

TIẾN TỚI HỘI NGHỊ CẤP CAO THIÊN NIÊN KỶ + 5 TẠI GLENEAGLE VỀ VẤN ĐỀ VIỆN TRỢ*

Hội nghị cấp cao Thiên niên kỷ +5 của Đại hội đồng Liên hiệp quốc (LHQ) được tổ chức từ ngày 14 đến ngày 16 tháng 9 tại New York sẽ là một mốc đánh dấu quan trọng đối với LHQ và sẽ quyết định người kế nhiệm ông Kofi Annan. Mục tiêu của các cuộc cải cách được thông qua tại hội nghị này sẽ là đổi mới tổ chức LHQ và xác định lại vai trò của nó trong giai đoạn từ sau chiến tranh lạnh và sau sự kiện ngày 11 tháng 9. Trong thế giới các nước phát triển, Mỹ đã có chủ ý phát động chiến dịch làm lu mờ uy tín của ông Kofi Annan. Do những cuốn sách lịch sử cũng như thái độ thù địch hướng trực tiếp vào mình, ông Kofi Annan bị đặt vào tình thế buộc phải từ chức chẳng khác gì việc hệ thống quốc tế phải cải tổ. Vấn đề then chốt ở đây là quan điểm về việc giúp đỡ châu Phi.

Người ta đã phải dành rất nhiều tiền cho một số lượng lớn các công trình nghiên cứu và công tác chuẩn bị cho quá trình này. Có thể thấy được sự phê phán về các việc đó trong các bản báo cáo của Jeffrey Sachs nói về tiến trình nhằm đạt được Các mục tiêu thiên niên kỷ (MDGs), Cazdozo nói về vai trò của xã hội dân sự trong hệ thống của tổ chức LHQ và của Hội đồng cấp cao nói về các mối đe dọa và thách thức, bao gồm cả các thách thức an ninh mới đối với cộng đồng quốc tế. Trên cơ sở các báo cáo kiến nghị trên, Tổng thư ký LHQ đã trình ra một báo cáo tổng hợp vào đầu năm nay với tiêu đề "Vi một nền tự do rộng lớn hơn" (In larger freedom), trong đó

tóm tắt các kiến nghị then chốt về việc tái tạo lại niềm tin và đổi mới LHQ.

Là khu vực tiềm năng có lợi nhất cho quá trình thay đổi nói trên nhưng châu Phi lại chưa bao giờ nhìn nhận động lực thúc đẩy giảm nghèo và cơ cấu lại hệ thống quốc tế là lợi ích của mình. Sự thay đổi của Liên minh Châu Phi (AU), chương trình Đối tác mới vì Sự phát triển của Châu Phi (NEPAD) cũng như bản báo cáo của Hội đồng lãnh đạo châu Phi gửi tới Hội nghị thượng đỉnh G8 tại Gleneagles đã góp thêm cho động lực này. Châu Âu rơi vào bế tắc sau khi người Pháp và người Hà Lan từ chối bỏ phiếu chấp thuận bản hiến pháp của Liên minh Châu Âu (EU), rồi đến việc người Anh đảm nhận hai chức chủ tịch EU và lãnh đạo G8, tiếp sau đó là vấn đề cải cách chế độ trợ cấp nông nghiệp của EU, tất cả những điều này đã làm tăng thêm khoảng cách bất đồng trong các cuộc tranh luận đầy lý lẽ của họ. Khi Thủ tướng Anh Tony Blair sẵn sàng mặc cả việc giảm ngân sách của Anh để đổi lấy việc cải cách ngân sách của EU thì may ra chỉ có nông dân Pháp đồng tình. Cuộc cải cách trợ cấp nông nghiệp của EU là đối tượng phê phán của châu Phi nếu nó không tạo ra một khả năng nào để đổi lấy việc làm châu Phi thoát ra khỏi đói nghèo. Nếu không có thay đổi trong chính sách trợ cấp của EU thì cũng sẽ không có thay đổi nào trong chính sách của Mỹ hay của các nước khác.

