

THỂ CHẾ CHÍNH TRỊ Ở CÁC NƯỚC TRUNG ĐÔNG

*Trần Thị Lan Hương**

Trung Đông luôn được coi là một khu vực nhạy cảm về chính trị, văn hoá và tôn giáo trên thế giới. Thể chế chính trị của khu vực này mang đặc trưng của một nền văn hoá tôn giáo lâu đời và bị ảnh hưởng nhiều bởi nguồn tài nguyên thiên nhiên dầu lửa giàu có. Đây cũng được coi là khu vực ít có những cuộc cải cách chính trị mang tính chất triệt để so với nhiều vùng và quốc gia khác trên thế giới. Bài viết sau đây sẽ góp phần tìm hiểu thể chế chính trị cơ bản ở các nước Trung Đông hiện nay và những nhân tố ảnh hưởng đến thể chế chính trị đó.

1. Một số đặc trưng chủ yếu của thể chế chính trị Trung Đông

Các quốc gia trong khu vực Trung Đông có thể chế chính trị đa dạng. Theo báo cáo của Ngân hàng Thế giới năm 2006, tại khu vực Trung Đông có 11 nước theo chế độ cộng hoà, 8 nước theo chế độ quân chủ và quân chủ lập hiến. Những nước đi theo chế độ cộng hoà (chủ yếu là cộng hoà Hồi

giáo) có thể kể đến là Iran, Yêmen, Irắc; Xi Ri, Li Băng, Ai Cập... Những nước đi theo chế độ quân chủ lập hiến và quân chủ có thể kể đến là Cô Oet, Ba Ranh, Ca Ta, trong đó Arập Xêut và các tiểu vương quốc Arập Thống nhất (UAE) theo chế độ quân chủ chuyên chế. Chỉ có một nước duy nhất đi theo chế độ dân chủ nghị viện là Israen. So với các khu vực khác, thể chế chính trị ở các nước Trung Đông bị đánh giá là kém hiệu quả bởi nhiều nguyên nhân như tôn giáo, xung đột, chiến tranh triền miên, nguồn lợi dầu mỏ ảnh hưởng nhiều đến lợi ích chính phủ, sự can thiệp của các quốc gia bên ngoài... Xét về thực trạng và thể chế chính trị, các nhà bình luận phương Tây và cả Trung Đông đều cho rằng đây là một khu vực lạc hậu. Sự mở rộng nhanh chóng của các thực thể chính trị dân chủ và sự phát triển của các nền kinh tế thị trường được diễn ra tại Đông Âu, Mỹ Latinh, Đông Á và nhiều nước châu Phi, nhưng không hề diễn ra tại Trung Đông. Trong khu vực Trung Đông, chỉ có Israen, Thổ Nhĩ Kỳ và Li Băng là những nước có chế độ dân chủ tương đối tiến bộ. Các quốc

* Thạc sĩ, Viện Nghiên cứu Châu Phi và Trung Đông

gia Trung Đông đều có cơ chế lập pháp, nhưng sở hữu rất ít quyền lực và đa số các nước vùng Vịnh đều hạn chế quyền bỏ phiếu của công dân. Mặc dù trong hiến pháp có ghi “tất cả mọi người đều bình đẳng về nhân quyền (human dignity), về trách nhiệm và quyền lợi công dân trước pháp luật”, tuy nhiên quyền bỏ phiếu ở các quốc gia này rất hạn chế, thậm chí Cô Oet cấm không cho phụ nữ có quyền bầu cử, Ôman chỉ cho một bộ phận dân chúng

được quyền bầu cử. Tỷ lệ tham gia của phụ nữ trong các cơ quan bầu cử là rất thấp, chỉ chiếm 6% so với 15% ở châu Phi cận Xahara. Trong các chính quyền địa phương, chỉ có 14% số thành viên là nữ, thấp thứ hai trên thế giới. Tại Ba Ranh, năm 2002 có 5 trong số 30 ghế thuộc nghị viện là nữ; tại Gioocđani có 6 trong số 116 ghế là nữ. Tỷ lệ tham gia của phụ nữ trong nghị viện các nước Trung Đông thể hiện chi tiết trong bảng dưới đây.

