Vértesy Dániel:

Fejlődő fejlesztés? Fejlesztési- és támogatáspolitika az ENSZ keretében 1945 és 1990 között

Bevezetés

Az ENSZ nemzetközi fejlesztési politikájának áttekintésével foglalkozó írások jellemzően kétféle helyzetértékelésből indulnak ki: az egyik fajta csalódott, az elmaradt előrelépést számonkérő, a másik pozitívabb, Alapokmányra építő megközelítés. Az első kiindulópont hívei a világban szűnni nem akaró gazdasági és társadalmi egyenlőtlenséget, szegénységet, éhezést és járványokat, a természeti katasztrófák elleni sebezhetőséget, a kellő mértékű nemzetközi beavatkozás hiányát mint folyamatosan jelen lévő globális problémákat érzékeltetik; hiányolva, hogy az ENSZ immár hat évtizedes fejlesztésre fordított erőfeszítései csak kis mértékben, de globálisan korántsem hoztak valódi eredményeket (ragyogó példa erre Kofi Annan *Millenniumi jelentés*e[1]). A másik nézőpont ugyanakkor azt hangsúlyozza, és itt szembefordul a globális kormányzást olykor pedzegető előbbi gondolatokkal, hogy az ENSZ tevékenységét ténylegesen mennyivel szélesebb körben fejti ki, mint azt az eredeti elkötelezettsége, a nemzetközi béke és biztonság fenntartására elvárható lenne. Az Alapokmány mindössze egyetlen fejezete (IX) foglalkozik a nemzetközi gazdasági és szociális együttműködéssel, annak a megfogalmazása is „gyenge", csak annyit mond, hogy „elő fogja mozdítani" az ENSZ „az életszínvonal emelését, a teljes foglalkoztatást, valamint a gazdasági és szociális haladás és fejlődés feltételeit". E nézőpont hívei a szerény alkotmányos alappal állítják szembe az ENSZ égisze alatt ténylegesen létrehozott intézményeket és programokat (hogy csak a legfontosabbakat említsük: UNDP, UNICEF, WFP, UNCTAD, IDA, IFC, IFAD), azokat az előrelépéseket, amelyeket a javuló egészségügyi körülményekkel, a születéstől várható élettartam növekedésével, az analfabétizmus visszaszorulásával, az emberi jogok védelmének kiszélesedésével lehet jellemezni.[2]

Mindkét nézőpont valóságos tényekre és jellemzőkre hívja fel a figyelmet; jól érzékeltetik a nemzetközi támogatások kiterjedt és mégis korlátozott rendszerét, az eredményeket és hiányosságokat. A továbbiakban azt kívánjuk vizsgálni, hol is ragadható meg mindez, milyen pályán mozgott az elmúlt évtizedekben. Megkíséreljük áttekinteni a fejlesztési politikákat annak alapján, hogy mikor milyen tényezők jelentették a mozgatóerőket, milyen szereplők, a donorok-e vagy a fejlődő országok, kik voltak az aktív közreműködők – nemzeti kormányok vagy nemzetközi szervezetek; ha nemzetközi szervezetek, vajon az univerzális szervezetek-e, vagy specializált szervek, vagy esetleg valamilyen korlátozó tulajdonsággal rendelkezők; milyen intézmények keretében mentek végbe fél évszázadon keresztül; mennyiben ösztönözték az államok mellett a piaci szereplőket.

A kezdet kezdetén le kell határolni a vizsgált területet: egy ív terjedelemben igyekszünk átfogó képet nyújtani a fejlesztési politikákról. A vizsgált időszakot az ENSZ létrejöttétől 1990-ig terjedő közel fél évszázadban határozzuk meg. Számos érv hozható fel amellett, hogy ez az önkényes lehatárolás olyan lényeges elemeket hagy figyelmen kívül, mint a nemzetközi dialógusba beépült fenntartható fejlődés, illetve az új évezred küszöbén elfogadott millenniumi fejlesztési célokhoz kapcsolódó erőfeszítések. Mégis, ha fejlesztési politikákat meghatározó főszereplőket, ha a mozgatórugókat vizsgáljuk, akkor a hidegháború rendszere releváns keretet nyújt. Ezen intervallum kezdetét azonban e téren különösen érdemes tágan, folyamatként

[1] Annan 2000.
[2] Fomerand 2004.

értelmezni, mert nem az ENSZ létrejöttének pillanatában, hanem már a második világháború vége felé elindultak jelentős programok. Ugyancsak terjedelmi okokból ezúttal csak utalás szinten érinthetjük és nem térhetünk ki részletesen a fejlesztésgazdaságtani vitákra, az ezek mögött húzódó gazdasági érvrendszerekre.

Egy további sajnálatos tényre is fel kell hívni a figyelmet az elején: meglehetősen nehéz reálisan mérni valamennyi, az ENSZ-en keresztül folyó, vagy az ENSZ keretében eldöntött támogatások vagy segélyek mértékét. Az olyan klasszikusan elfogadott mérőszámok, mint a hivatalos fejlesztési segély (ODA) vagy hivatalos segély (OA) alakulása sem használható valódi globális összehasonlításra, tekintve, hogy csak az OECD országokra, illetve azok partnereire ad releváns információt. Olyan jelentős nemzetközi szereplők, mint a Kínai Népköztársaság vagy a Szovjetunió valódi nemzetközi pénzáramlásai, noha rendkívül tanulságosak lennének, kimaradnak elérhető adatok hiányában.

Az alapfogalmakról néhány szóban említést kell tennünk. Vizsgálatunk a fejlesztési, illetve támogatási politikákra hegyeződik ki, tehát elsősorban a hosszabb távú technikai, gazdasági, pénzügyi segélyekre koncentrál. Olykor azonban figyelmet fordítunk a rövidebb távú, humanitárius segélyezésre is, amelyet ugyan az ENSZ alapvetően külön kezel, mégis gyakorta a halaszthatatlan, közvetlen beavatkozást igénylő válságok is azokkal a globális problémákkal hozhatók kapcsolatba, amelyek felszámolására sok hosszabb távú politika irányul.

Intézményi gyökerek

Az ENSZ működésének azon sajátossága, hogy a nemzetközi békét és biztonságot összekapcsolja a világ népeinek életszínvonalával, gazdasági és társadalmi fejlettségével, korántsem előzmények nélküli. A Dumarton Oaks-ban folyó tárgyalásokon már egy részletesen kidolgozott, korábban a Nemzetek Szövetsége által fel nem használt anyagot tarthattak kezükben az alapító atyák, amely a Bruce jelentés nevet viselte.

A Nemzetek Szövetsége, bár politikájának kudarcát a második világháború fájdalmasan bemutatta, több figyelemre méltó kezdeményezéssel bírt. Az egyik ilyen fontos kérdés volt a gazdasági és pénzügyi együttműködés, amely amellett, hogy a Tanács és a Közgyűlés, valamint a Tagállamok számára tanácsokat adott és információval látta el őket, a nemzetközi tapasztalatcserével igyekezett az államok közti kapcsolatokat fejleszteni. A szövetség alatt működő Gazdasági és Pénzügyi Szervezet, amelyen belül az 1923-ban összevont Gazdasági és Szociális Bizottság, Költségvetési-, valamint Statisztikai Szakértők Bizottsága igyekezett olyan munkamódszert alkalmazni, amely akár a politikától függetlenül is folyamatos és érdemi szakmai együttműködést tesz lehetővé. Fontos eszközként szolgált erre az a próbálkozás, amely a nem tagokra is ki kívánta terjeszteni az együttműködést. A Nemzetek Szövetségének Tanácsa – különösen Japán, Németország és Olaszország kilépését követően – különböző diplomáciai lépéseket tett annak érdekében, hogy bevonjon valamennyi fejlett ipari országot e bizottság munkájába. Nem tagok valóban részt vállaltak a munkában: hatékonyan dolgozott együtt az Egyesült Államok kormánya a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal, de Japán is folyamatosan küldött tagokat. Míg a kormányok szigorúan szakmai szinten kívánták tartani a közös munkát, a Népszövetség részéről próbálkozások mutatkoztak ennek kiterjesztésére, fokozatos reformokon keresztül. 1939 májusában Joseph Avenol főtitkár azt javasolja, hogy álljon fel egy különleges bizottság, amely a megvizsgálná, hogyan lehet a szövetség ilyen irányú mechanizmusait fejleszteni és kibővíteni. Stanley Bruce ausztrál küldöttet bízták a létrejött bizottság elnökségével, akinek a vezetésével 1939 augusztusában Párizsban elkészült a

jelentés a *Nemzetközi együttműködés fejlesztéséről gazdasági és szociális ügyekben.*[3] A röviden csak Bruce jelentésként ismertté vált dokumentum javaslatainak legfontosabb eleme egy Gazdasági és Szociális Kérdések Központi Bizottságának életre hívása volt, amely új lendületet kívánt adni a szervezetnek. Ez azt jelentette volna, hogy nagyobb figyelmet fordít a külpolitikai viták mellett gazdasági és szociális együttműködésnek. E központi bizottság koordinálta volna a kérdéskörbe tartozó valamennyi intézmény és bizottság munkáját. Ezzel egy időben azonban megkezdődött a második világháború, és a bizottság javaslatának végrehajtását a megszűnőben lévő Nemzetek Szövetségére már nem lehetett számítani. A Bruce jelentés azonban tovább élt, tapasztatait a megalakuló ENSZ-ben a Gazdasági és Szociális Tanács (ECOSOC) felállításánál hasznosították.[4]

