölésére

többen jónak látnának egy minősített többségű elvű szavazást. Ez lehetne kétharmados vagy négyötödös.

Az Alapokmány módosítása céljából összehívandó értekezlet esetében nem lehet vétójoggal élni. Az Alapokmány 109. cikk 1. pontja kimondja: „Az Egyesült Nemzetek tagjai általános értekezletet *tarthatnak*, mégpedig abban az időben és azon a helyen, amelyet a Közgyűlés tagjainak kétharmad szótöbbségével és a BT *bármely kilenc tagjának* szavazatával meghatároz.”

Egy ilyen tanácskozás összehívásának az esélye jelenleg és a közeljövőben nem valószínű. De teljesen nem zárjuk ki ezt a lehetőséget sem olyan körülmények esetén, ha jelentős tényezők cselekvésképtelennek ítélik a Világszervezetet. Elméletileg egy ilyen tanácskozás az ENSZ felosztását és egy új ENSZ létrehozását is kezdeményezheti.

Az elmúlt évtizedek olyan jelentős változásokat hoztak, hogy teljesen átalakult a világ politikai térképe. Ezek a változások – érthetően – nem tükröződhetnek a korábban felállított struktúrákban. Ezért is történik kísérlet, erőfeszítés a korábbi struktúrák modernizálására, korszerűsítésére, hogy a mai kor követelményeinek megfeleljenek. Ezt a folyamatot látjuk a NATO esetében. Maga a NATO Főtitkár jelentette ki: vagy megújul a szervezet, vagy időszerűtlenné válik.

Ilyen folyamatot látunk az EU esetében is, ahol a Konvent olyan megoldásokra keres javaslatokat, hogy a megnövekedett EU tartalmilag megőrizze az eddigi eredményeket, de a nagyobb létszám se tegye túl lassúvá, nehézkesé a működést.

E három jelentős intézmény (ENSZ, NATO, EU) szinte egyidejű megújulási útkeresése nagyban leköti az államok képviselőit, és nem remélhető, hogy egyforma figyelem kísérje valamennyi szervezetet.

Azt pedig ma még reménytelennek tartom, hogy összhangot keressenek az ENSZ kívánatos megújulásával is. Pedig az Egyesült Nemzetek Szervezetének sikeresebb tevékenysége az Észak-atlanti Szövetség Szervezete és az Európai Unió együttműködésétől nem választható el, mind a NATO, mind az EU tagjai az ENSZ tagok között is a legdöntőbb tényezők.