Bảng: Tỷ lệ tham gia của phụ nữ trong nghị viện các nước Trung Đông (%)

Nước	Tỷ lệ ghế của phụ nữ trong nghị viện (%)
Cô Oet	0
UAE	0
Yêmen	1
Li Băng	2
Ai Cập	2
Gioocđani	3
Iran	4
Angiêri	6
Ma Rôc	6
Ba Ranh	6
Xi Ri	12
Thế giới	15

Nguồn: World Bank 2003

Tại hầu hết các quốc gia Trung Đông, sự phát triển của các nền kinh tế thị trường đều bị hạn chế bởi thể chế chính trị, nạn tham nhũng và chi tiêu quá mức của chính phủ cho quân sự, cho các dự án đầy tham vọng, cũng như sự phụ thuộc quá đáng vào nguồn thu nhập từ dầu mỏ. Các nền kinh tế Trung Đông là sự kết hợp giữa sự giàu có từ dầu mỏ và dân số thấp (như Ca Ta, Ba Ranh, UAE). Tại những quốc gia này, các tiểu vương cầm quyền cho phép một số tự do chính trị và xã hội ở mức độ nhất định, nhưng vẫn không chịu rời bỏ bất kỳ một phần quyền lực nào của mình. Cho tới cuối thập kỷ 1990, toàn bộ

khuvực Trung Đông bị bỏ lại sau châu Âu, Ấn Độ, Trung Quốc và nhiều nền kinh tế thị trường đang phát triển nhanh chóng khác cả về sản xuất, thương mại, giáo dục, thông tin và các tiêu chí phát triển kinh tế xã hội khác. Thực tế, nếu không tính đến dầu mỏ, tổng giá trị xuất khẩu của các nước Arập là rất thấp. Thể chế chính trị ở Trung Đông đang mắc phải một “vòng tròn lạc hậu” mà lý do chủ yếu là văn hoá và tôn giáo của chính họ.

Tại hầu hết các nước Trung Đông, hiến pháp đều tập trung phần lớn quyền lực vào tay chính phủ. Có một số nước như Ca Ta, UAE, Arập Xêút không bổ nhiệm nghị

viện. Tháng 3 năm 2003, Ca Ta đã tổ chức một diễn đàn xây dựng hiến pháp lần thứ nhất và thành lập một hội đồng tư vấn gồm 45 thành viên, trong đó 2/3 số thành viên được bầu dưới hình thức bỏ phiếu. Tuy nhiên, nghị viện ở các nước Trung Đông phần lớn không có thực quyền. Quyền lực thực tế tập trung chủ yếu ở các cơ quan hành pháp bao gồm: nhà vua, hoặc tổng thống, hoặc thủ tướng và các bộ trưởng. Ví dụ, Điều 117 của hiến pháp Cộng hoà Xi Ri quy định rõ ràng rằng: "Thủ tướng và các bộ trưởng chịu trách nhiệm trước tổng thống" chứ không phải là chịu trách nhiệm với nhân dân (Hiến pháp Xi Ri, năm 1973). Hiến pháp Maroc quy định thủ tướng và các bộ trưởng chịu trách nhiệm trước nghị viện nhưng cũng phải chịu trách nhiệm trước nhà vua" (Hiến pháp Maroc, năm 1996). Hiến pháp Ai Cập hiện đại quy định chủ tịch có quyền hành tối cao trong quá trình ra quyết định. Điều 73 của Hiến pháp Ai Cập viết " Người đứng đầu nhà nước là chủ tịch nước cộng hoà. Chủ tịch nước có quyền tối cao trước nhân dân, trước hiến pháp và luật pháp của đất nước, là người đảm bảo cho sự thống nhất quốc gia và lợi ích xã hội...".

Điểm yếu kém nhất của nghị viện các nước Trung Đông là: quá trình bầu cử ở các nước thường đi theo con đường hạn chế trách nhiệm độc lập của nghị viện và nghị viện thường thiếu các cơ quan tư vấn hành pháp thực sự. Hầu hết luật pháp của các nước Trung Đông đều do nghị viện ban hành thông qua các bộ trưởng hoặc nội các. Những năm gần đây, nghị viện ở một số nước Trung Đông đã nâng cao năng lực thể chế trong nghiên cứu và hoạch định luật pháp, chẳng hạn như Iran, tuy nhiên

nghị viện ở các nước này vẫn chỉ có những ảnh hưởng rất hạn chế.