Az ECOSOC, az ENSZ holdudvarában a gazdasági és szociális kérdésekkel foglalkozó tanácsadó és végrehajtó szervek koordinálásáért felelős „ernyőszervezet" mandátumának meghatározásakor tehát különösen fontos szerepet játszottak a Népszövetség által örökül hagyott felismerések: a nemzetközi béke és biztonság és a gazdasági fejlettség szorosan összetartozik; gazdasági és szociális téren szükség van a folyamatos, sokoldalú szakmai együttműködésre; mindezt egy magas szintű, központi szervezet kell, hogy összefogjon; ennek a különböző technikai és jogi standardok gondozásával funkcionális, a stratégiák és döntések meghatározásának háttéréül szolgáló kutatások megbízójaként pedig tudományos koordináló szerepet kell ellátnia. Az ECOSOC létrejöttével azonban a fejlesztési és támogatási politikákhoz egy tág keretet fektettek le, hosszú évek intézményi fejlődésére volt még szükség, hogy a klasszikus értelemben vett nemzetközi fejlesztési politikák létrejöjjenek. Nem szabad azonban megfeledkezni két hozadékról: az egyik az első ilyen irányú ENSZ misszió Haitit érintette, alapul az ECOSOC egy 1947-es határozata szolgált; a másik az ECOSOC regionális bizottságainak rendszere, amely szakmai alapokra helyezte a gazdasági együttműködést az ENSZ és a tagállamok adott közössége között.

A világháború után hátra maradt pusztítás azonnali orvoslásához globális szinten koordinált humanitárius tevékenységre volt igény, hosszú távú helyreállításához, a világgazdaság stabilizálásához, nemzetközi fejlesztési segélyezésre. Történelmi áttekintésben az ENSZ-en keresztül áramló humanitárius (értsük itt az eseti segélyeket, katasztrófa elhárítására irányuló eszközök) és a fejlesztési (értsük ez alatt a hosszabb távú programokat) segélyek között könnyen elmosódik a határ, nemcsak azért, mert a fejlődő világban gyakorta nem egyedül, hanem halmozottan jelentkeznek a problémák, hanem azért is, mivel sok olyan szakosított intézmény működik, amely humanitárius és fejlesztési területen is beavatkozik. Valamivel élesebb határ húzódik az ENSZ és a Bretton Woods-i intézmények fellépése között – hosszútávon ezek a fejlesztési erőteljesebb eszközei lettek.

A Bretton Woods-i tárgyalásokon a háború utáni európai újjáépítés hangsúlyosabb cél volt, ismert, hogy a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank (IBRD) a „fejlesztési" jelzőt kiegészítésül kapta, elsősorban a latin-amerikai tárgyaló felek nyomására. Kedvezményes fejlesztési hiteleinek azonban a társadalmi fejlődést ténylegesen segítő beruházásokban nyilvánultak meg. A háború utáni első valódi, hathatós segély azonban nem az Egyesült Nemzetektől, hanem az Egyesült Államok kincstárából érkezett: ez volt az Európai Újjáépítési Program, más néven a Marshall-terv, amely a világbanki hitelekhez képest szinte kizárólag adomány alapon működött, az ellenőrzését pedig maguk a államok végezték.

[3] *Report on the Development of International Cooperation in Economic and Social Affairs* (1939 decemberében adoptálta a Nemzetek Szövetségének Közgyűlése)
[4] Ripping–Mangoldt–Rittberger 1997, 356.

Nem kétséges, hogy az Egyesült Államok, amely a második világháborút követősen gazdaságilag mindenképpen a legerősebb volt, a segélyek, támogatások és kölcsönök rendszerének kialakításakor a saját döntő szavának megőrzését fontosnak tartotta. Még a többi, az „öt csendőr" közé kerülő hatalom is a saját újjáépítésével és helyreállításaival volt elfoglalva, az USA domináns helyzetéből nagymértékben meghatározta a további kereteket.

Ne hagyjuk azonban figyelmen kívül az ötök közül a nagy gyarmattartókat: mind Franciaország, mind Nagy-Britannia a világháború után a kolóniák számára fontos forrásokat létesített: 1946-ban alapította Franciaország a „Tengeren túli területek gazdasági és szociális beruházási alapját"[5], London pedig 1948-ban létrehozta a Gyarmati Fejlesztési Társaságot[6]. Ezek azonban, a második világháború előtti hagyományt folytatva, bilaterális alapon folytak. Arra, hogy ezeket összekapcsolják és többoldalú programmá váljon, még várni kellett.

A Marshall-terv elindításakor az Egyesült Államok számára a második világháború utáni multilaterális keretek között megvalósuló újjáépítési támogatás nem volt előzmény nélküli – európai tapasztalatokra visszatkinthethetett már. Többen érvelnek amellett, hogy az Egyesült Államok a Marshall-tervvel saját pozícióit kívánta erősítéseni, az ENSZ háttérbe szorításával precedens értékű alternatívát teremtett, sokan azt is kiemelik, hogy a háborús gazdaság átállítása, az európai piacok megszerzése céljából tette mindezt. Kétségtelen, hogy egy olyan hozzáállás nyilvánult meg ebben, hogy az ENSZ inkább a technikai, kapacitásfejlesztési, esetleg humanitárius, mindenképpen „puhább" együttműködés színtere, és a valódi segélyeket bilaterális úton kell rendezni. Ha pedig nem bilaterálisan, a nagy befizetőknek akkor is biztosabb a befizetések arányában súlyozott döntéshozatali rendszerrel bíró IBRD/IMF keretében folyosítani a támogatást, hogy nagyobb felügyeletet lehessen gyakorolni a pénzek felhasználása felett. Az Európai Újjáépítési Program politikai célja a kommunista térnyerés feltartóztatása Európában, illetve a nemzeti Kína támogatása 1948-ban a kommunistákkal szemben (mégha a félreértésre is adhat okot, ez is „ebbe a kalapba tarztozott"), aligha érvényesülhetett volna valamennyi ENSZ tagot átfogó multilaterális vállalkozásban.

A multilaterális újjáépítési együttműködés, amelyre korábban utaltunk, és amelyben az USA tapasztalatot szerezhetett, különleges intézmény volt. A nevében is: az első segélyezési szervezete korábban viselte az Egyesült Nemzetek nevét, minthogy az ENSZ létrejött volna - 1943 november 9-én 44 ország képviselői hozták létre a Fehér Házban az Egyesült Nemzetek Segélyezési és Helyreállítási Hivatalát (UNRRA)[7]. Élén a főigazgató állt, (valamennyi főigazgatót az Egyesült Államok adta), a valódi döntéseket a négy tagú (USA, Szovjetunió, Egyesült Királyság és Kína képviselőiből álló) Központi Bizottság hozta, figyelembe véve az eddigre 52-re bővült tagok mindegyikét felölelő Tanács határozatait. Mindemellett a szervezetet Európában a Szövetséges Felderítő Csapatok Legfelsőbb Parancsnoksága alá rendelték. A tagságba tartozott több olyan ország is, amelyben kifejtette hatását. Tevékenységi körébe tartozott ugyanúgy a segélyek, élelmiszer és gyógyszer osztása mint a menekülttáborok gondozása, az elhurcoltak hazatérésének megszervezése vagy a mezőgazdasági vagy ipari infrastruktúra helyreállítása. Közel 3,7 milliárd dollárt költött a szervezetben azonnali segélyekre, amelynek legfontosabb haszonélvezője Európában Csehszlovákia, Görögország, Olaszország, Lengyelország, az Ukrajna és Jugoszlávia, Ázsiában pedig Kína volt. A felszabadított területek lakossága számára szánt segélyeket nem csak a felszabadító hadsereg,

[5] Eredeti nevén: Fonds d'Investissements économique et social des territoires d'outre mer
[6] Colonial Development Corporation. A gyarmati rendszer megszűntével a neve Nemzetközösség Fejlesztési Társaságává változott.
[7] United Nations Relief and Rehabilitation Administration

hanem az Egyesült Nemzetek valamennyi tagja nemzeti jövedelmének 2%-ával fedezte, közel a felét az USA kormánya állta, háromnegyedét a a négy központi bizottsági tag. Összehasonlításként, a Marshall-segélyre az USA nemzeti össztermékének 2-3%-át fordította, körülbelül 20 milliárd dollárt fordított 1948-53 között. Az UNRRA 1946-ra előbb Európában (1947-ben), majd végül Ázsiában (1949. március 31-én) fejezte be működését, amikor is elfogytak a pénzek, továbbörökítve megmaradt vagyonát a Nemzetközi Menekültügyi Szervezetre, az Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezetre és az ENSZ Gyermekalapjára. Ezek az intézmények váltak azután az ENSZ (humanitárius) segélyezési politikáinak legfőbb pilléreivé.

Intézkedések egy átfogó fejlesztési program kialakítására

Az ENSZ első olyan programja, amely kimondottan a gazdasági fejlesztésre irányult, a Kibővített Technikai Segítségnyújtási Program (EPTA[8]) volt. Mindezt az ipari és a preindusztriális országok közötti, nemzetközi szervezetek által koordinált technológiatranszfer keretében próbálták megvalósítani. A program lényege, hogy államok széles közösségének önkéntes, valamint az ENSZ és szakosított intézményeinek közös fellépésére épül. A segítségnyújtást felszerelések, továbbképzések és szakértő telepítésével kívánták a programban megoldani.

