

NHU CẦU ĐIỀU CHỈNH LIÊN HIỆP QUỐC

Nguyễn Cao Quyền

Nền cai trị thế giới có thể được quan niệm giữa hai hình thái cực đoan: hình thái vô chính phủ (international anarchy) và hình thái chính quyền giống như một quốc gia dân chủ. Tuy nhiên một “chế độ cai trị thế giới” không được làm lẫn lộn với một “chính phủ thế giới”. Ý niệm “chính phủ” bao hàm ý niệm “liên bang”, mà ý niệm “liên bang” vào lúc này thì được coi như hơi vội vã vì thiếu tính hợp thời.

Những bước tiến của nền cai trị toàn cầu

Nền cai trị toàn cầu là một hình thức cai trị không có chính phủ. Hiện nay thế giới đang có 191 quốc gia độc lập. Những sắp xếp và thỏa thuận để đi đến sự hợp tác giữa các quốc gia thường xuất hiện dưới hình thức những tổ chức quốc tế (inter-governmental organizations, IGO). Sự gia tăng con số của những tổ chức đó giảm bớt tình trạng vô chính phủ của thế giới hiện nay. IGO, phát triển rất chậm chạp trước Thế Chiến I, đã sinh sôi nảy nở nhanh chóng trong thời kỳ 1945-1960. Gần đây con số IGO lại sút giảm vì có sự thay đổi chính trị của một số quốc gia tại Đông Âu.

Tại sao các tổ chức quốc tế lại cần thiết cho các quốc gia? Câu trả lời là: để giúp các quốc gia thực hiện các yêu cầu liên quan đến an ninh, an sinh xã hội và quản trị vùng. Tuy nhiên, cần phải để ý là mặc dầu các vấn đề này rất cần thiết và quan trọng, chúng vẫn phải nhường bước cho sự phát triển của hiện tượng kinh tế hóa toàn cầu. Trong hiện tượng kinh tế hóa toàn cầu, vấn đề giao thương giữa các quốc gia chiếm hàng ưu tiên cao nhất. Những định chế như IMF, IBRD, WTO, IFC, IDA, UNIDO ngày nay đã trở thành những tiếng gọi quen thuộc. Hiện tượng kết hợp vùng (regionalism) cũng không thể không đề cập đến. Trên mặt bằng thế giới hiện nay đã nổi lên ba vùng quan trọng: Liên Âu (EU), Liên Đoàn Ả Rập (Arab League) và Tổ Chức Đoàn Kết Phi Châu. Hiện tượng này nói lên nhu cầu và sự cần thiết của liên hệ chức năng (functional concerns) giữa một số quốc gia.

Bộ mặt thực của quyền lực thế giới hôm nay

LHQ là cơ quan quyền lực của thế giới được thành lập từ năm 1945 như mọi người đều biết. Một vài định chế khác cũng không phải là xa lạ, chẳng hạn như Quỹ Tiền Tệ Quốc Tế (IMF) và Ngân Hàng Thế Giới (World Bank). Hai tổ chức này chỉ là những định chế phụ thuộc vào LHQ, nhưng trên thực tế đã kiểm soát và điều hành những khoản tiền nhiều lần lớn hơn khoản tiền mà LHQ được quyền kiểm soát. Ngoài hai định chế nói trên còn có Nhóm G7. Nhóm này hoạt động độc lập với LHQ và gồm đại diện của 7 quốc gia dân chủ: Hoa Kỳ, Nhật Bản, Đức, Anh, Pháp, Gia Nã Đại và Ý. Họ họp riêng và chỉ bàn thảo với nhau về những vấn đề kinh tế và thương mại nằm trên đỉnh cao của lợi ích trong nhóm.

Trên thực tế nền cai trị của thế giới hôm nay không chỉ gồm những IGO mà còn gồm cả những INGO là những tổ chức phi chính phủ quốc tế. Hai tổ chức nổi tiếng và quen thuộc nhất thuộc loại này là Hội Ân xá Quốc Tế (Amnesty International) và Hội Hồng Thập Tự Quốc Tế (Red Cross). Tỷ số phát triển của các INGO vượt qua tỷ số phát triển của các IGO một cách nhanh chóng trong thời gian gần đây. Các INGO tuyển lựa nhân viên của họ trong đám công dân ngoài chính quyền của nhiều nước, nên họ đã mang hình thái của những xã hội dân sự quốc tế (international civil societies). Họ hoạt động theo những nguyên tắc được cả các vùng và thế giới công nhận.