2. Những yếu tố ảnh hưởng đến thể chế chính trị Trung Đông

So với các khu vực khác trên thế giới, các nước Trung Đông có những lý do cơ bản để giải thích cho chất lượng thể chế yếu kém của họ. Nhiều nghiên cứu cho rằng chất lượng thể chế của các nước Trung Đông thấp hơn mức độ thu nhập của họ mặc dù mức độ thu nhập của khu vực này rất cao. Những lý do cơ bản để giải thích cho chất lượng thể chế thấp ở các nước Trung Đông là:

a. Địa chính trị

Trong suốt chiều dài lịch sử, thế giới luôn hướng sự chú ý vào khu vực Trung Đông. Khu vực này là cái nôi của nền văn minh, là nơi khai sinh ra 3 đức tin thần thánh, là cửa ngõ đi vào Trung Quốc và Ấn Độ của châu Âu và hiện nắm giữ tới 2/3 trữ lượng dầu khí của thế giới. Từ nền văn minh thời cổ đến con đường hương trầm thông qua kênh đào Xuê thời gian gần đây, từ con đường tơ lụa thời kỳ Trung đại đến những ống dẫn dầu ngày nay, khu vực Trung Đông luôn nằm ở trọng tâm các mối quan hệ thương mại giữa Đông và Tây. Trong quá khứ cũng như hiện tại, Trung Đông được coi là cầu nối thông thương giữa thị trường châu Âu, châu Á và châu Phi, do vậy khu vực này luôn là mục tiêu nhòm ngó của các nước lớn như Mỹ, Nhật bản, châu Âu ngay từ những thập niên đầu của thế kỷ XX. Các đường biên giới của khu vực Trung Đông khiến khu vực này trở thành bàn cờ chiến lược có tầm quan trọng sống còn đối với Mỹ, Nhật Bản, EU, Trung Quốc do nhu

cầu năng lượng tiêu thụ ngày càng cao ở các nước này.

Với vị trí chiến lược của mình, Trung Đông hiện đang tiếp nối giữa 3 châu lục trên thế giới và có quyền lực đối ngoại rộng lớn. Trong suốt gần 2 thế kỷ qua, Trung Đông luôn có lợi thế chính trị lớn hơn bất cứ khu vực nào khác trên thế giới do vị trí địa chính trị đặc biệt và do nguồn tài nguyên dầu mỏ giàu có của mình. Trong bối cảnh thế giới có nhiều biến động và chịu ảnh hưởng mạnh của toàn cầu hoá như hiện nay, vị trí địa lý và tài nguyên của Trung Đông càng giúp khu vực này khai thác hơn nữa những lợi thế đó, phát huy vai trò ổn định an ninh kinh tế, chính trị và tôn giáo trong khu vực và có tiếng nói gây ảnh hưởng đối với thế giới.

Tuy nhiên, do những đặc điểm nhạy cảm về địa chính trị, thể chế chính trị của Trung Đông luôn bị yếu tố bên ngoài kiểm soát. Thậm chí cho đến ngày nay, các lực lượng bên ngoài vẫn kêu gọi Trung Đông thiết lập một chính phủ tốt hơn, tìm kiếm một quyền lực mạnh mẽ hơn và một sự liên minh thuận lợi hơn. Như vậy, để có thể phát triển độc lập, rõ ràng là Trung Đông cần phải có những chính phủ mạnh. Hiện nay, nhiều nghiên cứu đánh giá các nước Trung Đông vẫn là những nước có chính phủ bảo thủ do nhiều nước thực thi các quyền lực dựa trên tôn giáo. Sự liên minh giữa chính phủ và giới tăng lữ rất chặt chẽ khiến đường lối chính sách phát triển của nhiều nước thực hiện theo một tín ngưỡng bảo thủ, không chịu thay đổi. Hơn nữa, sự giàu có của chính phủ là do doanh thu từ dầu khí, cộng thêm tư tưởng không chịu cải cách khiến các chính phủ dễ bị nước ngoài sai khiến, không có tiếng nói độc lập và không có vị trí chi phối trên

chính trường thế giới, mặc dù một số nước như Iran, Ả-rập Xê-út đang cố gắng thực hiện bằng nhiều cách để tăng cường vị thế của mình.

b. Xung đột

Hầu hết các nước Trung Đông đều trải qua những cuộc xung đột dưới nhiều hình thức khác nhau. Từ những cuộc chiến tranh giữa Irắc và Iran đến những cuộc chiến tranh giữa Irắc và Cô Oet, chiến tranh Ixraen với các nước Ả-rập... , tất cả những cuộc xung đột đó đều là mối quan tâm lo lắng của các nhà lãnh đạo vùng Trung Đông. Chiến tranh và xung đột có xu hướng làm tập trung quyền lực vào tay những cơ quan hành pháp, tăng cường ảnh hưởng của chính quyền mang tính chất chuyên chế.