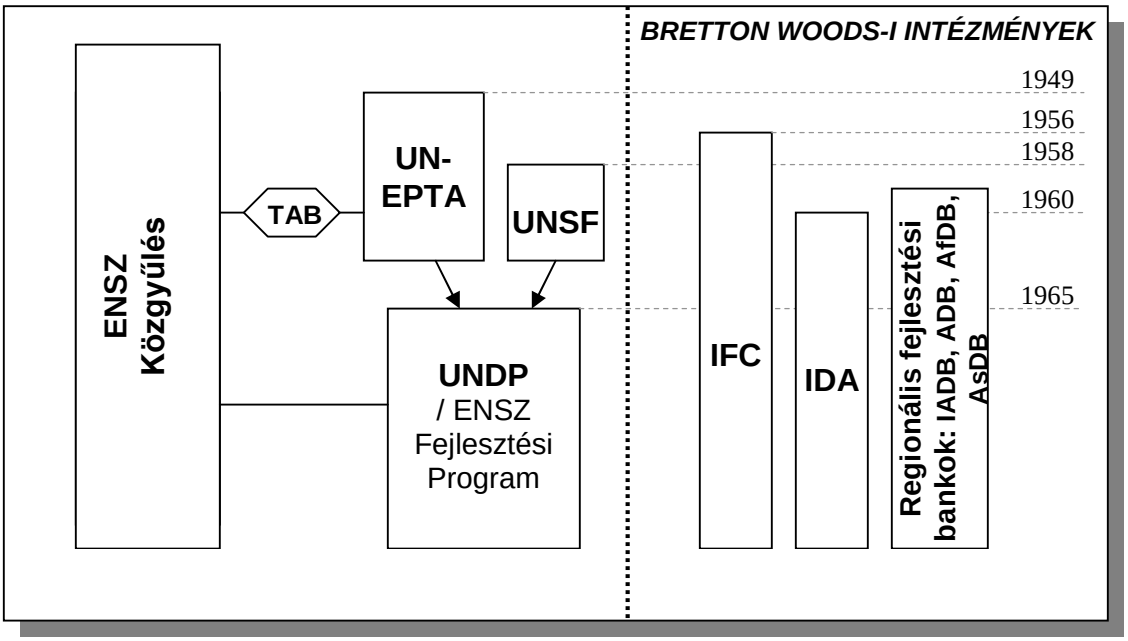
Az EPTA létrejöttét nagymértékben elősegítette az Egyesült Államok fejlesztés iránti elkötelezettsége: 1949 elején, Harry Truman elnöki beiktatási beszédének híressé vált IV. pontjában a fejletlen világ számára nyújtandó technikai segítségről beszélt, s néhány hónappal később elfogadták a Nemzetközi fejlesztési törvényt is. Mindezek következtében a nyár folyamán felélénkült diplomáciai egyezkedések során sikerült elérni az ENSZ-ben, hogy az ECOSOC és a Közgyűlés elfogadja az új programot. E kezdetben mindössze 20 millió dollárral rendelkező program célba vett területei között szerepel a gazdasági tervezés, államigazgatás, oktatás és szakképzés, mezőgazdaság, halászat, erdőgazdaság, állattenyésztés, közegészségügy, közlekedés és kommunikáció, vagy a polgári repülés.

A Technikai Segítség Tanácsának (Tecnical Assistance Board, TAB) feladata lett az ENSZ Közgyűlése és az EPTA közötti koordináció, tagjai közé pedig az ENSZ és a szakosított intézmények vezetői kerültek. A szervezet függetlenségének garanciáját az ENSZ-étől független költségvetés felett való rendelkezés jelentette, azonban ezt a pénzt megadott részarányban kellett elosztani az egyes programokban részt vevő szakosított intézmények között, amelyet azután kormányoknak adandó segélyek formájában költhettek el. Ez a módszer 1954-ig működött az efféle áttételes módon, amíg (papíron) nem könnyítettek ezen, és rendelték el, hogy közvetlenül az országokat és ne a szervezeteket célozzák meg a pénzeszközökkel.

Az EPTA és a TAB egyik előremutató intézkedése lett a helyi rezidens képviselők telepítése a „terepre” – feladatuk a projectek ellenőrzése mellett a kormányok és az ENSZ (szakosított intézmények, TAB) közötti kapcsolat tartása volt. Nagy önállóságot nem kaptak, különösen a program indulása táján fontosnak látták, hogy centralizált döntések végrehajtóiként szolgáljanak az egyes országokban. Ezek a rezidensek alapozták meg a később létrejövő ENSZ Fejlesztési Programának (UNDP) képviselők hálózatát. Az első két helyi ügynökség

[8] Expanded Program of Technical Assistance; 1949 augusztusában az ECOSOC 222 (IX), illetve novemberében a Közgyűlés 30. (IV) sz. határozatában hozták létre.

Pakisztánban és Líbiában valósult meg, ezt követte azután Ghána, India, Fülöp-szigetek, Tanganyika saját irodája.



I. ábra: Az ENSZ égisze alatt az első két évtizedben létrejövő legfontosabb nemzetközi fejlesztéssel foglalkozó intézményeinek áttekintése

Az EPTA kapcsán azonban a gazdasági fejlettségbeli mellé egy politikai törésvonal is társult az iparosodott és a fejlődő országok, avagy észak és dél közé. (Sokan innét eredeztetik ezt a fajta megkölönböztetést[9].) Ez utóbbi országcsoport tagjai ugyanis elégedetlenségüknek adtak hangot a kis összegek felett rendelkező, nehézkes, darabokra szedett programok miatt, és kölcsönök, koncessziós hitelek, tőkebefektetést elősegítő intézkedések iránti igényüket jelezték. Ilyesmit azonban az EPTA nem nyújtott. Fő elméleti háttere az a keynesiánus elgondolás volt, amely a tőke minél nagyobb mértékű jelenlétét tartotta a gazdasági növekedés kulcsfontosságú eszközének. A fejlődő országok neheztelésének alapját jól érzékelteti, hogy míg a Marshall-segéllyel 20 milliárd dollár irányult Európába, az EPTA 20 millió dollárral indult. A fejlődők ezért egy speciális, gazdasági fejlesztést célzó ENSZ alap létrehozását akarták (Special United Nations Fund for Economic Development, SUNFED), amelynek vitái a felszínre hozták az ENSZ-en belüli fejlesztési politikák megvalósításában rejlő ellentmondásokat. Míg a többségben lévő fejlődő országok többségi szavazással a Közgyűléssel el tudják fogadtatni papíron kívánságaikat, a számlát álló országok azonban mindent megtettek az ellen, hogy jelezzék, nem hajlandók pénzt áldozni. Az Egyesült Államok fő érve a koreai háború volt, azaz ilyen kiadások mellett nem vállalhatnak más jelentős nemzetközi szerepvállalást – jóllehet, a fegyverszünetet követően sem tértek át olyan támogatásra, ahol a pénzek lehívása felett nem gyakorolhattak kellő kontrollt. Eisenhower elnök azt a retorikát alkalmazta, hogy egy ilyen jellegű alap létrehozását össze kell kötni a multilaterális leszerelésekkel, az abból származó megtakarítások kiválóan fedeznék a költségeket.

[9] Raffer–Singer 2001, 65.

Az Észak-Dél vitában egy kompromisszumként jött létre az ENSZ Speciális Alapja[10] (UNSF) – kompromisszum volt annyiban, hogy az EPTA-nál nagyobb léptékű programokkal foglalkozott, azonban elmaradt az IBRD korábbi támogatásaitól. Világpolitikai kontextusba helyezve, látható, hogy az alapot 1958 októberében hozták létre – meghatározó volt erre az időre, hogy (Berlint kivéve) stabilizálódott a kettéosztás; a Szovjetunió relatíve nagy fejlődésen ment keresztül – a műszaki sikerei közé tartozott az egy évvel korábbi Szputnyik fellövése, az interkontinentális ballisztikus nukleáris rakéta tesztelése –, mindez óvatosságra intette a nyugati féltekét. Ugyancsak fontos, hogy Dél-Kelet Ázsia 1955-ben Bandungban felhívta magára a figyelmet és jelezte együttműködő készségét. Mindeközben az ENSZ tagjainak száma időközben jelentősen megnövekedett: (a két Németországot kivéve) 1956-ra csatlakozott a világ független államainak túlnyomó többsége, s megkezdődött az afrikai dekolonizáció is, amit Ghána belépése jelzett. Egyfelől tehát a fejlődő országok érvényesíthették többségük akaratát, másfelől viszont a fejlesztési támogatásokat adó Nyugat számára (amelynek fontos részévé váltak a gazdaságilag jelentősen helyreálló előretörő nyugat-európai gazdaságok) is érdekes lett a fejlődőkkel való jó viszony kialakítása.

A Speciális Alap a beruházásokat ösztönző, azok feltételeinek megteremtésére szolgáló projektekre koncentrált, sürgősségi alapon, a hátteréül szolgáló elv változatlan: a fejlődő országok tőkeszegénységén kíván javítani. Szépen jelzi az elkötelezettség mértékét, hogy az irányelvek között is megjelent a közgyűlési alapító határozatban, hogy aligha valószínű, hogy 100 millió dollárt meghaladnának a rendelkezésre álló erőforrások.

