

KIKNEK VAN SZÜKSÉGE AZ ENSZ-RE A XXI. SZÁZADBAN?

Simai Mihály akadémikus¹

1945 óta a világon meglehetősen sajátosan alakult az államok és a közvélemény hozzáállása az ENSZ-hez. Alapítói közül elsősorban az Egyesült Államok fűzött nagy reményeket a Világszervezet munkájához. Az európai győztesek körében még túl elevenen élt a Népszövetség emléke. A hidegháborús korszak két világhatalma kezdettől fogva külpolitikája egyik eszközének tekintette, s akkor akasztotta le eszköztárának fogasáról, amikor éppen szüksége volt rá. Időnként igyekeztek alárendelni politikai céljaiknak. A kisebb országok sokat reméltek tőle. Számukra egyébként lehetőséget adott a Világszervezet arra, hogy súlyuknál nagyobb mértékben vegyenek részt a világ ügyeinek intézésében. Különösen fontos volt az ENSZ az új államok számára, hiszen segítette születésüket s gyakran első lépéseiket is. Nemcsak állami szuverenitásuk lényeges jelképe volt, hanem védelmet is nyújtott számukra a korábbi gyarmatosítókkal szemben.

Fennállása óta egyébként sokszor és sok oldalról támadták az Egyesült Nemzetek Szervezetét szinte születésének pillanatától kezdve. Már a második világháború győztes hatalmai között sem volt teljes egyetértés abban, hogy a háború utáni világban milyen szervezetre lenne szükség és, hogy kik legyenek annak tagjai. Voltak olyan vélemények, hogy csak a győztesek és szövetségeseik. Sok vita folyt szavazási rendszeréről, különösen a vétőjogról. Figyelemreméltó, hogy annak ellenére, hogy az ENSZ alapokmányának megfogalmazásában és a szervezet létrejöttében döntő szerepet játszott az Egyesült Államok és személy szerint Roosevelt amerikai elnök, az elmúlt évtizedek során a legtöbb támadás a Világszervezetet az Egyesült Államok különböző szervezetei és kormányai részéről érte. Amikor az ENSZ nem az amerikai kormány álláspontját képviselte, amerikai személyiségek, beleértve az USA egyes elnökeit is, a Világszervezetet alkalmatlannak tekintették a világ ügyeinek kezelésére, s vagy felosztatását, vagy az USA kilépését javasolták, illetve jelentősen szűkítették pénzügyi hozzájárulásukat. Bizonyos szélsőjobboldali csoportok ennél is tovább mentek. A hidegháború időszakában a Világszervezetet a kommunizmus eszközének deklarálták. Mások azt állították, hogy nem alkalmas többé a világ gondjainak kezelésére. Legutóbb az amerikai Heritage Alapítvány egyik vezetője kijelentette, hogy „az ENSZ elvesztette indokoltságát, s a legfőbb ideje annak, hogy bezárják, s véget vessenek korrupcióval átszótt bürokráciájának.”Az iraki háború kapcsán is sajátos helyzet alakult ki. Az amerikai vezetés azért támadta a Világszervezetet, hogy nem legitimizálta az USA fellépését, más országok pedig azért, hogy nem

¹ SIMAI MIHÁLY akadémikus, a Világgazdasági Kutató Intézet kutatóprofesszora, a Budapesti Corvinus Egyetem egyetemi tanára, a Magyar ENSZ Társaság elnöke

tudta megakadályozni az amerikai katonai akciót. Sok fejlődő országban tekintették és tekintik a Világszervezetet az Egyesült Államok vagy általában a nyugati hatalmak "trójai falovának".

A XXI. században új támadás indult az ENSZ ellen, azon az alapon, hogy sok tagállama nem tartja be az alapokmányban és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában megfogalmazott normákat. Főleg néhány befolyásos civil szervezet és politikus már korábban is javasolta, hogy az ENSZ helyett hozzanak létre egy új nemzetközi szervezetet a demokratikus államok világszövetségét, amelynek katonai erejét a NATO jelentené. Ebbe a szervezetbe csak demokratikusnak tekintett államokat vennének fel. A NATO pedig alkalmas lenne arra, hogy megfelelő erővel avatkozzék be a terrorizmussal és az emberiséget sértő magatartásokkal szemben. Vannak olyan vélemények is, hogy a Világszervezetet nem kellene feloszlatni, de a tényleges globális ügyeket a demokráciák világszervezete kezelné. Ezzel lényegében feladnák az Egyesült Nemzetek Szervezetének egyik alapvető működési elvét, az államok szuverén egyenlőségének eszméjét és gyakorlatát. Egy 2000-ben Varsóban rendezett nemzetközi konferencián indították el a globális mozgalmat a Demokráciák Szövetsége érdekében. A kialakított kritériumoknak a mai világban kb. 60 ország felelt meg, s további tucatnyi állam jelentette a határesetet. Más országok is csatlakozhatnak, ha teljesítik a szükséges kritériumokat, de csak olyanok, amelyekben kizárt az autokrata rezsimek újjáéledése. A szervezet nem oszlatná fel az Egyesült Nemzetek Szervezetét, de abban meghatározó tömbként működne.

