
JELENKOR

Globalizáció, nemzetközi szervezetek és „globális kormányzás” között. Az 1960-as, 1970-es évek Észak–Dél konfliktusának rövid története

Sönke Kunkel, a brémai Jacobs Egyetem fiatal történésze. Tanulmányait Bréma és Köln mellett neves külföldi egyetemeken (Oxford, Harvard) végezte. Több szakmai szervezet tagja. Jelenleg posztdoktori képzésben vesz részt. Kutatási területe a kortárs egyetemes, amerikai, latin-amerikai történelem, a hidegháború-, média-, vizualizálás-, és fejlesztéstörténet. Vizsgálatai tárgyát képezik ezen kívül a – nem marxista értelmezés szerinti – imperialista államok, az INGO-s (International Non-governmental Organizations – „nemzetközi nem kormányzati szervezetek”). Mindemellert az érzelmek történelmet formáló eseményekre gyakorolt hatásának elemzésével is foglalkozik. A következőkben bemutatott esszéje e témakörök közül többre is kiterjed.¹

1964 márciusában, a svájci Genfben, az ENSZ szervezésében (United Nations Conference on Trade and Development, a továbbiakban UNCTAD) vette kezdetét az emberiség történetének első világkereskedelmi konferenciája. A világszervezet 1945. június 26. óta íródo históriájában ez a megbeszélés-sorozat volt az egyik legnagyobb szabású esemény: 122 ország több mint 2300 delegáltja – szakértők, különmegbízottak, pénzügy-, gazdasági, külügyminiszterek – vett rajta részt. Feladatuk az volt, hogy a harmadik világ fejlődésének előmozdítása céljából új globális kereskedelmi szabályozási rendszert dolgozzanak ki. Az együttműködés jegyében megrendezett konferencia azonban gyorsan más irányt vett: a „globális Dél” fejlődő országainak képviselői külön, az ún. 77-es csoportba tömörültek, és a világkereskedelem átfogó szabályozását sürgették.

A genfi találkozó egy több évig elhúzódó Észak–Dél konfliktus első állomását jelentette, amelyet később számtalan további sűrűlódás követett, végül a folyamat – az 1970-es évek közepén – egy új gazdasági világrend életre hívása iránti igényben csúcsosodott ki. Bevezetéként elmondható, hogy –, elsősorban az UNCTAD keretei között – új diskurzus kezdődött a

1. <https://www.jacobs-university.de/directory/skunkel>

globalizációról, mely a fejlett nyugati országok közvéleményét mobilizálta, kormányaikat cselekvésre sarkallta, ugyanakkor hatást gyakorolt különböző nemzetközi szervezetek magatartására is. Ilyen szervezetek voltak az NGO-k (Non-governmental organizations – „nem kormányzati szervezetek”), az OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development – Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet), a GATT (General Agreement on Tariffs and Trade – Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény) vagy a Világbank.

A következőkben a szerző a szóban forgó Észak-Dél konfliktust az ENSZ-ben, illetve az UNCTAD égisze alatt zajló események bemutatásával, valamint a világszervezet más nemzetközi szervezetekhez, ill. az egyes államokhoz fűződő viszonyának alaposabb körüljárásával próbálja szemléltetni. E célkitűzésének megvalósításához *Michael Werner* és *Bénédicte Zimmermann* idézetekben gazdag munkája volt a segítségére.² Kifejti, hogy idézett mű nem csupán a globalizáció, a nemzetközi szervezetek és az Észak-Dél konfliktus egymásba fonódó, egymástól el nem választható történetébe ad betekintést, hanem a nemzetközi – gazdasági – rend megváltozásáról is számot ad. E folyamat betetőzéseként egy több lábon álló modell jött létre, melyben – az 1960-as évek elejétől kezdődően – a nemzetközi szervezetek, az NGO-k és a szakértők egyre fontosabb szerepet játszottak, az itt elsősorban vizsgált fejlesztést, ill. a kereskedelmet érintő döntéshozatali mechanizmusban csakúgy, mint az emberi jogok, a környezet- és népesedéspolitikai területén.

