

THÔNG TIN

CÙNG CỐ DÂN CHỦ Ở MỸ LATINH

Trong bản báo cáo "Những dấu ấn cho thế giới ngày mai", một nghiên cứu đặc biệt đề cập đến những xu hướng sẽ định hình thế giới cho đến 2020. Hội đồng Tình báo quốc gia Mỹ (U.S. National Intelligence Council, NIC) đã kết luận rằng: thế kỷ XXI sẽ là thế kỷ của châu Á, trong đó Ấn Độ và Trung Quốc sẽ trở thành những cường quốc toàn cầu. Bản báo cáo với sự đóng góp của hơn 1.000 chuyên gia của ba châu lục hầu như không đề cập đến Mỹ Latinh. Trừ Canada và Mexico, và cả cường quốc kinh tế mới nổi Brazil, các nước Tây bán cầu này tập trung Nam Rio Grande dường như sẽ tiếp tục nữa lại bị gạt ra bên lề của tiến trình toàn cầu hóa khác biệt và đang biến đổi nó tạo ra. Một số nhà phân tích rất nhiều nhà quan sát cho rằng giới dân chủ Mỹ Latinh đang bị suy giảm và thiếu tính năng động trong các cách kinh tế ở khu vực này đang thành công trong việc thu hút vốn đầu tư nước ngoài, nhưng lại đang mất đi những cách thu nhập từ các nguồn khác. Một châu lục mà dân số đang tăng lên.

Trên thực tế, những thập kỷ qua dường như đã quá bình thường với những tiến bộ đáng kể trong một nửa thế kỷ đạt được trong vòng 20 năm. Cho đến những năm 1980, những quốc gia Mỹ Latinh đã đưa tay các chế độ độc tài, bắt đầu tiến hành những cải cách để chuyển chính trị ở quy mô lớn và đưa họ đến

thực hiện khi lên nắm quyền tại thời điểm của sự phân cực chính trị và bùng nổ xung đột. Những cuộc nội chiến nổ ra gay gắt ở Trung Mỹ, trong khi đó Colombia nằm dưới sự thống trị của những tập đoàn buôn ma túy quốc tế hoạt động dựa trên những nhóm nổi dậy vũ trang. Những cuộc khủng hoảng xuyên biên giới đe dọa nền hòa bình quốc tế và mức sống người dân giảm sút ngay sau cuộc khủng hoảng nợ quốc tế.

Sự bất lực của các chế độ độc tài và Chiến tranh Lạnh kết thúc đã lý giải phần nào sự quay trở lại bất ngờ của các chính phủ dân cử. Từ 1930 đến 1980, 40% những thay đổi chính phủ của Mỹ Latinh diễn ra sau một cuộc đảo chính quân sự. Con số này đã giảm một nửa trong những năm 1980 trước khi hoàn toàn kết thúc vào năm 1991, năm diễn ra cuộc đảo chính quân sự cuối cùng tại Haiti. Những quốc gia có nền dân chủ lâu dài như Chile, Uruguay đã quay trở lại với những chính phủ dân sự, và những quốc gia nơi truyền thống dân chủ đã suy yếu hoặc không tồn tại như Bolivia, Paraguay và phần lớn các nước Trung Mỹ, đã diễn ra lần đầu tiên những chuyển giao quyền lực liên tiếp theo đúng các quy định của Hiến pháp. Cuối cùng, tại Mexico, đất nước, từ lâu nằm dưới sự lãnh đạo của một đảng duy nhất đã trở thành một nền dân chủ dựa trên nguyên tắc đa số.

Rất nhiều nhà quan sát đã mắc phải sai lầm khi tin rằng sự đàng quang của chế độ dân chủ tất yếu phải kéo theo sự củng cố nhanh chóng những thể chế và quy trình dân chủ. Giống như lịch sử Bắc Mỹ và châu Âu đã chỉ ra, sự củng cố nền dân chủ là một tiến trình lâu dài và khó khăn, nó đòi hỏi củng cố những thể chế chính thức mà dựa vào đó người ta có thể tiến hành một sự lãnh đạo đúng đắn và duy trì nhà nước pháp quyền, cũng như thiết lập những tổ chức đại diện như các đảng chính trị, để xây dựng mối liên hệ thiết yếu giữa công dân và tổ chức lãnh đạo.