Valószínű, hogy ilyen és hasonló kezdeményezések a jövőben is lesznek. Ezért is érdemes komolyan foglalkozni azzal a kérdéssel, hogy tulajdonképpen milyen érdekek és célok tartják fenn az Egyesült Nemzetek szervezetét és formálják jövőjét a XXI. század világában.

Közhelynek tűnik, mégis szükséges ismételt hangsúlyozni azt, hogy az ENSZ nem világkormány, amelyik utasíthatja az államokat, hanem államoknak alárendelt szervezet. Az egyetlen olyan szervezet bolygónkon, amelyben gyakorlatilag minden állam részt vesz. Nem tagjai az olyan államnak deklarált politikai egységek, mint Koszovó, Oszétia vagy Abházia, amelyeknek államiságát nem fogadta el az ENSZ tagállamainak közössége.

Azt is fontos ugyanakkor kiemelni, hogy a Világszervezet a XX. század során átfogó globális rendszerré fejlődött, s nincs a világon az államközi kapcsolatokban vagy a nemzeti fejlődés lényeges kérdései között olyan terület, amelyen ne működne legalább egy, az ENSZ családjához tartozó kormányközi szervezet. Akik az Egyesült Nemzetek Szervezetét támadják, azok tulajdonképpen egy olyan globális rendszer alapjait támadják, amelyik igyekezett bizonyos rendet vinni egy alapjában kaotikus és zavaros világba, s amelyik továbbra is arra törekszik, hogy erősítse a föld lakóinak biztonságát, javítsa életfeltételeit, védje jogait, és segítse azokat, akiket természeti vagy emberek, embercsoportok által kezdeményezett katasztrófák sújtanak. Az ENSZ legfőbb ellensége a XXI. század világában azonban a tudatlanság, a szerepéről szóló ismeretek hiánya. Ebben sajnos

időről időre részt vesz a média is, amelynek esetenként fontos tényezői akarva akaratlanul az ENSZ ellenségeinek legostobább érveit veszik át.

Az ENSZ rendszer természetesen nem hibátlan, nem tévedhetetlen és nem is statikus szervezeti hálózat. Hatékonysága nemcsak attól függ, hogy tagállamai mennyire támogatják céljait, és biztosítanak számára megfelelő eszközöket, hanem a rendszer alkalmazkodóképességétől, rugalmasságától is.

Az ENSZ jövője szempontjából lényeges, hogy nagy változások kezdődtek az államok rendszerében. A XXI. századra a világ újra útelágazáshoz érkezett.

Az államok továbbra is a világpolitika alapvető egységei maradnak, a kormányzás azonban nehezebbé válik. Az internet és az emberek nagyobb globális mobilitása, új típusú virtuális közösségek kialakulását segíti globális méretekben. Ezek növekvő erőt képviselnek a nemzetközi rendszerben. Motivációik és összetartó tényezőik igen sokrétűek: szociális problémák, globalizáció-ellenesség, közös vallás, közös politikai nézetek ökológiai kérdésekben, a nők helyzetének javítását illetően stb.

Demográfiai, gazdasági és politikai tényezők hatására jelentősebbé válik a migráció, amelyik egyre több multi-kultúrájú államot eredményez, rengeteg új problémával, belső feszültségekkel és nemzetközi konfliktus-forrásokkal. Egyidejűleg erősödik a törekvés a nagyobb demokráciára és a demokrácia korlátozására sok országban.