Kunkel szerint e jelenséggel hozható összefüggésbe, hogy a munka a globális kormányzás (global governance) fogalmáig nyúlik vissza, melyet aztán részletesen ismertet. Az nem más, mint a határokon átívelő gazdasági folyamatok központi irányítása, szabályozása, mely az egyes nemzeti államokat egymással, ill. a nemzetközi szervezetekkel kialakítandó kooperatív magatartásra kényszeríti. Ennek az együttműködésnek a jegyében egy több lábon álló hálózati struktúra épült ki, új, transznacionális szervezetek jöttek létre, melyek közösen, egymással karöltve igyekeztek úrrá lenni a nemzetközi folyamatokon, megfelelni az azok által támasztott kihívásoknak. Fontosnak tartja megemlíteni, hogy a politológusok körében uralkodónak mondható állásponttal ellentétben az általa bemutatott mű szerzőpárosának nézete szerint a globális kormányzás fentebb említett rendszerének kialakulása nem a kelet-, kelet-közép-európai rendszerváltozások idejére, az azokat követő időszakra, hanem már jóval korábban, az 1960-as, 1970-es évekre tehető.

2. Michael Werner – Bénédicte Zimmermann: Vergleich, Transfer, Verflechtung. Der Ansatz der Histoire croisée und die Herausforderung des Transnationalen, in: Geschichte und Gesellschaft 28 (2002), 607–636.

A második fejezet elején leszögezi, hogy az általa ismertetett eseményekben kiemelkedő szerepet játszó UNCTAD története csak két egymással szorosan összefüggő folyamat, a dekolonizáció és a globalizáció megvizsgálásával érthető meg. Meglátása szerint a gyarmati rendszer felbomlásával, a globalizáció, a különböző gazdasági rendszerek összefonódása következtében a világkereskedelem intenzitása a XX. század elejére jellemző volumenéhez közelített. Idézi Julius Nyerere tanzániai elnököt, –, akit az 1960-as, 1970-es évek egyik legmarkánsabb személyiségként jellemez –, aki szerint mindenhol a globalizáció az úr, az új államok nem urai saját gazdaságaiknak. Nyerere úgy látta, hogy az egyes országok fejlesztési tervei meghiúsulhatnak a piaci viszonyok kiszámíthatatlanságán. Ostorozza a világgazdaságban meglévő fejtelenséget, szervezetlenséget, a szabályozások hiányát. Ha a vezetőknek –így Nyerere – nincs ráhatása a gazdasági folyamatokra, nem tudják kontrollálni azokat, fölösleges minden erőfeszítés, a piacok bizonytalansága miatt az egyes országok sötétben tapogatóznak. E megközelítésből kiindulva két választás lehetséges számukra: a nemzetközi gazdaság folyamataitól való eltávolodás vagy a világgazdaság rendszerének gyökeres, mélyreható újraszabályozása. Végül is az 1960-as évek folyamán a harmadik világ országaiban egyfajta összefonódási tendencia volt megfigyelhető, mely utóbbi alternatíva, egy új gazdasági világrend kialakításának irányába történő elmozdulásnak tekinthető.

Egyfajta globális gazdasági irányítás kialakítása Kunkel szerint ugyanakkor csupán a nemzetközi szervezetek közreműködésével volt kivitelezhető. Ehhez Nyerere szerint a fejlesztésre, felzárkóztatásra szánt pénzek elosztási gyakorlatának újraszabályozása volt szükség, hiszen a nemzetközi szervezetek ekkoriban ki voltak téve a piaci viszonyok szeszélyeinek. Az UNCTAD ígéretet tett a felvázolt problémák orvoslására, ami a fejlődő országok vezetőiseiben komoly reményeket ébresztett. A szervezet egyébként is megfelelő kereteket biztosított a harmadik világbeli államok számára politikájuk egymással történő összehangolására, hiszen azok függetlenségük elnyerése után még viszonylag jelentéktelen külpolitikai apparátussal rendelkeztek.

