

SZABÓ GÁBOR

A decentralizált világrend eszméje és a globális irányítás realitásai

1.

A terület mint az emberi közösségek szerveződésének megszokott alapja korunkban elveszíti kiváltságos pozícióját. Az emberi közösségek formálódásának „téren kívüli” lehetőségei nyíltak, ami szétfeszíti a jog, az erkölcs és a politika hagyományos dimenzióit és fogalmi rendszerét.

A nemzetközi kapcsolatok leírásában a hidegháború utáni csaknem másfél évtizedben felerősödött az ún. realista és idealista elméletek közötti vita. A realista elméletek minden új tendencia ellenére kitartanak amellett, hogy a nemzetközi kapcsolatok főszereplői az államok maradtak, amelyek kizárólag önérdékkövető magatartást tanúsítanak a külkapcsolatokban. Ennek okán csak átmeneti erőegyensúlyok születhetnek, a háborús konfliktusok ezek megbomlására vezethetők vissza. Szerintük a globalizációval érzékelhetően együttjáró demokratikus deficit megoldása is egyedül a nemzetállami szuverenitás fenntartása, vagy újraerősítése lehet. Ezzel szemben az ún. idealista (liberális, de a piac mindenhatóságával szemben szkeptikus, illetve radikális és kozmopolita) szerzők állítják, hogy az állam szerepe komoly változásokon megy keresztül, mely változások következtében a szubnacionális, szupranacionális és a transznacionális szerveződések jelentősége és autoritása nő meg.¹ Ezzel együtt a globális referenciapontok is megkerülhetetlené válnak (emberi jogok, ökológiai értékek).

A globalizáció korában a tér szerepe jelentősen átalakul: Zygmunt Bauman szavaival a téren kívüliség és a tértől való el-

szakadás (információ, globális elit) mellett a másik oldalon fokozódik a térhez, súlyosabb esetben a röghöz kötöttség. „A »globálisok« a szó szoros értelmében ezen a világon kívül vannak (...) csillogó példát állítanak mindenkinek, aki alsóbbrendű, hogy kövesse őket, vagy álmodjon a követésükről (...) olyan hatalmat képviselnek, amely inkább vezérel, semmint uralkodik.”² A nem területiális elv szerinti szerveződések ezt kiegészítik, illetve konkurálnak a területiális jellegű egységekkel. Ez elkerülhetetlenné teszi a közösség fogalmának újragondolását és a közösségi tagsággal együtt járó erkölcsi kötelezettségeink határainak átrajzolását. Itt elsősorban a felelősségre mint etikai problémára utalnék. A felelősség problémája új dimenziókat kap, és ezek a dimenziók nem gyömszölhetők létező vagy óhajtott államhatárok keretei közé. Mindezt a jogfejlesztés sem hagyhatja figyelmen kívül.

Szükséges emellett kitérni a tény és az érték viszonyának klasszikus filozófiai problémájára is. Megközelítésem és válaszom a globális problémákra tudatosan értékelvű, hiszen a globális tendenciák empirikus elemzéséből szükségszerűen születik a morális igény: hogyan menthetjük meg a részvétel, az ellenőrzés, a nyilvánosság, az ökológiai tudatosság, a polgári és szociális emberi jogok eszméjét. Dolgozatomban tehát a felelősség és a részvétel problémájával foglalkozom, és azokkal a változásokkal, amelyek a morális közösség és a politika viszonyában tapasztalhatók.

2.

A kötelezettségeink és jogaink hagyományos értelmezési kerete az állam, vagy az államon belüli kisebb, területi alapú közösségek. Persze jogaink és kötelezettségeink származnak hivatásunkból, családi státusunkból stb., ezek végső forrása mégis mindig az adott terület népessége feletti autoritást megtestesítő állam. Az állam a globális információ és tőkeáramlás, az áruk és személyek korábban soha nem tapasztalt mobilitásának korában új virtuális és tényleges hatalmakkal találja szemben magát, vagy talál éppen szövetségesre. Az információ és a tőke áramlása szűkíti az állam hagyományos szabályozói lehetőségeit, míg a világkereskedelem, a migráció, sőt még a turizmus robbanásszerű növekedése is új kihívásokat jelent számára.

A mobilitási képesség az előnyök legfontosabb forrásává vált. Ennek legjobb példája a pénztőke. A pénztőke függetlenedik a reálfolyamatoktól, létrejötté nem feltételezi a termelést, eszközök vagy szolgáltatások cseréjét, így lényegesen mobilabb a reálgazdaság tényezőinél, ami óriási előnyt biztosít számára.³ A mobilitás, mint az előnyök forrása vonatkozik persze a javakra, az információra, az erőforrásokra és a munkaerőre egyaránt.

Óriási aszimmetriát mutat ugyanakkor a felsorolt tényezők mozgása, számos vonatkozásban, melyek közül csak néhányat emelnék ki: a javak mozgása esetében a szabad kereskedelem gyakran azt jelenti, hogy a világ legfejlettebb gazdaságú országai (pontosabban onnan származó óriáscégek) előtt megnyílnak a korábban autark, részben önellátó gazdaságú országok piacai, viszont utóbbiak termékei erőteljes protekcionizmusba ütköznek a fejlett országok részéről. Jól példázza ezt az afrikai, ázsiai agrártermékek sorsa, melyek az Európai Unió határához érkeve az unió közös agrárpolitikájának következtében kerülnek jelentős versenyhátrányba. Az információs lehetőségek terén hasonló ellentmondásokra bukkanhatunk. A televízió, mint a globális üzenetközvetítés fő eszköze erősen elterjedt a világ szegényebb részein is, viszont a számítógép- és internethasználat, ami lehetőséget nyújtana a tudás alapú társadalom irányába tett kezdő lépéseknek, szórványosan jelent csak meg ezekben a térségekben.⁴ Egyes szerzők szkeptikusan jegyzik meg, hogy a számítógépek manapság a harmadik világban pusztán a hanyatlásukat hatékonyabban rögzítő eszközökként jelennek meg.⁵ Az erőforrások feletti szuverén állami rendelkezés nemrégiben nemzetközi egyezményrel megerősített elve is kiüresedett, hiszen egyértelmű, hogy a szegény országok lakóinak zöme vajmi keveset profitál a területén található erőforrásokból. Végül a tőke és a személyek gyökeresen eltérő mozgási lehetőségei is példázzák azt a sokszintű aránytalanságot, amit a globális gazdaság dinamikája teremt. A legfejlettebb országok bevándorlási politikája kapcsán jegyzi meg Saskia Sassen, hogy "egyszerre van jelen az az erő, amely határok nélküli gazdasági tereket hoz létre, és egy másik, amely fokozza a határok ellenőrzését annak érdekében, hogy távol tartsa a bevándorlókat és a menekülteket"⁶.

