

QUÁ TRÌNH CHUYỂN HÓA CHÍNH SÁCH VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA LIÊN HỢP QUỐC TRONG LĨNH VỰC PHÁT TRIỂN KỂ TỪ SAU CHIẾN TRANH THẾ GIỚI THỨ HAI ĐẾN NAY

Ths. NCS. Nguyễn Hải Lưu

Bộ Ngoại giao

Đặt vấn đề

Sau 65 năm hoạt động, Liên hợp quốc (LHQ) đã trở thành tổ chức toàn cầu rộng rãi nhất với sự tham gia của hầu khắp các quốc gia độc lập. Vai trò và hoạt động của LHQ được mở rộng về mọi mặt với những tác động tích cực, to lớn đến đời sống quốc tế và từng dân tộc. Từ 51 quốc gia thành viên khi được thành lập, LHQ hiện có 193 quốc gia thành viên và trở thành một hệ thống toàn diện gồm 6 cơ quan chính, nhiều cơ quan phụ trợ, 20 tổ chức chuyên môn và 5 Ủy ban kinh tế - xã hội đặt ở các khu vực, hàng chục quỹ và chương trình, hoạt động trên tất cả các lĩnh vực từ giải quyết và ngăn ngừa xung đột, giải trừ quân bị và không phổ biến, chống khủng bố, bảo vệ người tỵ nạn, bảo vệ môi trường và phát triển bền vững, cho đến thúc đẩy dân chủ, nhân quyền, bình đẳng giới, phát triển kinh tế và xã hội... Trên lĩnh vực phát triển, một trong ba trụ cột hoạt động chính của LHQ, bên cạnh hòa bình, an ninh và nhân quyền, nhân đạo, LHQ có nhiều đóng góp quan trọng, song cũng có những mặt hạn chế nhất định do nhiều nguyên nhân khác nhau.

Xuất phát từ mong muốn mang đến một góc nhìn mới, toàn diện đối với những thành tựu, hạn chế của LHQ về phát triển, bài viết sẽ đi sâu phân tích quá trình chuyển hóa chính sách và hoạt động của LHQ trong lĩnh vực phát triển qua 03 thời kỳ (1945-1960; 1960-cuối những năm 1980; 1990 đến nay), từ đó đề xuất một số phương hướng LHQ cần quan tâm thúc đẩy trong thời gian tới để thích ứng hơn với bối cảnh quốc tế mới và đáp ứng quan tâm, kỳ vọng của các quốc gia thành viên, nhất là các nước đang phát triển.

I. Giai đoạn 1945-1960

Sau Chiến tranh Thế giới thứ Hai, Mỹ và Liên Xô trở thành hai siêu cường duy nhất có sức mạnh vượt trội cả về kinh tế và quân sự. Trên thế giới, hai hệ thống chính trị và kinh tế đã hình thành và đối đầu một cách quyết liệt, đó là hệ thống tư bản chủ nghĩa do Mỹ đứng đầu và hệ thống xã hội chủ nghĩa do Liên Xô lãnh đạo. Chiến tranh Lạnh giữa hai hệ thống này bắt đầu xuất hiện từ năm 1947 với sự ra đời của học thuyết Truman, sau đó ngày càng trở nên gay gắt khiến cục diện quốc tế biến đổi phức tạp, căng thẳng leo thang ở nhiều khu vực.

Mối quan tâm chủ yếu của các quốc gia, nhất là những quốc gia mới giành được độc lập, là phải nhanh chóng khôi phục và phát triển kinh tế sau chiến tranh, thúc đẩy cải cách thể chế, và lựa chọn mô hình phát triển thích hợp. Tư duy phát triển trong thời kỳ này chịu ảnh hưởng lớn của các học thuyết kinh tế phương Tây như: Mô hình tân cổ điển về phát triển kinh tế của Marshall; Mô hình của Keynes về tăng trưởng kinh tế; Mô hình Harrod-Domar về tăng trưởng và thất nghiệp; Mô hình tăng trưởng Solow; Các mô hình chuyển dịch cơ cấu ngành kinh tế của Engel, Fisher, Rostow, W. Arthur Lewis. Tuy vậy, những thành tựu phát triển kinh tế mạnh mẽ của các nước XHCN và quá trình phi thực dân hóa tại Mỹ Latinh, Nam và Đông Nam Á, các tổ chức quốc tế đã từng bước tác động tích cực đến quá trình chuyển hóa chính sách và hoạt động của các tổ chức quốc tế. Trong bối cảnh đó, với vị thế là tổ chức đa phương đông thành viên nhất (100 nước tính đến cuối năm 1960), LHQ đã từng bước trở thành diễn đàn chủ chốt để thúc đẩy hợp tác phát triển quốc tế, cụ thể trên một số phương diện sau:

Thành lập hàng loạt các tổ chức chuyên môn và định chế kinh tế-tài chính thuộc hệ thống Bretton Woods nhằm đáp ứng nhu cầu cấp thiết về tái thiết nền kinh tế, tài chính, thương mại quốc tế bị kiệt quệ sau chiến tranh, thiết lập các quy tắc, luật lệ quốc tế chung, đồng thời hỗ trợ các quốc gia xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế-xã hội, cải cách thể chế.

Trong số này phải kể đến Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF, 1945), Ngân hàng Thế giới (Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Quốc tế, IBRD, 1945), Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO, 1946), Quỹ Nông lương LHQ (FAO, 1946), Tổ chức Văn hoá, Giáo dục và Khoa học LHQ (UNESCO, 1946), Tổ chức Hàng không Dân dụng Quốc tế (ICAO, 1946), Hiệp định Chung về Thuế quan và Mậu dịch (GATT, 1947), Tổ chức Y tế Thế giới (WHO, 1948), Tổ chức Khí tượng Thế giới (WMO, 1951), Quỹ Nhi đồng LHQ (UNICEF, 1953), Cơ quan Năng lượng Nguyên tử Quốc tế (IAEA, 1954).

Hình thành các Ủy ban Kinh tế khu vực Châu Âu (ECE, năm 1947), Châu Á và Viễn Đông (ECAFE, 1947¹), Mỹ Latinh (ECLA, 1948²) và Châu Phi (ECA, 1958)³.

Đây là những trung tâm nghiên cứu, tư vấn và phối hợp chính sách quan trọng hỗ trợ các nước đang phát triển hoạch định và triển khai các chính sách trên nhiều lĩnh vực như nông nghiệp, nông thôn, bình đẳng giới, khoa học công nghệ, quản trị và hành chính công, nâng cao năng lực và sức cạnh tranh của doanh nghiệp, quản lý đất đai, nhà ở và cơ sở hạ tầng..., đồng thời tham gia thúc đẩy quá trình công nghiệp hoá nhờ thay thế nhập khẩu (thập niên 50), cải cách kinh tế theo

¹ Năm 1974, Ủy ban Kinh tế khu vực Châu Á và Viễn Đông được LHQ đổi tên thành Ủy ban Kinh tế-Xã hội khu vực Châu Á-Thái Bình Dương (ESCAP).

² Năm 1984, Ủy ban Kinh tế khu vực Mỹ Latinh được LHQ đổi tên thành Ủy ban Kinh tế khu vực Mỹ Latinh và Caribê (ECLAC).

³ Năm 1973, LHQ thành lập Ủy ban Kinh tế khu vực Tây Á (ECWA), sau đó đổi tên thành Ủy ban Kinh tế và Xã hội khu vực Tây Á (ESCWA) năm 1985.

hướng công nghiệp hoá (thập niên 60), hướng về xuất khẩu (thập niên 70), hỗ trợ giải quyết khủng hoảng nợ (thập niên 80) và phát triển kinh tế dựa trên công bằng xã hội (thập niên 90).

Xây dựng những nguyên tắc, định hướng cơ bản cho việc tiến hành các hoạt động hợp tác phát triển quốc tế.

Bước đột phá là vào tháng 12/1948, LHQ lần lượt thông qua Nghị quyết 198 (III) yêu cầu Hội đồng Kinh tế-Xã hội (ECOSOC) và các cơ quan chuyên môn LHQ “*quan tâm toàn diện và khẩn cấp tới tình hình phát triển kinh tế của các nước chậm phát triển*”; và Nghị quyết 200 (III) nhấn mạnh LHQ cần “*tăng cường hỗ trợ kỹ thuật cho các nước chậm phát triển, trên cơ sở tôn trọng chủ quyền, quyền tự chủ và đáp ứng nhu cầu của nước tiếp nhận, tránh mọi hình thức lợi dụng để can thiệp, gây sức ép về chính trị*”. Đây là những cơ sở pháp lý quan trọng để LHQ lần lượt thành lập Chương trình Hỗ trợ Kỹ thuật Mở rộng (EPTA, năm 1949) nhằm hỗ trợ tri thức, kinh nghiệm và tài chính cho các nước chậm phát triển nâng cao năng lực quản lý, cải cách thể chế, giáo dục-đào tạo, y tế...⁴; và Quỹ Đặc biệt về Phát triển Kinh tế (SUNFED, năm 1959)⁵ nhằm hỗ trợ các

nước đang phát triển sử dụng có hiệu quả các nguồn tài nguyên quốc gia và thu hút đầu tư nước ngoài, trong nước phục vụ phát triển kinh tế.

