

MỘT GIẢI PHÁP CHUNG CHO CÁC VẤN ĐỀ TOÀN CẦU

Paul Martin

Năm 1995, cuộc khủng hoảng đồng peso đã tác động mạnh đến Mexico, và Mỹ Latinh dường như nằm bên bờ vực của tình trạng sụp đổ kinh tế. Ít năm sau, một số nền kinh tế hàng đầu ở châu Á cũng đối mặt với tình trạng tương tự. Sau đó, năm 1998, xảy ra tình trạng vỡ nợ của Nga - và với các sự kiện đó, người ta lo ngại rằng ảnh hưởng tiêu cực sẽ lan tràn, và các nền kinh tế sẽ rơi vào tình trạng khó khăn và ngừng trệ. Những người có quan điểm bi quan đã nói đó là một sự đình trệ kinh tế toàn cầu chưa từng thấy kể từ những năm 1930.

Ngày nay, những năm 1990 được nhắc đến như một kỷ nguyên tăng trưởng và sáng tạo chưa từng có. Nhưng vào thời điểm đó - như tôi biết từ kinh nghiệm của mình khi còn là Bộ trưởng Tài chính Canada - tăng trưởng dường như không chắc chắn đến vậy. Vậy điều gì đã thay đổi? Từ đó đến nay chúng ta đã đạt được những gì, từ một loạt các cuộc khủng hoảng kinh tế lớn tới một giai đoạn kinh tế tương đối ổn định?

Các cuộc khủng hoảng cũng có những lợi ích riêng. Chúng có thể tồn tại trong một khoảng thời gian và xác định rõ được các sai lầm mắc phải, cũng như cần làm gì để khắc phục các sai lầm đó. Hơn 50 năm qua, cộng đồng quốc tế đã có nhiều thành công đáng kể trong việc rút ra các bài học này và đưa vào các biện pháp quốc tế - các biện pháp đã giải quyết các cuộc khủng hoảng và mang lại sự thịnh vượng, an ninh, sức khoẻ, và hạnh phúc xã hội cho toàn thế giới hơn là cha ông chúng ta có thể hình dung.

Các cuộc khủng hoảng kinh tế trong những năm 1990 đã đòi hỏi phải có các giải pháp cho các vấn đề cụ thể với mỗi nước liên quan. Tuy nhiên, khi các chính phủ tìm cách giải quyết, đã xuất hiện một vấn đề chung hơn làm nảy sinh những vấn đề nghiêm trọng về cách tiếp cận toàn diện với các vấn đề kinh tế toàn cầu. Nói một cách đơn giản, các nước nhất định không cùng nhau tìm cách giải quyết trong cùng thời điểm.

Không có một diễn đàn lãnh đạo thích hợp, trong suốt những năm 1990, các bộ trưởng tài chính của nhóm các nước công nghiệp phát triển (G7) đã đi đầu trong việc đưa ra phản ứng trước nhiều cuộc khủng hoảng. Nhưng nhóm này còn bị hạn chế nhiều và không thể giúp đưa ra định hướng cho sự quản lý tài chính đúng đắn mà các tổ chức kinh tế hùng mạnh của thế giới các nước đang phát triển nên theo đuổi.

Quỹ tiền tệ Quốc tế (IMF) có một vai trò trọng yếu trong việc dựng lên các tổ chức cứu trợ nhưng không hoàn toàn thích hợp với quan điểm thẳng thắn - và thẳng thắn về chính trị - rằng cần thiết phải có một sự đồng thuận về các chính sách đúng đắn khắp các nước Bắc - Nam.

Ông Lawrence Summers, khi đó là Bộ trưởng ngân khố, đã nhận thức sâu sắc về vấn đề này và nỗ lực để tập hợp các nước nhất định với nhau. Nhưng ông chỉ đạt được rất ít thành công, và khi tôi đề xuất chúng ta cố gắng thiết lập nên cái gì đó vững chắc hơn, ông đã ngay lập tức chấp nhận ý kiến này.

Một diễn đàn được thành lập.

Kết quả là nhóm G-20, một nhóm các bộ trưởng tài chính và thống đốc ngân hàng trung ương đến từ nhóm G-8 hiện nay và từ các trung tâm quyền lực kinh tế khu vực quan trọng⁽¹⁾. Tôi đã làm chủ tọa hội nghị G-20 đầu tiên ở Berlin năm 1999, và từ đó mỗi năm có một nước điều hành nhóm này.

