

p

pólusok ■■■
folyóirat

2020 I. évfolyam, 1. szám

Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék
Pécsi Tudományegyetem



GIBÁRTI SÁRA¹

Könyvismertetés

**KONFLIKTUSMEGELŐZÉS ÉS PREVENTÍV
DIPLOMÁCIA AZ ENSZ AGENDA 30
KERETRENDSZERÉBEN**

¹ Doktorandusz, Pécsi Tudományegyetem, Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar, Interdisz-
ciplináris Doktori Iskola, Politikatudományi Program.

DOI: 10.15170/PSK.2020.01.01.08

Ramcharan, B. – Ramcharan, R. (2020): Conflict Prevention in the UN's Agenda 30 – Development, Peace, Justice and Human Rights, Springer.

Az ENSZ Millenniumi Fejlesztési Céljai (Millennium Development Goals – továbbiakban: MDG) és az azokat felülvizsgáló, 2030-ig hatályos Fenntartható Fejlesztési Céljai (Sustainable Development Goals – továbbiakban: SDG) jelentős alapot szolgáltatnak a globális problémákról, fejlődő és feltörekvő térségek kihívásairól, valamint a nemzetközi fejlesztési segélyezésről szóló párbeszédnek. Bertrand és Robin Ramcharan *Conflict Prevention in the UN's Agenda 30* című könyvükben az ENSZ és az SDG-k fejlesztésben és konfliktuskezelésben betöltött szerepére és a szervezet munkájával szembeni akadályokra kívánnak reflektálni. A kötetben található nyolc – nem egymásra épülő, sokkal inkább önállóan kezelendő – fejezet hat különböző tevékenységi kört és aspektust érintve vázolja fel az ENSZ konfliktusmegelőzési és preventív diplomáciai tevékenységét: (1) SDG-k: fenntartható fejlődés, békés és igazságos társadalmak (16. cél – SDG 16); (2) klímaváltozás, terrorizmus, tömegpusztító fegyverek; (3) nagyhatalmak közötti konfliktusok; (4) államközi és államon belüli konfliktusok; (5) emberi jogok; (6) globális ellenőrzés a humán biztonság felett (2-7. fejezetek).

A szerzők a bevezetést és a problémakör felvázolását követően a könyv második fejezetét az SDG 16 részletes bemutatásának, valamint az ENSZ szerveinek konfliktusprevencióban betöltött szerepének szentelik. A fejezetben hangsúlyos ezen felül az MDG-k felülvizsgálatának szükségessége is: a szerzők szerint az ezredfordulón megfogalmazott célok és eredményeik korántsem elhanyagolhatók, ugyanakkor azok pusztán a szemmel látható társadalmi problémákra (pl. mélyszegénység és éhezés) kívántak reflektálni. A szerzőpáros megjegyzi, hogy a hosszú távú és fenntartható – gazdasági és humán – fejlődés nem érhető el csupán a szegénység vagy az éhezés felszámolásával. Az SDG-k megalkotásakor természetesen megmaradt a fentiekben említett társadalmi kihívások leküzdésének fontossága, ugyanakkor sokkal jelentősebb szerepet kap a demokrácia, a békés és igazságos társadalmak működése. Ez a paradigmaváltás pedig különösen – ahogy a könyvben is láthatjuk – a 16. célban érhető tetten: a fejezetben tárgyalt SDG 16 olyan célokat tűz ki, mint az átlátható és elszámoltatható intézmények; a részvételi demokrácia; a korrupció, az emberkereskedelem és erőszakos bűncselekmények globális szintű visszaszorítása (16-17. o.). Az imént felsorolt célok megvalósulása azonban még várat magára, hiszen – ahogy arra a szerzők is felhívják a figyelmet – a 2030-ig megfogalmazott fejlesztési célokról szóló 2019. évi ENSZ-jelentés az SDG 16 tekintetében semmilyen pozitív fejleményről nem tud beszámolni.