Tuy có ngân sách hạn chế và hoạt động còn dãn trải, chưa thực sự hiệu quả, song EPTA và SUNFED đã có đóng góp tích cực như: Triển khai mạng lưới văn phòng ở các nước đang phát triển, từ đó hình thành kênh đối thoại với Chính phủ và tập hợp, chia sẻ thông tin về những nhu cầu phát triển của nước sở tại; Hỗ trợ việc lập kế hoạch phát triển, tạo tiền đề phát huy năng lực tự chủ và quyền điều hành của quốc gia; Nâng cao năng lực giám sát, điều hành các dự án hỗ trợ kỹ thuật của LHQ và Chính phủ tiếp nhận. Sự ra đời và hoạt động của EPTA và SUNFED đã góp phần mang đến cách tiếp cận hài hòa hơn về vai trò của nguồn vốn và nhân tố con người đối với phát triển kinh tế, sau này đã trở thành yếu tố nền tảng của hợp tác phát triển quốc tế. Đến năm 1965, trước nhu cầu tăng cường hỗ trợ cho các nước đang phát triển mới giành được độc lập và kéo theo đó là yêu cầu kiện toàn, thống nhất các cơ quan về hợp tác phát triển, LHQ quyết định sáp nhập EPTA và SUNFED thành Chương trình Phát triển LHQ (UNDP), với tính chất là cơ quan đầu mối về hợp tác phát triển.

Tài trợ một số công trình nghiên cứu mang tính đột phá về tiến trình phát triển kinh tế; vai trò của Nhà nước đối với thị

⁴ Tính đến năm 1965, 109 quốc gia đã cam kết tài trợ cho EPTA với tổng ngân sách 456,6 triệu USD. EPTA triển khai gần 380 dự án ở 180 quốc gia và vùng lãnh thổ, với đội ngũ 32.000 chuyên gia.

⁵ Trong 5 năm hoạt động, SUNFED đã đào tạo cho 56.000 người qua 124 dự án; tiến hành 31 nghiên cứu ở các nước đang phát triển; thành lập hai viện nghiên cứu ứng dụng. SUNFED được phép tài trợ cho các nghiên cứu trị giá tới 1 triệu USD, trong khi chi phí

binh quân của các dự án do EPTA tài trợ chỉ vào khoảng 50.000 USD.

trường; thương mại và phát triển kinh tế; công nghiệp hóa, nông nghiệp và tăng trưởng cân bằng; tiết kiệm trong nước và nguồn vốn nước ngoài...

Những nghiên cứu này đã góp phần thay đổi tư duy về phát triển và đưa kinh tế phát triển trở thành một ngành nghiên cứu độc lập. Trong số này phải kể đến các công trình: “*Công nghiệp hóa những khu vực lạc hậu*” của K. Mandelbaum (năm 1945); “*Tác động của giá xuất khẩu và giá nhập khẩu đối với các nước chậm phát triển*” của Hans Singer (1949); “*Sự phát triển kinh tế của Mỹ Latinh và các vấn đề chính của nó*” (1950), “*Khảo sát kinh tế Mỹ Latinh*” (1951) của R. Prebisch; “*Các biện pháp phát triển kinh tế của các nước chậm phát triển*” (1951) của Theodore W. Schultz, W. Arthur Lewis, A. Baltra Cortez, D. R. Gadgil và G. Hakim...

Bước đầu hình thành hệ thống các tổ chức, cơ quan và hệ thống các công ước, điều ước quốc tế trong lĩnh vực nhân quyền, nhân đạo và luật pháp, góp phần tạo dựng môi trường pháp lý thuận lợi cho phát triển.

Trước những hậu quả tàn khốc về nhân đạo và nhân quyền của Chiến tranh thế giới thứ Hai, việc hàng triệu người phải rời bỏ quê hương, mất chỗ ở và những phát hiện kinh hoàng về nạn diệt chủng người Do Thái, LHQ đã thành lập hàng loạt cơ chế về nhân quyền, nhân đạo và luật pháp quốc tế như: Cơ quan Cứu trợ và Tái ổn định của LHQ (1943), Ủy ban Điều tra của LHQ về Tội phạm Chiến tranh (1942), Ủy ban LHQ

về Quyền con người (1946), Tổ chức Người tị nạn Quốc tế (1947), và Văn phòng Cao ủy LHQ về Người tị nạn (1949). Nhiều nghị quyết, công ước quan trọng đã được thông qua như Công ước về Ngăn ngừa và Trừng trị tội diệt chủng (1948), Tuyên bố toàn cầu về Quyền con người (1948), Công ước liên quan tới Quy chế của người tị nạn (1950), Công ước về Quyền chính trị của phụ nữ (1952).

Bên cạnh đó, do sự đối kháng về ý thức hệ và khác biệt về nhu cầu phát triển kinh tế của các nước phát triển và đang phát triển, vai trò và hoạt động của LHQ trong thời kỳ này gặp những hạn chế nhất định, cụ thể là: *Thứ nhất*, ngân sách dành cho hoạt động phát triển còn eo hẹp và dàn trải, chưa đáp ứng được nguyện vọng của các nước đang phát triển về việc LHQ có thể cung cấp nguồn viện trợ phát triển một cách linh hoạt, thuận lợi và ở quy mô lớn. Hai cơ chế chịu trách nhiệm về hợp tác kỹ thuật với các nước đang phát triển là EPTA và SUNFED có ngân sách không quá 100 triệu USD/năm, trong khi riêng Mỹ, Anh lần lượt hỗ trợ 300 triệu USD và 350 triệu USD cho các nước đang phát triển trong năm 1954. *Thứ hai*, hiệu quả hoạt động của các tổ chức LHQ chuyên hỗ trợ phát triển kinh tế cho các nước thành viên như IMF, WB đều tương đối hạn chế⁶. IMF chỉ quan tâm tới các nước đang phát triển bắt đầu từ cuối những năm 60 trong khi WB chỉ

⁶ Năm 1953, WB chỉ cho vay 1,75 tỷ USD (trong đó 497 triệu USD cho công tác tái thiết), trong khi Kế hoạch Marshall chuyển giao 41,3 tỷ USD cho các nước châu Âu tái thiết sau chiến tranh.

giải ngân khoảng 100 triệu USD cho các nước nghèo vào năm 1950. *Thứ ba*, LHQ không tổ chức được nhiều hội nghị quốc tế lớn để thống nhất nhận thức, phối hợp chính sách giữa các quốc gia. Trong giai đoạn này chỉ có một số ít hội nghị quốc tế được tổ chức, nổi lên là Hội nghị LHQ về Địa vị của người tị nạn và người không quốc gia (2-25/7/1951), Hội nghị Dân số thế giới (31/8-10/9/1954), Hội nghị quốc tế về Sử dụng năng lượng quốc tế vì mục đích hoà bình (8-20/8/1955).

II. Giai đoạn 1960-cuối những năm 1980

Chiến tranh Lạnh có xu hướng tan băng và lắng dịu trong thời kỳ 1969-1979, với nhiều nỗ lực ngoại giao hòa giải như Hiệp ước Vácxava ký giữa Ba Lan và Tây Đức (tháng 12/1970), Hiệp ước Tứ cường Bốn bên tại Béclin giữa Mỹ, Anh, Pháp và Nga (tháng 9/1971), Hiệp ước Cơ bản ký giữa Đông và Tây Đức (tháng 12/1972). Tuy vậy, đối đầu giữa hai khối tư bản chủ nghĩa và xã hội chủ nghĩa lại gia tăng trong giai đoạn 1979-1985 với sự kiện Liên Xô đưa quân vào Ápganixtan năm 1979 và Sáng kiến Phòng thủ Chiến lược (SDI) của Rigan. Sự sụp đổ của hệ thống bản vị vàng và tỷ giá hối đoái cố định, cuộc khủng hoảng dầu hỏa 1971-1973, cuộc khủng hoảng nợ của các nước Mỹ Latinh những năm 80 đã đặt ra yêu cầu cấp thiết phải cải cách hệ thống tài chính-tiền tệ, đầu tư, thương mại quốc tế. Hệ thống kinh tế xã hội chủ nghĩa gồm các nền kinh tế theo mô hình tập trung, kế hoạch hoá

với vai trò tuyệt đối của nhà nước trong quá trình sản xuất và phân phối sản phẩm bắt đầu có dấu hiệu phân rã, đi vào khủng hoảng.

Trong giai đoạn này, sự phát triển mạnh mẽ của phong trào độc lập dân tộc, phong trào cộng sản và công nhân các nước đã làm thay đổi về chất cục diện thế giới và quan hệ chính trị, kinh tế quốc tế. Hệ thống thuộc địa của chủ nghĩa thực dân cũ về cơ bản bị xoá bỏ, hàng trăm nước vốn là thuộc địa cũ của các nước đế quốc giành được độc lập và trở thành những chủ thể mới trong quan hệ quốc tế⁷. Sự gia tăng mạnh mẽ số lượng các nước đang phát triển đã đóng góp đáng kể vào việc hoạch định, thực hiện các chính sách phát triển quốc tế. Cùng với quá trình phi thực dân hoá gia tăng và sự phát triển kinh tế mạnh mẽ của thế giới thứ ba, hàng loạt vấn đề quốc tế cấp thiết như nghèo đói, bùng nổ dân số, bệnh tật, thiên tai... trở nên ngày càng phức tạp.

