



## CÁC CHỦ THỂ PHI QUỐC GIA VÀ THÁCH THỨC ĐỐI VỚI QUẢN TRỊ TOÀN CẦU

**Nguồn:** Charles W. Kegley, JR. & Gregory A. Raymond, *The Global Future: A Brief Introduction to World Politics* (Chapter 6), (Boston, MA: Wadsworth, 2010).

**Biên dịch:** Hồ Hải Yến | **Hiệu đính:** Lê Hồng Hiệp

### Cấu trúc chương

#### Các kiểu chủ thể phi quốc gia

#### Các tổ chức liên chính phủ toàn cầu

*Liên Hiệp Quốc*

*Các IGO toàn cầu nổi bật khác*

#### Các tổ chức liên chính phủ khu vực

*Liên minh Châu Âu*

*Các IGO khu vực khác*

#### Các tổ chức phi chính phủ

*Các phong trào dân tộc*

*Các phong trào tôn giáo*

*TRANH LUẬN: Các phong trào tôn giáo là nguyên nhân chiến tranh hay nguồn của sự hòa hợp xuyên quốc gia?*

*Các tập đoàn đa quốc gia và các ngân hàng xuyên quốc gia*

*Các nhóm vận động vấn đề và xã hội công dân toàn cầu*

#### Các chủ thể phi quốc gia và tương lai của thế giới

*ÁP DỤNG: Cách tiếp cận chủ thể hỗn hợp đối với ngoại giao toàn cầu*

*Có một sự tái phân bổ quyền lực mới đang diễn ra giữa các nhà nước, thị trường và xã hội dân sự, kết thúc sự tích lũy quyền lực đều đặn trong tay của các nhà nước kể từ Hòa ước Westphalia năm 1648*

Jessica T. Matthews

Chủ tịch Quỹ Carnegie vì Hòa bình Quốc tế

Vào tháng 7 năm 2006, các chiến binh du kích của phong trào Hồi giáo Hezbollah của Libăng đã phục kích một đội tuần tra người Israel dọc biên giới, giết một số binh sĩ và giữ 2 con tin. Khi những người Israel lần theo nhóm này nhưng nỗ lực giải cứu không thành, họ còn mất thêm một vài binh sĩ nữa. Việc bắt cóc một hạ sĩ Israel của nhóm Hamas, nhóm Hồi giáo chính yếu trong các vùng lãnh thổ của Palestine, đã thúc đẩy thủ tướng Israel Ehud ra lệnh tấn công dữ dội bằng pháo kích và không kích vào các đơn vị đồn trú nghi ngờ là của Hezbollah ở Beirut và miền Nam Libăng, vốn là hành động mà những cố vấn quân sự của ông đã từ lâu ủng hộ. Theo Bộ trưởng Quốc phòng Israel Amir Peretz, mục đích của việc này là làm cho Hezbollah bị “đánh bại một cách hoàn toàn sao cho không một người nào trong nhóm này không hối tiếc vì đã thực hiện hành động trên” (*Time*, 24/7/2006, trang 28).

Vì Israel phong tỏa Libăng và tấn công liên tục vào hạ tầng giao thông với mục đích cách ly binh lính Hezbollah, Hezbollah trả đũa bằng cách bắn một loạt tên lửa Katyusha vào Bắc Israel, làm tê liệt Haifa, thành phố lớn thứ 3 của nước này và cũng là một trong những hải cảng đông đúc nhất. “Nhà của chúng tôi không phải là những thứ duy nhất bị phá hủy”, lãnh đạo Hezbollah Sheikh Hassan Nasrallah tuyên bố. “Các người không biết là các người đang chống lại ai” (*Newsweek*, 24/7/2006, trang 24).

Hezbollah (hoặc “Đảng của chúa trời”) được thành lập vào năm 1982 sau khi Israel xâm lược Libăng để loại trừ Tổ chức Giải phóng Palestine (PLO), tổ chức vốn đã sử dụng Libăng làm căn cứ để quấy rối những khu định cư ở miền Bắc Israel với các vũ khí hạng nhẹ và súng cối. Là một tổ chức Hồi giáo cực đoan dòng Shiite có mối quan hệ mật thiết với Iran, các thành viên của Hezbollah đã được cho là phải chịu trách nhiệm đối với vụ tấn công bằng bom vào căn cứ thủy quân lục chiến Mỹ tại Beirut năm 1983, vụ cướp máy bay TWA 847 năm 1985 và nhiều vụ bắt cóc khác. Hoạt động trong một quốc gia - dân tộc yếu và ương ngạnh, Hezbollah gần như hoàn toàn tự do kiểm soát một số vùng của Libăng.

