

CÁC THỂ CHẾ TOÀN CẦU TRƯỚC THÁCH THỨC MỚI

NGUYỄN MINH *

Sau Chiến tranh thế giới thứ hai, hàng loạt thể chế toàn cầu đã được thiết lập nhằm xây dựng “luật chơi” giúp một số nước lớn xây dựng hệ thống quốc tế, với mục tiêu bảo đảm, duy trì hòa bình và an ninh quốc tế, đồng thời bảo vệ các lợi ích của họ. Tuy nhiên, những thay đổi sâu sắc của thế kỷ XXI cùng sự xuất hiện của các nguy cơ toàn cầu mới đang thách thức vai trò của các thể chế này.

TRONG bối cảnh chiến tranh vẫn đang diễn ra ác liệt, tháng 7-1944, các bộ trưởng từ 44 nước đã nhóm họp tại Bretton Ut (Bretton Woods, Mỹ) để thảo luận về một bộ quy tắc chi phối hệ thống tài chính thế giới trong trường hợp Hít-le bị đánh bại. Với quyết tâm ngăn ngừa nguy cơ xảy ra các cuộc khủng hoảng tương tự như đại khủng hoảng năm 1929 - 1933, các đại biểu tham dự hội nghị đã ký thỏa thuận Bre-ten Ut, lập ra Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) và Ngân hàng Thế giới (WB). Tiếp đến là sự ra đời của Liên hợp quốc nhằm bảo đảm hòa bình, an ninh và kiểm soát chính trị toàn cầu. Tổ chức Hiệp ước Quân sự Bắc Đại Tây Dương (NATO) được thành lập năm 1949.

Già nua và lỗi thời

Liên hợp quốc với Hội đồng Bảo an - cơ quan chính trị quan trọng nhất và hoạt động thường xuyên của nó (gồm 5 nước thường trực và 10 thành viên không thường trực) đã giải quyết, can thiệp có hiệu quả tại rất nhiều điểm nóng, nhiều cuộc xung đột lớn trên thế giới. Khi mới thành lập, Liên hợp quốc được coi là

trung tâm của hệ thống quốc tế, tổ chức quốc tế lớn nhất có tiếng nói quan trọng trong nhiều lĩnh vực. Từ 51 nước thành viên khi mới thành lập (năm 1945), đến nay Liên hợp quốc đã có gần 200 nước tham gia. Trong quá trình hoạt động, nhiều chương trình, quỹ, tổ chức chuyên môn và liên chính phủ gắn với Liên hợp quốc cũng được thành lập, do vậy tổ chức này đã mở rộng thêm các chức năng như phát triển kinh tế, xã hội, nhân quyền, cứu trợ nhân đạo...

Tuy nhiên, “Chiến tranh lạnh” và sự đối đầu Đông - Tây cả về chính trị và quân sự hầu như đã khiến Liên hợp quốc không phát huy đầy đủ vai trò của mình. Sự tồn tại của trật tự thế giới hai cực do Liên Xô và Mỹ đứng đầu mỗi cực, chạy đua vũ trang và vũ khí hạt nhân giữa hai siêu cường đã làm tăng thêm nguy cơ mất an ninh cho thế giới. Dù không có chiến tranh trên quy mô thế giới nhưng các cuộc khủng hoảng, xung đột cục bộ đã xảy ra khá phổ biến ở Trung Đông, Mỹ La-tinh, Nam Á. Các nỗ lực duy trì hòa bình của Liên hợp quốc dường như chưa mang lại kết quả.

* Phó Ban Chính trị, Tuần báo *Thế giới và Việt Nam*, Bộ Ngoại giao

Về kinh tế, hệ thống Bre-ten Út dựa trên tỷ giá hối đoái cố định được bảo đảm bằng vàng đã bị sụp đổ vào năm 1971, bởi tính hiệu quả của nó không được như mong đợi. Hầu hết các nước thuộc thế giới thứ ba đều không có vai trò rõ rệt trong hệ thống này ngay từ khi nó mới được thiết lập. Do bị phụ thuộc vào các nước phát triển về thị trường, vốn, công nghệ, nên các nước này phải chấp nhận một hệ thống kinh tế quốc tế mà các nước lớn áp đặt. IMF là trường hợp điển hình khi mà mục tiêu chủ yếu của nó là nhằm kiểm soát lạm phát chứ không chú trọng chống đói nghèo. Rõ ràng điều này làm ảnh hưởng không nhỏ tới cách thức mà IMF tiếp cận các nước thế giới thứ ba, nơi mà nhu cầu được đặt lên hàng đầu là thoát khỏi tình trạng kém phát triển. Mặt khác, trong giai đoạn này, hệ thống xã hội chủ nghĩa đứng đầu là Liên Xô cũng không tham gia hệ thống Bre-ten Út mà lập ra một hệ thống tương hỗ của riêng mình.