Tại LHQ giai đoạn này, nổi lên một số xu hướng sau:

Thứ nhất, LHQ tiếp tục là diễn đàn quan trọng để các nước, các nhóm nước, đặc biệt là các nước đang phát triển phản ánh những nhu cầu thực tiễn và đề xuất giải pháp.

⁷ Thập kỷ 60 được coi là thời kỳ bùng nổ số lượng các nước đang phát triển giành được độc lập trong tiến trình phi thực dân hoá. Chỉ tính riêng tháng 9/1960, đã có 17 quốc gia giành độc lập và gia nhập LHQ, trong đó có 16 nước ở châu Phi. Số lượng thành viên LHQ tăng lên nhanh chóng từ 60 nước năm 1950 lên 100 nước năm 1960, 127 nước năm 1970, 153 nước năm 1980, 160 nước năm 1990 và 189 nước năm 2000.

Với sự đấu tranh quyết liệt của các nước đang phát triển và sự lớn mạnh của Phong trào Không liên kết (NAM) và Nhóm G77, những vấn đề sát sườn nhất với các nước thế giới thứ ba như phi thực dân hoá, quyền tự quyết dân tộc, phát triển kinh tế, viện trợ quốc tế, và chính sách thương mại công bằng chiếm vị trí chính yếu trong chương trình nghị sự của LHQ. Đỉnh cao của xu hướng này đã dẫn đến việc thành lập Hội nghị LHQ về Thương mại và Phát triển (UNCTAD) năm 1964 nhằm cải cách các chính sách của Hiệp định Chung về Thuế quan và Mậu dịch (GATT), với mục đích chính là: Thúc đẩy thương mại quốc tế và phát triển kinh tế của các nước đang phát triển; Tăng cường thương mại và hợp tác kinh tế giữa các nước có trình độ, thể chế phát triển kinh tế, xã hội khác nhau và giữa các nước đang phát triển; Thúc đẩy thiết lập một trật tự kinh tế quốc tế công bằng hơn. Với sự ra đời của UNCTAD, các nước đang phát triển có quyền tiếp cận thị trường các nước giàu có với mức thuế quan thấp hơn và được quyền áp thuế cao hơn đối với sản phẩm chế tạo nhập khẩu từ các nước giàu để bảo vệ các ngành công nghiệp nội địa non trẻ.

Thứ hai, LHQ trở thành nguồn cung cấp ý tưởng quan trọng, mang đến những hướng tiếp cận mới, toàn diện hơn về nhiều vấn đề phát triển, góp phần thay đổi tư duy về phát triển và tạo cơ sở lý luận phục vụ quá trình hoạch định chính sách ở phạm vi quốc tế và quốc gia.

Với các đóng góp chính sách và giải pháp của LHQ, các mục tiêu phát triển chuyển dần trọng tâm từ tăng trưởng kinh tế, tiết kiệm và đầu tư, thay đổi cơ cấu công-nông nghiệp sang tập trung trực tiếp vào việc đáp ứng các nhu cầu cơ bản của con người, tạo công ăn việc làm và xóa đói giảm nghèo. Phát triển cũng được nhìn nhận một cách tổng thể, đa chiều và cân bằng hơn, không chỉ bó hẹp ở các khía cạnh kinh tế như trước đây, mà mở rộng sang nhiều lĩnh vực xã hội như môi trường, y tế, giáo dục...

Trong những năm 60, LHQ khởi xướng những phân tích về xu hướng phát triển của kinh tế thế giới và tác động đối với phát triển; thu thập, đánh giá và phổ biến các dữ liệu thống kê về dân số, nhân chủng học, lương thực, giáo dục, sản xuất công nghiệp, thương mại quốc tế..., vốn rất cần thiết đối với công tác lập kế hoạch phát triển. Năm 1969, Tổng Thư ký LHQ đệ trình Đại Hội đồng LHQ báo cáo “*Các vấn đề của môi trường loài người*”, lần đầu tiên gióng lên hồi chuông cảnh báo về hàng loạt vấn đề môi trường bức xúc, đe dọa sự sinh tồn của loài người như suy thoái đất đai, suy giảm đa dạng sinh học, ô nhiễm môi trường, sự tuyệt chủng của nhiều loài động thực vật... Kể từ giữa những năm 70, LHQ tài trợ cho nhiều công trình, đề tài nghiên cứu về vai trò của phụ nữ và bình đẳng giới, giáo dục, khoa học công nghệ đối với phát triển, về bản chất, nội hàm của vấn đề phát triển con người. Từ năm 1984, LHQ quyết định cứ 5 năm một lần sẽ xuất bản một báo cáo toàn diện về vai

trò trung tâm, bình đẳng của phụ nữ đối với phát triển. Tháng 12/1986, LHQ thông qua Tuyên bố về quyền Phát triển, khẳng định “*quyền phát triển là quyền bất khả xâm phạm của con người, theo đó mọi người và tất cả các dân tộc đều có quyền tham gia, đóng góp và thụ hưởng sự phát triển của kinh tế, xã hội, văn hóa và chính trị*”. Với sự ra đời của Tuyên bố này, LHQ đã mang đến cách nhìn toàn diện về quyền phát triển như là một tổng thể hài hòa của các quyền chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, thay vì chỉ bó hẹp ở quyền kinh tế như giai đoạn trước đây.

Hàng loạt hội nghị quốc tế quan trọng, mang tính tiên phong đã được LHQ đăng cai tổ chức, như Hội nghị về Ứng dụng khoa học và kỹ thuật vì quyền lợi của các nước kém phát triển tại Gionevơ (Thụy Sĩ, 1963); Hội nghị về dân số tổ chức 10 năm 1 lần, bắt đầu tại Rô-ma, Italia (1964), sau đó lần lượt tại Bengrát (Nam Tư, 1964), Bucarét (Rumania, 1974); Hội nghị thế giới về Môi trường tại Stóckhôm (Thụy Điển, 1972); Hội nghị thế giới về Lương thực (Rô-ma, 1974); 04 Hội nghị thế giới về Phụ nữ (Mêhicô, 1975; Đan Mạch, 1980; Kênia, 1985; Trung Quốc, 1995); Hội nghị thế giới ba bên về Việc làm, Phân phối thu nhập và Tiến bộ xã hội tại Gionevơ (Thụy Sĩ, 1976)... Các hội nghị này đã thông qua các tuyên bố, chương trình hành động cụ thể góp phần thống nhất nhận thức của cộng đồng quốc tế về các vấn đề liên quan đến sự phát triển bền vững của thế giới, góp phần đưa tới sự ra đời của hàng loạt các quỹ, chương trình, tổ chức chuyên

môn LHQ như Chương trình Lương thực Thế giới (WFP, 1961), Chương trình Môi trường LHQ (UNEP, 1972), Tổ chức Sở hữu Trí tuệ Thế giới (WIPO, 1974), Tổ chức Du lịch Thế giới (WTO, 1975), Quỹ Phát triển LHQ về Phụ nữ (UNIFEM, 1976), Quỹ Phát triển Nông nghiệp Quốc tế (IFAD, 1977).

Thứ ba, LHQ thông qua và triển khai nhiều chính sách và chương trình, dự án cụ thể để thúc đẩy hợp tác phát triển quốc tế.

Năm 1974, LHQ thông qua Tuyên bố về việc Thành lập một Trật tự Kinh tế quốc tế mới (NIEO), với nội dung chính là cải cách hệ thống luật lệ thương mại toàn cầu và phân phối lợi ích công bằng hơn giữa các quốc gia, ưu tiên nhiều hơn tới quyền lợi các nước đang và chậm phát triển. LHQ cũng thông qua nhiều nghị quyết, báo cáo kêu gọi tăng hỗ trợ phát triển quốc tế lên khoảng 1% tổng thu nhập quốc dân của các nước phát triển; cắt giảm chi tiêu toàn cầu cho quân bị vũ trang để dành nguồn lực cho hỗ trợ phát triển.