Mіндеzek alapján általánosan elmondható, hogy az államok többsége egyre szűkülő kapacitással próbálja ellátni hagyományos funkcióit egy olyan világban, ahol a területtől való elszakadás vagy „területen kívüliség” teremt számos esetben előnyöket, és idéz elő merőben új morális és politikai referenciapontokat.

Az állam legalább három területen veszít hagyományos funkcióiból⁷: először is a társadalmi folyamatok államok általi szabályozhatóságára vonatkozó politikafilozófiai elképzeléseket kell felülvizsgálni. A globális vagyonteremtés ugyanis a maga területen kívüliségével folyamatosan nehezíti azt, hogy a társadalmi kérdéseket egy jól körülhatárolható területen élő népességre vonatkozó kérdésekként lehessen megfogalmazni.

Másodszor az erőforrások elosztásáról az államnak olyan közegben kell döntenie, ahol az erőforrások feletti kontroll az államok számára egyre kevésbé adott lehetőség, és lassan, de biztosan körvonalazódik egy új, világméretű szociokulturális hierarchia⁸.

Harmadsorban pedig a közvélemény manipulációjának eszköztára is szűkül az államok számára. A globális médiumok többsége által közvetített magatartás és szerepminták ellenállhatatlan erővel formálják a közvéleményt és a közízlést, melynek következtében óhatatlanul fellazulnak a társadalmak szöveitei, különös tekintettel a szolidaritás, az egymás és a környezet iránti felelősség érzésének háttérbe szorítására. A globális média produkcióinak tömeges fogyasztása a legfőbb akadály lett a posztmaterialista értékrend terjedésének, és a globális összefüggések (pl. a migráció háttere, a helyi szegénység okai, a nagyvárosok közösségi tereinek eltűnése stb.) tudatosodásának.⁹ „A gazdagok globálisak, a szerencsétlenség lokális, de nincsen okozati összefüggés a kettő között, legalábbis a táplálók és a tápláltak látványa között” – írja ironikusan Bauman az általánosan elfogadott, és a média által is erősített tételről.¹⁰

Az egyik oldalon tehát a helyi kötődés tudatos fellazításáról, felszámolásáról, máskor annak teljes hiányáról beszélhetünk. Ebben a folyamatban élen járnak a transz- és multinacionális gazdasági társaságok, illetve a világhálón egymással összekapcsolt tőzsdék. A helyi kötöttség hiánya akár az óriásvállalatok, akár a virtuális pénzmozgások esetében megfosztja az érintetteket az ellenőrzés, a részvétel lehetőségétől, így a gazdasági-pénzügyi aktorok megszabadulnak a tőke útjában álló olyan morális fékektől, mint a felelősség.

3.

A nemzetközi kapcsolatok realista elméletei hajlamosak vagy csekély figyelmet szentelni ezeknek a tendenciáknak, vagy teljesen figyelmen kívül hagyni ezeket. A realizmus számúzi a nemzetközi viszonyok területéről a morális megfontolásokat, és mint utópiába hajló kívánságokat utasítja el azokat. Különösen éles a realisták meglátása abból a szempontból, hogy szerintük az államok nem jelenítik és nem is jeleníthetik meg hosszú távú szempontjaikat a nemzetközi viszonyokba lépve elvégzett kalkulációikban. A nemzetállam eszerint erkölcsi kötelezettségeink határait is kijelöli. A kérdés az, hogy kit terheljen a bizonyítás kényszere: azokat, akik azt állítják, hogy erkölcsi kötelezettségeink határa egybeesik az általunk lakott államok határaival, és azon kívül alapvetően más kötelezettségek vonatkoznak ránk, illetve azokat, akik ezt tagadják. Némi adalékot szolgáltat ehhez a vitához az államközi szerveződések (ENSZ)¹¹, vagy a szupranacionális autoritások (EU) fokozódó jelentősége. Ezt a jelenségcsoportot egészíti ki további szférákkal több ismert globalizációkutató. Rosenau és McGrew például „visszafordíthatatlanul policentrikus világpolitikáról” értekeznek, melynek meghatározó jelenségei a következők:¹²

- *Transznacionális szerveződések*, mint a Világbank, a BMW, a drokartellek, a nemzetközi civil szerveződések, a McDonald's, a Szociológusok Nemzetközi Szövetsége vagy éppen a katolikus egyház. Ezek együttesen, vagy éppen egymással szemben cselekvő aktorokként jelentős szerepet tölthetnek be a nemzetközi kapcsolatokban.
- *Transznacionális problémák*, mint a drogkereskedelem, az emberkereskedelem, a klímaváltozás, az AIDS, a nemzetközi terrorizmus, a határokon átnyúló etnikai konfliktusok, a valutaválságok önmagukban is kihatnak a politikai és személyközi viszonyokra.
- *Transznacionális jelentőségű események*, mint a labdarúgó-világbajnokság, az iraki háború, az amerikai választási kampány vagy a Salman Rushdie könyvének megjelenéséről szóló tudósítások a műholdas televíziós csatornákon, amelyek felzaklatták a kedélyeket különböző kultúrákban.
- *Transznacionális „közösségek”*, melyek létrejötte kötődhet például egy valláshoz (pl. iszlám), valamilyen speciális szakismerethez (szakértők), életstílushoz (pl. popkultúra) vagy meghatározott, politikailag is releváns értékrendhez (pl. ökológiai mozgalom).
- *Transznacionális struktúrák*, például munkaszervezetek, a termelés és a kooperáció nemzetközi hálózatai, a bankok, a pénzügyi műveletek, a hozzájuk kapcsolódó szaktudás.

