

QUẢN LÝ TOÀN CẦU Ở THẾ KỶ XXI

COLIN I. BRADFORD JR^(*). *Global Governance for the 21st Century*// The Brookings Institution, October 24, 2005, 24p.

HÀ AN
lược thuật

Trong bài viết này, tác giả phân tích những thách thức mang tính toàn cầu đang đặt ra hiện nay trên thế giới và đề xuất nhiều cải cách nhằm lấp chỗ trống ở cấp cao nhất trong hệ thống quốc tế và giải quyết sự bất cập giữa những thách thức này với hệ thống thể chế quốc tế hiện hành

I. Thách thức chủ yếu: sự bất cập giữa các thể chế quốc tế và những thách thức mang tính toàn cầu

Thế giới đang đứng trước thách thức lớn của thế kỷ XXI là hệ thống cơ cấu tổ chức để giải quyết các vấn đề hiện nay không tương xứng với mục đích, quy mô và bản chất của chính các vấn đề đó.

Trong khi thế kỷ XX được coi là đỉnh điểm của lịch sử nhà nước-quốc gia lâu đời, trong đó cơ cấu tổ chức của các thể chế hoàn toàn có khả năng đối phó với các thách thức về tính hiện đại, thì những thách thức của thế kỷ XXI dường như đã vượt quá khả năng kiểm soát của cơ cấu thể chế quốc tế hiện nay. Tác giả đã chỉ ra bốn biểu hiện quan trọng nhất về tính không phù hợp của các thể chế này, là:

- Thứ nhất, Hội đồng Bảo an Liên Hợp Quốc với tư cách là một tổ chức được hình thành sau Đại chiến thế giới II năm 1945, đang phải đối mặt với cuộc khủng hoảng về tính lỗi thời. Đức và Nhật Bản, những nước có nền kinh tế lớn thứ hai và thứ ba trên thế giới, không là thành viên thường trực của Hội đồng Bảo an; hơn nữa, không một nước đang phát triển nào (trừ Trung Quốc) có chân trong tổ chức này.

- Thứ hai, các cuộc họp của WTO ở Seattle năm 1999 cho thấy yêu cầu ngày càng lớn đối với việc thay đổi tỉ lệ phiếu bầu trong các thể chế của hệ thống Bretton Woods (Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ quốc tế) nhằm phản ánh rõ

^(*) GS. thỉnh giảng, Viện Brookings

hơn những yêu cầu của thực tế hiện hành.

- Thứ ba, ẩn phía sau những vấn đề cải tổ là một thực tế ngày càng căng thẳng liên quan đến bản chất một cực của sức mạnh quân sự, kinh tế, chương trình và các phương tiện thông tin đại chúng của Mỹ trong việc chỉ đạo chính sách ngoại giao.

- Thứ tư, những thách thức toàn cầu trong thời đại ngày nay dường như có xu hướng mang tính liên kết hơn là cô lập. Chính điều này khiến thể chế quốc tế dựa trên “những cơ quan chuyên môn hóa” rơi vào trạng thái bất cập vì bản chất của các vấn đề liên kết tạm thời vượt quá khả năng chuyên môn của họ.

Tác giả khẳng định, bốn thách thức này tạo thành động cơ để cải tổ các thể chế quốc tế. Tuy nhiên, việc cải tổ trên cả bốn mặt bị hạn chế rất lớn bởi những vấn đề chính trị trong thực tế. Muốn phá vỡ sự bế tắc để tiến lên phía trước, trước hết phải đổi mới một số khái niệm, từ đó cơ cấu lại các cuộc thảo luận và khai sáng triển vọng đang có phần ảm đạm trong vấn đề cải tổ quản lý toàn cầu. Tiếp theo là phải nỗ lực để tạo ra hệ thống những tiêu chí tư duy về cải tổ nhằm thực hiện bằng được cải tổ, chứ không phải là lảng tránh nó. Có thể nói rằng, nếu như hệ thống thể chế hiện nay không thích hợp, không có nghĩa là không thể có hệ thống mới hoàn toàn thích hợp và hoạt động tốt trên tất cả các mặt. Thế giới vốn hỗn độn và không hoàn hảo cho nên bất cứ đề xuất cải tổ nào không thể kỳ vọng sẽ có đầy đủ những tiêu chuẩn lý tưởng để bảo đảm dân chủ, công bằng và hợp lý cho tất cả mọi người.