Kể từ những năm 60, LHQ liên tiếp phát động 4 thập kỷ về phát triển nhằm thu hẹp khoảng cách giữa các nước phát triển và kém phát triển, đồng thời hỗ trợ tiến trình phát triển kinh tế-xã hội ở các nước đang phát triển. Từng thập kỷ phát triển đều có những mục tiêu, định hướng và giải pháp cụ thể nhằm hoàn thành các ưu tiên phát triển trên phạm vi thế giới: *Thập kỷ Phát triển thứ Nhất (1960-1969)* đề ra mục tiêu đạt mức tăng trưởng bình quân tối thiểu là 5%/năm ở

các nước đang phát triển vào cuối thập kỷ; Tập trung vào tiến trình công nghiệp hóa, lập kế hoạch phát triển nguồn nhân lực, giáo dục-đào tạo, khoa học công nghệ, viện trợ quốc tế⁸; Kêu gọi thiết lập và hoàn thiện các thể chế của LHQ về hợp tác phát triển. *Thập kỷ Phát triển thứ Hai (1970-1979)* đề ra mục tiêu phấn đấu tăng trưởng của các nước đang phát triển đạt ít nhất 6% cho 5 năm đầu thập kỷ và cao hơn cho 5 năm sau, tỷ lệ tiết kiệm tăng 0,5%, nhập khẩu tăng thấp hơn 7%, xuất khẩu tăng cao hơn 7%/năm; Cải cách một cách thực chất các lĩnh vực như việc làm, giáo dục, y tế, dinh dưỡng, nhà ở, quyền lợi của thanh niên, phụ nữ, trẻ em. *Thập kỷ Phát triển thứ Ba (1980-1989)* tập trung vào các nhân tố phát triển con người, với những mục tiêu cụ thể như phấn đấu phổ cập giáo dục tiểu học vào năm 2000; Tiêm chủng cho tất cả trẻ em để chống các bệnh truyền nhiễm chính; Hoàn thành cung cấp nước sạch và điều kiện vệ sinh tối thiểu ở mọi vùng thành thị, nông thôn trước năm 1990; Giảm tỷ lệ tử vong của trẻ em còn tối đa 50 ca/1.000 trẻ em vào năm 2000; Tạo công ăn việc làm cho mọi người vào năm 2000. *Thập kỷ Phát triển thứ Tư (1991-2000)* không ấn định các chỉ tiêu cụ thể như 3 thập kỷ trước, thay vào đó đề ra mục tiêu trọng tâm là đẩy nhanh tiến trình phát triển của các nước đang phát triển và tăng cường hợp tác quốc tế trên 6 lĩnh vực là: tăng trưởng kinh tế; phát triển bền vững;

cải cách hệ thống tài chính, thương mại quốc tế; ổn định kinh tế vĩ mô; thúc đẩy hợp tác phát triển; ưu tiên hỗ trợ các nước kém phát triển nhất.

Trong thời kỳ này, các cơ quan LHQ cũng triển khai trên diện rộng nhiều chương trình, dự án về phát triển như Chương trình Xóa nạn mù chữ và Phổ cập giáo dục tiểu học toàn cầu của UNESCO; Chiến lược Sức khỏe cho mọi người của WHO; Chiến lược Chống đói nghèo của FAO; Chương trình Việc làm thế giới của ILO...

Thứ tư, LHQ tư vấn nhiều chính sách, giải pháp để xử lý các vấn đề nội tại của các nước đang phát triển và điều chỉnh những quan tâm, ưu tiên theo hướng dành nhiều nguồn lực hơn cho các nước có thu nhập thấp.

Một số ví dụ có thể dẫn chứng là: Trong những năm 80, UNCTAD xây dựng Hệ thống Quản lý Nợ và Phân tích Tài chính nhằm hỗ trợ các nước đang phát triển, nhất là các nước nghèo mắc nợ chồng chất (HIPC) quản lý nợ nước ngoài một cách hiệu quả hơn. Năm 1981, UNCTAD tổ chức hội nghị quốc tế đầu tiên về vấn đề các nước chậm phát triển nhất (LDC), thông qua Chương trình Hành động toàn diện nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội ở 21 nước chậm phát triển nhất trên thế giới lúc bấy giờ. Năm 1984 và 1987, UNICEF lần lượt ấn hành các báo cáo về “Tình trạng của trẻ em trên thế giới” và “Điều chỉnh hướng về con người”, khuyến nghị định chế Bretton Woods cần lưu ý tác động tiêu cực của các biện pháp bình

⁸ Nghị quyết số 1710 (XVI) ngày 19/12/1961 của Đại Hội đồng LHQ lần đầu tiên kêu gọi viện trợ phát triển cho các nước đang phát triển đạt 1% tổng GNP của các nước phát triển càng sớm càng tốt. Từ thập niên 70 đến nay, tỷ lệ kêu gọi này là 0,7%.

ồn và điều chỉnh kinh tế vĩ mô đối với tăng trưởng, phân phối thu nhập, nạn nghèo đói và quyền lợi của trẻ em ở các nước đang phát triển. Kết thúc Thập niên của LHQ về Phụ nữ (năm 1985), 127 quốc gia đã xây dựng các thể chế ở quy mô khác nhau để nghiên cứu, thúc đẩy việc trao quyền và sự tham gia của phụ nữ trong các hoạt động phát triển. Năm 1989, Ủy ban Kinh tế khu vực Châu Âu (ECE) của LHQ ấn hành Báo cáo Thường niên về “*Khảo sát kinh tế châu Âu*”, trong đó khuyến nghị các nước Trung và Đông Âu cần tiến hành chuyển đổi một cách thận trọng, ưu tiên hoàn thiện các thể chế pháp lý và tài chính của kinh tế thị trường, thay vì nhanh chóng thả nổi giá cả, xóa bỏ trợ cấp, mở cửa mọi ngành kinh tế, tư nhân hóa như chủ thuyết Đồng thuận Washington được các nước phát triển cổ súy.

Thứ năm, LHQ đẩy mạnh pháp điển hóa và phát triển luật pháp quốc tế, đưa ra khuyến nghị định hướng cho các chủ đề của luật pháp quốc tế và xây dựng chuẩn mực cho các lĩnh vực chuyên môn khác nhau, trong đó có nhiều lĩnh vực liên quan đến phát triển như nhân quyền, môi trường.

Các văn kiện quan trọng phải kể đến là Công ước quốc tế về mọi hình thức phân biệt chủng tộc (1965), Công ước quốc tế về các quyền Dân sự và Chính trị và Nghị định thư bổ sung (1966), Công ước quốc tế về các quyền Kinh tế, Xã hội và Văn hoá (1966), Công ước về Xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử đối với phụ nữ (1979), Công ước

LHQ về luật Biển (1982), Công ước Viên về Bảo vệ tầng ôzôn (1985)...

Bên cạnh đó, hoạt động của LHQ trong giai đoạn này cũng có một số hạn chế nhất định. *Thứ nhất*, trong khi các chính sách, khuyến nghị của LHQ về lập kế hoạch phát triển, tích tụ vốn, công nghiệp hóa được đa số các nước nhất trí và triển khai, thì các khuyến nghị về xóa đói giảm nghèo, giải quyết việc làm lại ít phát huy tác dụng. Tuy một số vấn đề xã hội như sức khỏe của bà mẹ và trẻ em, dịch bệnh, giáo dục tiểu học được cải thiện song trên tổng thể, chất lượng cuộc sống ở nhiều nước đang phát triển bị xuống cấp trong thập niên 60, số người bị đói, suy dinh dưỡng, mất việc làm tăng cao. Khoảng cách giữa các nước phát triển và kém phát triển tiếp tục doãng rộng. *Thứ hai*, nhiều mục tiêu của các Thập kỷ Phát triển tỏ ra chưa khả thi và thực tế do chưa bao quát hết bối cảnh đối kháng giữa hệ thống tư bản chủ nghĩa và xã hội chủ nghĩa và trình độ phát triển khác nhau của các nước mới giành được độc lập, nhất là các nước châu Phi. Mục tiêu dành 1% GNP của các nước phát triển để viện trợ cho các đang phát triển là không khả thi. Để bảo vệ lợi ích riêng và duy trì sức ép chính trị, các nước phát triển không mặn mà ủng hộ tăng cường viện trợ phát triển quốc tế, tự do hóa thương mại, chuyển giao công nghệ và mở cửa thị trường cho các nước đang phát triển như LHQ khuyến nghị. *Thứ ba*, tiếng nói và tầm ảnh hưởng của LHQ trong các vấn đề cải cách, điều chỉnh thể chế kinh tế có phần thua sút

so với các định chế bị phương Tây thao túng như WB, IMF, nhất là trong “thập kỷ mất mát” của các nước đang phát triển (những năm 80).

III. Giai đoạn 1990 đến nay

Với sự chấm dứt của Chiến tranh Lạnh và thế đối đầu Đông-Tây, xu thế chủ đạo trên thế giới ngày nay là hòa bình, hợp tác và phát triển. Với trật tự toàn cầu mới đang hình thành, chủ nghĩa đa phương và xu thế dân chủ hóa đời sống quốc tế sẽ tiếp tục được củng cố cả về chiều rộng và chiều sâu. Cuộc chạy đua về khoa học-công nghệ để đi nhanh vào nền kinh tế tri thức đang tác động trực tiếp đến sự thay đổi của cục diện thế giới và hợp tác, đấu tranh giữa các quốc gia. Xu thế toàn cầu hóa kinh tế ngày càng đi vào chiều sâu và lan rộng sang lĩnh vực chính trị, an ninh và mọi mặt của đời sống con người, mang đến nhiều cơ hội song cũng hàm chứa không ít thách thức đối với sự vận hành của các thể chế toàn cầu và sự ổn định bền vững của mỗi quốc gia. Các vấn đề toàn cầu tiếp tục diễn biến phức tạp, ảnh hưởng ngày một sâu sắc đến sự sinh tồn và phát triển chung của cả nhân loại và đòi hỏi phối hợp ứng phó của tất cả các quốc gia. Trong thế giới toàn cầu hóa, các nước đang phát triển, các nước mới nổi ngày càng có điều kiện khẳng định vị trí và vị thế của mình trong tham gia giải quyết nhiều vấn đề toàn cầu.