Cho đến bây giờ, thể chế mới hoạt động tương đối tốt. Từ hội nghị lần đầu tiên duy nhất 6 năm về trước, các nước G-20 đã nhất trí về một loạt các nguyên tắc chung cho sự quản lý kinh tế trong nước đúng đắn, đã mở rộng cái được gọi là *Sự đồng thuận Washington* về phát triển kinh tế, trong đó nhấn mạnh đến đầu tư vào các lĩnh vực xã hội như hệ thống y tế và giáo dục như các thành tố cần thiết của chính sách bền vững (hàng loạt các ưu tiên mở rộng này đã được biết đến như sự đồng thuận Montreal); thoả thuận về các biện pháp mạnh mẽ để đấu tranh chống việc cung cấp tiền cho khủng bố; và thông qua Hiệp định Phát triển Bền vững (*Accord for Sustained Growth*) - hiệp định này vạch ra các chính sách để thúc đẩy ổn định tài chính tiền tệ, tăng cường cạnh tranh quốc tế và trong nước, và cho phép người dân tham gia thành công vào các thị trường.

G-20 có vẻ như nhỏ, nhưng thực tế là tập hợp các nước thành viên của nhóm này chiếm gần 90% sản lượng kinh tế thế giới, 75% kim ngạch trao đổi thương mại và 67% dân số thế giới. Nhóm này bao gồm cả các nước với các trình độ phát triển kinh tế và các nền văn hoá, các tôn giáo, sắc tộc rất khác nhau. Thật khó để hướng tới sự cân bằng thích hợp giữa luật pháp và tính hiệu quả, nhưng có vẻ như G-20 đã đối phó với thách thức này tốt hơn bất cứ nỗ lực tương tự nào.

Kinh nghiệm của G20 để lại một số bài học. *Trước hết*, một số quyết định chỉ có thể được thực hiện ở khía cạnh chính trị. *Thứ hai*, mặc cho nhiều khác

biệt còn tồn tại trong nhóm, nhưng thật ngạc nhiên là cũng có nhiều nét tương đồng; tất cả các nước đang phải đối mặt với các vấn đề như nhau và đã cùng rút ra một bài học từ các thất bại đã qua. *Thứ ba*, khi những người đưa ra quyết định quốc gia bàn đến các vấn đề một cách cởi mở và thẳng thắn, thì nó có thể được thực hiện một cách đáng kể (đừng bao giờ đánh giá thấp giá áp lực tương tự trong việc nhận được sự đồng ý). G-20 cũng đã để cho các lãnh đạo trên thế giới chuyển từ việc coi trọng kiểm soát khủng hoảng tới đến coi trọng các cải thiện bền vững về sự ổn định và tính tiên nghiệm của kinh tế quốc tế.

Hãy quan tâm đến vấn đề chính trị

Đây là lúc để tiến hành một diễn đàn tương tự cho các lãnh đạo chính trị, được biết đến là L-20 (Leader-20).

Mục tiêu của nhóm này giống với mục tiêu của nhóm G-20: thiết lập nên một môi trường khuyến khích trao đổi quan điểm chứ không phải các bài phát biểu hay các bản tóm tắt đã chuẩn bị kỹ từ trước. Với quá nhiều vấn đề quan trọng hiện nay, các giải pháp chỉ có thể được tìm thấy nếu như các nguồn vốn quốc gia thúc đẩy việc đó một cách trực tiếp, và cách tốt nhất để họ làm được việc đó là khi lãnh đạo của họ tập hợp cùng nhau. L-20 sẽ được định hướng kết quả, tập trung vào các vấn đề mà ở đó cần có giới lãnh đạo chính trị trong sạch để hướng thế giới đi lên. Với tư cách thành viên, điều quan trọng là không để nhóm đó bị sa lầy vào các vấn đề này. Có lẽ tất cả các bên tham gia trong một hội nghị đầu tiên có thể được chỉ rõ từ hội nghị G-20 hiện tại và khi đó có thể quyết định cách tốt nhất để mở rộng thành viên theo các định hướng chính trị rõ ràng hơn, đặc biệt tương ứng ở Trung Đông và châu Phi.

Lý lẽ chính cho một L-20 có thể được thể hiện rất đơn giản: biên giới giữa các quốc gia sẽ trở nên mờ nhạt hơn. Toàn cầu hoá không phải một quá trình có

thể mở ra hay kết thúc theo ý muốn. Ngày nay, các nước thành công hợp tác thân cận với các nước bè bạn khắp thế giới tương tự như với các nước láng giềng kế cận. Việc xảy ra ở Trung Quốc, Brazil hay Ấn Độ cũng có vai trò quan trọng với Mỹ, Đức và Australia. Về mặt kinh tế, việc phụ thuộc lẫn nhau ngày càng sâu rộng đang cho mỗi người (ở các nước đang phát triển cũng như các nước phát triển) sự đặt cược tương tự vào các hệ thống đầu tư và thương mại quốc tế mở rộng. Về mặt chính trị, cộng đồng quốc tế đang tìm ra các giải pháp chung đối với các đe dọa toàn cầu như phổ biến vũ khí và chủ nghĩa khủng bố quốc tế. Về mặt môi trường, các vấn đề như sự thay đổi khí hậu và đe dọa gia tăng đối với các đại dương, các quan tâm nảy sinh về vấn đề sức khỏe toàn cầu và sự đe dọa của các bệnh dịch mới có tác động đến mỗi con người.