Trong những năm 1990, Hezbollah đã mở rộng vượt khỏi hình thái của một tổ chức bán quân sự đơn thuần, phát triển các chương trình phúc lợi xã hội rộng khắp, bao gồm việc vận hành các trường học và các trung tâm y tế ở một số vùng của người Shiite của Libăng. Tổ chức này cũng bắt đầu tham gia vào các cuộc bầu cử của người Libăng, giành được 14 ghế trong số 128 ghế quốc hội năm 2005. Mặc dù có những thay đổi như trên, Hezbollah vẫn tiếp tục xem Israel như một thực thể bất hợp pháp và thề gây áp lực để Israel thả tự do cho những người Libăng đang bị bắt giữ và rút lui khỏi vùng tranh chấp Shebaa.

Mối quan tâm hàng đầu của Israel về Hezbollah tập trung vào các kho vũ khí do Iran tài trợ ngày càng phát triển. Trong khi tên lửa Katyusha không được chính xác lắm và có tầm hoạt động từ 10 đến 20 dặm, thì người Israel lo rằng Iran đã cung cấp cho Hezbollah một lượng chưa biết các tên lửa tinh vi có thể nhắm vào tất cả mọi trung tâm dân cư Israel với đầu đạn có thể chứa các tác nhân hóa học hoặc sinh học. Mối lo ngại này càng tăng trong vài ngày và trở thành xung đột khi một tên lửa C-802 có radar dẫn đường phá hỏng một tàu chiến Israel ở ngoài khơi bờ biển Libăng. Sợ rằng Hezbollah cũng có thể sở hữu những tên lửa tầm xa Zelzal-2, Israel đã liên tục bắn phá Libăng bất chấp những lời kêu gọi ngừng bắn từ Tổng thư ký Liên Hiệp Quốc Kofi Annan. Tới lượt mình, Hezbollah duy trì tấn công liên tục chống lại miền bắc Israel. Thương vong dân sự hết sức đáng lo ngại của cả hai bên đã khiến Thủ tướng Libăng Fouad Siniora than vãn rằng đất nước ông đang bị xé tan ra từng mảnh.

Trong những tuần sau đó, có ba cách giải thích lý do tại sao Hezbollah bắt đầu các hoạt động thù địch được lưu truyền trong giới nhà báo, ngoại giao, và các nhà lãnh đạo thế giới. Lý giải đầu tiên tuyên bố rằng cuộc tấn công ngày 12 tháng 7 là một tính toán sai lầm: Hezbollah đã tiến hành các cuộc tấn công xuyên biên giới tương tự trong những năm gần đây mà không gây ra một phản ứng lớn nào từ Israel, vì vậy thủ lĩnh Hezbollah có lẽ nghĩ rằng có thể làm điều đó một lần nữa mà không bị trừng phạt. Giải thích thứ hai cho rằng đó là trò đánh lạc hướng: Iran, quốc gia đã đào tạo và cung cấp vũ khí cho Hezbollah, được cho là khuyến khích các cuộc tấn công để thu hút sự chú ý của quốc tế ra khỏi chương trình vũ khí hạt nhân vừa manh nha của mình. Cuối cùng, giải thích thứ ba đề xuất rằng vụ tấn công là một sự khiêu khích: Sau khi Israel chấm dứt chiếm đóng ở miền Nam Libăng vào năm 2000, Hezbollah đã củng cố khu vực và có được hàng ngàn tên lửa tầm ngắn và tầm trung. Với việc Hoa Kỳ sa lầy ở Iraq và Israel bận tâm với tình trạng bất ổn trong các vùng lãnh thổ Palestine, lãnh đạo của Hezbollah có thể kết luận rằng Israel dễ bị tổn thương; hành động táo bạo sẽ cho phép Hezbollah chứng minh sức mạnh quân sự của mình với thế giới Ả Rập khi giáng cho Israel một đòn tê liệt.