A kettősség elkerülése érdekében a TAB működését szervezetileg összehangolták az EPTA-val. A TAB ügyvezető elnöke, az ENSZ főtitkára, az IBRD elnöke és a Speciális Alap igazgatója konzultációs testületben ültek össze és tettek javaslatot a SA Kormányzótanácsának. Az alap ugyan a Közgyűlés alá tartozott, a gyakorlatban azonban önálló életet élt, és a hozzájárulások is megnövekedtek. A szakosított intézmények, akik nem szerették, hogy az ENSZ központi koordinációval korlátozza önállóságukat, igyekeztek mindkettőből kivenni a részüket. Az Alap igazgatója Paul Hoffman, a Marshall terv korábbi vezetője lett, helyettese a fejlődésgazdaságtan nagy alakja, Arthur Lewis. Általában elmondható, hogy elismert szakemberek alkották a szervezet vezetőségét és személyi állományát. Az Alap a „terepen", a helyi képviseleteken a TAB már meglévő hálózatát használta. (Az ottani személyzet sem változott, újabb feladatot és címet kaptak a korábban odakerült szakemberek.)

Az EPTA, SA működését összehasonlítva elmondható, hogy míg az EPTA kis léptékű projektjei szakemberképzést, tanulmányi utakat, szemináriumokat jelentettek (szorosabb értelemben vett technikai együttműködést), addig a Speciális Alap összetettebb, hosszabb távú projektekkel foglalkozott, hosszabb időre helyezett ki szakemberek, adott ösztöndíjat vagy eszközöket. A Speciális Alap1 elvárta a helyi kormányoktól, hogy az idő előrehaladtával egyre növeljék részesedésüket a projektben, a és végén átvállalják a finanszírozást.

Gyakorlatilag az a tény, hogy helyi szinten közösen volt jelen mindkét ügynökség, hogy a döntéshozatali szinten koordinálták a programokat, kijelölte az utat a két intézmény előbb-utóbb elkerülhetetlenül bekövetkező összeolvadására. 1965. novemberében a Közgyűlés 2029(XX) határozata tette rá a pontot az intézményben időközben lezajlott megegyezésre: az EPTA és a Speciális Alap összevonásával létrehozta az ENSZ Fejlesztési Programát, a UNDP-t. Ez már az első ENSZ fejlesztési évtizedben történt; és amelyet megelőzően több jelentős fejlemény történt, amire külön célszerű kitérni.

[10] United Nations Special Fund; a Közgyűlés 1240 (XIII) sz. határozatában fogadták el.

Dekolonizáció és az ENSZ fejlesztési évtizedek

Az első dekolonizációs hullámot követően megnövekedett igény jelentkezett a támogató államok és intézmények felé tőkére és kedvező hitelekre. A Világbank sajátosan engedett ennek a nyomásnak: az 1956-os bizonytalan légkörben államok helyett a magánszektor felé nyújtotta a karját. Létrehozta a Nemzetközi Pénzügyi Társaságot (IFC – International Finance Corporation), amelynek célja az volt, hogy elősegítse a magánberuházásokat. Az IFC egy-egy beruházás akár 25%-áig is beszállhat és támogat további pénzügyi befektetéseket – jellemzően olyan nagyberuházókra összpontosít, akik sikere esetén nagy jövedelmet generálhatnak, A kis és közepes invesztőrök így a preferenciakörén kívül esnek; a problémát mégsem ez, sokkal inkább az jelenti, hogy az IFC olyan biztos helyekre, biztos megtérülésre ad elsősorban támogatást, ami egy sor instabil fejlődő országot kizár a lehetséges célterületek közül, vagy amennyiben mégis sikeresek kívánnak lenni, egyéb forrásokat is be kell vonni.

A növekvő igény és a létrejövő államok növekvő számára új választ adott a Világbank: létrehozta a Nemzetközi Fejlesztési Társulást, az IDA-t (International Development Association, 1960). Ez közelítette meg leginkább az ötvenes évek elején a déli országok által igényelt SUNFED-et, azaz alacsony kamatú vagy kamatmentes hiteleket nyújtott oly módon, hogy a költségek viselői persze ne veszítsék el az irányítást a programok felett. Az IDA olyan „puha" feltételű hiteleket folyósít az alacsony GNP-vel rendelkező fejlődő országoknak, amelyek szinte az adomány kategóriába sorolhatók, mindössze néhány tized százalék adminisztratív költséggel jár és ötven év alatt, rendkívül kedvező feltételek mellett fizetendők vissza. A donorokra hárult az IDA esetében az a kötelezettség, hogy (szemben a Világbankkal és az IFC-vel) folyamatosan újratöltsék a lehívott pénzeket – ehhez pedig valódi elkötelezettség kellett. A multilaterális támogatási tevékenységet új fejlesztési bankok létrehozásával próbálták kiegészíteni: így jött létre 1959-ben Latin-Amerikára az Amerikaközi Fejlesztési Bank (IADB), a Afrikai (AfDB, 1964), az Ázsiai Fejlesztési Bank (AsDB, 1966), amelyek a Bretton Woods-i intézményekkel működtek együtt gyakori közös vállalkozásokban.

Vessünk egy pillantást a fejlesztési doktrinákra. Melyek voltak az ötvenes és hatvanas évek mainstream fejlődésgazdaságtani iskoláinak céljai és stratégiái Thorbecke kutatásai alapján? Az ötvenes évek fejlesztési politikáinak hátterében az a cél állt, hogy elő kell segíteni az állam bruttó nemzeti jövedelmének növekedését. Ebből egy olyan fejlesztési stratégia következett, amely import-helyettesítésre és iparosításra, illetve infrastrukturális beruházásokra koncentrált. A hatvanas években némi előrelépés történt: a fejlesztési céljai között az előző évtizedhez hasonlóan megmaradt az GNP növelése, de kiegészült a foglalkoztatás szintjének növelésével és a fizetési mérlegek kiegyenlítésével; a gazdasági dualizmus elméletével és a tőke jelenlétének növelésével. Ennek nyomán a fejlesztési stratégia az ipar és a mezőgazdaság terén kiegyensúlyozott növekedést, export elősegítését, a költségvetési reformokat tartalmazta, és hangsúlyt fektetett a külföldi segélyre.

Fontos események határozták meg a világpolitikát 1961-re, amelyeket két csoportra, vonulatra lehet osztani. Az egyik vonulat a gyarmati sorból felszabaduló országok ugrásszerű megnövekedése – az 1960-ban hozott 1514-es ENSZ Közgyűlési határozatot követő első lendületbe az év végére 99-re, 1961-re 104, 1962-re 110-re nőtt az ENSZ tagállamainak száma, egy kivételével mind afrikai országok csatlakozását jelentette. Ezzel egyidőben egy másik meghatározó irányvonal az 1961-ben hivatalba lépő John F. Kennedy demokrata, aktív nemzetközi elkötelezettséggel jelentkező elnöksége volt. A Latin-Amerika felé nyújtott „Szövetség a haladásért" program atyja támogatólag reagálhatott az új tagok által az ENSZ plénum előtt fokozottaban hangoztatott fejlesztési igényekre.

Kennedy 1961-ben a Közgyűlésen beharangozhatta az (első) ENSZ Fejlesztési évtizedet.[11] Az ekkor megszavazott „kampány" célja az volt, hogy „a Tagállamok és népeik növeljék erőfeszítéseiket, támogatás gyűjtésére és annak fenntartására olyan irányú intézkedések számára, amelyek a fejlett és fejlődő országok részéről egyaránt szükségesek ahhoz, hogy felgyorsítsák a haladást az egyes államok önfenntartó gazdasági növekedéséhez és társadalmi fejlődéséhez. Tegyék mindezt azáltal, hogy valamennyi alulfejlett országban tényleges növekedést érnek el, ahol minden ország maga határozza meg a saját célkitűzését, úgy, hogy éves szinten érje el legalább a nemzeti összjövedelem 5 százalékos növekedését az évtized végére."

A nagyszabású tervekhez képest elmardt az első fejlesztési évtized sikere. Történelmi jelentősége abban rejlett, hogy visszavonhatatlanul az ENSZ napirendjére tűzte a fejlesztés szükségességét.

Az évtized „szülöttje" a korábban említett elődszervezetek összevonásával megalakuló UNDP is. 1965-ben nem oldódott meg elsőre a résztvevő intézmények tevékenységének teljes koordinációja, ennek rendezésében segítettek a Jackson-jelentés megoldási javaslatai. Ezek egyike előirányozta, hogy a UNDP legyen az ENSZ valamennyi fejlesztési tevékenységének központi koordináló szerve, egy másik javasolta, hogy a fejlődő országokban székelő képviseleteken a személyzet szakosodásával érjék el a programok hatékonyabb megvalósítását. Mindezek végrehajtásához azonban a szervezet lomhaságát, a szakosított intézmények autonómiáért folytatott küzdelmét le kellett győzni, ami hosszú időt vett igénybe.

I. Táblázat – ENSZ fejlesztéssel kapcsolatos intézményei és főbb konferenciái

1943	UNRRA (Egyesült Nemzetek Segélyezési és Helyreállítási Hivatala)
1947	ECAFE (Ázsiai és Távol-Keleti Gazdasági Bizottság)
1947	Kereskedelmi és fejlesztési konferencia
1949	EPTA (Kibővített Technikai Segítségnyújtási Program)
1956	IFC (Nemzetközi Pénzügyi Társaság)
1958	ENSZ Speciális Alap
1958	ECA (Afrikai Gazdasági Bizottság)
1961-70	I. ENSZ fejlesztési évtized
1961	Világkonferencia a lehetséges új energiaforrásokról, Róma
1960	IDA (Nemzetközi Fejlesztési Társulás)
1963	UNITAR (ENSZ Képzések és Kutatások Inzézete) megalakul
1964	UNCTAD (ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciája)
1965	UNDP (ENSZ Feljesztési Program)
1965	UNIDO (ENSZ Iparfejlesztési Szervezete)
1971-80	II. ENSZ fejlesztési évtized
1974	ENSZ Közgyűlés hatodik rendkívüli ülésszaka

[11] Az ENSZ Közgyűlés 1710 (XVI) sz. határozata az ENSZ fejlesztési évtizedről: nemzetközi gazdasági együttműködés programja. A határozatban felvázolt együttműködés viszonylag laza alapokon, ajánlásokon nyugszik, részletes stratégiával még nem rendelkezik.