Sau "Chiến tranh lạnh", trật tự hai cực không còn, người ta đã hy vọng những hệ thống quốc tế sẽ có cơ hội thể hiện vai trò. Song, bối cảnh thế giới thay đổi lại đặt những hệ thống này trước những thách thức mới nảy sinh. Đứng trước hàng loạt các vấn đề lớn nổi lên như: đói nghèo, khủng bố, dịch bệnh, thảm họa thiên nhiên..., biến đổi khí hậu toàn cầu, nguy cơ cạn kiệt nguồn tài nguyên, năng lượng và các cuộc xung đột sắc tộc, vũ trang cục bộ, một hệ thống quốc tế được thiết lập từ nửa thế kỷ trước vốn chịu sự chi phối của các nước lớn và các thể chế quốc tế lớn (G8, WB, WTO, IMF) tỏ ra bất cập và không có khả năng ứng phó hiệu quả.

Cuộc họp Nhóm các nước phát triển (G8) mới đây cho thấy, dù có tham vọng giải quyết những vấn đề toàn cầu, từ biến đổi khí hậu, khan hiếm lương thực, giá dầu leo thang cho tới giải trừ hạt nhân, thì các nước này chẳng thể tự hành động như trước kia khi không còn ảnh hưởng lớn đến nền kinh tế và tài chính toàn cầu. Năm 2008, IMF đã buộc phải đồng ý giảm biên và bán 1/8 quỹ dự trữ vàng để giải quyết tình trạng thiếu tiền hỗ trợ trong tương lai. Có ý kiến cho rằng, nếu không giải quyết được hậu

quả của sự hỗn loạn trên thị trường chứng khoán và ngân hàng hiện nay như đã từng làm trong cuộc khủng hoảng tài chính châu Á năm 1997, thì vai trò của IMF chỉ giống như một cố vấn kinh tế - kỹ thuật mà thôi.

WB lại đối mặt với sự cạnh tranh ngày càng gay gắt từ các thị trường vốn tư nhân. Nhiều chính phủ từng cần ngân hàng hỗ trợ để xây dựng thành phố, đường sá, các dự án lớn... nay tự xoay sở tài chính bằng việc bán nguyên liệu thô (như nhiều nước châu Phi đổi dầu, khoáng sản để nhận sự hỗ trợ từ Trung Quốc, Ấn Độ).

Thiếu cải cách

Nhìn từ góc độ chính trị thế giới, cơ cấu quyền lực và cơ chế quốc tế cũ được hình thành từ những năm 40 thế kỷ XX không còn phù hợp với tình hình kinh tế, chính trị, an ninh, quân sự và quan hệ quốc tế hiện nay. Cơ cấu quyền lực quốc tế chủ yếu được duy trì bởi các thiết chế đây quyền lực như G8, NATO, IMF, WB, WTO... do Mỹ đứng đầu và chi phối đang trở nên bất cập trước những đổi thay của thế giới. Khái niệm chính trị quốc tế, tức chính trị giữa các chính phủ, quốc gia không còn phản ánh hết đời sống quốc tế đương đại. Thay vào đó là khái niệm chính trị thế giới bác bỏ sự đồng nhất theo quốc gia, đồng thời chứa đựng, đề cập đến tất cả các chủ thể tham gia vào đời sống thế giới, trong đó có các lực lượng xuyên quốc gia, các tổ chức phi chính phủ, mạng công dân toàn cầu, các phong trào xã hội...⁽¹⁾

Cục diện thế giới mới đòi hỏi các thể chế toàn cầu sự thích ứng tương xứng. Tuy nhiên, việc thay đổi các thể chế vốn phần lớn nằm trong sự kiểm soát của các nước lớn sẽ là điều không hề dễ dàng khi những cường quốc này không còn có thể chi phối mạnh tới các nền kinh tế mới nổi lên như trước đây. Sự chuyển dịch về kinh tế cũng kéo theo những thay đổi về luật lệ trong kinh tế, chính trị, khi phương Tây không còn chủ trì trong việc vận hành các

(1) Tạp chí Cộng sản điện tử số 11 (131), năm 2007

thế chế toàn cầu. Thêm vào đó, sự tham gia của châu Á đang khiến nhiều thế chế quốc tế chú trọng hơn đến vai trò của Trung Quốc, Ấn Độ - hai quốc gia đông dân nhất nhì thế giới đều nằm ở châu lục này.