A policentrikus világpolitikát leíró fenti elmélet szerint az események a szereplők kölcsönös egymásra hatása kiegészíti az államközi szerveződések fokozódó jelenlétét, és minden szereplő a saját céljai eléréséért verseng a globális arénában, ha nem is egyenlő eséllyel. A globalizáció dinamikájában a technológiai aspektus játssza a döntő szerepet, és ez a legfőbb magyarázata annak az elmozdulásnak, ami a nemzetállamok által dominált politika háttérbe szorulását, és a policentrikus jelleg erősödését hozta. Rosenau szerint: „A technológia rohamos fejlődése tette lehetővé az emberek, eszmék, javak térbeli és időbeli mozgásának a korábbi időkben soha nem tapasztalható gyorsaságát. (...) A technológia erősítette a kölcsönös függőséget a lokális, az állami és a nemzetközi szintek között, amely manapság sokkal erőteljesebb, mint korábban bármikor.”¹³

Ha elfogadjuk a fenti érvelést, akkor el kell fogadnunk a felelősség és az erkölcsi kötelezettség határainak kiterjesztését. További érveket szolgáltat a realizmussal szemben a közös kockázatviselésre alapozó teória. Ulrich Beck találó mondása szerint: „a fenyegetettség teremti a társadalmakat, a globális fenyegetettség a globális társadalmakat”¹⁴. A szerző a globális fenyegetések három fajtáját különbözteti meg. Az elsőt a bőség, a kénszelem, a „túlfogyasztás” által okozott környezetrombolás, illetve technikai-ipari kockázatok alkotják. Ide sorolható példák

nak okáért az ózonlyuk, az üvegházhatás, az atomenergia felhasználásának kockázatai, a génmanipulációk megjósolhatatlan hatásai. A globális fenyegetések második csoportját a szegénység által okozott környezetrombolás, illetve technikai-ipari kockázatok jelentik. Ez utóbbiak sokkal inkább helyhez kötöttek, mint az első csoport.¹⁵ A „túlfogyasztás” által okozott környezeti károk ugyanis egyenletesen oszlanak el a Földön, így azokat is érintik, akik nem részesülnek a “bőség kosarából”, emiatt egyszerre szenvedik saját nyomoruk és a gazdagok környezetpusztításának összeadódó hatásait. Az industrializáció a harmadik világban gyakran olyan körülmények között zajlik, melyek nélkülözik a környezet védelmének intézményi és politikai eszközeit, elavult technológiák (pl. a vegyiparban) alkalmazása vagy a mérgező hulladékok befogadása egyaránt jellemző példái a kockázatok második csoportjának. A kockázatok harmadik csoportját azok alkotják, melyek pusztán a megfelelő biztonsági intézkedések vagy intézmények hiányára vezethetők vissza. Jellemző példa a tömegpusztító fegyverek ellenőrizhetetlen kereskedelme, illetve a nemzetközi terrorizmus. Ezek a veszélyek bekövetkezésük esetén dominóeffektust válthatnak ki, egyik a másikat előidézve, emiatt a hagyományos – realista megalapozottságú – biztonságpolitikai kalkulációk érvényüket veszítik. A „kockázattársadalomról” szóló elméleteknek is az a tanulsága, hogy a potenciális veszélyek nem kapcsolódnak jól körülhatárolható területhez, és az elsődleges felelősség köre sem egyértelmű. Mindez óhatatlanul befolyásolja a döntéshozatal hagyományos módszereit is. Nem tartható a továbbiakban az, hogy a vonatkozó döntéseket akadémikusok és menedzserek hozzák meg zárt ajtók mögött, az igazolás kényszerétől mentesen, hiszen nyilvános vitákban kell hogy megvédjék álláspontjukat.

A harmadik lehetséges érv a realista elméletekkel szemben, hogy a szemünk előtt születnek és erősödnek meg az új indirekt gazdasági-pénzügyi hatalmi tényezők, melyek számos esetben korlátozzák a hagyományos nemzetállami szuverenitásokat, ezzel felülírják a nemzetközi kapcsolatok államcentrikus elméleteit. Ennek a folyamatnak kettős következménye van:

1. Az egyébként demokratikusnak tekinthető államok kénytelenek alávetni magukat a növekedésorientált, pazarló világgazdasági rendszer elszámoltathatatlan szereplők által, ellenőrizhetetlenül meghozott döntéseinek (lásd WTO). A nép, aki szuverenitása révén állítólag a hatalom birtokosa a demokráciákban, azzal szembesül, hogy választott vezetői a „versenyképesség javítása” vagy a „gazdasági racionalitás” varázsszavaival mentik, ami menthető a polgárok növekvő létbizonytalanságát tapasztalva. Az a sajátos paradoxon áll így elő, hogy a döntéshozatal éppen azok érdekében centralizálódik, akik a legkevésbé kötődnek térhez, területhez (WTO, Világbank, IMF, multinacionális társaságok).

2. A fenti folyamattal párhuzamosan az információs forradalom jóvoltából a globális problémák tudatosítása leegyszerűsödik. A másik jellegzetesen „területen kívüli” jelenség az információ, olyan folyamatokat indít el, amelyek megnehezítik a titkos alkukat, a nyilvános ellenőrzés és részvétel kizárását.

Bármennyire is jellemzi a nagy műholdas csatornák hírműsoraikat az a törekvés, hogy az ok-okozati összefüggéseket elhallgassák, a nyugati egyetemeken, az értelmiség köreiben egyértelmű az igény, hogy a sztereotíp hírek mögé lásson.¹⁶ Ennek lehetőségét és a híreknek a realitásokkal való szembesítését nagyban segíti a leegyszerűsödött interkulturális kommunikáció, és legfőképpen a véleménynyilvánítás szabadságának intézményét kihasználó alternatív publikációk és televíziós csatornák. Paradox módon erősítheti a modern tömegturizmus terjedése a fejlődő világról sugalmazott sztereotípiákat. A turista, aki a jólétből az „egzotikumba” vágyik, hogy kielégítse romantikaszükségletét, általában a valóságtól hermetikusan elzárt turistaövezetekben lakik. Amikor mégis szembesül a szomorú helyi realitásokkal (kéregető gyerekek, égbekiáltó nyomor, gyermekprostitúció, higiénia- és infrastruktúrahiány stb.), mindezt betudja annak, hogy itt bizonyosan lustább és tehetségtelenebb emberek élnek, mint hazájukban, „és ők biztosan jól elvannak így is”. Minden megrögzött sztereotípiát ellenére a „globális szomszédság” jelenvaló, és bár a mélyebb összefüggések keresése az érzékenyebb vagy intellektuálisabb kisebbségre jellemző, a problémák okainak feltárása reflexiókat szül, és a reflexiók újabbakat. Kialakul a nyilvánosságban a „globalizációérzékeny” dimenzió. Persze mindig könnyebb lesz az egyszerű jótékony adakozót erkölcsi példaként bemutatni, mint az általában utópistának vagy zavaros eszmék által megfertőzöttnek ábrázolt alternatív globalizációért küzdő mozgalmárt vagy értelmiségit, aki a fejlődő világ valamelyik szegletében kibontakozó helyi civil kezdeményezés támogatásával és szakmai segítségével kíván a maga szerény módján javítani az ott élők sorsán.