A fejezet ebben a vonatkozásban az SDG 16 mellett legalább ennyire fontosnak találja az ENSZ Fejlesztési Programjának (United Nations Development Programme – továbbiakban: UNDP) törekeny államokban, etnikai és vallási feszültségekkel terhelt térségekben, valamint a világ válságócaiban végzett preventív diplomáciai munkásságát. A szerzők az ENSZ és a Világbank *Pathway to Peace: Inclusive Approaches to Prevent Violent Conflicts* című közös jelentésében foglaltakat használják fel annak alátámasztására, hogy az ENSZ – és ezen belül a UNDP – preventív fejlesztő tevékenysége indokolt és szükséges. A szerzők által több ízben is idézett jelentésben szerepel többek között, hogy 2016-ban tízszer többen veszítették életüket fegyveres összecsapásokban a 2005. évi adatokhoz képest, továbbá, hogy az elmúlt harminc év adatait megvizsgálva 2016-ban volt a legtöbb ország érintett erőszakos konfliktusban (17. o.). Ezzel kapcsolatban a szerzők kiemelik a UNDP és a Politikai és Békeépítési Ügyek Főosztályának (Department of Political and Peacebuilding Affairs – DPPA) közös, konfliktusmegelőzésre és fejlesztésre irányuló munkáját, amely számos figyelemre méltó eredményt könyvelhet el: a fejezet ide sorolja a helyi aktorok közvetítésben, párbeszédben játszott szerepének növelését pl. El Salvadorban vagy Ukrajnában; a helyi szereplők támogatását az erőszakos extrémizmus megelőzésében a Fülöpszigeteken és Tunéziában (19. o.).

A kötet harmadik fejezetében a szerzők kiemelten foglalkoznak napjaink egyik legégetőbb globális problémájával, a klímaváltozás jelentette kihívásokkal. A fejezetben felhívják a figyelmet arra a tényre, hogy a klímaváltozás nem önmagában értelmezendő, ügyére sokkal inkább szocioökonómiai problémákat előidéző jelenséggént kell tekintenünk. A könyv szerzői a *The Economist* 2019. májusi *How to think about global warming and war – they are linked* és *How climate change can fuel wars* című vezércikkeire hivatkozva tárgyalják a globális felmelegedés és a konfliktusok kapcsolatát: ahogy a szélsőséges időjárási körülmények (huzamosabb ideig tartó szárazságok, áradások, heves esőzések stb.) egyre intenzívebbek, gyakoribbak és kiszámíthatatlanabbak lesznek; a mezőgazdasági termőterületek és az élelmiszertermelési lehetőségek az édesvíz-tartalékokkal együtt fokozatosan lecsökkennek, úgy válnak a természeti erőforrásokért folytatott küzdelmek és a fegyveres konfliktusok is egyre valószínűbbé. A fejezet néhány konkrét példát is említ, amelyek rendkívül jól szemléltetik az imént említett jelenséget: a klímaváltozás eredményezte kényszerű lakóhely-elhagyások, az elsivatagosodás és a fegyveres konfliktusok korrelációjának lehetünk ma tanúi például a Száhel-övezet országaiban (37-38. o.). A mű eredeti céljánál maradván, a szerzők természetesen taglalják az ENSZ szerepét is a globális felmelegedés kezelésének kérdésében:

áttekintik a klímaváltozás hatásainak mérséklését célzó nemzetközi egyezményeket, az 1997. évi Kiotói Jegyzőkönyv, valamint a 2015. évi párizsi klímacsúcs legfontosabb pontjait és eredményeit. A fejezet ezek mellett a Rio de Janeiroban aláírt 1992. évi, az ENSZ éghajlat-változási keretegyezményének (UNFCCC) tulajdonítja a legnagyobb jelentőséget. Ennek oka, hogy ez a keretegyezmény volt az a nemzetközi lépés, amely kormányközi együttműködés keretében elsőként kívánt reagálni a klímaváltozás kihívásaira, a mértéktelen környezetkárosításra, továbbá megcélozta a természeti erőforrások vég nélküli kiaknázásának korlátozását.