Như mọi người đều rõ, những tiến bộ trong việc đạt được Các mục tiêu thiên niên kỷ tại châu Phi đã bị tụt hậu rất xa so với hy vọng của châu Phi và những lời

* Prince Mashele và Jakkie Cilliers

hứa hẹn của Hội nghị cấp cao Thiên niên kỷ năm 2000. Thế giới hiện đang nói rất nhiều về việc chấm dứt tình trạng đói nghèo, song rốt cuộc thế giới lại phải chịu nhiều áp lực to lớn để làm cho các nhà lãnh đạo chủ chốt phải chịu trách nhiệm với các cam kết mà họ đã đưa ra 5 năm trước đây. Những người châu Phi không chắc có một nhân vật anh hùng nào để cảm ơn về quá trình đó. Ngôi sao nhạc Pop là Bob Geldof đã thể hiện quan điểm súc tích của mình với các nhà chính trị khi cho rằng "giải quyết tình trạng đói nghèo một cách thích đáng là phải tập trung vào viện trợ, thương mại và giảm nợ. Đây cũng là những thứ chúng tôi có thể đóng góp được. Nhưng nếu không có hòa bình, ổn định, không có sự quản lý tốt và sự phát triển kinh tế thì chúng ta cũng không thể nào đạt được những mục tiêu kia". Đây cũng là lý do khiến tuyên bố gần đây của G8 về việc xoá nợ cho 18 nước nghèo (trong đó có 14 nước thuộc châu Phi) đã được đánh giá là một bước đi tích cực và đầy ý nghĩa.

Châu Phi đã bị tụt hậu thật sự so với nền kinh tế thế giới và cần sự giúp đỡ to lớn của thế giới thông qua việc giảm nợ nần và hỗ trợ phát triển. Châu Phi không tìm kiếm sự bố thí mà tìm kiếm sự giúp đỡ trong việc thúc đẩy đầu tư cho con người, cho cơ sở vật chất và năng lực điều hành của chính phủ - những yếu tố rất cần thiết cho phát triển. Tuy nhiên, quá trình đấu tranh để buộc các nhà lãnh đạo châu Phi giữ lời hứa thực hiện quản lý tốt, duy trì hoà bình và ổn định là rất khó khăn.

Điều đặc biệt cần nói ở đây là châu Phi phải tự mình làm nhiều hơn nữa. Có rất nhiều các nhà lãnh đạo của châu Phi rất giỏi trong việc nói chỉ để mà nói, song khi phải hành động thì thường rất ít các cam kết được thực hiện trên thực tế để có thể gây ấn tượng tốt cho các nước phát triển. Chẳng hạn như việc Tổng thống Êtiôpia Meles Zenawi - một thành viên chủ chốt của Hội đồng châu Phi, cam kết thực hiện

một cuộc cải cách cơ bản để thu hút vốn đầu tư trực tiếp vào nước mình. Tuy nhiên, chính phủ Êtiôpia lại áp dụng chính sách cấm người nước ngoài sở hữu đất đai và kiểm chế hoạt động của bộ máy hành chính, những thứ thực chất gây nên tình trạng đói nghèo của đất nước này.

Có thể đưa ra một vài con số thống kê về tình trạng nghèo khổ của châu Phi. Ở châu lục này số lượng người sống dưới mức 1 USD/ngày dao động từ 227 triệu năm 1990 đến 313 triệu năm 2001. Hơn 160 triệu người châu Phi sống trong các khu ổ chuột và không được hưởng các dịch vụ cơ bản như chăm sóc y tế, nước sạch, điện, vệ sinh v.v. Tốc độ nhiễm HIV/AIDS ở lục địa này là cao nhất. Có khoảng 25 triệu người châu Phi phải sống chung với HIV/AIDS năm 2003. 3/4 số người bị chết vì AIDS của thế giới cũng thuộc châu Phi. Bên cạnh đó còn có nhiều người chết do các nguyên nhân khác như lao phổi hay sốt rét. Chống lại tình trạng này, Jeffrey Sachs nói: "Chúng ta đã chứng kiến mọi người đang bảo tồn các giá trị tinh thần, tính toàn vẹn, những cam kết và ước mong của họ về tương lai cho dù các giá trị này chỉ rất nhỏ".