Mặc dù các nhà quan sát lâu năm của Trung Đông bất đồng về trọng lượng của từng giải thích nói trên, họ đồng tình rằng động lực chính trị của khu vực bao gồm không chỉ sự tương tác giữa các quốc gia - dân tộc. Bất kỳ phân tích nào tập trung vào Israel, Libăng, Iran, và các quốc gia khác mà bỏ qua Hezbollah, Hamas, PLO, và các chủ thể phi quốc gia khác đều thật đáng tiếc là sẽ không đầy đủ. Các thực thể phi quốc gia có nhiều dạng khác nhau, có thể từ các tổ chức liên chính phủ toàn cầu và khu vực (IGO) cho đến các tổ chức phi chính phủ dân tộc và tôn

giáo (NGO), đây là những chủ thể quan trọng cần phải được chú ý khi xem xét nền chính trị thế giới. Thật vậy, như cuộc xung đột Libăng đã chứng minh, không thể nói đến các vấn đề quan hệ quốc tế đương đại mà không dành sự chú ý cho những chủ thể như vậy. Do mức độ quan trọng của những chủ thể này, mục tiêu của chương này là mô tả các loại chủ thể phi quốc gia khác nhau và giải thích khi nào và làm thế nào họ sử dụng ảnh hưởng của họ.

## Các kiểu chủ thể phi quốc gia

Phần lớn lịch sử chính trị thế giới 350 năm qua là một biên niên sử của sự tương tác giữa các quốc gia chủ quyền có lãnh thổ. Tuy nhiên, ngày nay, các vấn đề thế giới cũng đang được hình thành bởi các tổ chức vượt khỏi biên giới quốc gia. Ngoài Liên Hiệp Quốc và các thực thể khu vực như Liên minh châu Âu, các vấn đề thế giới cũng đang bị ảnh hưởng bởi các nhóm người hợp nhất với nhau trên cơ sở dân tộc, tôn giáo chung hoặc các lý do khác. Đa dạng về quy mô và mục đích, các chủ thể phi quốc gia đã thúc đẩy những chương trình nghị sự của riêng mình và ngày càng phát huy ảnh hưởng quốc tế.

Có hai loại chủ thể phi quốc gia chính: các **tổ chức liên chính phủ (IGO)**,<sup>1</sup> với thành viên là các quốc gia và các **tổ chức phi chính phủ (NGO)**,<sup>2</sup> với thành viên là cá nhân riêng biệt hoặc các nhóm. Liên minh các Tổ chức Quốc tế (UIO), nơi duy trì và cập nhật toàn diện thông tin về các tổ chức, ghi nhận lại rằng số lượng của các tổ chức này tăng mạnh trong thế kỷ 19 bởi sự phát triển của thương mại quốc tế và thông tin liên lạc cùng với công nghiệp hóa. Vào năm 1909, đã có 37 IGO và 176 NGO. Vào năm 1960, đã có 154 IGO và 1.255 NGO, và đến năm 2007, những con số này đã tăng lên tương ứng thành 246 và 27.723 (xem Hình 6.1).