Những nền dân chủ mong manh

Kể từ giai đoạn bắt đầu của những chính phủ dân chủ đầu những năm 1980, 14 tổng thống được bầu đã không thể lãnh đạo trọn vẹn nhiệm kỳ của mình. Điều đó cho thấy nền dân chủ ở Mỹ Latinh mong manh đến nhường nào. Bất kể họ đã rời bỏ quyền lực trong hoàn cảnh nào - có người bị cách chức vì tham nhũng, có người bị rút ngắn nhiệm kỳ do gian lận bầu cử, hoặc do những rối loạn xã hội liên tiếp khi tiến hành những chính sách khắc khổ, tất cả những nhà lãnh đạo này đã suy yếu do thiếu sự ủng hộ của đa số trong nghị viện. Trong những chế độ tổng thống, sự cá nhân hóa quyền lực khiến người đứng đầu cơ quan hành pháp rất dễ trở thành tiêu điểm tấn công. Những công dân mong chờ tổng thống giải quyết các vấn đề của đất nước mình; nếu ông ta không đương đầu được thì sự thay thế là đòi hỏi cấp bách. Tuy nhiên, ngay cả đối với những nền dân chủ mong manh như Bolivia, việc từ chức của tổng thống không kéo theo sự sụp đổ hoàn toàn của trật tự lập hiến, điều này cho phép những nhân

tố chính trị quản lý sự khủng hoảng dân chủ trong bầu không khí dân chủ.

Củng cố nền dân chủ dựa trên 4 cột trụ: tăng cường khả năng của Nhà nước, trách nhiệm hóa, sự đại diện và sự lãnh đạo. Thông qua Nhà nước, người ta hiểu được về những thể chế của quốc gia, ngay cả những thể chế mà chế độ cầm quyền dựa vào. Người ta biết điều gì đảm bảo cung cấp cho họ những dịch vụ công cộng, sự tôn trọng những quy định và gìn giữ trật tự công cộng. Trách nhiệm hóa đòi hỏi phải tôn trọng đầy đủ sự tối cao của luật pháp, dựa trên những nguyên tắc minh bạch được áp dụng cho tất cả mọi người không phân biệt. Sự đại diện yêu cầu các hệ thống bầu cử về căn bản phải công bằng và hiệu quả, cũng như những đảng chính trị có khả năng chuyển tải nguyện vọng của các công dân. Cuối cùng, sự lãnh đạo cần duy trì một chính quyền hành pháp và lập pháp có khả năng chuyển những ưu đãi đảng phái thành những chính sách hiệu quả, dựa trên đa số hoặc một liên minh vững vàng.

Tại Paraguay, các nước Andean và Haiti là những nơi mà việc củng cố nền dân chủ tỏ ra khó khăn nhất: chín trong số mười bốn tổng thống được bầu tại những quốc gia này đã không thể hoàn tất nhiệm kỳ của mình. Venezuela, giống như Colombia và Costa Rica, đã không phải trải qua chế độ độc tài trong những năm 1960 và 1970, đây là đất nước duy nhất mà tiến trình củng cố dân chủ đã bị đảo ngược. Ngược lại, Mexico, những nước SouthCone (bao gồm cả Brazil) và các quốc gia Trung Mỹ và Caribbean đã đạt được những tiến bộ đáng ngạc nhiên. Tại Argentina, đất nước từng có hai tổng thống đã phải ra đi sớm giữa bối cảnh khủng hoảng kinh tế

trầm trọng, dường như cũng đã bước ra khỏi những khủng hoảng dân chủ của chính mình. Người ta không thể phân tích sự vận động này ở Mỹ Latinh mà không nhấn mạnh đến những điểm đối lập này. Chile là trường hợp ngoại lệ.