Az UNCTAD, amely beváltotta a fejlődő országok iránta táplált reményét, gyorsan önálló fórummá, a világgazdaság új szereplőjévé vált, nem utolsósorban főtitkárának, Raúl Prebischnek köszönhetően. A pénzügyi-gazdasági élet területén több éves tapasztalattal rendelkező szakember 1949-ben, a latin-amerikai országok fejlődése során felmerülő problémák vizsgálatakor két gondolattal rukkolt elő: a centrum és periféria területek megkülönböztetésével, ill. a kereskedelmi feltételek folyamatos romlásának elméletével. A két feltevés közös pontja, hogy a periféria területek agrárjel-

lege, az időjárásnak való kiszolgáltatottságuk folytán a teljes világgazdaság folyamatos visszaesésre van kárhoztatva. Prebisch élt a számára az UNCTAD főtitkáráként kínálkozó lehetőséggel, és még a szervezet említett genfi konferenciája előtt kidolgozott egy üdvöztőnek gondolt koncepciót. Abból indult ki, hogy a globalizációnak, jóllehet, hátrányai is vannak, de annak tudatos tervezésével, a gazdasági mechanizmusok szabályozásával ugyanakkor lehetőséget is kínál a fejletlen országok számára a felzárkózáshoz. A korábban említett aszimmetria, az importáló és az exportáló országok egymásra utaltságának megszüntetése érdekében többek között négy, a szerző meglátása szerint különösen fontos megoldási javaslatot fogalmazott meg.

1. A nyersanyagárak stabilizációjának szükségességét a kínálat szabályozásán, az import- és exportkvóták megállapításán keresztül, csakúgy, mint a fejlett országokat érintő kereskedelmi korlátozások feloldásával jobb befogadási lehetőségek biztosítását a fejletlen országokból érkező termékek számára.
2. A fejletlen országok iparának támogatását.
3. Az export lehetséges veszteségeinek kiküszöbölése céljából, beruházási képességeik fejlesztésének előmozdítására az exporttevékenységet folytató országok kompenzálását.
4. Az UNCTAD számára javaslatot tett egy tartós struktúra kidolgozására.

Prebisch javaslatai pozitív visszhangra találtak a fejlődő országok körében. A 77-es csoportba tömörülve próbálták a főtitkár javaslatainak érvényt szerezni, egyúttal sikra szálltak az UNCTAD-nak az ENSZ keretei között történő intézményesítéséért is. Határozott fellépésük nem aratott osztatlan sikert. George Ball, a konferencián részt vevő amerikai államtitkár-helyettes Washingtonba küldött jelentése szerint mindez egy szervezett –, a fejlett országok irányába történő – nyomásgyakorlás első lépésének tekinthető. Az amerikai kormány a genfi konferencia befejezése után mindent meg is próbált tenni annak érdekében, hogy az UNCTAD jelentőségének megnövekedését megakadályozza, és az amerikai érdekek érvényesítésére legideálisabbnak tűnő kereteket biztosító GATT primátusát megvédje. E célkitűzés jegyében az amerikai adminisztráció munkatársai mindent elkövettek annak érdekében, hogy az UNCTAD-ról minél több fejlődő ország képviselőjét átcsábítsák az azzal párhuzamosan zajló GATT-gyűlésre. Erőfeszítéseik eredményeként 1966-ban a GATT kibővült, ugyanakkor a fejlett ipari államok a harmadik világ országai által kívánatosnak tartott intézkedések meghozatalára tettek ígéretet. A szerző ezen a ponton megjegyzi, hogy az UNCTAD történései egyfajta katalizátorként hatottak az elkövetkezendő időszakra, itt világitottak rá ugyanis a világgazdasági szereplők egymásra utaltsága okoz-

ta egészségtelen helyzet nyilvánvalóságára. A konferencia jelentőségének csökkentésére a fejlett országok a GATT-hoz hasonlóan igyekeztek előtérbe helyezni az OECD-t is.