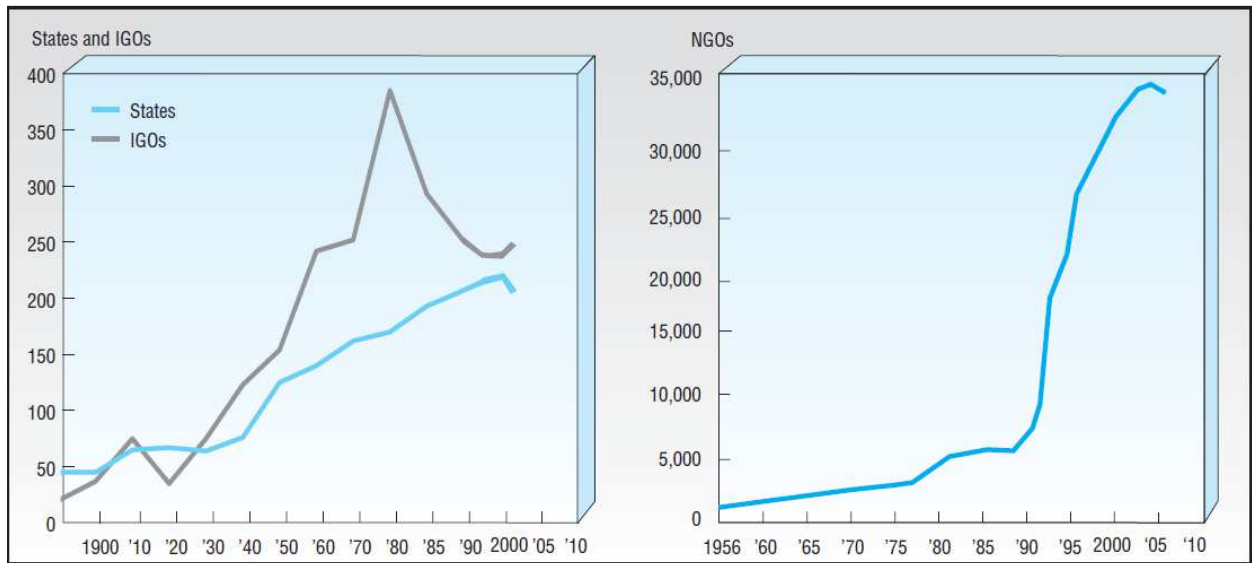
Các IGO được tạo ra bởi các quốc gia để giải quyết các vấn đề chung. Như được thể hiện trong Hình 6.1, chúng khác nhau về kích thước và mục đích. Ví dụ như Tổ chức Hiệp ước Bắc Đại Tây Dương (NATO) chủ yếu là một liên minh quân sự, trong khi những tổ chức khác, ví dụ như Tổ chức các quốc gia Châu Mỹ (OAS) lại thúc đẩy phát triển kinh tế. Hầu hết các IGO tập trung hoạt động vào các vấn đề

---

<sup>1</sup> Intergovernmental organizations: là những thể chế được tạo ra và tham dự bởi chính phủ các quốc gia, chính điều này làm cho tổ chức có quyền hạn đưa ra những quyết định mang tính tập thể để giải quyết các vấn đề cụ thể trong chương trình nghị sự toàn cầu

<sup>2</sup> Nongovernmental organizations: là những tổ chức xuyên quốc gia của tư nhân trong đó bao gồm các quỹ, các hiệp hội nhà nghề, các tập đoàn đa quốc gia hay các nhóm ở các quốc gia khác nhau cùng nhau hợp sức trong những mối quan tâm chung

kinh tế, xã hội chúng quan tâm đặc biệt, chẳng hạn như việc quản lý thương mại, hoặc quản lý giao thông vận tải.



Hình 6.1. Số lượng các quốc gia, NGO và IGO từ 1900

Số lượng các quốc gia độc lập tăng lên rất nhiều trong thế kỷ 20, đặc biệt là kể từ khi phong trào giải phóng thuộc địa bắt đầu sau Chiến tranh thế giới lần thứ hai. Số lượng các tổ chức liên chính phủ (IGO) và các tổ chức phi chính phủ (NGO) đã phát triển thậm chí còn nhanh hơn.

Nguồn: Số liệu về các quốc gia dựa trên dự án “Các yếu tố tương quan của chiến tranh” (COW) (<http://www.correlatesofwar.org>); IGO và NGO dựa trên *Year book of international organizations 2005/2006*, Tập 42, số 5 (2006, 33), và các số liệu trung bình thay đổi được lấy từ những tập trước.

Các tổ chức phi chính phủ cũng khác nhau rất nhiều. Chúng bao phủ hầu như mọi khía cạnh của hoạt động chính trị, xã hội và kinh tế, trong đó có khoa học, y tế, văn hóa, thần học, pháp luật, an ninh, quốc phòng. Vì là các tổ chức độc lập khỏi chính phủ, NGO liên kết mọi người từ các xã hội khác nhau trong mạng lưới xuyên quốc gia để vận động cho các chính sách cụ thể. Vì mục đích này, nhiều NGO tương tác một cách chính thức với các IGO. Hơn 1.000 NGO tích cực tham vấn với các cơ quan khác nhau của hệ thống Liên Hiệp Quốc, duy trì văn phòng tại hàng trăm thành phố và tổ chức hội nghị song song với các cuộc họp của IGO mà các quốc gia gửi đại diện đến tham dự. Quan hệ đối tác như vậy giữa các tổ chức NGO và IGO cho phép cả hai loại hình tổ chức này làm việc (và vận động hành lang) với nhau trong việc theo đuổi các chính sách và chương trình chung.