Tốc độ tăng trưởng không đáp ứng mong đợi

Chuyển đổi sang nền dân chủ luôn kèm theo một sự ổn định kinh tế vĩ mô, những chính sách điều chỉnh cơ cấu và mở cửa nền kinh tế cho thương mại quốc tế. Những cải cách này đã cho phép phá vỡ vòng luẩn quẩn của sự đình đốn kinh tế, và vì vậy góp phần ổn định ngân sách. Những thành quả này chưa bao giờ bị nghi ngờ, ngay cả khi chủ nghĩa dân túy lại có xu hướng nổi lên. Tuy nhiên, sự tiến triển của nền kinh tế đã không đáp ứng những mong đợi: tốc độ tăng trưởng đã để lại dấu ấn hoặc nảy sinh ra những kết quả bất công, chỉ rút ngắn được rất khiêm tốn tỷ lệ đói nghèo, ngoại trừ ở Chile. Điều này một phần là do những chấn động bên ngoài, chẳng hạn như các cuộc khủng hoảng tại chính châu Á và sự trì trệ kinh tế nảy sinh tại Argentina do hệ thống quỹ phát hành (Currency Board Arrangement) sụp đổ.

Hoàn toàn giống như giả định về củng cố dân chủ, giả định về mối liên hệ tất yếu giữa mở cửa nền kinh tế và nâng cao đời sống đã tỏ ra không thích đáng. Các cải cách phát sinh từ Đồng thuận Washington là những điều kiện cần thiết nhưng không đủ để cải thiện kết quả kinh tế. Những kinh nghiệm của Mỹ Latinh từ hai mươi năm nay cho thấy rằng chất lượng của bốn cột trụ nêu trên (khả năng của Nhà nước, trách nhiệm hóa, sự đại diện và sự lãnh đạo) - hay nói

cách khác là chất lượng của những thể chế và tiến trình ra quyết định - là một yếu tố quan trọng để thực hiện những mục tiêu kinh tế và xã hội.

Nói cách khác, không phải duy nhất những cải cách kinh tế của chế độ Pinochet (còn gọi là "thế hệ cải cách đầu tiên") có thể giải thích cho sự thành công trong phát triển kinh tế và giảm một nửa tỷ lệ nghèo đói của Chile. Đúng hơn, đó là sự bền vững của những thể chế chính trị hiện hành - đặc biệt là mức độ minh bạch cao và việc thừa nhận sự tối cao của pháp luật, cũng như ảnh hưởng và kỷ luật của những đảng phái liên minh bên cạnh chính phủ bền vững, có khả năng thừa nhận và áp dụng các chính sách công - đã tạo nên sự khác biệt của đất nước này.

Như vậy, người ta không thể nói rằng sự thịnh vượng đã cho phép nền dân chủ đơm hoa kết trái. Đúng hơn là ngược lại: nghĩa là chất lượng của những thể chế đại diện, sự tối cao của luật pháp và một nền quản trị dân chủ là những nhân tố quan trọng để tạo lập các điều kiện cho sự tăng trưởng dài hạn vững vàng và minh bạch. Mỹ Latinh sẽ phải đối mặt với những vấn đề nghiêm trọng liên quan đến nghèo đói, bất bình đẳng để có thể trở nên cạnh tranh hơn trên thị trường toàn cầu. Điều đó đòi hỏi trước tiên phải củng cố những thể chế dân chủ cũng như thừa nhận sự tối thượng của luật pháp ■

Tác giả: Arturo Valenzuela (*Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu Mỹ Latinh thuộc Đại học Georgetown, Trợ lý đặc biệt của Chủ tịch về những vấn đề liên Mỹ tại Hội đồng An ninh quốc gia Mỹ từ 1999-2000*).

Người dịch: Nguyễn Khánh Vân
Viện Nghiên cứu Châu Mỹ