Trong khi bản báo cáo "Vì một nền tự do rộng lớn hơn" đưa ra nhiều vấn đề mà châu Phi nên tự làm lấy thì hệ thống viện trợ quốc tế lại lấy những vấn đề đó làm lý do cần thiết để cải cách cứ như là chẳng có lý do nào khác. Một bản báo cáo gần đây của tổ chức Hoạt động cứu trợ quốc tế đã lưu ý rằng có nhiều người nhận viện trợ biết việc các nước giàu nhất thế giới đã phóng đại lên rất nhiều con số viện trợ mà họ gửi cho các nước nghèo, song không dám nói ra. Nhìn chung, thường là từ 60% đến 90% số viện trợ bị hao tổn một cách lãng phí để chi cho hoạt động bên trong bộ máy của các nước viện trợ, cho các hướng dẫn vô nghĩa và chi phí rất cao cho các nhà tư vấn.

Bản báo cáo của tổ chức Hoạt động cứu trợ quốc tế với tiêu đề "Viện trợ thực tế" kêu gọi cần phải hành động nhiều hơn là nói sáo rỗng, kêu gọi cải cách hệ thống viện trợ chính thức nhằm giảm tỷ lệ "viện trợ ma giáo" (phantom aid). Như báo cáo đã chỉ rõ, vấn đề này có thể làm được nếu việc cấp các khoản tiền được coi là các khoản viện trợ phải được nhận thức là trách nhiệm thực thi các quyền cơ bản của con người chứ không phải là sự thương hại, đồng thời cũng cần nhận thức đây là trách nhiệm chung phải cùng nhau tiến hành chứ không phải là điều kiện do một phía áp đặt. Nói về việc phóng đại các khoản viện trợ, bản báo cáo đã đưa ra các phê phán như sau:

+ Năm 2003 viện trợ thực tế chỉ là 27 tỷ USD, hay chính xác là 0,1% GNP của các nước viện trợ, trái với mục tiêu 0,7% mà LHQ đặt ra cho các nước phát triển. Mục tiêu viện trợ phát triển quốc tế đặt ra cho năm 2015 gần đây đã bị các nước thuộc Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) và các nước đã ký vào Biên bản nhất trí tại Monterrey xem xét lại.

+ Hơn 90% các khoản đóng góp của Mỹ và Pháp - hai nước viện trợ lớn nhất thế giới đều bị Tổ chức Hoạt động cứu trợ quốc tế cho là "viện trợ ma giáo".

+ Các nước G7 (trừ Nga - nước có nền kinh tế tương đương với Thụy Sĩ) là những nước thực hiện kém nhất khi nói đến viện trợ thực tế. Trung bình 7 nền kinh tế lớn nhất thế giới chỉ chi 0,07% GNP của họ cho viện trợ trên thực tế.

Khoảng cách giữa các nước Scandinavia (vùng Bắc Âu) và các nước còn lại thật đáng kinh ngạc. Ví dụ, xét theo viện trợ thực tế, Na Uy chi nhiều gấp 40 lần tính trung bình theo đầu người so với Mỹ và gấp 4 lần so với Anh.