A globális problémák tudatosodása egyfajta morális kényszerhelyzetet teremt, amely egyrészt véleményalkotásra sarkall, másrészt a szerveződés, érdekartikuláció új formáit teremti meg. Ez nagyban átértékeli a politika és a politizálás hagyományos kereteit és a politikai döntésekről alkotott véleményeket.

4.

A gazdasági-pénzügyi világ új hatalmi centrumai érdekes módon kevésbé konfrontálódnak államokkal, sokkal inkább a kialakuló – nem államközpontú – 1. nemzetközi rezsimekkel, 2.

transznacionális civil mozgalmakkal, 3. a globális vonatkozósi pontok (emberi jogok, ökológiai értékek) iránti fokozódó érzékenységgel. A gazdaság-pénzügyi világ, amely a döntéshozatal centralizációjában és a saját érdekeik érvényesítésében jelentős sikereket ért el, a hagyományos területi alapú politikai entitások (állam) gyengítése révén tovább növelte a távolságot a döntéshozók és az érintettek között.

Vegyük újra példaként a WTO-t, amely mindent megtesz a gazdasági „laissez faire” érvényesítése érdekében. A szociális és környezeti szempontból érzékenyebb fejlődés felé tett szerény elmozdulást, ami az 1992-es riói csúcstalálkozón érzékelhető volt, három év múlva éppen a WTO megalakulása tett kétértelművé. A WTO elveinek alapjául szolgáló Uruguayi Kör egyezménye nem tartalmazza ugyanis a riói vállalásokat. Bár az Uruguayi Kör egyezménye a maga kb. 26 ezer oldalával több ezerszer terjedelmesebb a 273 oldalas, a riói csúcst lezáró Agenda 21-nél, a WTO számos kikötése ellentétes a riói törekvésekkel. A 2002-ben megrendezett johannesburgi csúcstalálkozó sem hozott áttörést a folyamatban, ugyanakkor tovább élnek a legfejlettebb országok által fenntartott protekcionizmusok. Bár magának a WTO-nak nem egyértelmű a demokratikus legitimitációja, amennyiben nem közvetlenül választott személyek alkotják, és gyakorlatilag semmi lehetőség nincs döntései nyilvános felülvizsgálatára vagy korrekciójára, azok mégis kötelezőek a részes államokban, így a részes államok minden állampolgárára is. A tárgyalások zöme zárt ajtók mögött zajlik (így zajlottak a legutóbbi mexikói WTO-csúcs tanácskozásai idén szeptemberben is), a döntésekből következő konkrét kötelezettségekről rendszerint nem tájékoztatják a közvéleményt.

Magyarázhatjuk a döntéshozatal centralizációját, az ellenőrzés lehetőségeinek beszűkülését a kérdések komplexitásával. Komplex kérdésekre a megfelelő válaszokat csak a speciális szakértelemmel rendelkező technokraták tudják megadni. A modern demokráciát kutató politikaelméleti elemzők közül többen rámutattak arra a jelenségre, amit technokratizálódásnak neveznek. A technokrata uralom lényege, hogy a meghatározó döntéseket nem a választott, így elszámoltatható politikusok hozzák, hanem a kérdés kompetens eldöntéséhez megfelelő szakmai ismeretekkel rendelkező szakértők. Természetesen *de jure* a döntésért a politikus felelős, *de facto* azonban vagy lobbik, vagy a politikus mögött meghúzódó szakértők hozzák meg azt.¹⁷ Így például a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) döntéseit elvileg az oda delegált nemzeti politikusok hozzák, gyakorlatilag azonban a nemzeti érdekeknél jóval szűkebb piaci érdekek érvényesülése mellett érvelő üzletemberek, cégvezetők és a hozzájuk kapcsolódó akadémiai holdudvar képviselői. A feladat ezek után már csak az, hogy a szűkebb gazdasági érdekeket nemzeti érdekeknek, adott esetben a „globális közjó” előmozdítá-

sáért tett lépésnek állítsák be. A probléma ezzel a válasszal csupán annyi, hogy a gazdasági-pénzügyi globalizáció nem bizonyította, hogy általában javítaná az emberek életminőségét, ellenkezőleg. Emellett stabilitást sem mutat, ráadásul sokak szerint – magamat is beleértve – hosszú távon fenntarthatatlan. Mit szakértenek tehát a szakértők és mi végre?

A Frankfurter Iskola filozófusai által bemutatott posztmodern „instrumentális ész” uralja az ilyen típusú döntéseket, ami célracionálisan működik, de figyelmen kívül hagyja a kitzűtt cél általában vett értéktartalmát. A technokrata uralom lényege itt valójában annak a közgazdász szakértőkből verbuvált csapatnak a hatékony működése, akik megmutatják a befektetőknek és a kereskedelmi óriásoknak, hogy erejüket kihasználva hogyan juthatnak még nagyobb profitokhoz. Látszik azonban, hogy az instrumentális ész diadalmenetét nem kíséri lelkes taps.

Azok a szerzők, akik a globális kormányzást a realistákkal szemben tényként kezelik (R. Dahl vagy J. Rosenau) ugyanakkor az államok szerepét korántsem látják elhanyagolhatónak, mindenekelőtt azt a realistákkal által vallott tézist cáfolják, mely szerint az államok csak pillanatnyi érdekeik mentén képesek a kompromisszumokra.¹⁸ A realisták az államközi kompromisszumok mögött mindig egy költség–haszon kalkulációt sejtnek.