1974	Népesedési világkonferencia
1974	Élelmezési világkonferencia
1974	ESCWA (Nyugat-ázsiai Gazdasági és Szociális Bizottság)
1975	Közgyűlés hetedik rendkívüli ülésszaka
1975	ENSZ világkonferencia a nők nemzetközi évéről
1975	ENSZ Fejlesztési alap a nőkért
1975-77	Nemzetközi Gazdasági Együttműködési Konferencia
1976	UNCTAD IV
1976	HABITAT – ENSZ Emberi Települések konferenciája
1976	ENSZ nők évtizede
1979	ENSZ Tudományos és Technológiai Konferencia
1980	A Független Bizottság Jelentése a Nemzetközi Fejlesztési Ügyekről (Brandt- bizottság)
1981-90	III. ENSZ fejlesztési évtized
1984	Második Népesedési Világkonferencia
1985	Konferencia a nők helyzetéről
1987	ENSZ Közgyűlés rendkívüli ülésszaka Afrikáról
1987	Környezetvédelmi és fejlesztési Bizottság jelentése (Brundtland bizottság)
1987	Globális AIDS program
1989	Egyezmény a gyermek jogairól

A fejlesztési évtized egy hozadéka volt, hogy különböző fejlesztési témájú konferenciájának adott otthont az ENSZ a hatvanas években, amelyeket követően (vagy függetlenül) különböző fejlesztéssel kapcsolatos szervezet is alakult meg. 1963-ban tartottak például egy konferenciát tudomány és technológia alkalmazásáról a legkevésbé fejlett területek javára. Ugyanebben az évben létrehozták, elsősorban a fejlődő országok állampolgárai számára a nemzetközi közszolgálatra való felkészítésre és az otthoni fejlesztés előmozdítására szolgáló ENSZ Továbbképző és Kutató Inzézetét (UNITAR).

A fejlődő országok világgazdasági helyzetét erőteljesen érintő nemzetközi kereskedelemre is fontos figyelmet fordítani: hatásaiban sokszor ellentmondásos, és sokszor együtt jár az iparosodott államok részéről nyújtott támogatással, amit a retorika szintjén gyakran mutatnak be a segélyezés egy formájának. A kereskedelemnek a fejlődő országokat érintő felemás hatásairól fontos vitát kezdeményeztek, ami azonban felemás eredménnyel rögzült az ENSZ keretei között: egy állandó, intézményesült konferenciában sikerült csak megállapodni. A harmadik világ szervezkedésének egyik legjelentősebb eseménye tehát az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciája (UNCTAD) lett, amelyet 1964-ben Genfben, két évi előkészítő munka után hívtak össze. A konferencia célja az volt, hogy a fejlődő országok és a befolyásos, gazdag államok között húzódó mély szakadékot valamilyen módon felszámolják. A harmadik világ összefogására itt jött létre hivatalosan a hetvenhetek csoportja (G-77) – titkárság létrehozásával intézményesítették e csoport tevékenységét épp úgy, mint a konferenciát. Korántsem vált az UNCTAD a békés együttműködés terepévé, különösen, mivel a „déli országok" radikális céljai között a világkereskedelem alapvető átalakítása szerepelt, például a GATT egyenlőtlenségeket elmélyítő rendelkezéseinek felszámolása és a fejlődő gazdaságok

védelmére történő általakítása segítségével. Huszonhét alapelvet fogadtatott el a G-77 a konferencián (a donor országok tiltakozása ellenére), amely tartalmazta a fejlesztési igényeket a világ valamennyi országa számára. A vitában kiéleződő észak-déli ellentét később alaposan rányomta bélyegét a Reagan kormányzat idején a segély- és támogatáspolitikai párbeszéd alakulására.

Az UNCTAD hamarosan állandó szervezetté nőtte ki magát, általában négy évente esedékes ülésszakkal; első főtitkára a G-77-ek érvelésének elméleti atyja, Raul Prebisch lett. Viszonylagos autonómiát kapott a Genfbe települő szervezet, amely közvetlenül a Közgyűlés alá lett rendelve. Noha nem rendelkezett a szükséges hatalommal, hogy az ENSZ-et cselekvésre bírja, mégis fontos erkölcsi és intellektuális támogató háttérré vált.

A fejlődő országok függőségének csökkentése érdekében a helyi ipar átgondolt fejlesztése több évszázados múltra tekinthet vissza, ennek világszinten történő napirendre tűzése mégis fontos állomás. 1966-ben hozta létre az ENSZ Közgyűlése az Egyesült Nemzetek Iparfejlesztési Szervezetét, az UNIDO-t, amely újabb fontos intézménye nemzetközi fejlesztésnek. A szervezet homlokterében a fejlődő országok helyi ipari kapacitásának növelése állt, amelyhez képzést, műszaki segítséget, információátadást és kutatásokat kínált. Az UNIDO is, az UNCTAD-hoz hasonlóan viszonylagos függetlenségre törekedett, amelyért az ECOSOC-kal kellett megvívnia. 1986-ban minősítették át szakosított intézménynek.

A fejlesztési hullám egyébként átcsapott olyan intézményekre is, amelyeknek inkább a rendkívüli segélyezés állt a homlokterében. Itt kell említést tenni a UNICEF-ről, amely azáltal csatlakozott a fejlesztési klubhoz, hogy a vezetősége nemcsak hogy felismerte a kor hívószavát, és a hatvanas években készített egy felmérést és jelentést a fejlődő országok gyermekeiről, de ezzel egészen új dimenziót emelt be[12]. Innét datálódik, hogy a UNICEF hosszabbtávú programokban gondolkodik, és a gyermekek helyzetét a fejlődő világban a szegénységgel, éhezéssel, járványok okozta sebezhetőséggel, vagyis a probléma teljes komplexitásában kezeli. A gyermekek részére fordítandó támogatások és segélyeknek közvetlenül felhasználhatónak kellett lenniük – a technikai segítségen túl kellett lépni. (A Gyermekalap sikerét 1965-ben elnyert Nobel békedíj koronázza.)

Már az első fejlesztési évtized során mindenki egyetértett abban, hogy ha nem is lesz sikeres az első évtized, a felhalmozott tapasztalatokkal és további szakemberek bevonásával sikeresebbé lehet tenni egy következő fejlesztési évtizedet. A második ENSZ fejlesztési évtized, amely a hetvenes éveken húzodott végig, egy Nemzetközi Fejlesztési Stratégiával[13] indult útnak. Amellett, hogy a dokumentum célkitűzésként már a fejlődő országokra nézve a GDP növekedést 6%-ban, egy főre jutva legalább 3,5%-ban határozza meg, itt jelenik meg először, hogy a gazdaságilag fejlett országok a bruttó nemzetki termékük 0,7%-át fordítsák fejlesztési segélyekre. A stratégiában, a részletes statisztikai elemzéseken alapuló javaslatok mellett megjelenik számos modernnek számító elképzelés, mint az emberi fejlődés (human development) koncepciója is.

A hetvenes években az uralkodó fejlődésgazdaságtani elméleteiben a GNP növekedés, a foglalkoztatottság szintjének növelése, a jövedelem igazságosabb elosztása és a szegénység felszámolása jelentette az elsődleges célokat. Mindezekből egy olyan fejlesztési stratégia következett, amelyben a vidékfejlesztés, az átfogó foglalkoztatási elképzelések és a

[12] Forrás: (www.unicef.org), 2005. október
[13] International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade, ENSZ Közgyűlés 2626 (XXV) számú határozata

redisztribúció átgondolása került a figyelem középpontjába, összességében sokan sürgettek a korábbiaknál jóval radikálisabb megoldásokat.

Jelen keretek között nincs lehetőség elemezni, hogy mennyire volt lehetséges a tényleges segítség ekkor, vagy mennyiben is működtek közre az országok – de mindez merő spekuláció maradna, hiszen a vis maiorként az évtized első felében bekövetkezett Bretton Woods rendszerének összeomlása és az olajárrobbanás. Mindezek következtében a második fejlesztési évtized stratégiáiban kitűzött célokat nem sikerült valóra váltani. Ezek a hatások mind hozzájárultak ahhoz, hgy 1974-ben a G-77 előállt az Új Nemzetközi Gazdasági Rendre (NIEO) vonatkozó követeléseivel az ENSZ Közgyűlés 6. rendkívüli ülésszakán. A nagy vonalakban négy fő területre vonatkozó elképzelésekből (gazdasági szuverenitás, kereskelem, segélyek és részvétel) a harmadik téma releváns számunkra: amellett, hogy megnövekedett támogatásért emeltek szót, adósság-átütemezés és technológiatranszfer is hangsúlyt kapott a követelésekben. Az Egyesült Államok szilárdan ellenezte a NIEO csomagtervet, és az ellenállását fenntartotta az intenzívvé váló konferenciadiplomáciában – akár az újabb rendkívüli közgyűlésen, akár az olyan nagy figyelmet nyerő eseményeken, mint a népesedésről és az élelmezésről rendezett ENSZ világkonferenciák. Az USA kitartó tiltakozó álláspontja együtt járt a „dél" blokkján belül elmélyülő ellentétekkel, ami OPEC államokat fordított szembe legkevésbé fejlett országokkal, vagy az OPEC-en belüli feszültségek erősödését váltotta ki.