Bàn về quá trình thay đổi toàn diện thế chế toàn cầu, giới phân tích cho rằng, đã đến lúc Liên hợp quốc cần tạo bước đột phá. Trong tổ chức lớn như Đại hội đồng Liên hợp quốc, mọi quốc gia đều có quyền nói và làm. Vấn đề đặt ra là liệu hoạt động của Đại hội đồng có hiệu quả hơn, nhiều quyền lực hơn không nếu Mỹ, Anh, Pháp, Nga và Trung Quốc đồng ý mở rộng thêm thành viên thường trực Hội đồng Bảo an và từ bỏ quyền phủ quyết. Đây cũng là vấn đề gây tranh cãi gay gắt nhất trong hoạt động cải tổ Liên hợp quốc hiện nay.

Bản thân cơ chế hoạt động của Hội đồng Bảo an với quyền phủ quyết của một trong năm nước thường trực cũng chứa đựng những mâu thuẫn, cho dù về mặt nguyên tắc quyền phủ quyết bảo đảm quyền lợi cho các nước thành viên khác của Liên hợp quốc không bị bỏ qua.

Những xu hướng phát triển trên cho thấy để có thể tìm lại được sức mạnh, Liên hợp quốc cũng như các thế chế toàn cầu khác cần phải thay đổi cách nhìn cũng như chia sẻ quyền lực dành cho các nền kinh tế mới nổi cũng như các nước phát triển thay vì phụ thuộc hoàn toàn vào những nước lớn nhưng không còn mạnh như trước.

Không phản ánh được “trật tự thế giới mới”

Phát biểu trước giới lãnh đạo doanh nghiệp Ấn Độ tại Niu Đê-li đầu năm 2009, Thủ tướng Anh G.Brao từng được đánh giá là một trong những chính khách, nhà kinh tế sáng suốt khi đối phó với cơn bão khủng hoảng tài chính vừa qua, đã nhận định: Cần cải tổ 3 tổ chức quốc tế là Liên hợp quốc, WB và IMF để đối phó với những thách thức mới trong thế kỷ XXI. Theo ông, các tổ chức này đã không còn phản ánh "trật tự thế giới mới" và "xã hội toàn cầu mới",

vì vậy cần sớm cải tổ để có thể biến toàn cầu hóa thành một sức mạnh phục vụ khát vọng và sự tiến bộ của nhân loại. Ông G.Brao đề xuất WB cần trở thành một "ngân hàng vì môi trường" nhằm chống lại tình trạng biến đổi khí hậu, còn IMF sẽ đóng vai trò trung tâm trong việc thiết lập một "hệ thống cảnh báo sớm", phát hiện những biến động tiềm tàng của nền kinh tế toàn cầu và hoạt động như một ngân hàng trung ương độc lập.

Tổng thống Pháp N. Xac-cô-di cho rằng: Thế giới đã bước vào một kỷ nguyên "sức mạnh tương đối". Sau thời kỳ "đóng băng" của thế giới hai cực (1945 - 1990) và thập kỷ "trật tự đơn cực" (1991 - 2001), thế giới hiện đang ở trước ngưỡng cửa một hình thế mới. Sự nổi lên về kinh tế và chính trị của Trung Quốc, Ấn Độ, Bra-xin, cũng như sự trở lại của Nga tạo điều kiện khách quan cho một sự hiệp đồng mới của các cường quốc lớn và không một quốc gia nào có khả năng áp đặt quan điểm riêng của họ. Các cường quốc lớn cần hành động có hiệu quả vì lợi ích chung của nhân loại.

Tại Hội nghị về chính sách quốc tế được tổ chức tại thành phố E-vi-an (Pháp, tháng 10-2008), Tổng thống Nga Đ. Mết-vê-đép nhận định: Thế giới hôm nay đang trải qua thời kỳ quá độ. Sức mạnh không dựa trên cơ sở luật pháp quốc tế sẽ gây sự bất ổn như đã từng xảy ra ở I-rắc. Cần phải xây dựng các tiêu chí cơ bản để kiểm soát chạy đua vũ trang. Nếu công nhận quan hệ quốc tế như là quan hệ giữa các chủ thể có quyền bình đẳng thì không thể chấp nhận ưu thế áp đảo của một chủ thể này so với một chủ thể khác; cũng như không thể chấp nhận việc một quốc gia áp đặt thế chế quốc gia của họ đối với một nước khác. Đã đến lúc phải đề xuất những nguyên tắc của trật tự thế giới đa cực.

Riêng trong lĩnh vực kinh tế tài chính, Chủ tịch WB, ông R. Dô-ê-lích khẳng định sự cần thiết phải phát triển một chủ nghĩa kinh tế đa phương mới với nội dung không chỉ giới hạn trong các lĩnh vực truyền thống là tài chính và thương mại. Theo ông, ngày nay năng lượng, sự

biến đổi khí hậu và khôi phục sự ổn định ở các quốc gia sau chiến tranh cũng là những vấn đề kinh tế. Cuộc khủng hoảng tài chính hiện nay cho thấy cần phải có một "chủ nghĩa đa phương mới" thay cho các cấu trúc đã lỗi thời hiện nay. Hệ thống cảnh báo sớm của IMF cần tăng cường ngăn ngừa khủng hoảng chứ không chỉ là giải quyết khủng hoảng.