Rosenau szerint nem magyarázható ekképpen például a nemzetközi, illetve a globális környezetvédelmi rezsím kialakulása. A környezet iránti felelősség ugyanis a jelenben áldozattal jár, és bizonytalan, hogy a jövőben milyen haszonnal, illetve elmaradt kárral kecsegtet. Mindemellett ismeretesek olyan környezetvédelmi egyezmények, melyek létrejöttében nem az államok játszották a főszerepet (a védett fajok kereskedelméről szóló egyezmény), vagy hagyományos politikai ellentéteken átívelő egyezmény született (a Földközi-tenger védelméről szóló egyezmény, amelyet például a görög és a török fél konszenzussal támogatott)¹⁹. Nem ad kielégítő választ a realista elmélet arra sem, hogy a kizárólag önérdeküket követő államok hogyan képesek egyre nagyobb számban, regionális szervezetekben a pillanatnyi érdekeiken túlmutató megegyezésekre. Lehet, hogy ezek a megegyezések inkább tekinthetők a közösen vallott értékeken nyugvó konszenzusnak, mint a pillanatnyi érdekek összhangjából születő kompromisszumnak. (Jól példázza mindezt az európai integráció története, ahol bár a nemzeti érdek mindig jelentős tényező volt és maradt, a kríziseket mégis mindig a közös értékek alapján sikerült megoldani.)

A regionális és globális szerveződések vonatkozásában éppen az a baj, hogy azok csak a nemzetállamoktól származtatott szuverenitással bírnak és sem a démosz, sem az egyenlő emberi jogok, sem a sokpólusú hatalom elvei nem érvényesek. Ha egy

pillantást vetünk a demokrácia történetére, akkor különböző transzformációs szinteket különíthetünk el. A nagy fordulat ebben a történetben az, amikor a démosz önkormányzatát a képviseleti elv szerint működő poliarchikus államok vették át. Napjainkban regionális és globális autoritások formálódnak a nemzetállamoktól származtatott szuverenitással, viszont a poliarchia jellegzetességei nélkül. Így ha a jelenlegi folyamatok a demokrácia történetének egy újabb transzformációs szintjét jelentik – ti. a nemzeti szintről a transznacionális illetve globális szintre –, akkor ez a transzformáció a demokrácia csökkenésének és nem a kiteljesedésének a jegyeit mutatja. A nemzetek feletti demokrácia kiteljesedését szolgálhatja viszont a kozmopolita tudat erősödése, az emberi jogok következetes védelme és a jelenlegi centralizált hatalmi pólusok sokszínű és kiterjedt ellensúlyozása.

Az eddig leírtak sommázata a következő: a tudatosan értékelt („idealista”) megközelítések a nemzetközi kapcsolatokban is adott esetben jelenlevőnek, egyébként pedig erősítendőnek tartják az alapvető erkölcsi értékeket, mint az igazságosság és a felelősség. Ezek az értékek a globalizáció korában akkor terjeszthetők ki, ha szakítunk a nemzetközi kapcsolatok államcentrikus logikájával, és a helyi, a nemzeti, a szupranacionális és a globális szintek egyidejű jelentőségét tudatosítjuk. A kölcsönös függőségek globális rendszere miatt megkerülhetetlen a szupranacionális és globális együttműködés. Ennek a hatékonysága azon múlik, hogy a szuverén államok továbbra is a rövid távú önérdekeiket költség-haszon kalkuláció után érvényesítik-e a nemzetközi arénában, vagy a felelősség, a közös kockázatviselés teremt új irányokat az együttműködésnek. Miután nehezen vitatható az államok tényleges lehetőségeinek szűkülése a hagyományos funkciói terén, ezért a részvétel, az ellenőrzés lehetőségeinek erősítésére a nemzeti parlamentek mellett új csatornákat kell keresni. A technokrata világalom a csorbult szuverenitású államok és a helyi kezdeményezések ellehetetlenítése mellett meglehetősen sötét jövő képét vetíti elének. A globális irányítás jelenlegi realitásai ugyanakkor olyan sokszintű és sokdimenziós folyamatot tárnak fel, melyben egyszerre vannak jelen a centralizáció és a decentralizáció, az államközi szerveződések és a tértől független „davosi kultúra”²⁰ reprezentánsai, a technokraták és a civilek.

Nehezen képzelhető el, és nem is kívánatos mindezek alapján semmiféle világállam. Ugyanakkor a hagyományos államközi kereteken túlmutató, funkcionális jellegű a globális problémákra leginkább érzékeny szerveződések szerepét a globális politikában és a nemzetközi jogalkotásban mindenképpen fokozni kell. A nemzetközi politikában az államok közötti egyezkedéseket, a kormányközi alkukat, a nem területi kötődésű szereplők már napjainkban is jelentősen befolyásolják.

5.

A döntéshozatal decentralizációjában és ellenőrizhetővé tételében a transznacionális civil mozgalmaknak jelentős szerepe lehet, különösen azokra a transznacionális civil mozgalmakra gondolok, amelyek a környezetvédelem, az emberi jogok, a harmadik világ helyzetének javítása érdekében szerveződnek. Természetesen a fenti civil mozgalmak céljaiban, törekvéseiben, a célok megvalósításáért igénybe vett eszközökben is jelentős eltérések mutatkoznak, mindezek ellenére lehetnek közös sajátosságaik. Megerősödésük figyelemre méltó abból a szempontból, hogy a nemzeti és egyéb identitásoktól függetlenül verbuválódnak tag-ságuk. Különösen fontos volna az ENSZ és a hozzá kapcsolódó szervezetek és a transznacionális civil mozgalmak közötti kapcsolatok erősítése. Ezek a mozgalmak ugyanis kifejeznek egy nagyon fontos igényt: a részvétel igényét és egyre több ember globális felelősségérzetének erősödését. Elég egyértelműen bizonyítják ezt a tényt azok az adatok, melyek a nemzetközi civil szerveződések (a továbbiakban NGO-k) számának rohamos növekedését mutatják: 1909-ben mindössze 176, 1964-től főleg az iparosodott országokban megfigyelhető gyarapodásuknak köszönhetően már több ezer, 1993-ban pedig a világon már 28 900 ilyen jellegű szerveződés működik.²¹ Sejthető ezekből a számokból az, hogy az emberek akkor hoznak létre ilyen szerveződéseket, ha elégedetlenek a kormányaik teljesítményével, vagy csak felismerik, hogy bizonyos területeken kormányaiknak nincs kellő kapacitása az adott probléma hatékony kezelésére.