Do xung đột và chiến tranh như vậy nên chi tiêu quân sự luôn chiếm một phần rất lớn từ các nguồn thu nhập quốc gia của các nước Trung Đông và các khoản chi tiêu này luôn lớn hơn các khu vực khác trên thế giới. Tính theo GDP, chi tiêu quân sự (chưa kể đến chi tiêu quốc phòng) ở các nước Trung Đông là cao nhất thế giới. Trong thập kỷ 1990, chi tiêu quân sự chiếm khoảng 6% GDP của các nước Trung Đông, giảm mạnh so với 17% GDP vào năm 1983 nhưng vẫn cao hơn mức bình quân 2,4% GDP của thế giới. Trong tổng chi tiêu công cộng, chi tiêu quân sự của các nước Trung Đông chiếm 19-20%, trong khi các nước công nghiệp và các nước đang phát triển khác chỉ chiếm một nửa so với con số đó. Trong giai đoạn 1995-1999, Ả-rập Xê-út và Ôman chi tiêu 12-13% GDP cho quân sự, trong khi UAE chỉ chi tiêu 0,5% GDP cho quân sự. Mức độ chi tiêu quân sự cao của khu vực này phản ánh sự hiện diện của các cuộc xung

đột, chiến tranh trong khu vực. Những khoản tiền khổng lồ giành cho chi tiêu quân sự không đơn giản chỉ là để củng cố lực lượng quân sự mà quan trọng hơn là nó phản ánh sự mất an ninh trong khu vực và những thể chế quân sự ngày càng chiếm vị trí quan trọng trong bộ máy chính phủ. Do những chế độ độc tài có thể sử dụng lực lượng để kiểm soát sự chống đối của các lực lượng trong nước cũng như bên ngoài, nên các chính phủ này thường có xu hướng tăng cường tính độc đoán của chính phủ đi đôi với kiểm soát hơn là thúc đẩy một chính phủ tập thể, trong sáng và có trách nhiệm.

c. Nguồn lợi dầu khí

Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra ảnh hưởng của nguồn lợi dầu khí đối với thể chế chính trị ở các nước Trung Đông. Các nghiên cứu gần đây đã cho rằng nguồn lợi từ dầu mỏ là nguyên nhân cơ bản dẫn đến sự yếu kém thể chế của các nước Trung Đông, bởi vì những khoản doanh thu khổng lồ từ dầu mỏ đã khiến các chính phủ giảm bớt những lo lắng về sự cần thiết của thuế, do vậy giảm bớt trách nhiệm của chính phủ về vấn đề này. Hơn nữa, chính phủ có khả năng tái phân phối tỷ lệ doanh thu từ dầu mỏ của đất nước mình cho việc làm ở các khu vực công cộng và dễ dàng đạt được các dịch vụ công cộng giá rẻ. Hai yếu tố này – không cần thuế và có khả năng tái phân phối – khiến chính phủ trở nên dễ dàng hơn trong việc điều hành đất nước.

Tại các nước Trung Đông, có sự khác nhau cơ bản về chất lượng thể chế chính trị giữa các nước có nguồn lợi dầu khí to lớn với các nước không có nguồn tài nguyên này. Các nước giàu có về nguồn tài nguyên dầu lửa có nhiều lợi ích trong việc

duy trì một chính quyền hành chính mạnh, có nhiều nguồn tài sản để đạt được một chính phủ độc đoán, song đồng thời trách nhiệm tập thể thường yếu kém hơn các nước không có nguồn tài nguyên dầu mỏ. Sự hiện diện của nguồn tài nguyên dầu mỏ ở một nước có thể không gây ra sự xung đột trong chính phủ nhưng có thể tạo ra những khó khăn nhất định trong việc xây dựng một chính phủ tốt. Một số nước trên thế giới có nguồn tài nguyên dầu mỏ đã xây dựng được những thể chế chất lượng cao và sử dụng nguồn dầu khí của mình để trở thành một nguồn đầu vào hiệu quả cho sản xuất, chẳng hạn như Na Uy và Bôtxoana, tuy nhiên ở hầu hết các nước Trung Đông, doanh thu khổng lồ từ dầu khí để trực tiếp phục vụ cho bộ máy chính phủ và để củng cố quyền lực của bộ máy đó, vì vậy đã không trực tiếp phục vụ sản xuất và khiến các quốc gia này có thể chế chính trị kém hiệu quả, không vì lợi ích tập thể và ngày càng tạo khoảng cách về hiệu quả thể chế so với các khu vực khác trên thế giới.