Cùng với điều chỉnh chính sách của các nước, các tổ chức quốc tế, đặc biệt là LHQ, được giao nhiều nhiệm vụ quan trọng, thực chất hơn và qua đó có tiếng nói lớn hơn

trong đời sống toàn cầu. LHQ ngày càng nổi lên với tư cách là tổ chức đa phương trung tâm trong việc tăng cường hợp tác phát triển quốc tế và giải quyết các vấn đề toàn cầu⁹, thể hiện trên một số phương diện sau:

Tư duy và chính sách của LHQ đối với các vấn đề phát triển tiếp tục có những điều chỉnh cơ bản nhằm phù hợp hơn với tình hình thực tiễn và đáp ứng nhu cầu, quan tâm chung của các quốc gia thành viên.

Nổi bật nhất là quan điểm phát triển lấy con người làm nhân tố trung tâm; Quan điểm phát triển bền vững; Quan điểm coi trọng yếu tố nhân quyền và quản trị trong hoạch định các chính sách phát triển. Chương trình nghị sự của LHQ về phát triển ngày càng phổ quát, từ: Bảo vệ và thúc đẩy quyền lợi của phụ nữ; Hỗ trợ các nước có hoàn cảnh đặc biệt; Xây dựng thể chế và quản trị; Thương mại quốc tế; Kinh tế vĩ mô và tài chính; Dân số; Khoa học, công nghệ; Phát triển xã hội; tới Phát triển bền vững, năng lượng và vấn đề định cư của con người.

Để nhìn nhận tổng thể về quá trình điều chỉnh chính sách và hoạt động của LHQ, chúng ta có thể lấy ví dụ về ba lĩnh vực phát triển, có ảnh hưởng xã hội lớn là dân số,

⁹ Theo website của LHQ (<http://www.un.org/en/globalissues/>), đó là các vấn đề: Châu Phi; Tình trạng già hóa dân số; Nông nghiệp; AIDS; Năng lượng nguyên tử; Trẻ em; Biến đổi khí hậu; Phi thực dân hóa; Rà phá bom mìn; Dân chủ; Phát triển; Giải trừ quân bị; Môi trường; Gia đình; Lương thực; Quản trị; Sức khỏe; Nhân quyền; Nơi định cư của con người; Hỗ trợ nhân đạo; Luật pháp quốc tế; Đại dương/Luật biển; Hòa bình và an ninh; Người tàn tật; Dân số; Người tỵ nạn; Khủng bố; Chủ nghĩa tình nguyện; Nước; Phụ nữ.

lượng thực và sức khỏe. Trong những năm 50-80, tư duy và chính sách của LHQ đối với vấn đề dân số tập trung vào việc cảnh báo nguy cơ tăng dân số; phân tích quan hệ giữa dân số và phát triển; lồng ghép các yếu tố dân số vào kế hoạch kinh tế-xã hội của quốc gia. Kể từ những năm 90, LHQ chuyển mạnh sang tư vấn và hỗ trợ trên phạm vi toàn cầu những chính sách và hoạt động nhằm kế hoạch hóa gia đình, tăng cường bình đẳng giới, trao quyền cho phụ nữ, bảo vệ sức khỏe của bà mẹ và trẻ em.

Qua các Hội nghị quốc tế về Lương thực (năm 1974, 1996) và các nghiên cứu của FAO, WHO và UNICEF, chính sách của LHQ đối với vấn đề lương thực đã mở rộng từ cứu trợ lương thực thuần túy sang tuyên truyền ý nghĩa của an ninh lương thực và quyền lương thực; tư vấn chính sách cho các quốc gia giải quyết vấn đề lương thực, dinh dưỡng trong tổng thể quan hệ với sức khỏe, môi trường, giáo dục, thu nhập; phổ cập các kinh nghiệm về phòng chống suy dinh dưỡng, trong đó có việc sử dụng muối iốt và vitamin A.

Trong lĩnh vực sức khỏe, vào những năm 50, LHQ tập trung hỗ trợ kiểm dịch và cảnh báo bệnh dịch ở các quốc gia, khu vực. Kể từ những năm 60, LHQ điều chỉnh cơ bản cách tiếp cận và tập trung vào kiểm soát, phòng chống bệnh dịch trên phạm vi toàn cầu. Hiện nay, LHQ là tổ chức đi đầu trong 4 lĩnh vực chính là: Tuyên truyền sức khỏe với tính chất là quyền con người; Hỗ trợ các hoạt động toàn cầu nhằm xóa bỏ, giảm các bệnh

truyền nhiễm; Chăm sóc sức khỏe cộng đồng; Nghiên cứu, dự báo tình trạng bệnh dịch trên thế giới.

Hệ thống các tổ chức, cơ quan LHQ liên quan đến phát triển đã hoàn thiện một cách cơ bản về cơ cấu tổ chức, bộ máy, thể chế và đang triển khai hoạt động trên nhiều lĩnh vực phong phú, đa dạng.

Hệ thống này gồm:

- Các cơ quan hoạch định chính sách của Đại Hội đồng (Ủy ban 2 về kinh tế và tài chính; Ủy ban 3 về xã hội, nhân đạo và văn hóa; Hội đồng Nhân quyền; Ủy ban Xây dựng Hòa bình);

- Các ủy ban trực thuộc ECOSOC (các Ủy ban về phòng chống Ma túy; Dân số và Phát triển; Khoa học và Công nghệ vì Phát triển; Phát triển Xã hội; Địa vị Phụ nữ; Phát triển Bền vững; Chính sách Phát triển; Diễn đàn Rừng LHQ; Diễn đàn Thường trực về Người bản địa);

- Các Vụ của Ban Thư ký LHQ do một Phó Tổng Thư ký LHQ đứng đầu (Vụ về các Vấn đề Kinh tế và Xã hội-; Cơ quan Điều phối các Vấn đề Nhân đạo-OCHA; Cao ủy LHQ về Người tỵ nạn-OHCHR);

- Các văn phòng đại diện về một số vấn đề phát triển do Đại diện Đặc biệt hoặc Đặc phái viên của Tổng Thư ký LHQ đứng đầu (như các văn phòng về các nước kém phát triển nhất, các nước không có đảo và các nước đảo nhỏ đang phát triển; Trẻ em và xung đột vũ trang; Biến đổi khí hậu; Thực thi chiến lược quốc tế về giảm nhẹ thiên tai; Đồi

mới tài trợ cho phát triển; HIV/AIDS ở Châu Á-Thái Bình Dương...);

- 5 Ủy ban về Kinh tế và Xã hội tại khu vực châu Phi, châu Âu, Mỹ Latinh và Caribê, Châu Á-Thái Bình Dương, Tây Á;

- 30 quỹ, chương trình, tổ chức chuyên môn LHQ thuộc Nhóm Phát triển LHQ (UNDG);

- Các tổ chức thuộc hệ thống Bretton Woods (WB, IMF);

- 12 Phái bộ Chính trị và Phái bộ Xây dựng hòa bình của LHQ tại Ápganixtan, Xômalì, Gine Bítxao, Cộng hòa Trung Phi, Tây Phi, Irắc, Trung Đông, Burundi, Trung Á, Libăng, Xiêra Lêôn, Trung Phi;

- Các viện, trung tâm nghiên cứu của LHQ (Viện Nghiên cứu về Phát triển Xã hội-UNRISD; Viện Nghiên cứu và Đào tạo-UNITAR; Đại học LHQ-UNU).

Qua các giai đoạn lịch sử, vai trò và đóng góp của các cơ quan, tổ chức trên là rất đa dạng và tích cực trên một số phương diện nhất định. Các quỹ, chương trình LHQ là nguồn cung cấp vốn, tri thức, kinh nghiệm quản lý giúp các nước đang phát triển cải cách nền kinh tế thị trường, thúc đẩy tiến bộ xã hội. UNDP giúp tăng cường năng lực quốc gia trong các lĩnh vực xoá đói giảm nghèo, quản trị dân chủ, phòng ngừa và khắc phục thiên tai, năng lượng và môi trường, phòng chống HIV/AIDS, và thực hiện các Mục tiêu Thiên niên kỷ. UNICEF giúp bảo vệ và đáp ứng các nhu cầu về sự tồn tại và phát triển của trẻ em trên toàn thế giới, lồng

ghép với nhiều vấn đề như HIV/AIDS, giáo dục, bình đẳng giới, nước sạch và vệ sinh môi trường... UNFPA hoạt động tích cực để cải thiện sức khoẻ sinh sản, bảo vệ sức khoẻ bà mẹ, kế hoạch hoá gia đình, bình đẳng giới, hỗ trợ nhân đạo... UNHCR giúp đỡ hơn 50 triệu người ổn định cuộc sống trong hơn 5 thập kỷ qua và hiện có gần 6.700 nhân viên hoạt động tại 116 quốc gia để hỗ trợ 2,8 triệu người tỵ nạn và mất chỗ ở do xung đột. UNODC đi đầu trong các nỗ lực chống tội phạm xuyên quốc gia, khủng bố quốc tế và phòng chống ma túy...