Quốc gia-dân tộc vẫn là chủ thể cơ bản - quý tích cơ bản của trách nhiệm giải trình - trên phạm vi quốc tế, nhưng các áp lực toàn cầu đòi hỏi tất cả các quốc gia phải điều chỉnh cơ cấu và quan hệ của họ. Các đồng minh truyền thống vẫn hợp tác nhiều trong các lĩnh vực mà kết quả đạt được phù hợp với tham vọng của họ. Nhưng có các lĩnh vực khác mà ở đó các phương cách kinh doanh cũ đơn giản không còn thích hợp, và ở đó các hiệp định ít có ý nghĩa nếu chúng không có sự tham gia của các trung tâm quyền lực mới trên thế giới.

Hơn nữa, các vấn đề ngày nay cắt ngang giới hạn truyền thống về chính sách. Chẳng hạn như, về sự phát triển, Sự đồng thuận Monterrey của Liên hợp quốc năm 2002 chỉ rõ các quốc gia cần tham gia vào các nội dung của chương trình nghị sự từ viện trợ chính thức đến xoá nợ đến tiếp cận buôn bán với sự quản lý tốt tới đầu tư nước ngoài. Từ triển vọng của các chính phủ quốc gia, các nội dung này liên quan đến nhiều cơ quan với trách nhiệm khác nhau, và thật khó để đưa tất cả mọi người hợp tác cùng nhau một cách hiệu quả.

Nhưng tất cả các tập hợp chính sách này đều nằm trong trách nhiệm của các lãnh đạo chính trị.

Báo cáo gần đây từ Ban Hội thẩm cao cấp của Liên hợp quốc về các Đe dọa, Thách thức và Sự thay đổi đã nắm bắt chủ đề này và đưa ra trường hợp:

Vẫn còn có một nhu cầu về một thể chế kết hợp các nước đang phát triển và các nước phát triển chủ chốt với nhau để nắm bắt được các mối liên hệ tương quan quan trọng giữa thương mại, tài chính, môi trường, việc giải quyết các bệnh dịch, và phát triển kinh tế xã hội. Để có hiệu quả, một thể chế như vậy phải tổ chức ở quy mô các lãnh đạo quốc gia.

Đây là một lời khuyên hữu ích, và các vấn đề được ban hội thẩm nhận biết là các vấn đề sẽ được giải quyết tốt nhất bởi nhóm L-20, khi đó nó có thể khuyến khích hành động trong nhiều thể chế toàn cầu nhiều hơn với các bản hiến chương và trách nhiệm thành lập. Bởi một không khí không chính thức là trọng tâm đối với thành công của L-20, thể chế đó có thể hoạt động bên cạnh Liên hợp quốc và các thể chế quốc tế khác hơn là gắn kết với bất cứ thể chế nào.

Với cùng một lý do như vậy, nhu cầu đối với một L-20 sẽ không được giải quyết bằng các nỗ lực mở rộng Hội đồng Bảo an hiện nay nhằm mục đích để hội đồng này có tính đại diện hơn. Hội đồng Bảo an, bất kể nước nào là thành viên, sẽ tiếp tục là một thể chế có quyền thiết lập chính sách trên cơ sở hiệp ước. Mặt khác, L-20 sẽ là một chế độ hợp kín của các nước lãnh đạo hợp tác cùng nhau để xây dựng một sự đồng thuận quốc tế về các vấn đề kinh tế, xã hội, và chính trị - các vấn đề vốn chưa tìm thấy một vị trí thích hợp hay yêu cầu một sự đồng thuận thực sự trong chương trình nghị sự của các thể chế như hội đồng này. Giới hạn của nhóm mới này sẽ không bị hạn chế, ngược lại với Hội đồng Bảo an (Hội đồng Bảo an tập trung vào các vấn đề chiến tranh và hoà bình). Trên thực tế, các quan tâm về tổ chức của

L-20 sẽ mở rộng ngoài các quan tâm về bất cứ thể chế hiện hành nào. Tổ chức một cách độc lập, L-20 sẽ có tính tự do và linh hoạt để giải quyết có hiệu quả các vấn đề quốc tế.