Để chuẩn bị cho một chương trình quảng cáo rùm beng không tránh khỏi, chặc chấn các chính quyền phải hy vọng

vào sự quan tâm của xã hội dân sự. Chính quyền Mỹ tiến hành một chiến dịch truyền thông đại chúng rầm rộ để đề cao vai trò của mình, chẳng hạn khi họ chuẩn bị cho cuộc gặp gỡ tại Gleneagle, họ phải quảng bá rất nhiều về "người bạn lớn châu Phi". Như John Snow, thư ký Bộ Tài chính đã nêu trong nhận xét gửi Hội đồng Quan hệ quốc tế ngày 28 tháng 6 năm 2005 tại New York, mục đích của hàng loạt các bài phát biểu trong những ngày trước khi diễn ra cuộc gặp gỡ ở Xcôtlen là phải khích lệ việc nhấn mạnh thật nhiều mức độ tiền gửi và thật ít mức độ nhu cầu thật sự của người châu Phi trong việc thực thi dân chủ và cải cách kinh tế. Snow nhắc nhở rằng các khoản viện trợ phát triển cho châu Phi đã tăng lên là "quan trọng sống còn" và nói rằng viện trợ của Mỹ cho châu Phi cận Xahara đã tăng gấp 3 lần và như vậy tính ra đã chiếm gần 1/4 tổng số viện trợ chính thức cho toàn châu Phi.

Vì lý do trên, tầm quan trọng của bản báo cáo với tiêu đề "Viện trợ quốc tế của Mỹ cho châu Phi: Yêu cầu đối lập với thực tế" do Viện Brookings ở Washington đưa ra cùng thời gian đã càng tăng lên. Báo cáo này đã cho thấy viện trợ chính thức nói chung của Mỹ chỉ tăng nhiều nhất là 56% từ năm tài chính 2000 đến năm tài chính 2004, béc trần tuyên bố tăng gấp 3 lần viện trợ cho châu Phi cận Xahara mà Snow (và Tổng thống Mỹ Bush) nhắc đi nhắc lại. Theo tính toán của Snow, ông Bush đã chú ý đến các vấn đề của châu Phi nhiều hơn so với các tổng thống tiền nhiệm, song phần lớn sự viện trợ của ông đều tập trung vào cứu trợ lương thực khẩn cấp chứ không phải là viện trợ để thực hiện mục tiêu lâu dài của châu Phi là giảm thiểu tình trạng đói nghèo vì mục đích phát triển bền vững.

Các điểm đáng lưu ý trong bản báo cáo của Viện Brookings bao gồm:

+ Tính theo đồng đô la danh nghĩa, tổng số viện trợ của Mỹ cho khu vực châu

Phi cận Xahara tăng từ 2,034 tỷ USD năm tài chính 2000 lên 3,399 tỷ USD năm tài chính 2004.

+ Tính theo đồng đô la danh nghĩa, trong tổng số tiền 1,365 tỷ USD được tăng lên thì 728.9 triệu USD, tức 53% của tổng đó là các khoản cứu trợ lương thực khẩn cấp chứ không phải là viện trợ phát triển quốc tế nhằm thúc đẩy sự phát triển bền vững. Theo sáng kiến của Tổng thống Bush, phần còn lại của tổng nói trên là trợ cấp cho việc chống lại căn bệnh HIV/AIDS và viện trợ khẩn cấp hậu xung đột cho Libêria và Xu Đăng.

+ Viện trợ phát triển hiện nay, nếu không tính các khoản trợ cấp lương thực và viện trợ vì mục đích an ninh, chỉ tăng có 33% từ năm tài chính 2000 đến năm tài chính 2004 nếu tính theo đồng đô la thực tế, hay 43% nếu tính theo đồng đô la danh nghĩa. Tính theo đồng đô la danh nghĩa thì cũng chỉ có không đến 450 triệu USD trong khoản viện trợ nước ngoài được tăng lên cho châu Phi là thuộc dòng viện trợ phát triển chính thức.

+ Viện trợ phát triển chính thức cho châu Phi (chương trình viện trợ trực tiếp vì mục tiêu phát triển bền vững) đã tăng 43% tính từ năm tài chính 2000 đến 2004.

+ Các chương trình đã thực hiện trong năm tài chính 2000 và được tăng lên gấp đôi trong năm tài chính 2004 đều là viện trợ cho quân đội nước ngoài (tăng 109%) và cứu trợ lương thực khẩn cấp (tăng 159%).