Các tổ chức chuyên môn LHQ hỗ trợ các nước đang phát triển trên nhiều lĩnh vực chuyên môn, kỹ thuật theo các quy chuẩn quốc tế. ILO giúp thúc đẩy công bằng xã hội và bảo vệ các quyền lao động, quyền con người được cộng đồng quốc tế công nhận, thông qua hàng loạt lĩnh vực quan trọng như: đào tạo và tái đào tạo nghề; chính sách việc làm; quản lý lao động; luật lao động và quan hệ lao động; điều kiện làm việc; an sinh xã hội; số liệu lao động, an toàn và sức khoẻ nghề nghiệp. FAO phổ cập các kỹ thuật canh tác nông nghiệp tại nhiều nước đang phát triển từ những năm 60, tạo nên một cuộc cách mạng Xanh giúp các nước này nâng cao sản lượng và tự túc được lương thực. UNESCO thúc đẩy hợp tác quốc tế về văn hoá, giáo dục, khoa học kỹ thuật, khoa học xã hội, thông tin truyền thông, phát động Thập kỷ quốc tế Phát triển văn hoá (1988-1997), Thập kỷ quốc tế Văn hoá hoà bình và Không bạo lực vì trẻ em thế giới (2001-

2010). WHO khởi xướng chương trình “*Sức khỏe cho tất cả mọi người vào năm 2000*” từ năm 1977, giúp loại trừ bệnh đậu mùa và tăng cường tiêm chủng phòng các bệnh truyền nhiễm của trẻ em. WIPO quản lý 22 điều ước quốc tế về sở hữu trí tuệ, trong đó có 16 điều ước về sở hữu công nghiệp và 6 điều ước về quyền tác giả. IFAD tập trung vào xoá đói giảm nghèo, chống suy dinh dưỡng ở khu vực nông thôn; nâng cao năng suất và thu nhập, cải thiện chất lượng cuộc sống ở các nước đang phát triển. IAEA giúp tăng cường khai thác và sử dụng năng lượng hạt nhân và chất phóng xạ vì mục đích hoà bình trên các lĩnh vực y tế, nông nghiệp, thủy văn, công nghiệp... và hoạch định các tiêu chuẩn quốc tế về an toàn hạt nhân...

Quan hệ đối tác toàn cầu vì phát triển của LHQ tiếp tục được tăng cường cả về chiều rộng và chiều sâu.

Thông qua việc tổ chức các phiên thảo luận cấp cao của Đại Hội đồng, ECOSOC và các hội nghị quốc tế chuyên ngành hàng năm, LHQ thu hút sự tham gia và đóng góp ý kiến của hàng trăm chính phủ, hàng ngàn tổ chức quốc tế và tổ chức xã hội dân sự. Nhiều tuyên bố, chương trình hành động và nghị quyết của LHQ có cơ chế kiểm điểm và báo cáo định kỳ, góp phần nâng cao quá trình tương tác, phối hợp chính sách và hoạt động giữa LHQ và các quốc gia thành viên. Kể từ năm 1999, LHQ khởi xướng và triển khai Sáng kiến Global Compact nhằm tăng cường hợp tác giữa các doanh nghiệp, người lao động và chính phủ, đảm bảo các nguyên tắc

chung về nhân quyền, quyền của người lao động, môi trường và chống tham nhũng. Sáng kiến này đến nay đã có 6.700 doanh nghiệp và đại diện hơn 130 quốc gia tham gia. Hơn 70 tổ chức quốc tế, tổ chức liên chính phủ có quy chế quan sát viên tại Đại Hội đồng LHQ. Gần 3.600 tổ chức phi chính phủ (NGO) quốc tế có quy chế quan sát viên tại ECOSOC, hàng năm có thêm 400 NGO đăng ký quy chế này. Hơn 13.000 tổ chức xã hội dân sự quốc tế có quan hệ công tác với Ban Thư ký LHQ.

LHQ có nhiều sáng kiến tổ chức các hội nghị quốc tế lớn để phối hợp các nỗ lực toàn cầu trong giải quyết các vấn đề phát triển cấp thiết, qua đó khẳng định năng lực điều phối và khả năng quy tụ nguồn lực toàn cầu.

Các hội nghị quốc tế này có sự khác biệt về chất so với giai đoạn những năm 70 và 80 ở một số đặc điểm như: Lồng ghép chặt chẽ hơn giữa các chủ đề cụ thể như trẻ em, môi trường, nhân quyền, dân số, phát triển xã hội, bình đẳng giới, dinh dưỡng... với phát triển; Đề xuất những kế hoạch, chương trình hành động, mục tiêu và biện pháp cụ thể, cân đối hơn giữa các nhân tố kinh tế, xã hội và môi trường; Quy tụ đông đảo sự tham gia của các nguyên thủ, người đứng đầu các chính phủ, nhà nước, đại diện các tổ chức quốc tế, xã hội dân sự; Tác động ngày càng sâu rộng đến quá trình hoạch định chính sách của các quốc gia và định hướng nghiên cứu của giới học giả quốc tế.

Trong thập niên 90, LHQ tổ chức: Hội nghị thượng đỉnh Thế giới về Trẻ em năm 1990 tại Niu Oóc (Hoa Kỳ); Hội nghị về Môi trường và Phát triển (1992) tại Rio de Janeiro (Bra-xin); Hội nghị quốc tế về Dinh dưỡng (1992) tại Rôm (Ita-lia); Hội nghị thế giới về Nhân quyền (1993) tại Viên (Áo); Hội nghị quốc tế về Dân số và Phát triển (1994) tại Cairo (Ai Cập); Hội nghị toàn cầu về Sự phát triển Bền vững của các nước Đảo nhỏ đang phát triển (1994) tại Bridgetown (Hoa Kỳ); Hội nghị thượng đỉnh về Phát triển Xã hội (1995) tại Copenhagen (Đan Mạch); Hội nghị thế giới lần thứ tư về Phụ nữ (1995) tại Bắc Kinh (Trung Quốc); Hội nghị LHQ về Định cư của Con người (1996) tại Istanbul (Thổ Nhĩ Kỳ); Hội nghị thượng đỉnh Lương thực Thế giới (1996) tại Rôm (Italia)... Đặc biệt tháng 9/2000, lãnh đạo cấp cao của 189 quốc gia thành viên LHQ tham dự Hội nghị thượng đỉnh LHQ tại Niu Oóc (Hoa Kỳ) đã chính thức thông qua Tuyên bố Thiên niên kỷ, trong đó đề ra 8 Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDG) gồm: Xóa bỏ tình trạng nghèo cùng cực và thiếu đói (*MDG1*); Phổ cập giáo dục tiểu học (*MDG2*); Tăng cường bình đẳng giới và nâng cao vị thế cho phụ nữ (*MDG3*); Giảm tỉ lệ tử vong ở trẻ em (*MDG4*); Tăng cường sức khỏe bà mẹ (*MDG5*); Phòng chống HIV/AIDS, sốt rét và các dịch bệnh khác (*MDG6*); Đảm bảo bền vững về môi trường (*MDG7*); và Thiết lập quan hệ đối tác toàn cầu vì phát triển (*MDG8*). Những mục tiêu này được cụ thể hóa bằng 60 chỉ số đánh giá và được thực hiện ở cấp độ quốc gia, khu vực và trên

phạm vi toàn cầu, với thời hạn phấn đấu hoàn thành là năm 2015.

Kể từ đầu thế kỷ 21 đến nay, LHQ đã triệu tập 6 phiên họp đặc biệt về những chủ đề thu hút sự quan tâm của quốc tế như: Bình đẳng giới, Phát triển và Hòa bình (năm 2000), Phát triển xã hội (2000), Thực hiện kết quả Hội nghị LHQ về Nơi định cư của loài người (2001), Vấn đề HIV/AIDS (2001), Hội nghị Thượng đỉnh Thế giới về Trẻ em (2002), Kỷ niệm 60 năm xóa bỏ các trại tập trung của Đức quốc xã (2005). Bên lề các khóa họp của Đại Hội đồng, LHQ tổ chức nhiều phiên họp cấp cao nhằm huy động đồng thuận chính trị, nỗ lực tập thể của các quốc gia để giải quyết những thách thức toàn cầu. Có thể kể đến 2 cuộc họp cấp cao năm 2007 về Biến đổi khí hậu, về Triển khai kết quả Phiên họp đặc biệt về trẻ em; 07 cuộc họp năm 2008 về: Triển khai Chương trình Đối tác mới vì sự phát triển của châu Phi (NEPAD), Thực hiện Tuyên bố chính trị trong phòng chống HIV/AIDS, Nhận thức chung trong Cải cách Quản lý, các Mục tiêu MDG, Kiểm điểm giữa kỳ Chương trình Hành động Almaty, Văn hóa hòa bình, và Biến đổi khí hậu; 2 cuộc năm 2009 về ứng phó với tác động của cuộc khủng hoảng Lương thực và cuộc khủng hoảng Kinh tế, Tài chính quốc tế; 3 cuộc năm 2010 về: Làm sống động hóa công việc của Hội nghị Giải trừ Quân bị LHQ (CD) và thúc đẩy thương lượng đa phương giải trừ quân bị, Năm quốc tế Đa dạng Sinh học, Kiểm điểm việc thực hiện các Mục tiêu MDG; 3 cuộc năm 2011

về: Ngăn ngừa và kiểm soát các bệnh phi truyền nhiễm, Giải quyết tình trạng Hoang mạc hóa, Thoái hóa đất và Hạn hán trong bối cảnh phát triển bền vững và xóa đói giảm nghèo, Kỷ niệm 10 năm ngày thông qua Tuyên bố và Chương trình hành động Durban về chống Phân biệt chủng tộc.