Bảng 6.1 Bảng phân loại đơn giản các IGO

Phạm vi lãnh thổ cho tư cách thành viên	Phạm vi mục đích	
	Nhiều mục đích	Một mục đích
Toàn cầu	UN - Liên Hiệp Quốc WTO – Tổ chức thương mại thế giới UNESCO – Tổ chức văn hóa, khoa học và giáo dục LHQ OIC - Tổ chức Hội nghị Hồi Giáo	WHO – Tổ chức y tế thế giới LHQ ILO – Tổ chức lao động thế giới IMF – Quỹ tiền tệ quốc tế Liên minh bưu chính thế giới
Liên khu vực, khu vực, vùng phụ	EU – Liên minh Châu Âu OSCE - Tổ chức an ninh và hợp tác Châu Âu OAS - Tổ chức các quốc gia Châu Mỹ OAU - Tổ chức Thống nhất Châu Phi LAS - Liên đoàn các quốc gia Ả Rập ASEAN - Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á	ESA – Cơ quan không gian Châu Âu NC – Nhóm hợp tác Bắc Âu NATO – Tổ chức hiệp ước Bắc Đại Tây Dương IOOC – Hội đồng dầu Ô-liu quốc tế INPCO – Tổ chức Cà Phê quốc tế Bắc Thái Bình Dương AGC – Hội đồng đậu phộng châu Phi

Trong chương này, chúng tôi sẽ bắt đầu phân tích về các chủ thể phi quốc gia bằng cách thảo luận một số IGO nổi bật và mang tính đại diện, bao gồm cả Liên Hiệp Quốc (LHQ) và Liên minh châu Âu (EU). Tiếp theo, chúng ta sẽ chuyển sự chú ý đến các tổ chức NGO, xem xét tác động của các nhóm dân tộc, phong trào tôn giáo, các tập đoàn đa quốc gia và các ngân hàng xuyên quốc gia, và các nhóm vận động cho các vấn đề. Cuối cùng, chúng tôi sẽ xem xét liệu hoạt động của các chủ thể phi chính phủ có đang làm xói mòn vị trí của các quốc gia dân tộc trong nền chính trị thế giới hay không.