Az NGO-k tevékenysége eltérően érintheti a kormányokat. Lehet, hogy a kormányzat lépéseit kiegészítik, erősítik, hatékonyabbá teszik, de gyakran éppen olyan területeken aktivizálódnak, ahol a kormányzat vonakodik cselekedni. Utóbbi esetben az NGO-k gyakran kormányzati ellenszélben tevékenykednek, vagy erőteljes érdekcsoportok gyakorolnak rájuk nyomást. Sok múlik azon, hogy az érintett kormányok mennyire demokratikusak, milyen hagyományai vannak a civil társadalomnak, a kormányzat mennyire nyitott a kritikára. Ebből a szempontból is érdekes, hogy az NGO-k száma 1960 és 1993 között éppen az ázsiai és afrikai országokban növekedett a leggyorsabban. A világ NGO-inak 8%-a működött 1960-ban afrikai országokban, 1993-ra 16%. Ázsiában ugyanez 1960-ban 14%, 1993-ban 17%. Világviszonylatban viszont csökkent ez idő alatt az európai és észak-amerikai eredetű NGO-k száma. (Észak-Amerikában egyébként feltűnően alacsony ez a szám.)

A fejlődő országokban tehát jelentősen erősödtek a transznacionális civil mozgalmak az utóbbi néhány évtizedben. Ezekben a térségekben több sajátos jellegzetességet is megfigyelhetünk az NGO-k vonatkozásában. Az egyik az, hogy relatíve kicsik, és közösségalapúak; nem ritka, hogy a kormányzatok teljes mér-

tékben ellenségükként kezelik egyes szerveződések tagjait, akik nemritkán az életüket kockáztatják. A fejlődő országokban szerveződő NGO-k különösen jelentősek a demokratizálódás szempontjából. Köztudott, hogy számos állam a harmadik világban gyenge kapacitásokkal rendelkezik a hagyományos funkcióinak ellátásában, gyakran korrupt, diktatórikus rezsimek uralkodnak, vagy a kormányzatoknak nincs tényleges hatalmuk az állam határán belüli teljes terület vonatkozásában. Az NGO-k így vagy békés, de szegény partnerre lelnek a kormányokban, vagy ádáz ellenségekre. Első esetben a forrásszegény kormányzatok kifejezetten támaszkodnak a helyi kezdeményezéseket felkaroló civilekre, például a vízellátás és vízelvezetés megszervezése esetén. Ellensége lehet ugyanakkor egy környezetvédő NGO-nak a fakitermelő lobbik bábkormányja. A fejlesztés az NGO-k segítségével úgy oldható meg, hogy azok odafigyelnek a helyi lakosok véleményére, bevonják őket a döntéshozatalba, akár a konkrét munkába is, amit semmi esetre sem kezdenének el a helyiek aktív támogatása nélkül. Ez különösen fontos és demokratikus ellenpólusa lehet azoknak az üzleti alapú nemzetközi erőeknek, amelyek kihasználva az érintett kormányok gyengeségét vagy éppen korruptségét, a helyi lakosok érdekeit figyelmen kívül hagyva kezdenek gazdasági tevékenységbe. Összeségében mégis sokkal jellemzőbb az NGO-k kormányokkal való konfrontációja a fejlődő világban, mint a fejlett országokban.

Természetesen előfordul, hogy a transznacionális civil mozgalmak csak egy szűk kör érdekeit vagy értékrendjét fejezik ki, vagy túlságosan radikálisak. Ha azonban az elmúlt két évtizedet vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy a civil mozgalmak igen jelentős erőket tudtak mozgósítani, sőt jelentős pénzekkel, önkéntes munkával segítették a fejlesztési és humanitárius munkákat, valamint az egészségügy, az oktatás, a jogvédelem és jogsegélynyújtás, a természet és környezetvédelem, az élelmiszer-ellátás megszervezése és még számos más terület vonatkozásában értek el komoly eredményeket. Ez nem csekély részben annak köszönhető, hogy komoly hálózatokat hoztak létre, a fejlett országok szervezetei szorosan együttműködnek a fejlődő országokban működőkkel, a hasonló érdekeket és értékeket védő mozgalmak hatékonyan képesek összehangolni tevékenységüket.²²

Az NGO-k alternatív konferenciái az 1972-es, stockholmi környezeti konferenciától kezdődően kísérik az ENSZ égisze alatt megrendezett konferenciákat. Ez a jelenség a riói csúcson már igen szembeötlő volt, és a mai napig jellemzi a globális kérdésekkel foglalkozó világtalálkozókat. Figyelemre méltó kísérletre került sor 1995-ben, amikor Willy Brandt, Ingvar Carlsson és Shirdath Ramphal kezdeményezésére megalakult a Globális Kormányzás Bizottsága. Ennek a bizottságnak a tagjai adták ki a mai napig legátfogóbb küldetésnyilatkozatot a globális problémák kezeléséről.²³

Az ENSZ fokozatosan formalizálja a kapcsolatait a transznacionális civil szervezetekkel. Körülbelül 460 NGO-nak konzultatív státust biztosított a Gazdasági és Szociális Tanácsban (ECOSOC). Hasonló fejlődés figyelhető meg az egyesült nemzetek környezeti és fejlődési konferenciája (United Nations Conference on Environment and Development) esetében is. Az előkészítő szakaszba ugyanis az NGO-k széles köre tudott bekapcsolódni, nem pusztán konzultatív jogkörrel. Jelentős volt az NGO-k szerepe az egyes államok delegációinak a riói csúcstalálkozó felkészítésében is. Nagybán segítette ezt a munkát egy genfi székhellyel létrehozott globális elektronikus információs hálózat is. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának, az ENSZ népességügyi alapjának, illetve fejlesztési programjának, valamint az UNICEF-nek ugyancsak kiterjedt kapcsolatai vannak a transznacionális civil mozgalmakkal. Az ENSZ környezetvédelmi programja (UNEP) évente jelentős összegekkel (átlag 10 millió dollárral) támogatja a környezetvédelmi mozgalmakat és kormányközi szervezeteket. A környezetvédelem terén alakult ki a leggyümölcsözőbb együttműködés az NGO-k és az ENSZ között, ami megnyilvánul egyrészt abban, hogy az NGO-k részt vehetnek az UNEP tárgyalásain, valamint a projektek kidolgozásában és kivitelezésében is kooperálnak.²⁴