A hidegháborúra jellemző kétpólusú, majd az ezt követő egypólusú hierarchikus hatalmi rendszer ismét átalakulóban van, s egy többközpontú világ kibontakozása folyik, amelyik gazdasági szempontból már előbbre tart, mint politikai-katonai téren. Azok a hatalmi koalíciók, politikai konfrontációk és tényezők, amelyek formálásában és működésében a hidegháború időszakát jellemezték, a XX. század végére megszűntek. Véget ért a hidegháború időszakát követő globális optimizmus is, amelyik arra számított, hogy a kialakuló új világrend a jog, a béke és a globális jólét időszakának kezdete lesz. A világ készülődik az amerikai hatalmi monopólium utáni korszakra. Ennek a kibontakozó új korszaknak egyik fontos jellemvonása az, hogy a globális viszonyok rendszerében, a két rendszer helyébe az egységes világkapitalizmus lépett. Helyreállt egy olyan világ, amelyben az ideológiai-politikai katonai versengés helyébe a politikai-gazdasági-hatalmi versengés lép, amelynek természetesen jelentős katonai következményei is lesznek. A hidegháborút követő korszakra a polgárháborúk, az önálló államiság megteremtéséért folytatott küzdelmek voltak jellemzőek. Az új fejlődési szakasz egyik fő veszélye a küzdelem megindulása új érdekszférák, hatalmi befolyási zónák kialakításáért. Ez a küzdelem megindult. Továbbra sem zárult le azonban a harc az önálló állami lét megteremtéséért, s ez igen sajátos helyzet kialakulását vetíti előre.

Milyen érdekeket szolgálhat az ENSZ, s milyen eszközei lehetnek a formálódó világban?

Csaknem fél évszázaddal ezelőtt jelentette ki az ENSZ második főtitkára, Dag Hammarskjöld, hogy a Világszervezetet nem azért hozták létre, hogy földi paradicsomot teremtsen, hanem, hogy megmentse az emberiséget a pokoltól. Ez

egyike azoknak az alapigazságoknak, amelyek továbbra is lényegesek, és különösen fontos hangsúlyozni az ENSZ szerepével kapcsolatban a béke és biztonság terén.

Az ENSZ olyan kollektív biztonsági rendszerként született, amelynek központi célja egy új világháború kirobbanásának megakadályozása volt. Az ellenség, akikkel szemben a világ népeit meg kellett védeni, a tengelyhatalmak és csatlósai voltak, köztük Magyarország is. A hidegháború radikálisan új veszélyeket hozott, új konfrontációk jöttek létre, s a két vezető hatalom közötti nukleáris világháború megakadályozása lett az ENSZ fő feladata. Az ún. kis háborúkkal kapcsolatban, amelyek között nemzeti felszabadító harcok, nemzetköziesedett polgárháborúk voltak túlsúlyban, új feladatkörrel, a béketeremtéssel és békefenntartással bővültek a világszervezet feladatai.

A béke megőrzésével kapcsolatos feladatok között természetesen alapvető fontosságú évszázadunkban a háborúk kitörésének megelőzése, megakadályozása, a konfliktuskezelés. A megelőzéssel összefüggő tevékenységek a fegyverkezés fékezése, a tömegpusztító fegyverek korlátozása, terjedésük megakadályozása. Magában foglal olyan feladatokat is, mint a polgári lakosság védelme fegyveres konfliktusokban, a gyermekek bevonásának megakadályozása a fegyveres harcokba, a könnyűfegyverek terjedésének korlátozása stb. A békefenntartás stratégiai szempontból sajátos „szürke zóna” a békés rendezés és a katonai erővel történő kikényszerítés feladatai között, tartalmazva mindkettőnek elemeit. Magában foglalja a szembenálló felek szétválasztását, leszerelését, féken tartását és ellenőrzését. A békefenntartás feladatai a hidegháború befejezése óta számottevően megnöttek. Mintegy 110 000 békefenntartó katona vagy rendőr működik, több mint 100 ország fegyveres erőinek részvételével, 18 országban illetve térségben. A modern békefenntartás sok feladatkört magában foglaló, nehéz és kényes feladat, amelyik a résztvevőktől nemcsak különleges erőfeszítéseket, hanem magas fokú szakmai felkészültséget, integritást és megértést is követel. A békeépítés a fegyveres konfliktust követően a béke konszolidálását, a szembenálló felek közötti viszonyok javítását célozza.

Eredményei mellett az ENSZ nem bizonyult képesnek arra, hogy mindenütt megakadályozza a tömegmészárlásokat, az etnikai tisztogatást.

A XXI. század világában azonban nincs egyetlen olyan globális szervezet sem, amelyik az ENSZ-nél hatékonyabban lenne képes minden konfliktus kezelésére, különösen azoknak az eszközöknek segítségével, amelyeket a tagállamok hajlandóak voltak rendelkezésére bocsájtani. Valamennyi állam, s különösen a vezető hatalmak érdekeltek abban, hogy az ENSZ ellássa, és jól hajtsa végre a fenti feladatokat.