Để tóm tắt có thể nói rằng: các tổ chức quốc tế hiện nay là những định chế chính thức của chế độ cai trị quốc tế. Những định chế đó ngồi trên đỉnh cao nhất của quyền lực thế giới, giữa các quốc gia, để điều hành công việc liên quan đến những lợi ích của họ trên ba phương diện: hợp tác an ninh, hợp tác chức năng và hợp tác vùng. Kỹ thuật, kinh tế, nhân đạo, môi trường là những lực thúc đẩy sự thành lập các mạng lưới của tổ chức LHQ, sau thời gian 1945, nhằm thỏa mãn những đòi hỏi của nhu cầu toàn cầu hóa. Vào lúc này những đòi hỏi đó có tính cách khẩn trương hơn bao giờ hết.

Ngoài những tổ chức mang tính chính thức (formal), cũng còn phải kể cả những tổ chức không chính thức (informal) chẳng hạn như Nhóm G7 và hệ thống dây đặc của các INGO, càng ngày càng đông và hoạt động rất hiệu quả. Sự xuất hiện của các INGO này đã hình thành mạng lưới xã hội dân sự toàn cầu.

Bộ máy cai trị thế giới hiện nay: Trong thời gian Chiến Tranh Lạnh nhiều khi bộ mặt thật của nền cai trị thế giới không xuất hiện trung thực vì tình hình chính trị luôn luôn căng thẳng. Giờ đây chúng ta có điều kiện tốt hơn để tìm hiểu thực trạng của nền cai trị thế giới hôm nay.

Nhiệm vụ chính trị của Liên Hiệp Quốc.

Nguồn gốc của Liên Hiệp Quốc là Hiến Chương Đại Tây Dương năm 1941. Khi Thế Chiến II sắp chấm dứt, Hiến Chương LHQ được ký kết ngày 25/6/1945, sáu tuần lễ trước khi Mỹ ném bom nguyên tử xuống Hiroshima và Nagasaki. Hiến chương này có hiệu lực thi hành vào tháng 10 năm 1945 và Đại Hội Đồng LHQ đầu tiên nhóm họp tại Luân Đôn vào năm 1946. Với những nét lịch sử này ta thấy gì ? Có ba điểm sau đây cần lưu ý: thứ nhất, LHQ đã được thành lập trước khi Hoa Kỳ ném bom nguyên tử xuống nước Nhật; thứ hai, LHQ đã được thành lập sau khi Thế Chiến II chấm dứt, với hy vọng là sự hợp tác giữa Hoa Kỳ và Liên Xô sẽ tiếp tục lâu dài; thứ ba, LHQ đã được thành lập trong khi hai thành viên của tổ chức là Anh và Pháp vẫn giữ các thuộc địa và ý muốn kéo dài quyền cai trị đế quốc.

LHQ được thành lập trên căn bản của chủ nghĩa Tự Do Quốc Tế (Liberal Internationalism) của Woodrow Wilson. Chủ nghĩa này chủ trương: các quốc gia dân chủ cần phải có những chính sách ngoại giao dân chủ. Điều 2 khoản 4 của Hiến Chương quy định rõ ràng: “Mọi thành viên LHQ đều phải tự chế trong việc sử dụng vũ lực đe dọa sự toàn vẹn lãnh thổ và nền độc lập của những thành viên khác”. Điểm đặc biệt cần chú trọng trong việc điều hành LHQ là nguyên tắc phủ quyết (veto) trong Hội Đồng Bảo An của năm cường quốc chính. Nguyên tắc này được đặt trên hai lý do chính yếu: thứ nhất là muốn bảo đảm cho bất cứ quyết định nào của LHQ cũng phải được cả năm cường quốc ưng thuận; thứ hai là để tránh chia rẽ trong nội bộ năm cường quốc có bom nguyên tử vào thời gian đầu của sinh hoạt LHQ.