Prebisch ugyanakkor nem elégedett meg az UNCTAD folyamatokat gyorsító szerepével. A szervezetet a világgazdaság irányító szervévé igyekezett tenni. Tudományos vizsgálatokkal, szakértői egyeztetések szervezésével és az ENSZ regionális gazdasági bizottságaival kialakított kapcsolatok szorosabbra fűzésével igyekezett fentebb vázolt javaslatait érvényre juttatni. Az UNCTAD hatékonyabb cselekvőképességének eléréséért, a szervezet intézményesítéséért is síkra szállt. Az, hogy a világgazdaság tervezett reformjai 1964 és 1968 között csupán meglehetősen vontatottan haladtak előre, több tényezőre vezethető vissza. Az UNCTAD résztvevőinek hiúságára, az egymás iránt támasztott előítéleteikre, bizalmatlanságukra. Az igazi problémát azonban az egyes államok, érdekcsoportok közötti érdekellentétek jelentették, ugyanakkor a tervezett intézkedések megvalósíthatóságával kapcsolatban elvégzett vizsgálatok, hatástanulmányok, a különböző szakértők meghallgatása rengeteg pénzt, időt és energiát emésztettek fel. A vizsgálatokhoz szükséges adatokhoz való hozzáférés is komoly problémát jelentett.

Az UNCTAD sikere abban állt, hogy új diskurzus kezdődött a globalizációról, mely a különböző médiumokon keresztül egyre nagyobb nyilvánosságot kapott, ami a nyugati társadalmak kormányaikra történő, az előrejutást megkönnyítő intézkedések meghozatalával kapcsolatos nyomásgyakorlásának reményét hordozta magában. Mindezen körülmények 1968-ra hozták meg a várt eredményt: a második, Új-Delhiben megrendezett UNCTAD-on az amerikai kormány –, az elhúzódó, kudarccal fenyegető vietnámi háború által megtépázott renoméjának helyreállításától is vezéreltetve – beleegyezett a kereskedelmi preferenciák általános rendszerének kidolgozásába. A konferencia befejeződése után újraindultak az Észak-Dél tárgyalások, 1971-ben pedig a GATT és az EGK (Európai Gazdasági Közösség) egyaránt egy általános kereskedelmi preferencia-rendszert dolgozott ki. Ez kétségkívül az UNCTAD sikerének tekinthető, jóllehet a foganatosított intézkedéscso-magban meglévő kiskapuk csökkentették annak jelentőségét.

A következő fejezet Prebisch visszavonulásával és az UNCTAD-nak új vezetője, Manuel Pérez-Guerrero nevével fémjelzett irányváltásának megemlítésével kezdődik. Elődjével ellentétben Guerrero intenzívebben együttműködött más nemzetközi szervezetekkel, hiszen az UNCTAD rendelkezésére álló források hiánya hamar nyilvánvalóvá vált. Jóllehet, ez irányba már Prebisch is tett lépéseket, amikor 1963 és 1966 között a Világbanknál elérte egy hosszú lejáratú hitelkeret létrehozását a fejlődő országok export-

tevékenységében rejlő veszteségek esetleges kompenzálására, ill. szintén a Világbank, valamint a FAO (Food and Agriculture Organisation – Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezet) illetékeseivel a nyersanyagárak stabilizációjáról tárgyalt. Prebisch azonban soha nem adta fel az UNCTAD önállóságába vetett hitét, Guerrero vezetése alatt a szervezet tevékenysége azonban egyfajta közvetítő szerepre korlátozódott.