Milyen háborúkra kell számítani évszázadunkban? Lehetséges-e a XX. század két világégéséhez hasonló katasztrófa, s képes lenne-e az ENSZ arra, hogy ennek veszélyét megakadályozza?

Nagy háborúk okai általában rendkívül sokrétűek. Rendszerint hosszabb ideig tart a felkészülés, a fegyverkezés, a szükséges szövetségi rendszerek kiépülése. Elvileg ezek a folyamatok előre láthatóak. A XXI. század

tömegkommunikációs feltételrendszerében elvileg aligha lehet mindezt titokban, rejtve megtenni. Ugyanakkor igen sok jelentéktelennek tűnő konfliktus is gyorsan nemzetköziesedhez, s nem számítható ki az sem, hogy egy kis állam, mikor ránt be nagyhatalma(ka)t olyan konfliktusba, mely gyorsan kiszélesedhet. A kis államoknak erre különleges képességeik vannak. Ezért is fontos a kis konfliktusok elkerülése, illetve minél gyorsabb lokalizálása.

A fentiek miatt is nehéz arra a kérdésre válaszolni, hogy mire képes a Világszervezet a kibontakozó globális hatalmi struktúrában. Nyilvánvaló, hogy fő fórumai és közös eszközei, mindenekelőtt a Biztonsági Tanács talán a korábbinál is nagyobb szerepet kaphatnak egy esetleges agresszorral szemben, ha az agresszor egyértelműen azonosítható, és ha az államok képesek lesznek a BT szükséges reformjának végrehajtására. Ez ma négy területen van napirenden: tagságának kategóriái, a vétójog kérdése, a regionális képviselő, a tanács létszáma és munkamódszere, és az ENSZ közgyűléshez való viszonya terén. Az is világos, hogy az érdekviszonyok bonyolultsága és az ENSZ globális jellege miatt elengedhetetlen a regionális szervezetek és a mögöttük álló államok aktívabb közreműködése.

Földünk lakóinak jövője nagymértékben függ attól is, hogy milyen társadalmi és gazdasági feltételek között élnek. Az évszázad közepe táján, további 3 milliárd emberrel nagyobb lesz a föld lakossága. 2008-hoz képest csaknem ötven százalékkal több embernek kell osztoznia földünk erőforrásaiban, a levegőn, a vízen, az energia hordozókon, a nyersanyagokon, s ennnyivel több embernek kell élelmet, lakást, ruházzkodást, képzést és egészségvédelmet biztosítani. Még nehezebb feladat lesz az, hogy megfelelő megélhetést biztosítsanak számukra. Ugyanilyen lényeges az is, hogy demokratikus keretek és feltételek között élhetnek, amelyben biztosítani tudják szabadságjogaikat. A választ azokra az új kihívásokra, amelyek az említettekkel kapcsolatosak, nem lehet többé csupán nemzeti keretek között megtalálni. A legtöbb témában az államok közös erőfeszítéseire van szükség.

Döntő fontosságú feladata marad a Világszervezetnek az emberi jogok és a demokrácia védelme. A XXI. században nincs egyetlen olyan globális szervezet sem, amelyik az ENSZ-nél többet tett volna a demokratikus eszmék terjesztésében, s az emberi jogok védelmének előmozdításában. Egyetlen más globális szervezet sem képes arra az emberbaráti segítségnyújtásra, amelyet a növekvő számú és súlyosságú globális szükséghelyzetek követelnek.

Az ENSZ sok bírálója és ellensége sokszor hivatkozik arra, hogy az alapokmányt 1945-ben néhány szövetséges hatalom jogászai fogalmazták, s azóta a világ radikálisan megváltozott. Ez természetesen tény. Megfeledkeznek azonban arról, vagy nem akarják figyelembe venni, hogy az ENSZ nem maradt változatlan. Sokak számára meglepő képességekkel rendelkezik arra, hogy innovatív, új elképzeléseket, javaslatokat dolgozzon ki az új problémák kezelésére és megoldására. Az ENSZ a XXI. század jelenlegi szakaszában nem jellemezhető egy olyan New York-i bürokráciaként, amelyik megrekedt eredeti felhatalmazásánál. Olyan átfogó rendszer jött létre, amelyik a mai világ minden kérdésével képes

érdemben foglalkozni: a világegészségügytől az világűrre és a tengerekig. Az ENSZ-család szervezetei gyakorlatilag behálózák a világot.