Dưới tầm nhìn của thế giới ngày nay tất cả những điểm nói trên đã trở thành lỗi thời và cần điều chỉnh. Nói khác, LHQ cần được cải tổ sâu rộng để có thể hoàn tất chức năng được giao phó, trong một môi trường chính trị toàn cầu mà mọi việc đã không còn như trước nữa.

Các khối chính trị trong LHQ

LHQ hiện nay có 191 thành viên. Giữa các thành viên này hai loại “khối chính trị” đã được thành lập: khối địa dư (regional groups) và khối chính trị (caucuses). Các khối địa dư trong LHQ gồm có: khối Á Châu, khối Phi Châu, khối Ả Rập, khối Mỹ La Tinh, khối Tây Âu và khối Đông Âu. Canada và Austria thuộc khối WEOG (West European and Other Groups). Các khối chính trị gồm có: Nhóm G77 gồm 128 thành viên; Tổ Chức Hội Nghị Islam (Organization of The Islam Conference: OIC); Liên Đoàn Ả Rập, Liên Âu, Diễn Đàn Nam Thái Bình Dương, ASEAN, Hội Đồng Đối Tác Vùng Vịnh và Nhóm Bắc Phương (Nordic Groups). Điều cần lưu ý ở đây là các khối chính trị này không có tính riêng biệt tuyệt đối: Mã Lai Á vừa thuộc nhóm Á Châu, nhóm OIC và nhóm ASEAN, Đan Mạch vừa thuộc nhóm WEOG, Liên Âu và Nordic Groups.

Sự cai trị của LHQ về mặt kinh tế

Ngân Hàng Thế Giới và Quỹ Tiền Tệ Quốc Tế là những định chế được thiết lập bởi Hội Nghị Bretton Wood năm 1944. Những định chế này có trụ sở tại Washington DC và được kiểm soát bởi những thành viên giàu có, đóng góp nhiều cho vốn sinh hoạt của các định chế đó. Cách biểu quyết trong công việc điều hành thiếu dân chủ vẫn tiếp tục tồn tại cho đến ngày nay. Ngân Hàng Quốc Tế Về Trùng Tu Và Phát Triển (IBRD) có đôi chút thay đổi theo chiều hướng dân chủ nhưng chủ yếu vẫn là một ngân hàng cho vay để lấy lời chứ không phải là một định chế lập ra để giúp đỡ. Lợi tức của ngân hàng này năm 1993 là hơn một tỷ đô la. Năm 1967, trong Hội Nghị Về Mậu Dịch Và Phát Triển (UNTAD) khối G77 gồm 128 thành viên không giàu có của LHQ đã đưa ra ý niệm và kêu gọi sự thành lập một trật tự kinh tế mới (New International Economic Order: NIEO) nhưng chưa đạt kết quả cụ thể.

Về mặt kinh tế và chính trị Khối G7 hoàn toàn đứng ở phía đối lập với Khối 77. Khối G7 được thành lập năm 1975 tại Rambouillet (Pháp) trong một hội nghị gồm các thủ tướng và tổng trưởng tài chính của 7 quốc gia: Pháp, Ý, Đức, Nhật, Anh, Hoa Kỳ và Canada. Hàng năm họ họp hội nghị thượng đỉnh để bàn thảo về những vấn đề kinh tế của thế giới. Sau khi Chiến Tranh Lạnh chấm dứt, Liên Bang Nga đã được mời tham dự.

Năm 1993, phiên họp cuối cùng của GATT(General Agreement On Tariffs And Trade) tại Uruguay đã biến GATT thành WTO (World Trade Organization). WTO là định chế quốc tế đầu tiên có hiệu lực cưỡng chế.