II. Một số khái niệm và tiêu chí trình bày các vấn đề và phương pháp

Chuyên môn hóa và Hợp nhất

Thế kỷ XXI có những thách thức mới khác hẳn với thế kỷ XX và dường như mang đặc trưng của một cấu trúc khác. Nếu ở thế kỷ XX đòi hỏi chuyên môn hóa trong tất cả các lĩnh vực để phát triển tri thức và những phương thức cần thiết giải quyết các thách thức, thì ở thế kỷ XXI lại yêu cầu phải hiểu được mối liên kết giữa các thách thức và giao diện giữa chúng với nhau, không đòi hỏi chuyên sâu vào một vấn đề để phát triển phương thức. Nếu thế kỷ XX dựa vào các chuyên gia, thì thế kỷ XXI dựa nhiều hơn vào những người tán thành việc khuyến khích tương tác giáo dục đến mọi thành viên trong xã hội, những người có khả năng nắm bắt mối quan hệ giữa lĩnh vực chuyên môn của mình với những lĩnh vực liên quan. Mối quan hệ giữa các thách thức, giữa các ngành kiến thức và các phương thức là những động cơ chính dẫn đến sự bất cập và không phù hợp về thể chế.

Sự khác biệt giữa các thể chế và quản lý

Theo tác giả, có sự khác biệt cơ bản giữa cơ cấu thể chế quốc tế và tiến trình quản lý toàn cầu. Trong cuộc tranh cãi về cải tổ toàn cầu, đó dường như là sự lẫn lộn giữa cải tổ trong việc sắp xếp các thể chế và cải cách quản lý, dường như chúng giống nhau khi trong thực tế chúng đều có liên quan tuy lại là những vấn đề riêng biệt. Sự phù hợp của mối quan hệ hiện nay giữa các thể chế quốc tế để đối phó với các vấn đề toàn cầu là một vấn đề riêng, khác biệt với các cơ chế và tiến trình quản lý toàn cầu. Nói

tóm lại, một bên là vấn đề về cơ cấu tổ chức; một bên là sự tương tác và tác động lẫn nhau.

Phân biệt giữa quyền đại diện hợp pháp và quyền hành pháp

Giữa hai vấn đề này luôn tồn tại sự căng thẳng và tác giả cho rằng, cần phải có thỏa hiệp. Thí dụ: Đại hội đồng Liên Hợp Quốc có thể đại diện cho quyền đại diện hợp pháp cao nhất trong tất cả các thể chế quốc tế vì nó dựa trên nguyên tắc một quốc gia - một phiếu bầu. Tuy nhiên, đó có phải là bộ máy tốt nhất hay không vẫn chưa được thể hiện rõ ràng. Ngược lại, cơ chế hội nghị thượng đỉnh G-7/8 có thể là diễn đàn hiệu quả để ra quyết định vì ở đó có một số nhỏ các nguyên thủ đại diện cho quyền hành pháp thực sự. Thế nhưng, quyền đại diện hợp pháp này ngày càng nảy sinh nhiều vấn đề vì G-7/8 là một nhóm nhỏ các quốc gia công nghiệp phương Tây chỉ chiếm ít hơn 15% dân số thế giới trong một thế giới phi phương Tây hóa và ít quốc gia công nghiệp hóa.

Hội nghị thượng đỉnh gồm các nhà lãnh đạo chính trị quốc gia có quyền lực và tính hợp pháp lớn hơn trong việc đưa ra quyết định so với các nhà lãnh đạo thay thế khác. Vấn đề quyết định mối quan hệ giữa các thể chế quốc tế chính là vấn đề quản lý toàn cầu mà các vị nguyên thủ quốc gia đều có trách nhiệm. Vai trò của Liên Hợp Quốc không phải là quản lý, mà là bảo đảm một diễn đàn cho các quyết định.

Tác giả đi đến kết luận, hiện vẫn chưa có nơi nào có đủ thẩm quyền và tính hợp pháp để bảo đảm hướng dẫn chiến lược tổng thể cho các hoạt động

liên thể chế cần thiết trong tương lai. Các quyết định về quan hệ liên thể chế về bản chất không phải để cho lãnh đạo các thể chế quyết định; các thể chế quốc tế chịu trách nhiệm giải trình các chính phủ quốc gia, do đó cần phải để các nguyên thủ quốc gia lãnh đạo và chịu trách nhiệm về các mối quan hệ liên thể chế. Ông cũng khẳng định, *khoảng trống ở cấp lãnh đạo cao nhất* hiện nay là lý do có sự bất cập giữa hệ thống thể chế quốc tế với những thách thức toàn cầu thế kỷ XXI.