A 80-as évekre előirányzott harmadik ENSZ fejlesztési évtized az előzőhöz hasonlóan nagyszabású stratégiával indult (időközben 7%-ra növelve a szükséges gazdasági növekedést, de megtartva az elvárást, hogy a hivatalos fejlesztési segélyek a GNP-hez viszonyított 0,7%-os részesedést érjék el és haladják meg), ezt azonban a Dél országai gyakorta elveszett évtizednek titulálják. Az északi országok látszólag belefáradtak a fejlesztésbe, különösen másképpen képzelte el a multilaterális programokat a Reagan adminisztráció az Egyesült Államokban vagy a „vaslady" Nagy-Britanniában.

Hidegháború és segélyezési politika

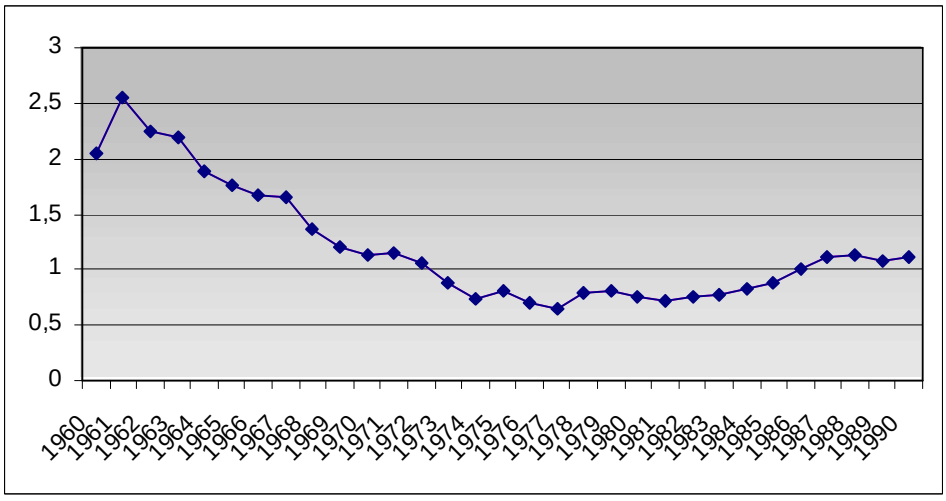
Az ENSZ támogatási és segélyezési politikái nem légüres térben zajlottak – a blokkokba tömörülő (vagy tömbön kívüli) országok számára, a hidegháború rendszerében különleges eszközt jelentett a fejlesztés. Egyes vélemények szerint a hidegháború maga is egy fontos, ha nem a legfontosabb oka volt a segélyeknek.[14] Amint azt korábban is tárgyaltuk, Európában Franciaország és az Egyesült Királyság megalakította a saját fejlesztési szervezeteit a volt gyarmatoknak, amelyből 1949-re kifejlődött a Tengerentúli Területek Bizottsága az Európai Gazdasági Együttműködés Szervezetén (OEEC)-n belül – ez a későbbi Fejlesztési Segélyezési Tanács, a DAC elődje. A segélyek irányának egyik koncentrált területe Kelet-Ázsia volt - ebben hasonlóságot mutatott az Egyesült Államok által folyósított segélyekkel. Az USA, amely esetében pontosan megfigyelhető a hidegháború első felében, hogy a katonai megfontolásból érdekes területeketet részesítette támogatásokban: eleinte Taiwan és Korea, majd Vietnam kapott rendkívül kedvező feltételekkel hiteleket, majd a vietnami háborút követően Izrael és Egyiptom. Az amerikai segélypolitika ellentmondására hívja fel a figyelmet Bloomfield[15], amennyiben a gazdasági és politikai liberalizmusa nem feltétlenül egyeztethető össze azzal, hogy a sokszor korrupt, erőszakkal fenntartott rendszerek számára a kapitalizmus fenntartárásra ad támogatást. Felhívja a figyelmet ugyanakkor arra, hogy az USA célja

[14] Raffe–Singer 2001, 66.
[15] Bloomfield 1967, 190–201.

egyszerű: a stabilabb környezet megteremtése a világban, az ellenséges viszony minimalizálása – ezáltal a „szürke zónába” eső országok (Dél és Dél-Kelet Ázsiában, a Közel-Keleten, Afrikában vagy Latin-Amerikában és a Karib-térségben) potenciális kedvezményezettek voltak.

A keleti blokkból, a Szovjetunióból érkező segélyek földrajzi elosztása is érdekes képet fest: a castroi Kuba, Észak-Korea, Mongólia, később Vietnam és Afganisztán nyert jelentős részesedést. Egyiptomba az Asszuáni gátra, vagy Guineába közvetlenül a francia kivonulás után érkeztek szovjet segélyek[16]. Érdekes kép rajzolódik ki egyébként a szovjet afrikai támogatási politikából: kétoldalú kapcsolatokra törekedett, jellemzően a szocializmus ideológiájának terjesztése vezérelte, de mégsem lehet egységesnek vagy teljesen koherensnek tekinteni, amiben részben az afrikai országok is közreműködtek. A hetvenes évek közepéig a Szovjetunió nem igazán foglalkozott Afrikával; ekkor kötött barátsági és együttműködési szerződés Angolával és Mozambikkal, igyekezett a nyugati befolyást támadni, de tartózkodott a nyugattal való közvetlen konfrontációtól. Oliver[17] pragmatikus politikáról beszél: csak akkor szállítottak fegyvereket vagy hadianyagot, amikor az Egyesült Államok egy adott kérdésben kinyilvánította semlegességét (hasonlóan egyébként az USA fontossági sorrendjében Afrika ügyei jóval hátrébb szerepeltek, mint a harmadik világ bármely más területe). Támogatták ugyanakkor a szovjetek az Afrikai Egységszervezetet is a fehér kisebbségi kormányok (az „imperialista maradványok”) elleni felszabadító küzdelmében. A szovjet politika eszközeiben a szakemberek, hadsereg és a politikai elit képzését preferálta; az ENSZ programjaiban is eképpen kívánt részt venni.

Az ötvenes évek második felében kezdődött el azután a valódi versenyfutás a támogatások osztásáért az USA és a Szovjetunió között. Ennek haszonélvezője lett például India, de több károsultja lett, például Afrikában, ahol ez gyakran a helyi és regionális konfliktusok alapja lett. Tartózkodni kell azon kijelentéstől, hogy a hidegháború kedvezően hatott a segélyekre: ugyan a versenyfutás némileg növelte az elkötelezettséget, túl sokszor jelentette a segély a fegyverek és haditechnika terjesztését.



II. ábra: Hivatalos fejlesztési segély a hidegháború alatt:
ODA és OA a fogadó ország GNI %-ban
Forrás: OECD (2005)

[16] Raffer–Singer 2001, 190–201.
[17] Oliver 1981, 465–466.

A nagyhatalmak a nemzetközi fejlesztésben és segélyekben valójában igencsak aszimmetrikus módon vettek részt, elsősorban saját gazdasági teljesítőképességeiknek köszönhetően – a „Kínai Népköztársaság kevés lényegi dolgot adhatott potenciális klienseinek a retorikán kívül”.[18] Azt követően, hogy 1964-ben sikeresen felrobbantotta Kína az atombombáját és műszaki fejlettségét bizonyíthatta, mégsem tudott sem valódi technológiai, sem anyagi donorként fellépni a nemzetközi színtéren – a vietnami háborúban is inkább a szovjet haditechnikát vették igénybe. Afrikába Kína kevéssé tudott beavatkozni; a szovjet-kínai szakítást követően magára kívánta vállalni a forradalom terjesztésének misszióját, de a hatvanas évek eleji egy-két nagyobb szabású terven túl (Guinea, Ghána, Algéria, Mali) jellemzően a Tanzánia és Zambia közötti TanZam vasútvonalat szokás megemlíteni, amelynek építését azért támogatta a Kínai Népköztársaság, mert sem a nyugat, sem a Szovjetunió nem vállalta fel.[19]

A hidegháború alatti nemzetközi fejlesztés, támogatások és segélyek iránti elkötelezettségeket azért tartottuk fontosnak részletezni, mert így látható a leginkább, milyen jellegű támogatások kerültek napirendre és mik maradtak ki a multilaterális játéktérből. Az ENSZ gyakorlati működését értékelők sokszor kritizálják ugyanis, hogy míg a globális problémákkal (a kutatóintézetekben, konferenciák háttéranyagául készült tanulmányokban) szembesülő világszervezet saját normarendszert alakíthat ki, végső soron a szavazásoknál világossá válik, hogy a szervezet a kormányok érdekét követő tagállamok közössége.

A nyolcvanas években a fejlődő világ megérezte a globális recessziót – a fejlett országok gazdasági növekedésének lelassulása és a munkanélküliség magas szintje okozta helyzet sok fejlődő ország gazdaságát rengette meg alapjaiban: a mexikói pénzügyi gyorsan tudott tovagyűrűzni. A fejlesztés politikáinak és stratégiáinak fókuszába a stabilizációt és strukturális alkalmazkodást elősegítő politikák kerültek; a piacokra való koncentráció, privatizáció és a kormányzati szerep visszaszoritása került.