## Các tổ chức liên chính phủ toàn cầu

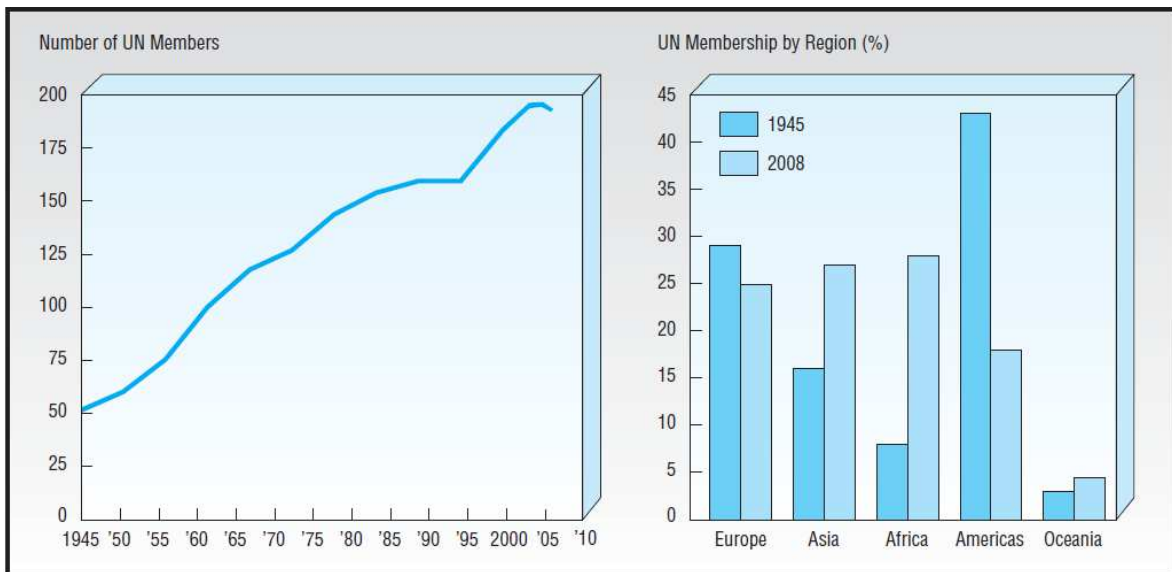
### *Liên Hiệp Quốc*

Liên Hiệp Quốc là một tổ chức toàn cầu nổi tiếng nhất. Điều làm cho tổ chức này khác với các IGO khác chính là mối quan hệ thành viên gần như toàn cầu của nó, bao gồm 192 quốc gia độc lập đến từ tất cả các khu vực của thế giới (xem Hình 6.2). Sự gia tăng thành viên của nó tăng trưởng một cách ngoạn mục, gần gấp bốn

lần kể từ khi 51 quốc gia gia nhập vào năm 1945, nhưng quá trình gia nhập ngay từ đầu đã bị chi phối bởi các xung đột chính trị, điều cho thấy mức độ mà tổ chức này phản ánh các mối quan hệ giữa 5 cường quốc định hình nên đường hướng của tổ chức thông qua quyền phủ quyết trong Hội đồng Bảo an của 5 quốc gia này.

**Mục đích và chương trình nghị sự.** Ngoài việc sở hữu khối thành viên gần như toàn cầu, Liên Hiệp Quốc cũng là một tổ chức đa mục đích. Như Điều 1 của Hiến chương Liên Hiệp Quốc khẳng định, mục tiêu của nó là:

- Duy trì hòa bình và an ninh quốc tế.
- Phát triển quan hệ hữu nghị giữa các quốc gia dựa trên sự tôn trọng các nguyên tắc về quyền bình đẳng và tự quyết của các dân tộc.



Hình 6.2 Sự thay đổi thành viên của Liên Hiệp Quốc trong giai đoạn 1945-2008.

Như số liệu bên trái cho thấy, số lượng thành viên của Liên Hiệp Quốc đã có những đợt bùng nổ tăng trưởng từ 51 quốc gia năm 1945 lên 192 quốc gia vào năm 2008 với việc tiếp nhận quốc gia mới độc lập Montenegro (nước có chủ quyền thứ 212 của thế giới). Trải qua gần sáu thập kỷ mở rộng, Liên Hiệp Quốc ngày càng bao trùm lên các quốc gia bán cầu Nam (xem hình bên phải). Sự thay đổi này đã ảnh hưởng đến các loại vấn đề Liên Hiệp Quốc phải đối mặt, mở rộng chương trình nghị sự toàn cầu từ những ưu tiên cho các nước lớn ở bán cầu Bắc sang việc có thêm những ưu tiên có tầm quan trọng cho sự phát triển của các quốc gia đang phát triển ở bán cầu Nam.

Nguồn: Liên Hiệp Quốc.

Đạt được hợp tác quốc tế trong việc giải quyết các vấn đề quốc tế theo đặc điểm kinh tế, xã hội, văn hóa, tính nhân đạo và trong việc thúc đẩy và khuyến khích sự tôn trọng nhân quyền và các quyền tự do cơ bản cho tất cả mọi người.

- Có chức năng như một trung tâm phối hợp hài hòa hoạt động của các quốc gia để đạt được những mục đích chung.

Hòa bình và an ninh được hiển hiện nổi bật trong tư duy của những người chịu trách nhiệm tạo ra Liên Hiệp Quốc vào cuối Chiến tranh thế giới lần thứ hai để thay thế Hội Quốc Liên. Tuy nhiên, tham vọng của các thành viên sáng lập Liên Hiệp Quốc về việc thiết lập bộ máy an ninh đã nhanh chóng bị cản trở bởi cuộc Chiến tranh Lạnh giữa Mỹ và Liên Xô. Mặc dù không thể tạo nên sự tiến bộ trong các vấn đề an ninh, việc hướng tới mục tiêu cải thiện chất lượng cuộc sống cho nhân loại đã đưa Liên Hiệp Quốc đến gần như mọi ngõ ngách trên thế giới.