III. Thời đại toàn cầu và những thách thức toàn cầu

Xem xét vai trò của người đứng đầu các quốc gia trong các hội nghị nhằm xác lập quyền ưu tiên giải quyết các vấn đề toàn cầu và mục tiêu cần đạt được trong *Tuyên ngôn Thiên niên kỷ và Mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ (MDG)*, tác giả khẳng định ý nghĩa quan trọng của Tuyên ngôn Thiên niên kỷ và MDG. Đó là, nếu như chúng được các nguyên thủ quốc gia ủy quyền, chúng sẽ xuất phát từ xã hội, không phải từ quyết định riêng của chính phủ, mà từ hàng nghìn tổ chức xã hội dân sự, hàng trăm nhà lãnh đạo khu vực tư nhân. Thực chất, chúng xuất phát từ xã hội, không phải chỉ gán cho xã hội, nên có *tính hợp pháp tiến trình* (process legitimacy) xuất phát từ các tiến trình tư vấn đối với mọi vấn đề quan hệ lẫn nhau. Hơn nữa, chúng đại diện cho sở nguyện rộng rãi của mọi người, cho nên Tuyên ngôn Thiên niên kỷ và MDG là hiện thân của *tính hợp pháp theo sở nguyện* (aspirational legitimacy). Xã hội toàn cầu trong thời đại toàn cầu chủ yếu vẫn được quản lý bởi các nhà lãnh đạo từ các quốc gia, không phải từ những thực thể xuyên

quốc gia.

Tuy nhiên, không phải là các mục tiêu toàn cầu từ xã hội toàn cầu này không gặp phải những thách thức trong thực hiện. Tháng 9/2005, Đại hội đồng Liên Hợp Quốc lần đầu tiên tập hợp các nguyên thủ quốc gia kể từ Đại hội đồng Thiên niên kỷ năm 2000 để xem xét lại tiến trình thực hiện Tuyên ngôn Thiên niên kỷ và MDG. Những báo cáo đầu tiên cho thấy tiến trình này gặp rất nhiều thách thức và phần lớn các nhà quan sát cho rằng, tốc độ hành động chưa phù hợp để thay đổi xu hướng của các thách thức.

Tác giả cho rằng, đó cũng chính là minh họa đơn giản về những yêu cầu cải tổ quản lý toàn cầu ở thế kỷ XXI. Chúng đòi hỏi phải phối hợp đồng đều giữa y tế - giáo dục - vấn đề giới và môi trường, cũng như thương mại, tài chính, vấn đề nợ và viện trợ. Nếu xét đến những tiêu chí, những căng thẳng và những cân nhắc ở trên, thì việc cải tổ các hội nghị thượng đỉnh dường như là hành lang hứa hẹn nhất để tạo ra một sự đột phá về chính trị có thể mang lại những hiệu ứng cấp số nhân đối với toàn bộ hệ thống quốc tế. Như vậy không phải là hạ thấp tầm quan trọng trong việc cải tổ Hội đồng bảo an Liên Hợp Quốc hay bất kỳ nỗ lực nào khác của thế giới nhằm củng cố hệ thống quốc tế, mà ngược lại, có thể bổ sung thêm nỗ lực cải tổ cho chúng và thực tế là tạo điều kiện, chứ không thay thế chúng.

IV. Cải tổ các hội nghị thượng đỉnh

Trước hết, theo tác giả, phải đánh giá đúng về cải tổ các hội nghị thượng

đỉnh để giải quyết các vấn đề bất cập giữa vấn đề toàn cầu với các thể chế và tiến trình toàn cầu, đồng thời tạo đà để cải tổ Liên Hợp Quốc và những tổ chức quốc tế khác. Nếu thực hiện đúng, có thể là chất xúc tác cho cải tổ toàn bộ hệ thống và động viên mọi nguồn lực để thực hiện mục tiêu. Đầu tiên là phải cải tổ các hội nghị thượng đỉnh và các cuộc họp các bộ trưởng tài chính G-7/8 thành các cuộc họp thượng đỉnh của G-20. Cùng với Australia, G-20 chiếm 64% dân số thế giới so với 14% của G-8. Điều này sẽ giúp giải quyết dứt điểm vấn đề tư cách thành viên.