Az 1972-ben, Santiago de Chilében sorra kerülő harmadik UNCTAD idején a szervezetnek ez a fajta közvetítő szerepe nyilvánvalóvá vált. Ennek volt megnyilvánulása az általa szorgalmazott – kereskedelmi tevékenységre vonatkozó – viselkedési kódex megalkotása, melyet az OECD végül is 1976-ra készített el. A szervezetnek többek között sikerült megszereznie a fejlődő országok támogatását a világ pénzügyi rendszerének újrastrukturálásához, a szervezet részvételét a következő GATT-tárgyalásokon, illetve a cukorral és kakaóval kapcsolatos nyersanyagegyezmények megkötését. A nyilvánosság, ill. a nyilvánosságorientált nemzetközi kommunikáció volt a harmadik UNCTAD-konferencia legfontosabb következménye. A szervezet javaslatára, illetve a közvéleménytől való félelem hatására írták alá azt követően az EGK és az afrikai, karibi és óceániai térség képviselői többek között egy az exportból adódó nyereség stabilizációját célzó, a legtöbb export termék „helyzetbe hozását” biztosító egyezményt. A nyilvánosság a harmadik UNCTAD-on is nagy szerepet kapott, ami a nemzetközi politika struktúrájának, a nemzetközi kereskedelem formáinak megváltozásához vezetett.

Az 1973-as olajárrobbanás okozta sokkig az UNCTAD tevékenysége többek között a javaknak a gazdag és szegény országok közötti újraelosztására irányuló törekvésben nyilvánult meg. 1974-ben, a szerző által a 77-es csoport egyik szószólójaként jellemzett Boumediène algériai elnök javaslatára került sor az ENSZ-nek a nyersanyagárakról szóló általános közgyűlésére. Annál is inkább, hiszen az árák hirtelen megemelkedése elsősorban a fejlődő országokat érintette hátrányosan. Ezzel a gyűléssel, amelyet 1975 őszén egy következő követett, a globalizáció szabályozásáról szóló vita az UNCTAD keretei közül áthelyeződött az ENSZ-be. Az ülés egy új világgazdasági rend kialakítására vonatkozó szándéknyilatkozat és egy akcióprogram elfogadásával zárult. A szerző által idézett vélemény szerint a fejlődő világ a nemzetközi közösség fontos tényezőjévé vált. Az UNCTAD javaslatára hamarosan egy átfogó szabályozási rendszert fogadtak el, melyben helyet kaptak a – harmadik világbeli országokat exporttevékenységük támogatása által pozitívan érintő – kereskedelmi preferenciák, az árák stabilizációjára irányuló intézkedések, csakúgy, mint a multinacionális cégek elszigetelésére irányuló szándék. 1974 decemberében az ENSZ-közgyűlés

elfogadta a harmadik UNCTAD-on tervbe vett kartát a gazdasági jogokról és kötelezettségekről.

Az ENSZ és annak új vezetése azonban azért fáradzott, hogy a világszervezet kezéből kicsúszó kezdeményezési lehetőséget visszaszerezze. A világszervezetnek ez az igénye a következő időszakban több ENSZ-konferencia megrendezésében öltött gyakorlati formát. A világszervezet ezekben az években – a világgazdaság problémái okozta kihívások orvoslása, kezelése érdekében – egy szervezeti intézményi reform kidolgozásán is fáradzott, azonban ez a terve kudarcot vallott. Az NGO-kkal történő szorosabb együttműködésre irányuló ENSZ-szándék azonban beváltotta a hozzá fűzött reményeket. Kurt Waldheim főtitkár minden nagyobb és ismertebb NGO-val, a Római Klub tagjaival szoros kapcsolatot alakított ki. Az NGO-k világossá tették számára, hogy készek a világgazdasági rendszer reformjában közreműködni. A Római Klub konferenciákat szervezett az Észak-Dél konfliktusról csakúgy, mint az új nemzetközi rendről. Egy másik NGO, az Oxford Committee for Famine Relief, az OXFAM kampányt indított a világkereskedelem megreformálására. Ebbéli tevékenységüknek köszönhetően szakértőik számára megnyílt a kormányokhoz és nemzetközi szervezetekhez, az azokban zajló döntéshozatali mechanizmusokban való részvételhez vezető út.