Lịch sử của Liên Hiệp Quốc phản ánh thực tế là cả các nước giàu và các nước đang phát triển đã sử dụng thành công tổ chức này để thúc đẩy các mục tiêu chính sách đối ngoại của mình, và lịch sử này đã nuôi hy vọng trên toàn thế giới rằng Liên Hiệp Quốc có thể quản lý và phát triển một chương trình nghị sự luôn thay đổi của mình. Tuy nhiên, tham vọng dành cho Liên Hiệp Quốc có thể vượt quá các nguồn lực ít ỏi của nó. Kể từ khi Chiến tranh Lạnh kết thúc, tổ chức đã được yêu cầu giải quyết một tập hợp mở rộng các vấn đề toàn cầu, bao gồm cả AIDS, phát triển kinh tế, biến đổi khí hậu, tình trạng thiếu năng lượng, suy giảm nguồn cung cấp nước ngọt, vi phạm nhân quyền và tội phạm quốc tế có tổ chức. Để đáp ứng nhu cầu được đặt ra khi đó, Liên Hiệp Quốc đã phát triển một cơ cấu hành chính với các cơ quan không chỉ ở trụ sở Liên Hiệp Quốc ở New York mà còn tại các trung tâm lan rộng ra khắp thế giới (xem Bản đồ 6.1). Để đánh giá năng lực của Liên Hiệp Quốc trong việc gánh vác những gánh nặng lớn mà nó đã được yêu cầu thực hiện, chúng ta hãy xem xét cơ cấu mà nó được tổ chức.

**Cơ cấu tổ chức.** Hạn chế của Liên Hiệp Quốc có lẽ bắt nguồn từ cách nó được tổ chức cho các mục đích có phạm vi rộng lớn của nó. Theo Điều lệ, cơ cấu của Liên Hiệp Quốc có sáu cơ quan chính sau đây:

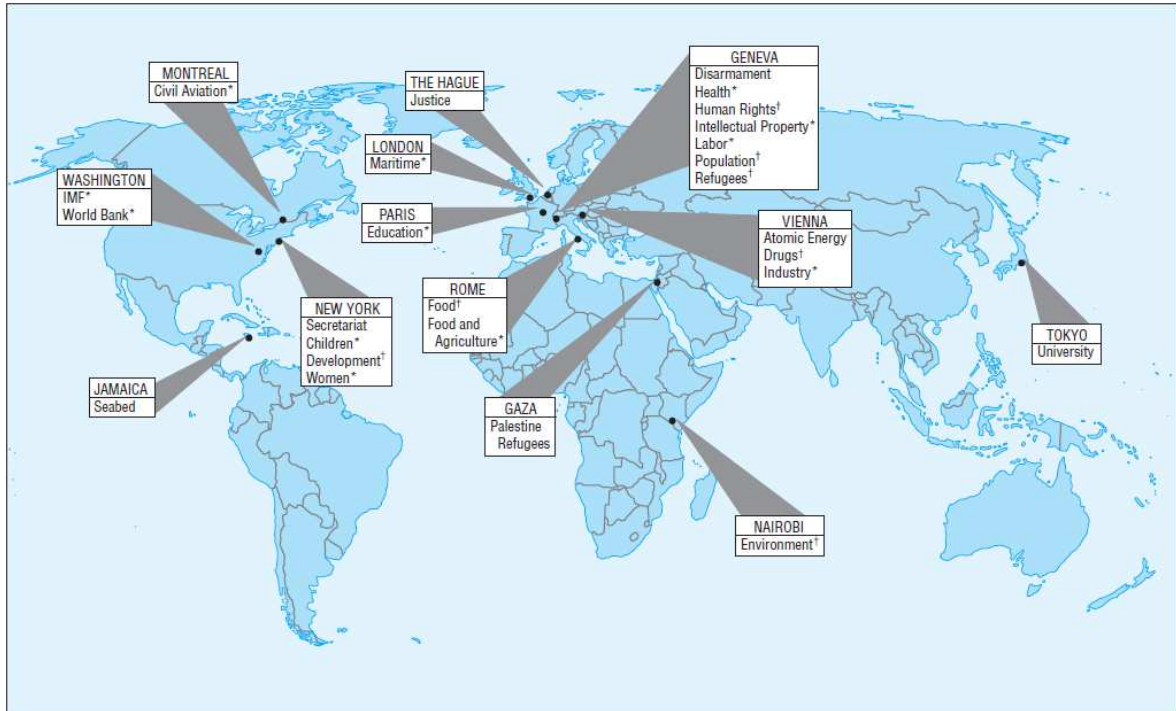
- *Đại hội đồng.* Được thành lập như là cơ quan thảo luận chính của Liên Hiệp Quốc, tất cả các thành viên được đại diện bằng nhau theo công thức một phiếu bầu/một quốc gia. Các quyết định được đưa ra theo đa số phiếu đơn giản, ngoại trừ cái gọi là “những vấn đề quan trọng”, yêu cầu phải được thông qua bởi 2/3 đa số phiếu bầu. Tuy nhiên, các nghị quyết nó thông qua lại chỉ là các khuyến nghị.
- *Hội đồng Bảo an.* Được Điều lệ giao trách nhiệm chính để đối phó với các mối đe dọa đối với hòa bình và an ninh quốc tế, Hội đồng Bảo an bao gồm năm thành viên thường trực (Mỹ, Anh, Pháp, Nga và Trung Quốc) có quyền phủ quyết các quyết định quan trọng, cùng với mười thành viên không thường trực do Đại hội đồng bầu với nhiệm kỳ hai năm.