A harmadik fejezetben a klímaváltozás és a konfliktusok összefüggései mellett helyet kapott a tömegpusztító fegyverek feletti nemzetközi kontroll, valamint a globális terrorizmus elleni küzdelem témaköre is. Az előbbi kérdésében kiemelt figyelmet kap a jelenlegi ENSZ-főtitkár, Antonio Guterres által 2018-ban elindított Leszerelés programja (*Agenda for Disarmament*), amely a nukleáris, a tömegpusztító és a hagyományos fegyvernemek visszaszorítását szorgalmazza; létjogosultságát a fegyveres konfliktusok egyre komplexebb és rombolóbb, nagy volumenű humanitárius válságokat, menekülthullámokat előidéző mivolta szolgáltatja. A szerzők szerint Guterres programja Butrosz Butrosz-Gáli Békeprogramjáig (*Agenda for Peace*) vezethető vissza: a program teremtette meg az ENSZ-főtitkárok által kijelölt legfontosabb ügyek és kezdeményezések alapjait.

A terrorizmus elleni nemzetközi fellépéssel kapcsolatban olvashatjuk, hogy a nemzetközi közösség 1970 és 2005 között összesen tizenhat² egyezmény keretében kísérelt meg és kívánt gátat szabni a terrorcselekményeknek (47-48. o.). Ennek ellenére fordulópontot a 2001. szeptember 11-i terrortámadások jelentettek, ezt követően a problémakör kezelését illetően jelentős mértékben megnőtt az ENSZ és elsősorban az ENSZ Biztonsági Tanácsának szerepe (továbbiakban: ENSZ BT). Az ENSZ BT számos határozattal³ és a határozatok végrehajtását felügyelő bizottságok felállításával lépett fel a terrorizmus megakadályozásának érdekében: a határozatok elsősorban a terrorcselekmények és finanszírozásuk szankcionálására; a nemzeti kormányok hatékonyabb fellépésére; valamint az előbbieknél megfelelő jogi környezet kialakítására helyezték a legfőbb hangsúlyt. A BT fellépése mellett az ENSZ Közgyűlés határozatai, valamint a jelenlegi ENSZ-főtitkár által 2017-ben létrehozott ENSZ terrorizmus elleni hivatala (UN

² A tizenhat egyezményből tizenöt egyezmény datálható a 2001 előtti időszakra (49. o.).

³ Lásd pl. 1373., 1624. és 2129. számú BT határozatokat.

Office of Counter-Terrorism – továbbiakban: UNOCT) felhívja a figyelmet a terrorizmus fejlődésre és globális biztonságra gyakorolt negatív hatásaira; a mélyszegénység, a fegyveres konfliktusok és az erőszakos extrémizmus közötti korrelációra. Az ENSZ Közgyűlése és a UNOCT által közzétett dokumentumok elismerik a terrorizmus szankcionálásának, valamint a szigorú jogi keret meglétének szükségességét, azonban emlékeztetnek, hogy a jogi környezet megteremtésekor nem lehet elhanyagolni a jogállamiság, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok biztosítását.

A negyedik fejezet a nagyhatalmak (Kína, Oroszország és az USA) közötti konfliktusok megelőzésére, – akár háborúval is fenyegető – érdekellentétek elsimítására fókuszál, míg az ötödik fejezet az államközi és államokon belüli konfliktusok prevenciójának lehetséges módozatairól értekezik. A nagyhatalmak közötti konfliktusok tekintetében az ENSZ és az ENSZ-főtitkár elsősorban közvetítői, mediatori szerepkörrel rendelkezik, befolyása e három állam vezetőjére azonban elhanyagolható. Az államközi és államon belüli konfliktusok megelőzésében és kezelésében viszont a könyv jelentős szerepet tulajdonít az ENSZ szubregionális irodáinak⁴, amelyek elsősorban a posztkonfliktusos vagy sérülékeny államokat, válságócokat felölelő térségekben (pl. Közép- és Kelet-Afrika, Nyugat-Afrika és a Száhel-övezet, Közép-Ázsia és a Kaukázus) tevékenykednek. Hangsúlyos szerepet töltenek be ezen felül az ENSZ-en kívüli, de a világszervezettel rendszeres együttműködést folytató regionális szervezetek, mint például az Afrikai Unió, az ECOWAS vagy az ASEAN. Az ENSZ-hez tartozó és az ENSZ-en kívüli szubregionális irodák legfontosabb feladatai közé tartozik az adott térségben zajló politikai folyamatok figyelemmel kísérése; a határokon átívelő fenyegetések (pl. a transznacionális szervezett bűnözés és a terrorizmus) észlelése és lehetőség szerinti megakadályozása.