Nézzük, milyen előnyökkel jár, ha ezeknek a szereplőknek erősödnek a pozíciói:

1. Megközelíthetővé válik az a kényes egyensúly, ami egyfelől a szakértelem-kompetencia igénye, másfelől az állampolgári részvétel és ellenőrzés érvényesülése között szükséges. Ez rendkívül fontos lehet a demokratikus-deficit kiküszöbölése szempontjából, hiszen gyakran a szakértői kormányzás kompetenciájával és hatékonyságával kívánják egyes elméletek pótolni a demokratikus legitimitáció hiányosságait. Pl. a Világ Vadvédelmi Alap (WWF), amely igen erős szakértői bázissal rendelkezik, ennek következtében eséllyel lobbizhat, ugyanakkor nyitott és alulról felfelé szerveződik.
2. Az ilyen szerveződések transznacionális jellegűek, így a nemzetközi kapcsolatok pacifikálása érdekében szükséges kultúrák között párbeszédre jobb esélyt kínálnak, mint a hagyományos államközi modell. Igen értékes ezen a téren a fejlett országok és a fejlődő országok NGO-inak együttműködése. Ebben kialakul az az egészséges szerepmegosztás, amelyben a fejlett országok civil szervezetei technikai, szakmai, pénzügyi segítséggel, valamint a megfelelő médiaháttér biztosításával járulnak hozzá a helyi kezdeményezésekre épülő, a helyi igényeket követő, a kivitelezés megfelelő módjának kiválasztásában autentikus, fejlődő országokban tevékenykedő civilek munkájának sikeréhez. Ez

a legjobb példája az ökológiai mozgalom alapelveinek; „gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan!” A közös cél megvalósításának módja nem hagyja figyelmen kívül a kulturális különbségeket, ugyanakkor erősíti a kölcsönös felelősség érzését.

3. Általában jellemző rájuk az alulról felfelé szerveződés elve, ami közvetlen kommunikációt tesz lehetővé. Ennek két előnye is van: a demokratikus részvételnek jobb feltételeket teremt, mint a bürokratizált szervezetek, másfelől hidat képesek építeni államok, államközi jellegű szervezetek és egyének viszonyában. Természetesen a problémaorientált szerveződések nem jogalkotók, nem is válhatnak azzá, hiszen így megkerülnék a demokratikus – területi alapú – képviselet intézményeit. Nagyon fontos lehet a civil mozgalmak beágyazottsága, ami leginkább az érintett helyi közösségeknek a jogalkotás felé tett javaslatok kidolgozásába, illetve a már megalkotott szabályok végrehajtásába történő bevonásán keresztül erősíthető.
4. Kezdeményezőként lépnek fel a gazdasági globalizáció káros hatásait megfékezni hívtatott szabályok megalkotásában, illetve a szabályok végrehajtásának ellenőrzésében. Pl. a Greenpeace „riadóztató” szerepe a veszélyes hulladékokról szóló baseli egyezmény betartatása kapcsán.²⁵ Az Európai Unióban az esetek sokasága bizonyítja a transznacionális civil mozgalmak hatékonyságát ezen a téren. A már hatályos EU-direktívák nem mindig kerülnek be a tagállamok nemzeti jogrendjébe megfelelő garanciákkal, a civil szervezetek nyomásgyakorlása, az EU-szervek felé történő jelzései, precedens értékű perek azonban a nemzeti törvényhozásokat ennek korrekciójára készítetik.²⁶
5. A globális problémák tudatosításában és a felelősség érzésének ébrentartásában az NGO-k kulcsszerepet játszanak. például a már említett alternatív konferenciák Riótól Johannesburgig. Az NGO-k élnek a modern információhordozó eszközök adta lehetőségekkel, kampányaik gyakran szándékoltan provokatívak, hogy felkeltsék a média érdeklődését. Ennek hatása a közvéleményben természetesen ambivalens.
6. A szerveződésük és működésük nem igényli a kiterjedt bürokráciát. A jellegzetes szervezeti modell a koordinációra épül, kevés állandó hivatallal és főállású alkalmazottal. Az akciók megszervezése, a projektek kivitelezése a világhálón összekapcsolt szervezetek között könnyen és gyorsan zajlik. Rendkívüli flexibilitást ad ezeknek a szerveződéseknek az önkéntesség elvének következetes alkalmazása.
7. A funkcionalitás mellett a szerveződések értékközpontúak. természetesen egymással konkuráló értékekről is szó van, de a jelentősebb transznacionális NGO-k zöme felismeri a

globális problémák háttérében rejlő interdependenciát, így az egyes problémák felkarolása segíthet más területek aktivistáinak is. Az éhínség egyszerre emberi jogi és ökológiai probléma. Jól példázza ugyanakkor a konkuráló értékeket a veszélyes járványok megfékezése, ahol lehet, hogy csak a polgári szabadságjogok súlyos korlátozásával érhető el eredmény. Hasonló helyzet állhat elő a modernizáció, az iparosítás igénye és a természeti környezet, valamint a hozzájuk kötődő hagyományos kultúrák megővésének igénye között. Biztos azonban, hogy pl. az ún. Tobin-féle adó²⁷ bevezetése vagy a katonai-védelmi kiadások mérsékléséből képződő alapok olyan célokra fordítható összegeket jelentenek, amelyek egyszerre több fronton is kifejtenék áldásos hatásukat.

A nem helyhez kötött, hanem határokon átnyúló horizontális szerveződésű civil mozgalmak a közösség új formáját mutatják. Emellett a centralizáltan születő döntésekkel szemben ellátják a lokálishoz való visszacsatolás funkcióját, mind a felelősség, mind a közösség, mind a részvétel lehetőségének vonatkozásában. Természetesen vannak olyan területek, ahol az államközi együttműködés sokkal hatékonyabb, mint a civilek bevonása, különösen ilyenek a szervezett bűnözés és a nemzetközi terrorizmus elleni harc. A decentralizált világ eszméje tehát komplexen a globális kormányzás realitásaival. A decentralizált világ eszméje éppen annak elismerésén alapul, hogy lehetséges globális erkölcsi közösség, amelyből egyéni jogok származnak és egyéni felelősség vezethető le. A realista modell végső soron az önzés elvét abszolutizálja az államok vonatkozásában. A globális problémákra adott hathatós válasz csak a felelősség és nem az egyéni vagy állami önzés elvei szerint lehetséges.