Còn với tổ chức quốc tế lớn nhất hành tinh là Liên hợp quốc, thực tế cho thấy tổ chức này đã không thể giải quyết triệt để được vấn đề Xô-ma-li hay Đa-pha (Xu-đăng) và hoàn toàn bất lực trước việc Mỹ và đồng minh tấn công Nam Tư và I-rắc. Các thiết chế như WB, IMF và ADB cũng bộc lộ những yếu kém trong việc xử lý các cuộc khủng hoảng tài chính ở Mê-hi-cô, ở châu Á - Thái Bình Dương, và hiện nay là cuộc khủng hoảng tài chính bắt đầu từ Mỹ. Vòng đàm phán Đô-ha trong khuôn khổ WTO cũng không đạt được tiến bộ trong nhiều năm qua. Trong việc giải quyết các vấn đề khác, như: chống khủng bố, chống phổ biến vũ khí hủy diệt hàng loạt, sự biến đổi khí hậu, thảm họa thiên nhiên, bệnh dịch... người ta chưa thấy vai trò lãnh đạo xứng tầm của các tổ chức quốc tế.

Thích ứng thế nào?

Có một thực tế là cho dù thay đổi, các nước lớn vẫn đóng vai trò quyết định trong hệ thống quốc tế, bởi lẽ họ có ảnh hưởng sâu rộng trên tất cả các lĩnh vực và nắm trong tay những nguồn lực lớn nhất về tài chính, nhân lực có trình độ cao, khoa học - công nghệ tiên tiến, trình độ quản lý tốt. Mặc dù hầu hết các quốc gia đều thấy hạn chế của hệ thống cũ nhưng việc xóa bỏ hệ thống này và lập nên một hệ thống hoàn toàn mới hiện vẫn là bất khả thi.

Vì vậy, các nỗ lực "làm mới" chủ yếu được thực hiện thông qua việc thúc đẩy cải cách Liên hợp quốc, các tổ chức tài chính quốc tế và khu vực. Các nước đang phát triển không ngừng đấu tranh vì một hệ thống quốc tế mà ở đó họ có cơ hội bình đẳng hơn so với các nước lớn và

các nguyên tắc về công lý và công bằng sẽ được thực hiện. Đây là một quá trình phức tạp và lâu dài vì hệ thống cũ cơ bản phục vụ lợi ích các nước lớn nên không dễ gì họ chấp nhận từ bỏ các lợi ích đó. Nhưng các quốc gia cuối cùng sẽ có những thỏa hiệp để tạo dựng một hệ thống quốc tế không chỉ đủ sức duy trì và bảo đảm hòa bình, an ninh và phát triển, mà còn phản ánh tương quan lực lượng giữa các nước và trào lưu dân chủ hóa trong quan hệ quốc tế. Sự bất cập và suy yếu của hệ thống cũ có thể là cơ hội mở đầu cho việc xây dựng một hệ thống phù hợp hơn trong tương lai.

Riêng với Liên hợp quốc, việc mở rộng Hội đồng Bảo an có thể dựa trên khả năng tham gia của các thành viên thường trực mới, nhằm mở rộng cán cân khu vực. Tuy vậy, thay vì phụ thuộc vào sự quyết định của Hội đồng Bảo an, nhiều thể chế có quy mô nhỏ hơn đã tự giải quyết các vấn đề nội bộ. Điển hình là việc mở rộng Liên minh châu Âu (EU) đã giúp châu Âu mạnh lên, chủ động giải quyết những vấn đề của khu vực. Các nước châu Phi cũng có cách tiếp cận mềm dẻo hơn đối với những vấn đề ở Xu-đăng hay Dim-ba-bu-ê. Trong khi đó, khu vực châu Á lại hình thành những diễn đàn đối thoại để trao đổi, chia sẻ các quan điểm nhằm thống nhất hành động chung. Các diễn đàn mở rộng của ASEAN đã thu hút sự tham gia của các nước Đông Á như Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc...

Có thể nói, cục diện mới về kinh tế, chính trị, an ninh đã khiến cho cơ cấu quyền lực quốc tế cũ không còn phù hợp với thế giới hiện đại và cũng không đáp ứng yêu cầu thiết lập trật tự kinh tế, chính trị thế giới mới. Thực trạng này đang đòi hỏi một sự chuyển biến sâu sắc trong hệ thống các thể chế quốc tế theo hướng đa dạng và hiệu quả hơn, đáp ứng yêu cầu mới của thời đại toàn cầu hóa, khi mà nền chính trị - kinh tế thế giới phải được xây dựng trên cơ sở dung hòa giữa lợi ích của mỗi quốc gia và lợi ích của các nước khác. □