Habár az egyes nemzeti államok továbbra is a nemzetközi események fontos szereplői maradtak, megértették a nemzetközi szervezetekkel és egymással történő együttműködés fontosságának üzenetét. Gerald Ford amerikai elnök 1974 őszén egy új ellátási rendszer kialakítását kezdeményezte, külügyminisztere, Henry Kissinger 1975 őszén pedig, többek között az exporttevékenységet veszélyeztető áringadozás kiegyenlítésére, egy tízmilliárdos fejlesztési alap létrehozását irányozta elő. 1976-ban Kissinger részt vett a negyedik UNCTAD-on, ahol egy milliárdos tőkével rendelkező bank létrehozására tett javaslatot, melynek feladatául a magánberuházások megkönnyítését és az árstabilitás fenntartását jelölte meg. Az OECD keretei között az amerikai kormányzat ismét azért fáradzott, hogy a multinacionális vállalatok számára etikai kódexet fogadjon el. A világgazdaságra befolyással lévő nyugati hatalmasságok egyetértettek a közös intézkedések koordinálásának szükségességében. Ennek jegyében készítették elő az Észak-Dél tárgyalásokat, amelyek azonban Párizsban konkrét eredmények nélkül értek véget. Amikor világossá vált, hogy az olajár-krízis okozta problémák orvosolhatóak, a nemzetközi gazdasági rendszer strukturális áttrendeződése azonban már megváltozhatatlan tényné vált. Ennél fogva az UNCTAD, élve kezdeményező szerepéből adódó lehetőségekkel, számtalan egyezményt hozott tető alá.

A Világbank és az IWF (Internationaler Währungsfonds – Nemzetközi Biztosítási Alap) az 1970-es évek elejétől kezdődően még az UNCTAD-nál és az ENSZ-nél is függetlenebb és hatalmasabb szereplőjévé vált a nemzetközi eseményeknek. Előbbi szervezet különösen igyekezett, hogy ebbéli szándékát megvalósítsa. Figyelme az eddigi nagyberuházások helyett – különböző úton-módon – a szegénység elleni küzdelem jegyében a modernizációs tevékenység felé fordult. Bekapcsolódott a globalizációról szóló diskurzusba. Sőt, élve anyagi lehetőségeivel, szándékának megfelelően fokozatosan átvette a folyamatban a vezető szerepet. Ez a folyamat csúcspontot ért ki Robert McNamara Világbank-elnöknek az ötödik UNCTAD-on elmondott, a szerző által az utóbbi harminc év legtöbb következménnyel járó ötleteként jellemzett beszédével, melyben többek között az egyes országok fejlődése és a globalizáció egymásra utaltságáról értekezik. Prebischsel ellentétben –, aki a világgazdaság globális irányításában jelölte meg a fejlődéshez vezető legfőbb eszközt, – McNamara az exporttevékenységre épülő gazdaságok támogatását látta a legkívánatosabbnak. Kijelentése külön értelmet nyert a latin-amerikai országokat érintő adósságválság kirobbanása után.

Zárszavában a szerző megállapítja, hogy a Világbank és az IWF az UNCTAD-dal ellentétben rendelkezett azokkal az anyagi erőforrásokkal, amelyek segítségével a „globális dél” egész népgazdaságait a saját elképzeléseinek megfelelően át tudta formálni. Megállapítja, hogy a nemzetközi szervezetek nem csupán az Észak-Dél konfliktus központi fórumaivá váltak, hanem a világgazdaság fontos szereplőivé is kinőtték magukat. Több eszköz volt a kezükben, hogy érvényt szerezzenek akarataiknak és biztosítsák azok betartását, ugyanakkor a nemzetközi kereskedelemben zajló mechanizmusokat is megváltoztatták. Nem csupán katalizátorai, hanem hasznélvezői is voltak a global governance-nek, aminek a megváltozása többek között a globális problémák multilaterális megoldása felé történő elmozdulásban volt tetten érhető.

Sönke Kunkel: Zwischen Globalisierung, internationalen Organisationen und „global governance”. Eine kurze Geschichte des Nord-Süd-Konflikts in den 1960er und 1970er Jahren (Globalizáció, nemzetközi szervezetek és „globális kormányzás” között). Az 1960-as, 1970-es évek Észak-Dél konfliktusának rövid története), Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte: Vol. 60, No. 4, pp. 555–577.

Láposi Kristóf