Một số nhà quan sát cho rằng, có một cách có thể tạo ra tính đại diện lớn hơn theo ý tưởng G-20, đó là mở rộng cơ chế thượng đỉnh bằng cách *bổ sung một số thành viên hạt nhân mới* từ các khu vực. Phương pháp này gọi là *hình học biến thiên*. Chẳng hạn, 4 nước có thể được chấp nhận là thành viên mới trong nhóm thượng đỉnh gồm Trung Quốc, Ấn Độ, Brazil và Nam Phi. Sự hiện diện của họ sẽ mở rộng nhóm thượng đỉnh thành G-12.

Để bảo vệ tất cả các thành viên trong G-12, cần phải thiết lập các thủ tục ra quyết định. Phương pháp làm việc chung nhất có thể là giải quyết những bất đồng bằng thỏa hiệp và cố gắng đạt được sự nhất trí trong nhóm về chương trình nghị sự, các ưu tiên và các quyết sách hoặc khuyến nghị. ý tưởng về những thủ tục đề xuất này là để bảo đảm bảo vệ cho cả những thành viên hiện nay và tương lai, nhưng không cho phép một quốc gia đơn lẻ nào có quyền phủ quyết, như trong Hội đồng Bảo an Liên Hợp Quốc hiện nay.

Bên cạnh đó, tác giả cho rằng cần phải *phát triển tính đại diện* mà theo đó có hai cách để tăng cường cho quyền đại diện hợp pháp. Ở châu Âu đang có sự tranh cãi về việc giảm bớt quyền đại diện của châu Âu trong một số thể chế cụ thể, chỉ để lại một ghế đại diện cho Liên minh châu Âu, như trong Hội đồng quản trị của IMF, và vị trí đứng đầu của các cuộc họp thượng đỉnh cấp nhà nước. Nếu EU giữ một ghế trong các cuộc họp thượng đỉnh, thì có thể giảm nhóm thành viên của G-12 xuống còn 9 nước, 5 ghế của các nước công nghiệp và 4 ghế của các nước đang phát triển. Nhóm nước với quy mô nhỏ hơn này có thể nâng cao quyền hành pháp bằng cách loại bỏ ghế thừa và không tước bỏ quyền đại diện của bất kỳ quốc gia hay khu vực riêng nào.

Một ghế của EU, theo tác giả, có thể là thời điểm để mời một quốc gia Hồi giáo như Ai Cập giữ một ghế thành viên hạt nhân. Việc đưa một quốc gia Hồi giáo và một nước Trung Đông vào cơ chế thượng đỉnh dường như rất quan trọng và nên được thực hiện ngay. Nếu điều này chưa thực hiện ngay được, thì tốt hơn hãy kết nạp ngay Trung Quốc, Ấn Độ, Brazil và Nam Phi, những nước ít gây tranh cãi hơn và sau đó sẽ tiến tới kết nạp thêm một quốc gia Hồi giáo ở Trung Đông. Chẳng hạn, Ai cập được kết nạp đồng thời với việc EU chỉ còn lại một ghế, thì nhóm hạt nhân sẽ là G-10, với 5 nước công nghiệp và 5 nước đang phát triển. Các thể lệ bỏ phiếu như trên có thể vẫn bảo đảm bảo vệ cho tất cả. G-20 là một minh họa cho một nhóm quốc gia hiệu quả, trong đó 10 nước đang phát triển thực sự là con số lớn hơn so

với 9 thành viên là các nước công nghiệp (khi một thành viên trong nhóm G-7 là chủ tịch EU, đó là ghế thứ 20 khi chủ tịch EU không phải là một quốc gia thành viên của G-7).

Một cách phát triển tính đại diện nữa được tác giả đề cập là đề xuất của Kernal Dervis. Đó là tái xem xét vấn đề tính đại diện ở một thời điểm nhất định trong tương lai. Thí dụ, bây giờ có thể đồng ý rằng, khi một nhóm thượng đỉnh mới được hình thành, giả sử là năm 2020, thì vấn đề tư cách thành viên/tính đại diện có thể được xem xét lại để xem những khái niệm chính trị và dòng tư tưởng hiện tại có phù hợp không. Những ghế rõ ràng nhất có thể được xem xét là những ghế dành cho khu vực các nước đang phát triển ở châu Phi, Trung Đông và Mỹ Latin. Vì có thể mỗi khu vực chỉ có một ghế, nên điều đó cũng có thể xảy ra, nếu những khu vực này đòi một ghế cho khu vực và chọn được đại diện cho khu vực trong một giai đoạn, thí dụ 5 năm, để đưa ra xem xét và tái bầu cử cứ 5 năm một lần.