d. Hồi giáo

Hồi giáo có ảnh hưởng rất lớn đến thể chế chính trị ở các nước Trung Đông. Mặc dù hầu hết các nước đều đi theo chế độ dân chủ, nhưng nền dân chủ ở Trung Đông bị ảnh hưởng nặng nề bởi các tư tưởng Hồi giáo. Về phương diện chính trị, các quốc gia Hồi giáo tiếp tục chính sách Hồi giáo hóa bộ máy chính trị. Những người có quyền thế lớn từ chính quyền trung ương tới địa phương đều là người Hồi giáo và họ ra sức bảo vệ lợi ích cho người Hồi giáo. Chẳng hạn tại Ả-rập Xê-út, quốc gia Hồi giáo lớn nhất Trung Đông, thể chế trung ương của chính phủ là chế độ quân chủ. Luật cơ bản được thông qua

năm 1992 tuyên bố rằng Ả-rập Xê-út là một nhà nước quân chủ được cai trị bởi các con trai và cháu trai của vị vua đầu tiên Abd Al Aziz Al Saud, kinh Cô-ran là Hiến pháp của đất nước và đất nước được điều hành dựa căn bản vào Luật Hồi giáo Shia. Ảnh hưởng của Hồi giáo ở nước này ngày càng được tăng cường với việc các nhà thờ và các trường tôn giáo được xây dựng khắp nơi bằng tiền của nhà nước. Hoặc tại Ba-Ran, nước có nền dân chủ lập hiến và được coi là có những thành tựu cải cách chính trị điển hình ở Trung Đông, tôn giáo vẫn đóng vai trò chủ yếu trong hệ thống chính trị và hai dòng Hồi giáo Shia và Sunni vẫn tiếp tục theo đuổi các chính sách chính trị của riêng mình. Tại nhiều nước Trung Đông, chính phủ đã mở các trường học cho người theo đạo Hồi, thiết lập các ngân hàng, tuyên truyền tư tưởng chính trị Hồi giáo. Nền chính trị của các

nước Trung Đông hiện đang chịu ảnh hưởng sâu nặng của đạo Hồi. Điều này một phần do đạo Hồi là một tôn giáo đã ăn sâu vào tư tưởng và đời sống kinh tế, chính trị, văn hoá, tôn giáo của người dân các nước Trung Đông, khó có thể thay đổi. Thực tế ở nhiều nước Hồi giáo cho thấy, trong vài thập kỷ gần đây, mặc dù có sự phát triển tương đối về mặt kinh tế và xã hội, nhưng những thuyết giáo của đạo Hồi hầu như vẫn giữ nguyên, mặc cho những mâu thuẫn ngày càng nảy sinh giữa phát triển kinh tế với sự bảo thủ Hồi giáo. Một nguyên nhân khác là nhờ có những lợi thế không thể thay thế được về nguồn tài nguyên dầu mỏ, các nước Trung Đông có khả năng và cơ sở để bảo vệ lập trường tôn giáo và thể chế chính trị của riêng mình mà không bị các nước phương Tây chi phối nặng nề như ở châu Phi.

Tài liệu tham khảo

1. Cao Văn Liên: *Tìm hiểu các nước và các hình thức Nhà nước trên thế giới*, NXB Thanh Niên, Hà Nội 2003
2. *Thế chế chính trị thế giới đương đại*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2003.
3. Zeev Maoz, Amily B. Landau and Tamar Malz, *Building Regional Security in the Middle East: Internal Regional and Domestic Influences*, Frank Cass, 2003.
4. *Promoting Middle East Democracy: European Initiatives*, www.usip.org
5. Wikipedia, *History of the Middle East*
6. I. Bruce Watson, *Islam and Its Challenges in the Modern World*, 1/5/1997, Insight Vol12, No.33.