LHQ đóng vai trò ngày càng nổi bật trong việc cung cấp các ý tưởng định hướng và các chỉ số, số liệu giúp đánh giá, giám sát tiến trình phát triển của thế giới và của các quốc gia.

Năm 1992 và 1995, LHQ lần lượt ấn hành các báo cáo “Chương trình nghị sự vì hòa bình” và “Chương trình nghị sự vì phát triển”, nhấn mạnh phát triển là trụ cột hoạt động chính của LHQ, bên cạnh 2 trụ cột khác là hòa bình, an ninh và nhân quyền, nhân đạo. Từ năm 1990, dựa trên học thuyết “năng lực hoạt động” của Amartya Sen, ấn phẩm Báo cáo Phát triển Con người (HDR) hàng năm của UNDP đã tập hợp, quảng bá các quan điểm quốc tế về phát triển, góp phần dẫn tới sự ra đời của các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ, hướng hệ thống phát triển tiếp cận gần hơn với nhu cầu của các nước tiếp nhận tài trợ, trên cơ sở lợi thế so sánh của từng tổ chức. Trên cơ sở báo cáo “*Tương lai chung của chúng ta*” (còn gọi là báo cáo Brundtland) do LHQ bảo trợ, Hội nghị Thượng đỉnh Trái đất về Môi trường và Phát triển tại Rio de Janeiro (Braxin) năm 1992 đã thông qua Chương trình Nghị sự 21 với 27 nguyên tắc về phát triển bền vững của thế giới. Từ khung chung của Chương trình

này, đến nay 113 nước trên thế giới, trong đó có Việt Nam đã xây dựng và đang thực hiện Chương trình Nghị sự 21 của nước mình. Trên cơ sở Công ước khung của LHQ về Biến đổi khí hậu (năm 1992), hơn 170 quốc gia đã ký Nghị định thư Kyoto vào năm 1995, theo đó các nước công nghiệp hóa có nhiệm vụ cắt giảm các phát thải của họ trong thời kỳ cam kết 2008-2012, thấp hơn 5% so với mức năm 1990.

Với hơn 45.000 báo cáo, chuyên đề, bản tin được ấn hành hàng năm, các cơ quan, tổ chức LHQ đã xây dựng một hệ thống các chỉ số, số liệu giúp đánh giá những tiến bộ, hạn chế trong thực hiện các mục tiêu, chính sách phát triển một cách tổng thể và trên từng lĩnh vực cụ thể. Các chỉ số, số liệu này đã và đang được sử dụng ngày một rộng rãi trong quá trình hoạch định và triển khai chính sách ở nhiều quốc gia như Chỉ số Phát triển Con người (HDI), Chỉ số Nghèo khổ của Con người (HPI), Chỉ số Phát triển liên quan đến Giới (GDI), Thước đo Vị thế Giới (GEM)...

LHQ tích cực hơn trong việc thúc đẩy tiến trình cải tổ hệ thống phát triển LHQ nhằm tăng cường hiệu quả hoạt động, dân chủ hóa, minh bạch, tiết kiệm chi phí.

Tháng 1/1997, Tổng Thư ký LHQ Kofi Annan quyết định sắp xếp lại các chương trình, quỹ trực thuộc và tổ chức chuyên môn thuộc LHQ thành 5 nhóm chính là: Hoà bình, an ninh và giải trừ quân bị; Kinh tế và xã hội; Hợp tác phát triển; Nhân đạo; Nhân quyền. Hội nghị Cấp cao LHQ tháng 9/2005 đề ra mục tiêu cải tổ “cả gói” LHQ trên 3

cụm vấn đề chính là: Vấn đề phát triển và thực hiện các Mục tiêu Thiên niên kỷ; Cải tổ bộ máy LHQ (Đại Hội đồng, Hội đồng Bảo an, ECOSOC...); Cải tổ Ban Thư ký và phương thức làm việc của LHQ. Năm 2007, LHQ thông qua “Sáng kiến Thống nhất Hành động” (Delivering as One) nhằm tăng cường tính gắn kết về quản lý, tổ chức, điều hành và triển khai hoạt động của các tổ chức LHQ đóng trên cùng địa bàn. 8 nước đang phát triển là Anbani, Cáp Ve, Môdambích, Pakixtan, Ruanda, Tandania, Urugoay và Việt Nam được lựa chọn thực hiện thí điểm Sáng kiến này với 5 cấu phần chính là: *Một kế hoạch chung, Một ngân sách chung, Một bộ quy chế chung về quản lý chương trình, Một Lãnh đạo chung và Một ngôi nhà chung*. Tháng 7/2010, LHQ thành lập Cơ quan LHQ về Bình đẳng giới và Nâng cao quyền lực cho Phụ nữ (gọi tắt là UN Women) trên cơ sở sáp nhập 4 cơ quan vì quyền lợi phụ nữ trước đây là Quỹ Phát triển Phụ nữ của LHQ (UNIFEM), Cao ủy Vì sự tiến bộ của Phụ nữ (DAW), Văn phòng Cố vấn đặc biệt các vấn đề về Giới (OSAGI) và Viện Nghiên cứu và Đào tạo Quốc tế Vì sự tiến bộ của Phụ nữ LHQ (UN-INSTRAW).

Năm 1997, LHQ quyết định thành lập Nhóm Phát triển LHQ (UNDG) với 4 thành viên trong Ủy ban Điều hành là UNDP, UNICEF, UNFPA và WFP. Hiện nay, UNDG có 32 thành viên và 5 quan sát viên là các quỹ, chương trình và tổ chức chuyên môn LHQ; có nhiệm vụ tăng cường sự phối hợp giữa các tổ chức thành viên trong quá

trình hoạch định chính sách và ra quyết định nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả điều phối hoạt động chuyên môn phục vụ phát triển ở các nước nhận tài trợ, hướng tới các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ. Ở cấp độ quốc gia, UNDG đã tích cực hỗ trợ các nước thành viên xây dựng và cập nhật Khuôn khổ Hỗ trợ Phát triển của LHQ (UNDAF) nhằm lập kế hoạch chiến lược và xây dựng chương trình phối hợp, góp phần xác định những ưu tiên trong hoạt động của LHQ ở cấp quốc gia trên cơ sở sự nhất trí của chính phủ sở tại, tạo điều kiện thuận lợi cho sự phối hợp với các đối tác phát triển ở quốc gia đó. Trên cơ sở UNDAF, các tổ chức thuộc hệ thống phát triển LHQ đang tiếp tục đổi mới hoạt động của mình tại nước sở tại theo hướng tiếp cận chương trình (thay vì theo dự án như trước đây), tăng cường nâng cao năng lực và chuyển giao kỹ năng quản lý cho chính quyền địa phương theo phương thức quốc gia điều hành (NEX), hài hòa hoá thủ tục điều phối và tiếp nhận viện trợ.

Bên cạnh đó, chính sách và hoạt động của LHQ trong giai đoạn này cũng bộc lộ những hạn chế, chưa đáp ứng được với những thay đổi và thách thức toàn cầu mới cũng như những biến chuyển về so sánh lực lượng bên trong LHQ. Đó là:

Sự phân hóa lợi ích giữa các nước thành viên.

Từ sau Chiến tranh Lạnh đến nay, lợi ích quốc gia dân tộc ngày càng được đề cao trong quan hệ quốc tế. Khoảng cách về lợi ích giữa các thành viên của LHQ ngày càng

lớn, thậm chí một số đang chuyển hóa thành mâu thuẫn, làm cho sự điều hòa lợi ích ngày càng khó khăn. Điều này đã dẫn đến những hạn chế của LHQ trong nhiều lĩnh vực phát triển như: Thúc đẩy vòng đàm phán Đôha vì thương mại và phát triển; Tháo gỡ các hàng rào bảo hộ và rào cản thương mại; Tác động để các nước phát triển giữ cam kết tài trợ phát triển ở mức 0,7% GNI; Thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các nước giàu nhất và nghèo nhất. Bên cạnh đó, cũng phải nhìn nhận một cách khách quan là LHQ phần nào bị “quá sức” do mức độ phức tạp ngày càng tăng của các nhiệm vụ phải giải quyết. Môi trường quốc tế hiện nay có sự đan xen giữa mỗi đe dọa an ninh truyền thống và phi truyền thống, phạm vi và sự liên quan của các mối đe dọa cũng ngày càng rộng và khó tách biệt. Những vấn đề toàn cầu, nhất là biến đổi khí hậu, an ninh năng lượng, an ninh nguồn nước, an ninh lương thực, tội phạm xuyên quốc gia..., diễn biến ngày càng gay gắt và đòi hỏi quyết tâm chính trị, nguồn lực và cam kết tài chính ở mức độ ngày càng cao để giải quyết.

Yêu cầu nâng cao vai trò và hoạt động trong bối cảnh nguồn lực còn hạn chế.