JEGYZETEK

- ¹ McGrew, A.: Globalization and territorial democracy. In: McGrew, A. (ed.): *The Transformation of Democracy?* The Open University Press 1997, 12–15.
- ² Bauman, Z.: *Globalizáció.* (Ford. Fábián Gy.) Szukits K. Budapest 2002, 89.
- ³ Martin, H. P.–Schuman, H.: *A globalizáció csapdája.* Perfekt Kiadó, Budapest, 1998, 72–92.
- ⁴ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) *World Investment Report 1995*, Genf/New York
- ⁵ Lásd Keegan, V.: The highway robbery by the superrich. *The Guardian*, 1996. július 22. Az írás komoly visszhangot keltett a brit olvasók körében, a szerző ugyanis a globális erőforrástranszfereket az országúti rabláshoz hasonlította.
- ⁶ Sassen, S.: *Elveszített kontroll?* Helikon Kiadó, Budapest, 2000, 105.
- ⁷ Az állam hármaskörvesztésére Lányi András utal: Lányi, A.: Környezet és jövőkép. In.: *Politikatudományi Szemle* 2003/1. 96.

- ⁸ Bauman, Z.: I. m. 111.
- ⁹ A posztmaterialista értékrend mint alternatíva a posztindusztriális kapitalizmus viszonyai között elsősorban a Frankfurter Iskola filozófusait, valamint az ökológiai gondolkodás teoretikusait foglalkoztatta. Lásd pl. Marcuse, H.: *Az egydimenziós ember*. Kossuth K. Budapest, 1990; Fromm, E.: *Birtokolni vagy létezni?* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1994; László E.: *Meg tudod változtatni a világot*. Magyar Könyvklub, Budapest, 2002.
- ¹⁰ Bauman, Z.: i. m. 117.
- ¹¹ Az ENSZ jelentősége látszólag éppen csökken, de ez nem zárja ki, hogy az iraki háború tanulságai kapcsán új struktúrában erősebb tényező lesz a jövőben.
- ¹² Lásd McGrew, A.: *A Global Society*. In.: S. Hall et al (eds.): *Modernity and its Futures*. Cambridge, 1992, 61–116.
- ¹³ Rosenau, J.: *Turbulence In World Politics*. Brighton, 1990, 17.
- ¹⁴ Lásd: Beck, U.: *Risk Society* London 1992, és *World Risk Society*. Cambridge, 1999.
- ¹⁵ Michael Zürnre hivatkozik Ulrich Beck. In.: Beck, U.: *What is Globalization?* Polity Press, 2000, 40. Cambridge, 2000, 40.
- ¹⁶ Jellemző például, hogy a hírekben a szegénység problémája általában az éhínségre redukálódik, távoli világok „egzotikumaként”, illetve annak sugalmazása, hogy a nyomorból pusztán saját erejükre támaszkodva is képesek kikezmeregni az érintettek, valamint, hogy a harmadik világ tele van olyan jelenségekkel, amik a békés jómódban élő gazdag országok lakóit fenyegetik; járványok, drog, terror, éhínség, menekültek stb. Az ilyen hírekből szükségszerűen következik a sztereotíp reakció a befogadóban: „távol tartani mind ezt, minél távolabb”!
- ¹⁷ Lásd pl. Andersen és Burns elméletét a vonatkozó felfogásról az Európai Unió vonatkozásában: Andersen, S. S. –Burns, T.: *The European Union and the Erosion of Parliamentary democracy. A Study of Post-Parliamentary Governance*. In.: *The European Union: How Democratic is it?* Ed.: Andersen–Eliassen. SAGE Publications London 1996.
- ¹⁸ Rosenau, J. N.: *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge U. P., Cambridge 1997, 56–60.
- ¹⁹ Lásd Boda Zs.: Globális ökopolitika. In.: *Politikatudományi Szemle* 2000/3–4. 105.
- ²⁰ A kifejezést Samuel Huntington használta, utalva ezzel a globális gazdasági-pénzügyi-politikai és médiaelit elkülönülő értékrendjére. In.: Huntington, S.: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Európa, Budapest, 1998.
- ²¹ Akkor minősül nemzetközinek, ha legalább három országban működik. Lásd: Commission on Global Governance: *Our Global Neighborhood*. Oxford 1995, 32.
- ²² Erről részletesen lásd: Livernash, R.: *The Growing Influence of NGO-s in the Developing World*. In: Griffiths, R. J. (ed.): *Third World 1994/95*; Dushkin Inc. Guilford, CT, USA 1994, 208–216.
- ²³ Commission on Global Governance: i. m.
- ²⁴ Lásd az ENSZ hivatalos közleményeit, pl. United Nations Department of Public Information: *Non-Governmental Organizations Association with the Department of Public Information*. (New York: United Nations, 1990).
- ²⁵ Ez azt jelenti, hogy Greenpeace-aktivisták figyelik Európa jelentősebb kikötőit, és a baseli egyezmény által tiltott anyagok berakodása esetén értesítik a fuvaroztatót. Sokszor a nyilvánosságra hozatal veszélye elegendő ahhoz, hogy az ilyen rakományok ne fussanak ki a kikötőből. A példa Boda Zsolt tanulmányából származik. Boda Zs.: i. m. 116.
- ²⁶ Ez történt például a hetvenes években, amikor a brit kormány megfelelő garanciák nélkül vitte keresztül a parlamentben a munkaerő-piaci diszkriminációt tiltó törvényjavaslatot, holott az EU-direktívák ezeket a garanciákat kife-

jezeten előírták. Az esélyegyenlőségért küzdő civil mozgalmak nyomására azonban rendeződött a helyzet.

- ²⁷ James Tobin, Nobel-díjas amerikai közgazdász által kidolgozott javaslat, mely szerint minden devizában történő tranzakcióra 1 százalékos adókulcsot kellene alkalmazni. Ez a kalkulációk szerint évente százötven- és hétszáz húszmilliárd dollár közötti adóbevételt jelentene.