A választ arra a kérdésre, hogy kinek kell az ENSZ a XXI. században, a fentek alapján nem nehéz megfogalmazni:

- legnagyobb mértékben a 9 milliárdra szaporodó földlakónak van szüksége az ENSZ hálózatára, akiknek biztonságos létfeltételei elképzelhetetlenek olyan normák, szabályok és feltételek nélkül, amelyeknek globális kialakításában, alkalmazásában és továbbfejlesztésében e hálózatnak döntő szerepe van;
- szüksége van az ENSZ-re, mint biztonsági és együttműködési rendszerre annak a mintegy 140 mikro- mini- és kis országnak, amelyek a tagállamok többségét alkotják: fórumot, kitekintést és részvételt biztosít számukra a világ közös ügyeinek rendezésében;
- szüksége van az ENSZ-re a középhatalmaknak, amelyek ily módon növelni tudják szerepüket és befolyásukat, csökkenteni tudják ennek költségeit;
- szüksége van az ENSZ-re a nemzetközi környezetüket jelentős mértékben befolyásolni képes nagyhatalmaknak, mert ezen keresztül jobban képesek érdekeik érvényesítésére, a világpolitika és a világgazdaság napirendjére kerülő kérdések meghatározására;
- szüksége van az ENSZ-re a civil szervezeteknek, mert fórumain keresztül jobban tudják képviselni és érvényre juttatni az általuk képviselt csoportok érdek- és értékviszonyait.

Az ENSZ-nek azonban minden korábnál több ellenséggel, kritikával és támadással kell számolnia. Egy olyan világban kell végeznie feladatait, amelyre a globális gondok és a bizonytalanság növekedése jellemző. Többé-kevésbé egyértelmű, hogy a világejlődés eddigi útjának folytatása globális politikai, szociális és környezeti tragédiák egész sorát eredményezheti. A 2000. szeptemberi globális ENSZ csúcs, ennek „follow up” jellegű tanácskozásai az ENSZ, a Világbank, a Nemzetközi Valutalap hatvanadik évfordulója ajánlásainak meglehetősen vérszegény jellege, a WTO dohai fordulójának problémái és kudarcai azt tükrözték, hogy az érdekek különbözősége és esetenkénti növekvő eltérései miatt, csak igen lassan lesz képes a multilaterális rendszer a globális változásokhoz igazodni. Ezekből a problémákból kiindulva egyes szakemberek, politikusok, de főleg a világ vezető közvélemény formáló propagandistái azt a következtetést vonták le, hogy a multilateralizmus általában válságba, s a világ a kaotikus viszonyok új állapotába jutott. Az államok hivatalos megnyilatkozásai nem ennyire pesszimisták. Sajátos egyetértés alakult ki abban, hogy szükségessé vált az egész nemzetközi együttműködési rendszer felülvizsgálata és reformja.

Megértették, hogy a XXI. század elejére jellemző feltételek között aligha lenne képes a világ minőségileg új multilaterális szervezetek létrehozására. 2008-ra nyilvánvalóvá vált, hogy a multilaterális rendszer reformja nem képzelhető el gyors és radikális intézkedési csomagként. A világ hosszú távú, a szükségleteket, a

lehetőségeket, a feladatokat és az operatív intézkedések sorozatát összehangoló átfogó program megvalósítása nem lehetséges a jelenlegi globális hatalmi és érdekviszonyok mellett. Valószínűleg általában a kis lépések és az egyes területek közötti jelentős különbségek jellemzik majd a reformokat. A jövő szempontjából különösen jelentős lehet az EU, s néhány fontos fejlődő ország pozitív szerepe a multilaterális rendszer globális szerepének erősítésében, és a komplex módon értelmezett globális biztonság erősítését jobban szolgáló jövőjének formálásában. Azt sem tartom kizártnak, hogy mindez befolyásolja majd az Egyesült Államok magatartását is, amelynek szerepe a multilaterális rendszer alakításában továbbra is döntő fontosságú.

Magyarországnak, mint viszonylag kis országnak a jelenleginél sokkal aktívabb szerepet kellene vállalnia a nemzetközi együttműködés globális multilaterális rendszerében, különösen azokon a területeken, amelyek legközvetlenebbül kapcsolódnak hazánk jövőjének formálódásához. Ehhez azonban jobban kell ismerni a problémákat, a feladatokat és a lehetőségeket. Joggal jelentette ki az ENSZ egyik volt főtitkára, hogy a világszervezet egyik legnagyobb ellensége a tudatlanság. A Magyar ENSZ Társaság által szervezett ENSZ-Akadémia abban kíván mindenekelőtt segíteni, hogy az új helyzetben bővítse az ismereteket, és ösztönözze a közös gondolkodást.