A második fejezet témájához szorosan kapcsolódik, a könyvben mégis külön fejezetben találkozhatunk az ENSZ emberi jogok érvényesüléséért végzett tevékenységével (6. fejezet). Ezt magyarázza, hogy az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa (UN High Commissioner for Human Rights) és a mögötte álló testület a világszervezet egyik legrégebbi, legnagyobb presztízzsel és befolyással bíró hivatala, és amelynek tevékenységi körébe tartoznak olyan feladatok, mint a nemzetközi emberi jogi standardok betartásának figyelemmel kísérése, vagy szükség esetén

⁴ Pl. UN Office for West Africa and the Sahel (UNOWAS), UN Office for Preventive Diplomacy for Central Asia (UNRCCA), UN Office for Central Asia (UNOCA).

(pl. etnikai feszültségek esetében) a közvetítői feladatkör. Természetesen az ENSZ emberi jogokért végzett munkája nem merül ki az imént felsorolt tevékenységekben: a szerzők ebben a fejezetben számos példát hoznak annak alátámasztására, hogy az ENSZ és szervezetei releváns munkát végeznek az emberi jogok betartásáért, ezzel együtt pedig a konfliktusok megelőzéséért. Ide tartozik többek között az ENSZ-főtitkár a gyermekek és a fegyveres konfliktusok kapcsolatával foglalkozó különleges képviselője⁵ vagy a világszervezet nemek közötti egyenlőséggel és a nők felemelkedésével foglalkozó egysége, a UN Women.

Habár a könyv első fejezetében a szerzők vitatják, hogy a humán biztonság⁶ külön dimenziónak számít-e a konfliktusokban, a konfliktusprevencióban, valamint a fejlődésben, a szerzők a mű utolsó előtti fejezetét (7. fejezet) mégis kizárólag a humán biztonság koncepciójának és a nemzetközi közösség humán biztonság feletti őröködésének szentelik. A fejezet és a téma relevanciáját az szolgáltatja – amint arra a szerzők is rávilágítanak –, hogy globalizált világunkban a biztonság fogalmába már nemcsak a katonai és védelmi aspektusok sorolhatók, a stabilitás és a fejlődés útjában ma már olyan új kihívások állnak, mint a környezetszennyezés, a népességrobbanás, a mélyszegénység, az élelmiszerválságok vagy a globális terrorizmus. Ezen átalakulásokra reagálva dolgozta ki 1988-ban Javier Perez de Cuellar, akkori főtitkár az ENSZ globális humán biztonság feletti ellenőrzésének alapelveit. A *Perspectives for the 1990s* című jelentésében olyan jövőt vázolt fel, amelyben a nemzetközi biztonság és a nemzetközi jog; a nemzetközi fejlesztési együttműködés; a társadalmi fejlődés, valamint az alapvető emberi és szabadságjogok figyelemmel kísérése és betartatása „egyesülni tud”, így lehetséges globális szintű egységes ellenőrzésük. A szerzők ebben a fejezetben megemlítik továbbá, hogy az ENSZ tulajdonképpen kivehetné részét a humán biztonság nem csupán globális, hanem állami és regionális szintű ellenőrzéséből is. Ebben jelentős szerep juthatna többek között az ENSZ emberi jogi biztosának, aki a tagállamok kormányaival együttműködve figyelné a humán biztonság alakulását (133. o.). Ezek ugyanakkor a szerzők részéről csupán felvetések: tekintettel a humán biztonság fogalmának átfogó jellegére, az ENSZ jelenlegi kapacitásai és szervezeti struktúrája egyelőre a humán biztonság és annak elemeinek globális szintű ellenőrzésére elegendők. A szerzők azonban az ENSZ szerepe helyett sokkal inkább

⁵ Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict.