L-20 sẽ không cố gắng thay thế các thể chế đa phương hiện tại. Ngược lại, nó có thể mang lại sự thất vọng về hoạt động chính trị tích cực mà quá nhiều những người theo thể chế đa phương đã nhiệt tâm kêu gọi. Tuy nhiên, cuối cùng, các thể chế quốc tế của chúng ta chính là chúng ta - các quốc gia thành viên. Sự cam kết và định hướng đúng cần phải đảm bảo rằng chức năng của chúng có thể chỉ có khi các lãnh đạo chính trị hoạt động hướng tới một mục tiêu chung, và đó là điều mà một L-20 có thể giúp thực hiện.

Nhóm mới này không nên dành thời gian để kiểm soát cải cách thể chế; các lãnh đạo có nhiều việc để làm hơn là đánh mất chính họ trong các vấn đề về cơ cấu. Tuy nhiên, nhóm này có thể giúp lập lên con đường cải cách: có được đúng chức năng quan trọng, và hình thức tổ chức sẽ theo đuổi.

Để cho L-20 hoạt động một cách phù hợp, tổ chức này phải được quản lý tốt nhất về mặt chính trị và tránh được khó khăn của việc chuẩn bị quá kỹ, tránh cam kết quá nhiều mà ít thảo luận các sự kiện trong chương trình nghị sự quốc tế. Nhóm này nên bắt đầu một cách ôn hoà, lựa chọn một hay hai chủ đề, không tăng các tham vọng không chính đáng, và tránh các thông cáo dài dòng, làm kiệt sức các chính phủ trước khi các lãnh đạo trình bày trong các hội nghị.

Cùng với thách thức đối với sự phát triển, nhiều vấn đề xứng đáng được L-20 xem xét. Vấn đề thứ nhất là cần chống lại chủ nghĩa khủng bố theo cách tôn trọng nhân quyền và chế độ chính trị. Một vấn đề khác là tình trạng không thoả đáng của các hệ thống chăm sóc sức khoẻ cộng đồng trên thế giới. Khủng hoảng dịch SARS và các vấn đề mới nảy sinh khác đã chứng tỏ rằng

thậm chí một sự bùng nổ tương đối nhỏ của nạn dịch lây lan có khả năng làm chôn vùi hệ thống y tế công cộng quốc gia và toàn cầu. Các chuyên gia cảnh báo rằng một nạn dịch cúm có thể giết hàng triệu người và không thể coi nhẹ đe dọa khủng bố sinh học. Các lãnh đạo L-20 có thể mang lại động lực chính trị để đảm bảo rằng các hệ thống trên phạm vi toàn cầu, khu vực và quốc tế được quản lý thích đáng và được cộng đồng có thẩm quyền, sự hợp tác, và nghiên cứu giúp đỡ để chống các bệnh dịch lây lan trên thế giới.

Một L-20 nên để các lãnh đạo chính trị làm những việc mà họ có thể làm một mình - đưa ra các lựa chọn đúng đắn trong số nhiều quan tâm và ưu tiên khác nhau. Đó là lúc mà các giá trị chúng ta có được thể hiện rõ ràng trong các lựa chọn của chúng ta - với tư cách là các cá nhân và các cộng đồng chính trị.

Có nhiều cản trở cần phải được giải quyết nếu như L-20 tổ chức và hoạt động, nhưng có thể thành công. Cố gắng thành lập một nhóm mới hiệu quả, tập trung vào các vấn đề toàn cầu quan trọng là việc thế giới rất cần. Chúng ta không nên chờ cho đến khi một thảm họa toàn cầu mới về kinh tế, sức khoẻ hay an ninh thúc ép thành lập tổ chức đó trong một bối cảnh khủng hoảng. Hơn thế, giờ chúng ta nên nói đến việc phải tận dụng tổ chức này ra sao, và trong trường hợp nào chúng ta nên huy động đến nó trong thời gian tới đây. Điều này đã, đang và sẽ là mục tiêu trong các đề cập của tôi với các nguyên thủ quốc gia và các lãnh đạo chính phủ khác ■

Bản dịch của Viện Nghiên cứu Châu Mỹ

Nguồn: Foreign Affairs, March / April 2005.

(1) G-20 được hình thành bởi các bộ trưởng tài chính và các thống đốc ngân hàng trung ương từ các nước sau: Argentina, Australia, Brazil, Canada, Trung Quốc, Pháp, Đức, Ấn Độ, Indonesia, Ý, Nhật Bản, Mexico, Nga, Saudi Arabia, Hàn Quốc, Thổ Nhĩ Kỳ, Anh, và Mỹ. Châu Âu cũng là một thành viên, với tư cách là Giám đốc điều hành IMF, Chủ tịch Ngân hàng Thế giới, Chủ tịch Ban Tài chính và Tiền tệ Quốc tế của IMF, và là Chủ tịch của uỷ ban phát triển của Ngân hàng Thế giới và IMF.