Jelentősen visszaestek ezzel egy időben a nemzetközi támogatásokra fordított újabb összegek, a nyolcvanas éveken átívelő harmadik fejlesztési évtized nem hozta meg a fejlődő országok számára a sikert, az „elvesztegetett évtizedben” az UNCTAD konferenciák (1983-ban Belgrádban, 1987-ben Genfben) hiába erősítették a fejlődő koalíció összefogását, merev ellenállással találkoztak az amerikai oldalról, talán egyetlen fontos hozadékkal bírt: folyamatosan növekedett a globális nyilvánosság érdeklődése. Hozzájárultak ehhez az olyan nagyszabású konferenciák, mint az 1984-es második Népesedési Világkonferencia, az 1985-ös konferencia a nők helyzetéről, vagy az 1987-es rendkívüli közgyűlési ülésszak Afrikáról. Ugyancsak átütő siker az 1989-es Egyezmény a gyermek jogairól, amelyet a UNICEF megnövekedett nemzetközi mobilizációja előzött meg: a jószolgálati nagykövetek intézményének megalapításától a Gyermekek túlélésére és fejlődésére felállított akciócsoport, amely sikeresen alakította ki az együttműkési kereteit olyan fontos partnerekkel, mint a Rockefeller Alapítvány, a Világbank, a WHO vagy a UNDP.

Az évtized végére azután újabb lendületet kaptak a fejlesztési és támogatási hozzájárulások: a keleti blokk összeomlásával egészen új lehetőség nyílt meg, ezt azonban kevésbé az ENSZ-en keresztül, mint inkább a bilaterális segélyekben látták megvalósíthatónak. 1988 végén napirendre tűzték például az USA fejlesztési politikájának reformját – amely reform nagyban

[18] Best, 2004 (352. o.)

[19] Mindeközben ne feledjük el, hogy maga a Kínai Népköztársaság jelentősebb segélyekben részesült: a Élelmezési Világprogram közreműködése létfontosságú volt a kulturális forradalom nyomán éhező milliók számára.

hasonlított a Kennedy által felvázolt irányvonalakra. Mindez azonban a hidegháború utáni rendszerben teljesedhetett csak ki – akkor, amikor az ENSZ is új lendületet kapott azáltal, hogy egyszerre megszűnt az ideológiai, blokkoló törésvonal és látszólag korlátlan lehetőségek álltak az ENSZ Közgyűlése és Biztonsági Tanácsa előtt. Azonban ekkor nyilvánvalóvá vált, hogy a politikai szakadék megszűntével a gazdasági szakadék a fejlődő világ előtt továbbra is fennállt. Részben a keleti blokk titkainak nyilvánosságra kerülése, részben a környezeti kutatások előrehaladásának köszönhetően a következő évtizedet azonban elsősorban egy újabb tematika: a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés határozta meg. De ez már kiesik a vizsgálati keretünkből.

Részvétel

Visszatekintve azt állapíthatjuk meg, hogy a nemzetközi fejlesztési programok multilaterális jellege kétségtelenül nagy mértékben elősegítette, hogy a résztvevők minél szélesebb köre kapcsolódjon be a segélyekkel és támogatásokkal kapcsolatos döntésekbe és azok végrehajtásába. A klasszikusan az állam főszerepére építő együttműködés fokozatosan különféle szintekre terjedt át: az államközi (vagy olykor államok feletti) nemzetközi szervezetek mellett megjelentek az állam alatti résztvevők, a civil társadalom szervezetei, amelyek egyaránt aktív propagálói voltak a segélyeknek a fejlődő és a fejlett államokban. Mindez nem volt idegen az ENSZ politikájától: mutatja ezt, hogy az ECOSOC egyik feladata lett az NGO-kkal való kapcsolattartás (lásd ENSZ Alapokmány 73. cikkét). Az ECOSOC hangsúlyt fektet arra is, hogy lehetőleg minőségi munkát végző szervezetekkel működjön együtt (a kompetencia elvét 1968-ban megfogalmazták egy határozatban), ami a nemzetközi porondon versengő civil szervezeteket valódi munkára ösztönzi és javítja a sokszor számonkért elszámolhatóságot. Az NGO-kkal való partnerség persze azért is érdekében áll az ENSZ-nek, mivel egyszersmind fontos legitimációs bázist jelenthetnek, az együttműködések társadalmi támogatottságát erősítik. Másfelől segítenek abban, hogy a valós igényeket artikulálják, illetve helyi szinten közreműködjenek a politikák végrehajtásában, a segélyek elosztásában.

Az államok részvételénél alá kell húzni a hivatalos fejlesztési segélyekben élen járó OECD tagországokat, mind a mai napig ugyanis a szervezet Fejlesztési Segítségnyújtási Tanácsa (DAC) játszik főszerepet az irányelvek lefektetésétől a megvalósításig és ellenőrzésig. Ennek eredménye, hogy az OECD DAC segély- és támogatáspolitikája nyújtja a külső elemző számára a viszonylag legjobban átlátható és összehasonlítható adatokat a résztvevők tényleges hozzájárulásairól.[20]

A fejlesztésben sajátos szerepet vehetnek részt államok mellett magánszereplők is – noha gyakran a fejlett országok privilegizált nagyvállalatai tudtak kellő érdekérvényesítő képességgel fellépni, a lehetséges szereplők köre az évtizedek valamennyire kiszélesedett. Az ötvenes években létrehozott IFC, mint azt korábban hangsúlyoztuk, éppen annak a politikának a jegyében jött létre, hogy magántőkét vonjanak be a multilaterális fejlesztési programokba. Elsősorban a Bretton Woods-i intézmények mozdították ezt elő, de a hetvenes évek második felétől, illetve a kilencvenes évek közepétől fontos részét tették ki a támogatásként elkönyvelt, fejlődő országok felé áramló pénzeknek.[21]

Ugyancsak fontos szereplői volt az ENSZ fejlesztési programoknak személyek is, elsősorban neves tudósok és az a szakembergárda, az elméleti alapok és stratégiák kidolgozásában és

[20] I. és II. melléklet
[21] OECD 2005.

alkalmazásában szereztek elévülhetetlen érdemeket. Különösen az első néhány évtizedben vették ki ebből a részüket olyan neves közgazdászok, mint Raúl Prebisch vagy Hans Singer, és a Nobel-díjasok sora, kezdve Wassily Leontief-fel, W. Arthur Lewis-on, Gunnar Myrdal-on át egészen Jan Tinbergenig.

Következtetések

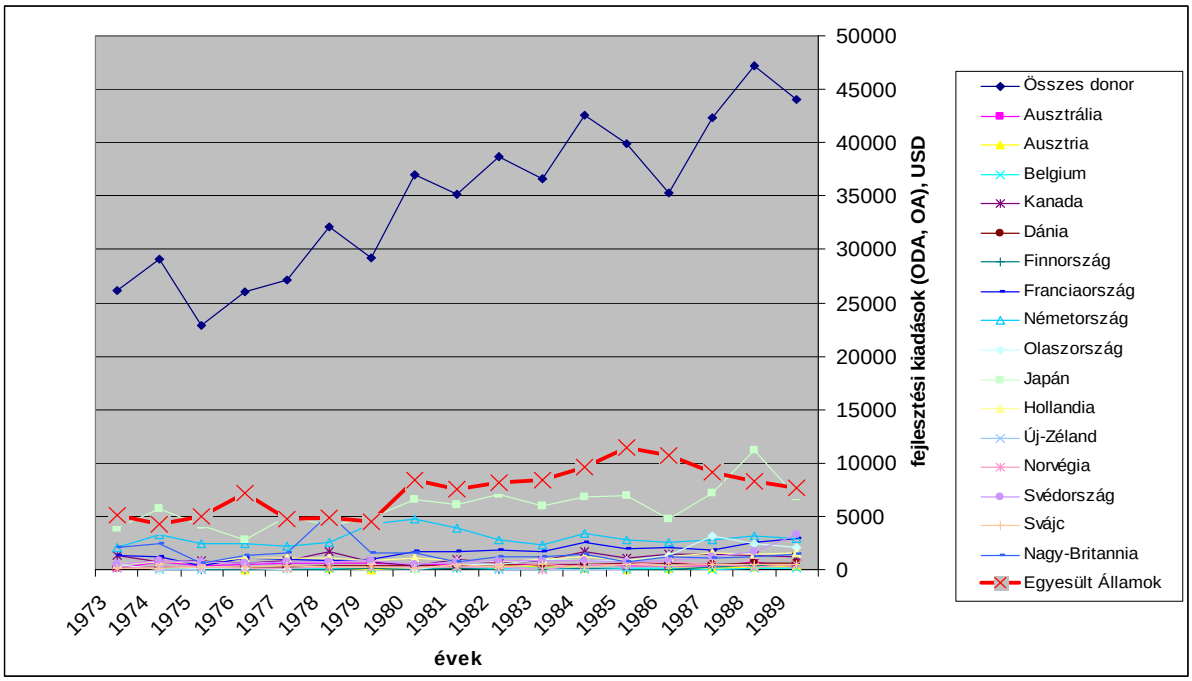
Az öt évtized fejlesztés- és támogatáspolitikáiból a második világháború utáni újjáépítési segélyek, a gyarmati sorból felszabaduló államok részére nyújtott technikai segítség révén kibontakozott egy gyakorlati fejlesztéspolitikai rendszer. A dekolonizáció költségeihez részben hozzájárulva kialakultak a multilaterális intézmények, előbb technikai, ad hoc alapon, de a megnövekedett igényre válaszolva valódi, hosszú távú elkötelezettség jött létre (lásd UNDP létrejötte 1965-ben). A korábbi, háborús pusztítások nyomán megjelenő ad hoc segélyek helyett állandó és átfogó, a globális problémákon változtatni kívánó politika alakult ki. Folyamatosan változó doktrinák mellett folyamatosan bővült a résztvevői kör, ezzel egyetemben azonban el kell mondani, hogy míg a strukturális problémák alig oldódtak meg, az államok részéről alacsony, sokszor ad hoc részvételi kedv mutatkozott. Érdekesen nyilvánul meg mindez, és érdemes figyelmet fordítani a nemzetközi fejlesztési kiadások alakulására intézményekre illetve államokra lebontva: az I. és a II. Melléklet ábrái jól mutatják a fejlesztési intézmények kiadásaiban tapasztalható jelentős kilengéseket, míg az állami hozzájárulások (különösen a három főszereplő, az USA, Japán és Németország) valamivel stabilabb szinten álltak. Látszik azonban az a tény, hogy az államok a fejlesztési kiadásaikat nagyobb mértékben egyéb módokon folyósították.