⁶ A *humán biztonság* az angol – az ENSZ által is használt – *human security* kifejezés magyar nyelvű megfelelője.

a tagállami kormányok és a civil társadalom humán biztonság feletti őrködésében és ellenőrzésében betöltött szerepének megerősítését szorgalmazzák.

Összességében kijelenthető, hogy a Ramcharan szerzőpáros által írt könyv átfogó betekintést nyújt az ENSZ konfliktusprevenciót szolgáló működési mechanizmusai; preventív diplomáciai tevékenységébe; a Fenntartható Fejlesztési Célok megvalósítását célzó lépésekbe, eredményekbe és fennálló kihívásokba. Ennek ellenére az olvasónak nehéz lehet kiigazodnia a szerteágazó intézményi rendszerben, nemzetközi egyezményekben. Ez utóbbi rávilágít mind a problémakör sokrétűségére, mind az ENSZ-rendszer széttagoltságára, mind pedig a szervezeten belüli hatáskörök elmosódására. A könyv kísérője és kiegészítője lehet az ENSZ működési mechanizmusaival foglalkozó szakirodalomnak, továbbá hasznára válhat a szervezeti struktúrájával foglalkozó kutatóknak, egyetemi hallgatóknak és szakembereknek.

A könyv szerkezeti struktúrájával kapcsolatban érdemes rávilágítani, hogy a mű egyes fejezeteiben egyszerre taglalt témakörök nem feltétlenül állnak szoros kapcsolatban egymással. Érdemes lett volna például a harmadik fejezetben bemutatott klímaváltozás problémáját a terrorizmus és a tömegpusztító fegyverek kérdésköre helyett a humán biztonság, vagy az államközi/államokon belüli konfliktusok ügyével együtt tárgyalni, tekintettel arra a tényre, hogy ez utóbbiak között lényegesen nagyobb mértékű az összefüggés. Ha azonban a szerzők az adott kihívásokra adható lehetséges válaszok és együttműködési keretek alapján sorolták be a tárgyalt témaköröket, a könyv felosztása célszerű és érthető.

A könyv fejezeteiben taglalt kihívások interdependens jellege vitathatatlan, ugyanakkor ezen globális problémákra – ahogy a könyv is sugallja – nem adhatók egységes válaszok az ENSZ jelenlegi struktúráján belül. Fontos azonban látnunk, hogy vannak területek – pl. a szubregionális, fejlesztés alapú konfliktusprevenció –, ahol az ENSZ látható és eredményes tevékenységeket végez, és olyan területek – pl. a klímaváltozás ügye –, amelyekben az ENSZ szerepvállalása az utóbbi néhány évben egyértelműen felértékelődött. Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy utóbbi kezdeményezések eredményei kevésbé kielégítőek és előremutatók, megvalósulásukhoz további, állandó erőfeszítések, együttműködésre utaló hajlandóság szükségesek – elsősorban a tagállamok részéről. Számos területen viszont a világszervezet befolyása korántsem elegendő: külön kiemelhető ezek közül az emberi jogok és nukleáris fegyverek feletti ellenőrzés, amely területeken a szerzők szerint az előrelépés helyett inkább „visszafejlődés” és hanyatlás figyelhető meg. A szerzők a könyvben jogosan teszik fel azt a kérdést,

miszerint az ENSZ-tagállamok kormányai hajlandóak lesznek-e együttműködni a programokban, egyezményekben foglaltak megvalósításáért; van-e elegendő hatalma az ENSZ rendszerének a fegyveres konfliktusok megelőzéséhez, valamint ahhoz, hogy hatékony együttműködésre bírjon – elsősorban jelentős gazdasági és katonai erővel rendelkező – kormányokat?

Irodalomjegyzék

Ramcharan, B. – Ramcharan, R. (2020): *Conflict Prevention in the UN's Agenda 30 – Development, Peace, Justice and Human Rights*, Springer. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-36510-3>