Trên thực tế, mức viện trợ đó là rất ít nếu so với mức tiền mà Mỹ đổ trực tiếp vào các nơi như Afganixtan và Irắc. Mỹ đang tăng cường viện trợ cho châu Phi, song mức độ thấp hơn nhiều so với những gì mà chính quyền Bush có thể yêu cầu. Tuy nhiên, tổng toàn bộ viện trợ nước ngoài mà Mỹ dành cho thế giới dưới mọi hình thức rốt cuộc chỉ chiếm 0,16% GNP của nước này, đứng vị trí gần cuối trong số các nước phát triển.

Báo cáo Brookings còn nêu như sau:

+ Từ năm tài chính 2000, viện trợ của Mỹ cho châu Phi chỉ tăng 78% tính theo đồng đô la thực tế, hay 93% tính theo đồng đô la danh nghĩa, chứ không phải là gấp đôi và càng không phải là gần gấp ba như tuyên truyền. Trong tổng số viện trợ đó thì 50% là cứu trợ lương thực khẩn cấp.

+ Viện trợ phát triển hiện nay nếu không tính khoản cứu trợ lương thực và viện trợ an ninh chỉ tăng 74% từ năm tài chính 2000 đến năm tài chính 2005 tính theo đồng đô la thực tế, hay 89% tính theo đồng đô la danh nghĩa.

Gộp cả lại thì 2 bản báo cáo trên đã giúp chúng ta tách sự huyền thoại ra khỏi thực tiễn bởi lãnh đạo của các nước giàu chạy đua trong việc yêu cầu các khoản tín dụng lớn nhưng hành động trên thực tế lại rất ít ỏi. Như một nhà bình luận đã nêu ý kiến: "Viện trợ chỉ đơn giản là tiền. Còn cái cách thực sự được tính bằng lá phiếu".

Tiền đem cho không một cách thông minh là một trong những việc làm khó nhất. Sự nguy hiểm ở đây là viện trợ phát triển trong năm 2005 có thể sẽ tăng đáng kể và sau đó sẽ sớm xảy ra tình thế đảo ngược. Thách thức sẽ là tất yếu ở chỗ sau một giai đoạn ngắn có "sự nhảy vọt" về mức độ viện trợ, Washington và các đồng minh của họ ở Ngân hàng Thế giới, Quỹ Tiền tệ Quốc tế và các tổ chức khác, trong những năm sau đó có thể sẽ lại đưa ra các yêu sách rằng không thể viện trợ nhiều hơn, yêu cầu cái gì thì phải tập trung vào cái đó và bắt buộc phải sử dụng trợ cấp như thế nào, tức là sẽ đưa ra các điều kiện khó hơn nhưng mức độ viện trợ phát triển sẽ ít hơn.

Trong khuôn khổ ngày càng mở rộng, báo cáo của Tổng thư ký LHQ một mặt cần phải được xem xét như một phần của những nỗ lực nhằm tiến hành cải cách cơ cấu các chu kỳ giảm nợ và tăng viện trợ phát triển một cách ít ỏi và mặt khác là sự

cải thiện chủ nghĩa bị quan của người Mỹ gốc Phi. Trước kia thế giới đã từng đến đây. Thực tế là chúng ta đang quay trở lại với mức độ viện trợ phát triển mà châu Phi đã nhận trong những năm 1980. Chẳng lẽ sau khi nói quá nhiều về việc tăng viện trợ phát triển mà khoản viện trợ tính theo đầu người lại ở mức thấp hơn so với các thập kỷ trước.