Nguồn tài trợ của các tổ chức phát triển LHQ còn hạn hẹp và đứng trước áp lực cạnh tranh của các nguồn lực cho phát triển từ các cơ chế đa phương, song phương khác, chẳng hạn: Dòng đầu tư tư nhân quốc tế (FDI, đầu tư gián tiếp, vay nợ thương mại); Nguồn tài trợ của các tổ chức phi chính phủ; Nguồn ODA của các nước thuộc Ủy ban Viện trợ

Phát triển (DAC). Nhìn lại lịch sử, vào năm 1970, các tổ chức phát triển LHQ đóng vai trò chủ chốt cung cấp nguồn ODA đa phương. Tuy nhiên, tới năm 1977-1978, nhóm Ngân hàng Thế giới (WB, IBRD, IFC) đã chiếm vị trí dẫn đầu, các ngân hàng thương mại khu vực tăng gấp đôi tỷ trọng trong tổng ODA đa phương. Cộng đồng Châu Âu từ chỗ chỉ chiếm 18% lượng ODA đa phương đầu những năm 80 thì đến cuối những năm 90, tỷ lệ đó là 40%¹⁰. Ngân sách của LHQ dành cho hợp tác phát triển quốc tế và hợp tác phát triển khu vực vào khoảng 970 triệu USD, chiếm hơn 1/5 tổng ngân sách của LHQ giai đoạn 2012-2013¹¹; nhưng chỉ bằng chưa đầy 1% ODA của Nhật Bản, 0,8% của Anh, 0,4% của Mỹ và 0,1% của các nước DAC vào năm 2011¹².

Vai trò của vấn đề phát triển trong LHQ nhiều lúc chưa được coi trọng đúng mức như đối với vấn đề hoà bình, an ninh hay nhân quyền - hai cột trụ khác trong hoạt động toàn cầu của LHQ.

Những cuộc chiến tranh, xung đột sắc tộc, tôn giáo nổ ra và kéo dài ở nhiều nơi trên thế giới từ đầu thập niên 90 tới nay đã khiến LHQ dồn nhiều tâm sức vào các nỗ lực văn hồi, duy trì hoà bình, an ninh quốc tế và bảo vệ quyền con người. Mặt khác, nhiều nước phát triển phương Tây tìm cách tăng

¹⁰ United Nations Development Programme, *Development Effectiveness Report 2003 - Partnership for Results*, tr.38.

¹¹ Nghị quyết số 66/248 ngày 24/2/2012 của Đại Hội đồng LHQ khóa 66.

¹² “Net ODA from DAC countries from 1950 to 2011”, www.oecd.org

cường lòng ghép các vấn đề dân chủ, nhân quyền, tôn giáo, sắc tộc, chuyển đổi thể chế... vào các hoạt động hỗ trợ phát triển của LHQ, qua đó áp đặt, can thiệp vào công việc nội bộ của các nước đang phát triển.

Khả năng và tầm ảnh hưởng của hệ thống phát triển LHQ đối với việc hoạch định chính sách phát triển toàn cầu có nguy cơ suy giảm.

Một số nguyên nhân chính là: Hạn chế ngân sách trong bối cảnh các nước phát triển phải cắt giảm tài trợ vì khó khăn của kinh tế thế giới; Các tổ chức chuyên môn LHQ chỉ tập trung vào một số lĩnh vực chuyên ngành, thiếu đi cách tiếp cận tổng thể và nhất quán về phát triển; Sự phối hợp chính sách, hoạt động giữa các tổ chức phát triển LHQ chưa thực sự hiệu quả, có nơi có lúc còn chồng chéo, dàn trải; Năng lực tiếp nhận và sử dụng hiệu quả nguồn tài trợ của các nước đang phát triển còn nhiều hạn chế.

Tiến trình cải tổ LHQ nói chung và hệ thống phát triển LHQ nói riêng chưa có nhiều tiến bộ đột phá, ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của các tổ chức phát triển LHQ.

Nhiều cơ quan LHQ vẫn đứng trước yêu cầu bức bách phải cải cách như ECOSOC, các định chế Bretton Woods (IMF, WB), trong khi một số tổ chức chuyên môn do lợi ích cục bộ nên không mặn mà với các sáng kiến thống nhất quản lý, ngân sách, tổ chức, hài hòa hóa và đơn giản hóa thủ tục viện trợ...

Kết luận

Trong những năm tiếp theo của thế kỷ 21, với bề dày kinh nghiệm và những lợi thế so sánh đã được xác lập qua hơn 6 thập niên hoạt động, LHQ có nhiều cơ hội để khẳng định vai trò điều phối trung tâm của mình trong các lĩnh vực phát triển quốc tế. Muốn vậy, vấn đề có ý nghĩa quyết định là LHQ cần tiếp tục duy trì sự quan tâm, đồng thuận và ưu tiên cao của cộng đồng quốc tế đối với các vấn đề phát triển, trong đó tập trung vào: Hoàn thành các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ vào năm 2015 và giai đoạn tiếp theo; Huy động các nguồn tài trợ cho phát triển, trong đó có việc vận động các nước phát triển đạt cam kết tài trợ phát triển ở mức 0,7% GNP; Tạo dựng môi trường kinh tế, thương mại, tài chính quốc tế bình đẳng và quan tâm thích đáng đến lợi ích của các nước đang phát triển; Thúc đẩy tiến trình thương lượng và hợp tác đa phương để giải quyết các thách thức toàn cầu như biến đổi khí hậu, an ninh năng lượng, an ninh lương thực, an ninh nguồn nước; Phát huy hợp tác Nam-Nam, hợp tác Bắc-Nam, hợp tác ba bên về phát triển.

Các quỹ, chương trình của LHQ cần chú trọng hỗ trợ nâng cao năng lực tự chủ của nước tiếp nhận trong quá trình thu hút và sử dụng viện trợ phát triển, tránh để xảy ra tình trạng phân bổ nguồn tài trợ phát triển một cách trùng lặp, dàn trải, thiếu hiệu quả. Các tổ chức chuyên môn LHQ cần đóng vai trò tích cực hơn nữa trong hỗ trợ hoạch định chiến lược, chính sách trên các lĩnh vực

chuyên ngành, kỹ thuật, giúp chuyển dịch cơ cấu, nâng cấp hạ tầng, năng lực thể chế và trình độ khoa học kỹ thuật, công nghệ ở các nước đang phát triển. Các sáng kiến, biện pháp cải tổ hoạt động của các tổ chức phát triển LHQ cần được tiếp tục thúc đẩy trên những lĩnh vực chính là tinh thần làm chủ, sự tuân thủ của hệ thống quốc gia, hài hòa hóa và tinh giản hóa, quản lý hiệu quả và trách nhiệm chung.

Mặt khác, LHQ cũng cần đấu tranh để giảm thiểu những khuynh hướng, hiện tượng tiêu cực trong lĩnh vực hợp tác phát triển quốc tế như việc lợi dụng viện trợ phát triển để áp đặt các tiêu chuẩn dân chủ, nhân quyền, chuyển đổi thể chế, gây sức ép chính trị và can thiệp vào chủ quyền, công việc nội bộ của các quốc gia. Chỉ có như vậy, LHQ mới thực sự dân chủ, minh bạch, công tâm, xứng đáng với sự kỳ vọng của các nước thành viên và cộng đồng quốc tế./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt:

1. Angus Maddison, *Kinh tế thế giới – Một thiên niên kỷ phát triển*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011.
2. Lê Hoài Trung (Chủ nhiệm đề tài), *Tăng cường vai trò và vị thế của Việt Nam tại Liên hợp quốc và Phong trào Không liên kết góp phần triển khai đường lối đối ngoại của Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI*, Đề tài khoa học cấp Bộ, Bộ Ngoại giao, Hà Nội, 2011.
3. Bùi Tất Thắng (Chủ biên), *Phát triển nhanh và bền vững nền kinh tế Việt Nam*

(thời kỳ 2011-2020), NXB Khoa học xã hội, Hà Nội, 2010.

4. Hà Huy Thành, Nguyễn Ngọc Khánh, *Phát triển bền vững- Từ quan niệm đến hành động*, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội, 2009.

5. Đinh Quý Độ (Chủ biên), *Vấn đề cải tổ Liên hợp quốc trong bối cảnh quốc tế mới hiện nay*, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội, 2007.

6. Lê Hoài Trung (Chủ nhiệm đề tài), *Hệ thống phát triển Liên hợp quốc và quan hệ với Việt Nam*, Đề tài khoa học cấp Bộ, Bộ Ngoại giao, Hà Nội, 2006.

7. Vụ Các Tổ chức Quốc tế (Bộ Ngoại giao), *Các tổ chức quốc tế và Việt Nam*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005.

Tiếng nước ngoài:

8. Ministry of Foreign Affairs and Trade of New Zealand, *United Nations Handbook 2011/12*, 2011.
9. R. Jolly, L. Emmerij and T. G. Weiss, *UN Ideas that Changed the World*, Indiana University Press, USA, 2009.
10. O. Stokke, *The UN and Development – From Aid to Cooperation*, Indiana University Press, USA, 2009.
11. R. Jolly, L. Emmerij, D. Ghai and F. Lapeyre, *UN Contributions to Development Thinking and Practice*, Indiana University Press, USA, 2004.
12. www.un.org
13. www.undg.org
14. www.reformtheun.org