Sajátos korreláció figyelhető meg: a legfontosabb donorok a hidegháborúban a nyugati blokk országai voltak, illetve néhány semleges ország; a nemzetközi együttműködés új lendületét mindig túlnyomó részben az amerikai kormány újult elkötelezettsége adta meg – akár a Truman, akár a Kennedy adminisztrációra gondolunk. Fejlesztési program akkor indult el, ha az USA mellé állt. A támogatási programoknak gyakran a Világbank vagy annak kapcsolt intézménye adott otthont, a fejlett országok fontosnak tartották, hogy súlyozott többségi szavazatukkal befolyásolják a pénzek felhasználását. Ezek a kormányok sokszor mégis a bilaterális utat választották. A fejlődő országok számára mégis az az ENSZ volt fontos, ahol az egyenlő szavazati jog és számarányuk nyújtotta előnyöket ki tudták használni - nyomást azonban aligha gyakoroltak, a koalícióba tömörülés inkább ahhoz járult hozzá, hogy csak erősítette az amerikai részvétel részéről a tartózkodó hozzáállást.

Valódi, nagyszabású programok ez idő alatt csak a retorika szintjén maradtak, ami nem volt jó. Amint azt a nyolcvanas évek „elvesztegetett évtizede” jelzi, a donorok egy idő után belefáradtak ebbe. Sohasem sikerült (mind a mai napig) a második ENSZ fejlesztési évtizedben előirányzott mutatószámokat teljesíteni. A nemzetközi fejlesztés csapjai nagyon könnyen zárulnak.

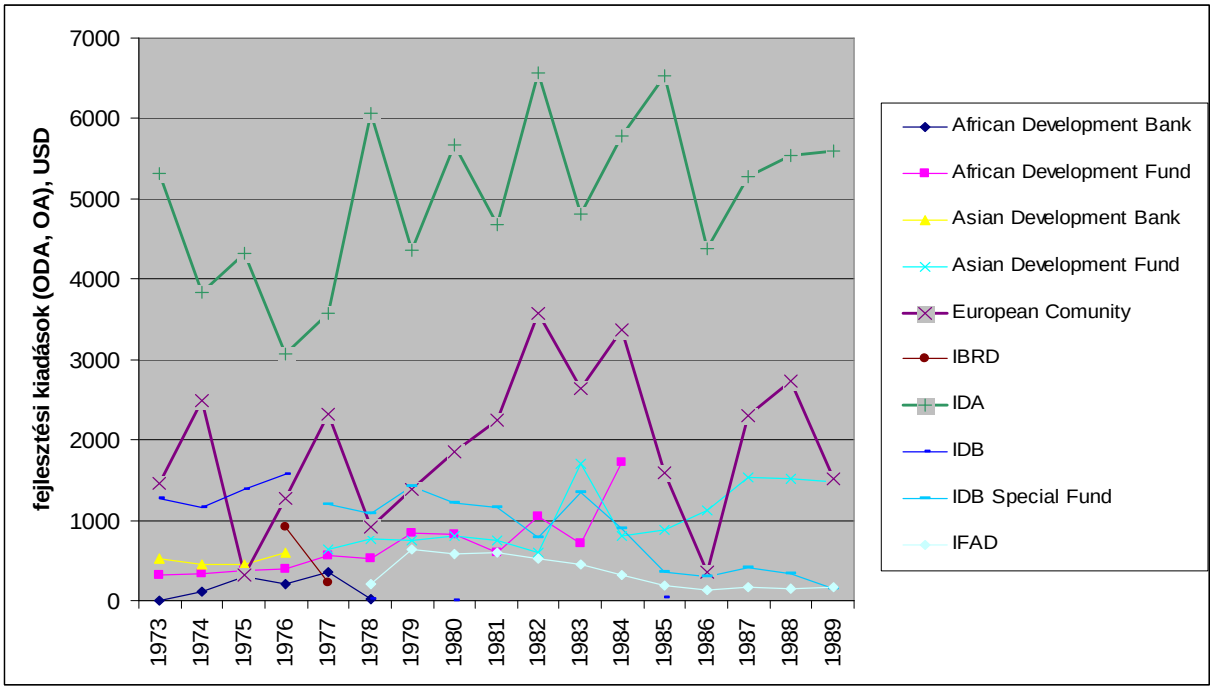
Vizsgálódásunkban terjedelmi okokból nem jutottunk el a második millenniumhoz, hogy kitekintsünk a világ állam- és kormányfőinek ünnepélyes nyilatkozatára. Itt teljesedik ki valójában a fejlesztési együttműködés retorikája, a legnagyobb kérdés azonban az, hogy a millenniumi fejlesztési célok (MDG) elérését tényleges intézkedések és hozzájárulások segélyezik-e. A 2005 őszi világcsúcson áttekintett eredmények azonban nem ezt mutatják: sokkal inkább az látszik, hogy bőven akad még tennivaló. Ismét csak az államokon a sor: az ENSZ-en belül a fejlesztés intézményei – mint azt láthattuk – készen állnak.

I. Melléklet



Az OECD országok nemzetközi fejlesztési kiadásai 1973–1989 között (konstans USD)
Forrás: OECD 2005

II. Melléklet



A legfontosabb nemzetközi fejlesztési intézmények OA+ODA kiadásai 1973 és 1989 között (konstans USD)
Forrás: OECD 2005

Hivatkozások

Annan, Kofi A., az ENSZ főtitkára (2000): *'Mi a népek' - az ENSZ szerepe a 21. században.* ENSZ Tájékoztatási Főosztály, New York - Magyar ENSZ Társaság.

Best, A. (2004): *International History of the Twentieth Century*. Taylor & Francis, New York.

Bloomfield, L. P. (1967): *The United Nations and U.S. Foreign Policy.* Little, Brown and Co., Boston.

Cooper, F. (2002): *Africa since 1940. The Past of Present.* Cambridge University Press, Cambridge.

ENSZ (2000): *Alapvető tények az ENSZ-ről.* ENSZ Tájékoztatási Főosztály–Magyar ENSZ Társaság, New York–Budapest.

Fomerand, J. (2004): Agent of Change? The United Nations and Development. In: Krasno, J. E. (szerk.): *The United Nations. Confronting the Challenges of a Global Society.* Lynne Rienner, London.

Gregg, R. W. (1988): The Politics of International Economic Cooperation and Development. In: Finkelstein, L. S. (szerk.): *Politics in the United Nations System*. Duke, London.

Raffer, K. – Singer, H.W. (2001): *The Economic North-South Divide: Six Decades of Unequal Development.* Edward Elgar Publ.Inc, Cheltenham-Northampton.

Ripping, F. – Mangoldt, H.v. – Rittberger, V. (1997): *The United Nations System and its Predecessors, Vol. II.* Oxford University Press, Oxford.

Russel, R. B. (1958): *A History of the United Nations Charter. The Role of the US 1940-1945.* Brookings Inst., Washington DC.

Weiss, T. G. – Forsythe, D. P. – Coate, R. A. (2001): *The United Nations and Changing World Politics*. Westview, Boulder–Oxford.

Az ENSZ Közgyűlésének és Gazdasági és Szociális Tanács határozatai (www.un.org/documents)

OECD (2005) Az OECD DAC online statisztikái (www.oecd.org/dac)

Developing Development?

International development and support policies in the framework of the United Nations between 1945-1990

By Dániel Vértesy

Two approaches emerge in the literature that evaluates the international developmental activities of the United Nations System. One underlines the progress the organization has made from the relatively weak commitment found in the Charter to engage in international development to the widespread system that can be found today. The other is however skeptical about their success and enumerates the manifestation of widening gaps in various aspects between the member states and the unsolved presence of serious global problems. This article gives an overview of the evolution of the development institutions and funds of the UN beginning from the ashes of the League of Nations until the end of the cold war. In this endeavor it focuses on the member states' interests that are crucial in the formation of institutions and funds while placing it in a world political context characterized by the East vs. West division and the development gap together with the developing-developed countries' differences. While recalling the circumstances of the establishment of various fora for technical cooperation and development funds and programs such as EPTA, the UN Special Fund or the UNDP (or regional development banks) and their funding and their effect, one cannot avoid to realize that the most effective promoters of development are the member states of the organization. At the end of the day, in an intergovernmental organization such as the UN, the level of member states' participation, commitments and contributions define success. Any development in that respect remains to be seen.