Dân chủ và nền cai trị thế giới

Cho đến nay, LHQ và các IGO vẫn được hiểu là những diễn viên độc lập, những diễn đàn và những công cụ của các thế lực bá quyền trên bàn cờ quốc tế. Nếu xét về quy chế diễn viên độc lập (independent actor) thì phải thấy rằng đây là một sự thất bại vì cả LHQ lẫn IGO đều không có một lực lượng yểm trợ nào dưới quyền để thực hiện vai trò của mình. Tuy nhiên nếu xét về nhiệm vụ diễn đàn thì phải nói đây là một sự thành công. Từ hơn 60 năm qua các diễn đàn này đã tạo điều kiện cho nhiều tiến bộ. Không những chỉ tiến bộ về mặt nhân quyền mà còn về nhiều mặt khác mà nhân loại quan tâm. Các IGO đã đóng góp một phần không nhỏ vào việc xây dựng trật tự thế giới mới sau Thế Chiến II. Thành tích vẻ vang nhất là sự phi thực dân hóa của các thuộc địa Anh Pháp. Đồng thời, LHQ cũng là diễn đàn quốc tế chủ yếu, đề cao các nguyên tắc “quyền tự quyết”. Chính nhờ những thành tích này mà LHQ, từ con số 56, đã phát triển thành 191 thành viên.

Thành tích thứ hai là sự đóng góp về mặt phát triển toàn cầu. Các định chế IMF, IBRD, OPEC, G7 , không những đã khuyến khích, mà còn mang lại những giúp sức cụ thể vào tiến trình trùng tu và phát triển của nền kinh tế thế giới sau chiến tranh. Thứ ba, các diễn đàn nói trên cũng chính là những nơi phổ biến ý thức và bảo vệ những tài sản chung của nhân loại như: vùng cực Bắc Antartica, không gian và tài nguyên dưới lòng biển.

Về mặt phát triển toàn cầu, điểm quan trọng nhất cần phải để ý là vai trò của các NGO và INGO trong việc quản trị thế giới. Các NGO, ngày càng đông đảo, đã hợp thành một xã hội dân sự của nhân loại. Trong sinh hoạt của cộng đồng thế giới hôm nay, các NGO thường đi bước trước để chính quyền các nước noi theo. Trong môi trường chính trị sau Chiến Tranh Lạnh các NGO và INGO đã thực sự cởi mở và dân chủ hóa nền bang giao quốc tế. Hoạt động của các NGO được khuyến khích và yểm trợ trong hệ thống cai trị của LHQ đang tạo điều kiện cho hiện tượng toàn cầu hóa thành công. Tuy nhiên, mặc dầu đã đạt được những thành tựu nói trên, LHQ và các IGO vẫn bị coi như công cụ của một số cường quốc bá quyền để ăn trum thế giới. Trong hệ thống cai trị của LHQ hôm nay, người ta ghi nhận rằng tại nhiều bộ phận (nhất là tại các bộ phận tài chính: IMF, WORLD BANK), nguyên tắc bầu cử đa số vẫn không được tôn trọng. Thẩm quyền phủ quyết (veto) của năm thành viên Hội Đồng Bảo An được coi như đã quá kéo dài một cách không cần thiết. Hơn một tỷ sinh mạng vẫn còn phải sống dưới ách độc tài của nền chính trị Trung Hoa. Việc dân chủ hóa Phi Châu vẫn chưa hoàn tất và đàn áp đẫm máu vẫn tiếp tục xảy ra tại các nước Ả Rập (Lybia, Syria).

Cho nên vào lúc này mọi trường phái: cấp tiến (radicals), thực dụng (realists), thế giới chủ nghĩa (cosmopolitans), tự do (liberal- internationalists) đều có ý muốn chung là cải cách LHQ. Có điều là phải cải cách theo chiều hướng nào thì cuộc bàn thảo vẫn chưa được giải quyết dứt khoát.

Dân chủ hóa hệ thống cai trị của Liên Hiệp Quốc Hiện tại vẫn còn nhiều căng thẳng giữa chiều hướng “cải cách” và chiều hướng “dân chủ hóa”. Phe thực dụng (realists) chủ trương thay đổi thế nào để để quyền lợi của các cường quốc lớn và các nước chi tiền nhiều không bị thiệt thòi. Các phe cấp tiến (radicals), tự do (liberals), và thế giới chủ nghĩa (cosmopolitans) thì đòi hỏi phải cải cách nguyên tắc phủ quyết và thái độ của những cường quốc bá chủ.