Trong quá trình này, châu Phi và các đối tác phát triển của mình (thuật ngữ để chỉ các nhà tài trợ) đều bị giằng buộc với nhau. Giống như dòng chảy của các khoản thu nhập lớn từ các nguồn tự nhiên, viện trợ cũng thể hiện ra vấn đề cơ cấu trong các nước có sự quản lý kém. Các khoản tiền miễn phí cấp ra không phải để khuyến khích xây dựng những hệ thống lợi ích giữa cái đã quản lý và cái đang quản lý mà là sản phẩm tự nhiên của cơ cấu thuế và quản lý địa phương ở khắp mọi nơi. Khi viện trợ được chuyển cho các chính phủ có nền dân chủ và tinh thần trách nhiệm kém có nghĩa là các chính phủ đó không thực thi các hoạt động mang lại lợi ích cho dân của họ. Còn khi viện trợ được chuyển cho các tổ chức của một xã hội dân sự thì có nghĩa là chính phủ ở đó đã bị bỏ qua và đồng nghĩa với việc làm yếu đi tham vọng nắm lấy một chính phủ có trách nhiệm. Nếu chỉ có một phong trào không thực tế (giúp châu Phi khả năng trao đổi các giải pháp đưa họ thoát ra khỏi tình trạng hiện nay) không có sự trợ giúp vật chất từ bên ngoài để xây dựng ở những mức độ nhất định chẳng hạn như cơ sở hạ tầng, để đảm bảo cho châu Phi xuất khẩu các nguồn nông nghiệp và tự nhiên của họ, để tăng thêm giá trị các nguồn đó mà không phải gánh chịu thêm các khoản thuế liên quan thì châu Phi càng bị tụt hậu rất xa. Minh chứng rõ nét nhất ở đây có thể lấy trường hợp Uganda dưới sự lãnh đạo của Tổng thống Museveni. Cho dù không có nền dân chủ đa đảng, song Uganda đã có thể ghi danh vào các thành

tựu to lớn về xoá đói giảm nghèo với sự giúp đỡ trực tiếp của các nhà tài trợ. 60% ngân sách của Uganda là từ nguồn viện trợ phát triển của nước ngoài. Trong khi đó đã có một số người cho rằng mức độ viện trợ lớn cho Uganda như vậy sẽ chỉ tạo cho văn phòng của tổng thống cơ hội kiểm soát được 1/3 (theo cách nói phi pháp luật), làm suy yếu nền dân chủ và coi thường các quyền con người cơ bản.

Theo cách tính toán của các báo cáo trên chỉ có 5 nước trong thế giới phát triển đạt mục tiêu viện trợ 0,7% GNP của họ. Cái mà châu Phi cần không phải là sự bùng nổ các khoản trợ cấp bột phát ngắn ngủi từ các nước rồi sau đó các nước sẽ lại thay đổi sự quan tâm của họ đến vấn đề này.

Cuộc cải cách viện trợ phát triển quốc tế cần phải vượt xa hơn khuôn khổ của ban lãnh đạo G8 và EU. Điều cần thiết hiện nay là phải hướng tới một hệ thống mà ở đó những cam kết đưa ra phải đáng tin cậy để giúp đỡ châu Phi trong một thời hạn dài. Thước đo ở đây là các cam kết phải trở thành một quyết định rõ ràng tại phiên họp của Đại hội đồng LHQ và phải đặt ra một thời gian biểu cụ thể cho việc đưa các cam kết vào hiện thực cuộc sống chứ không phải chỉ là những lời nói ranh ma (phantom). Trong lúc việc cải cách hệ thống quốc tế liên quan đến nhiều bộ phận nhằm quyết định di sản của ông Kofi Annan thì sự đóng góp của ông là làm cho những thay đổi trong cách nhìn nhận của thế giới về sự trợ giúp đối với châu Phi cũng phải quan trọng như việc tập trung vào cải cách Hội đồng Bảo an LHQ. Đây sẽ là một việc làm đòi hỏi phải tốn nhiều công sức và giấy mực.

Nguồn: African Security Review, Volume 14, Number 3, 2005

Người dịch: Nguyễn Thanh Hiền

Viện Nghiên cứu Châu Phi và Trung Đông