V. Tiến tới hành động có tính phối hợp hơn trong Chương trình nghị sự toàn cầu

Trong phần này, tác giả đã kết luận về một số động cơ then chốt buộc phải hành động để cải tổ các hội nghị thượng đỉnh như sau:

- Thứ nhất, trên đỉnh hệ thống quốc tế có một khoảng trống để thực hiện Chương trình nghị sự toàn cầu mới, bao gồm Tuyên ngôn Thiên niên kỷ và MDG, cùng những vấn đề khác. Khối G-7/8 thì quá hẹp trong cơ cấu quốc gia của nó. *Hiện nay chưa có cơ chế nào bảo đảm chỉ đạo về chiến lược cho hệ thống*

quốc tế với tính chất là một khối thống nhất từ trên cao.

- Thứ hai, đã có sự chuyển dịch lớn về trọng tâm giữa hai thế kỷ, từ chuyên môn hóa ở thế kỷ XX sang các mối liên kết giữa những thách thức toàn cầu ở thế kỷ XXI. Cần phải thực hiện nỗ lực liên ngành để đối phó với những thách thức đó theo cách thống nhất, không biệt lập. Sự chuyển dịch này biểu thị ở việc tổ chức cơ cấu các thể chế quốc tế, trong đó nhiều thể chế thực sự được coi là “cơ quan chuyên biệt hóa”. *Cách chủ yếu để điều chỉnh sự bất cập trong cơ cấu tổ chức của các thể chế quốc tế trước vô số những thách thức toàn cầu là giới lãnh đạo chính trị quốc gia phải tạo ra được sự chỉ đạo chiến lược đối với các mối quan hệ liên thể chế mới.* Việc đó đòi hỏi phải đối phó với các thách thức một cách thích hợp và thực hiện sự phối hợp giữa các lĩnh vực trong Tuyên ngôn Thiên niên kỷ và MDG liên ngành. Hơn nữa, chỉ có người đứng đầu Nhà nước mới có quyền giải quyết các chương trình liên ngành liên quan đến chương trình nghị sự liên bộ trong nước với tính chất là một đối tác cần thiết cho các chương trình nghị sự liên ngành cho các thể chế quốc tế.

- Thứ ba, chương trình nghị sự toàn cầu mới có tiềm năng bảo đảm một nền chính trị mới để giải trình dân chủ (democratic accountability) thông qua quan hệ giữa các mục tiêu toàn cầu với

những mục đích cụ thể và những chỉ số để giám sát và đánh giá các hệ thống bảo đảm sự công khai và trách nhiệm giải trình. *Sự gắn kết giữa giới lãnh đạo, quan điểm, các thể chế và kết quả đạt được có thể tăng cường trách nhiệm giải trình hợp pháp của hệ thống quốc tế.*

- Thứ tư, *cải tổ các hội nghị thượng đỉnh* có tiềm năng bảo đảm một hành lang linh hoạt và khả thi hơn đối với những thay đổi mang tính chuyển đổi trong quản lý toàn cầu hơn so với những lĩnh vực cải tổ khác có thể có.

Việc tạo ra những quyền lực mới, chương trình nghị sự mới cho quản lý toàn cầu và mở rộng tư cách thành viên của cơ chế thượng đỉnh là một cách để kết hợp *tính đại diện tăng cường* và *quyền hành pháp* trong cùng một bước chuyển động. Cải tổ các hội nghị thượng đỉnh có thể là nền tảng vững chắc nhất cho giới lãnh đạo cao nhất trong hệ thống quốc tế, sẽ mang lại những hiệu quả cao nhất do quy mô nhỏ, thể thức không chính thức và không mang bản chất quan chức, và những nguồn phong phú nhất của tính hợp pháp đại diện đều xuất phát từ sự luân phiên, phát triển và mở rộng tư cách thành viên. Bằng cách thực hiện được các mục tiêu của loài người ở thế kỷ XXI, các cuộc họp thượng đỉnh sẽ tìm được cách phản ánh được *tính hợp pháp sở nguyện* ẩn chứa trong chính các mục tiêu.