Vấn đề cải cách (reform)

Vấn đề cải cách LHQ liên quan mật thiết với thực tế tài chính của hệ thống. Đây là vấn đề khó giải quyết nhất. Người ta còn nhớ trong cuộc Cách Mạng Hoa Kỳ năm 1776 đã có tiếng hô to “không đóng thuế nếu không được đại diện”. Ngày nay tại LHQ người ta lại được nghe một tiếng kêu trái ngược: “không được đại diện nếu không đóng thuế”. Nói khác, đa số nghèo túng trong LHQ, nếu muốn có tiếng nói mạnh hơn và sức can thiệp hữu hiệu hơn thì nhất thiết phải đóng góp nhiều hơn cho chi tiêu của tổ chức. Nghĩ cho cùng, đây đồng thời cũng là một khía cạnh quan trọng của vấn đề dân chủ hóa.

Đại Hội Đồng LHQ không áp dụng nguyên tắc phủ quyết (veto). Vì thế hiện tượng độc tài của đa số đã xuất hiện từ nhiều năm nay. Các nước toàn trị và dân chủ phi tự do còn sót lại, khai thác triệt để hiện tượng này. Và cũng chính vì thế mà Hoa Kỳ và các đồng minh bảo thủ tiếp tục dùng khả năng đóng góp tài chính để ngăn chặn cải cách.

Vấn đề dân chủ hóa (democratization)

Vấn đề dân chủ hóa là quan tâm và đòi hỏi thường xuyên của các thành viên cỡ trung bình không giàu không nghèo. Những thành viên này lâu nay vẫn đóng góp, hợp tác và hy sinh cho các nguyên tắc và đường lối của tổ chức. Họ gồm có các nước như: Canada, Norway, Sweden, Netherlands. Dưới ảnh hưởng và sự thúc đẩy của họ, một số điều chỉnh theo chiều hướng dân chủ hóa đã được thực hiện. Năm 1965, Hội Đồng Bảo An LHQ từ con số 12 đã tăng lên 15 thành viên. Việc Nhật Bản và Đức đã được bầu vào ghế thường trực trong Hội Đồng Bảo An là một bước tiến không thể phủ nhận. Một số nước khác như Ấn Độ, Brazil, Mexico, Nigeria cũng đang vận động để có một quy chế tương tự. Các thành viên cấp tiến (radicals) cũng đã dấy lên một phong trào mang tên CAMDUN (Campaign For A More Democratic United Nations) và đòi hỏi thành lập một Đại Hội Đồng NGO sinh hoạt song hành với Đại Hội Đồng LHQ. Nhóm thiên về Chủ Nghĩa Thế Giới (Cosmopolitans) đòi hỏi phải có một Đại Hội Đồng LHQ cực mạnh, nghĩa là có thể ban hành những quyết định có hiệu lực cưỡng bách đối với các quốc gia thành viên và có đầy đủ quyền lực để bắt buộc thi hành trong những trường hợp cần thiết.

*o*o*o*o*

Nhìn chung, những đề nghị cải tiến hay dân chủ hóa LHQ đã xuất hiện rất nhiều, nhưng không phải chỉ đến từ phía nội bộ mà còn đến cả từ phía ngoài. Nghĩa là đến từ phía các vụ cải tiến kỹ thuật (technological innovations), các công ty siêu quốc gia, think tanks của các nước thành viên và từ 6 tỷ người tiêu thụ. Những đề nghị cải cách hoặc dân chủ hóa để được chấp nhận nhất thường xuất phát từ phía những thành viên đóng góp tài chính nhiều nhất như Đức, Nhật và các thành viên trung cấp. Hoa Kỳ cũng dễ tương nhượng khi thấy gánh nặng tài chính của họ được thực sự chia sẻ bởi những thành viên khác. Nhận xét một cách thực tế ta thấy rằng tiến trình dân chủ hóa LHQ sẽ đạt được những bước tiến cụ thể hơn khi nào kinh tế của các quốc gia thành viên kém phát triển được cải thiện và gánh nặng chi tiêu của LHQ được chia sẻ đồng đều giữa mọi thành viên. /.

Tháng 9 năm 2012
Nguyễn Cao Quyền