- *Hội đồng Kinh tế Xã hội.* Chịu trách nhiệm điều phối các chương trình xã hội và kinh tế, các ủy ban chức năng, các cơ quan chuyên môn của Liên Hiệp Quốc, năm mươi bốn thành viên được bầu bởi Đại hội đồng cho nhiệm kỳ luân phiên ba năm. Cơ quan này đã hoạt động đặc biệt năng động để giải quyết các vấn đề phát triển kinh tế và các vấn đề nhân quyền.
- *Hội đồng Ủy trị.* Chịu trách nhiệm giám sát việc quản lý các vùng lãnh thổ đã chưa đạt được tự trị, Hội đồng Ủy trị ngừng hoạt động vào năm 1994, khi lãnh thổ ủy trị cuối cùng giành được độc lập.
- *Tòa án Công lý Quốc tế.* Cơ quan tư pháp chính của Liên Hiệp Quốc, Tòa án Công lý quốc tế bao gồm 15 thẩm phán độc lập được bầu với nhiệm kỳ chín năm bởi Đại hội đồng và Hội đồng Bảo an. Thẩm quyền của Tòa án chỉ liên quan đến vấn đề tranh chấp giữa các quốc gia, và quyền tài phán của Tòa được dựa trên sự đồng ý của các bên tranh chấp. Tòa án cũng có thể đưa ra ý kiến tư vấn không ràng buộc về vấn đề pháp lý cho Đại hội đồng, Hội đồng Bảo an, hoặc các cơ quan khác của Liên Hiệp Quốc.
- *Ban thư ký.* Dẫn đầu là Tổng thư ký (hiện nay là Ban Ki-moon của Hàn Quốc), Ban Thư ký bao gồm các công chức quốc tế thực hiện các chức năng hành chính và thư ký của Liên Hiệp Quốc. Số lượng nhân viên vào khoảng hơn 8.000 người thuộc ngân sách chính, và gần như tất cả mọi người đều làm việc bằng nguồn quỹ đặc biệt.

Những người sáng lập của Liên Hiệp Quốc mong muốn Hội đồng Bảo an trở thành cơ quan chính của tổ chức, bởi vì nó được thiết kế để duy trì hòa bình và thành viên thường trực của nó là các cường quốc đồng minh chiến thắng trong Chiến tranh Thế giới lần thứ hai. Tuy nhiên, với việc khơi mào Chiến tranh Lạnh, việc thường xuyên sử dụng quyền phủ quyết - ban đầu là Liên Xô và sau đó là Hoa Kỳ - đã ngăn chặn Hội đồng hoạt động trên nhiều vấn đề an ninh, kết quả là Đại hội đồng dần dần đảm nhận trách nhiệm lớn hơn.

Ngoài sáu cơ quan chính, hệ thống Liên Hiệp Quốc cũng có nhiều chương trình và quỹ khác nhau, các viện nghiên cứu và đào tạo, và các ủy ban chức năng và ủy ban khu vực (xem hình 6.3). Ngoài ra, nó còn được liên kết với một loạt các cơ quan chuyên môn độc lập có điều lệ ngân sách, và nhân viên riêng. Chúng bao gồm các Tổ chức Y tế Thế giới (WHO), Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO), Tổ chức Văn hóa, Giáo dục và Khoa học (UNESCO).



**BẢN ĐỒ 6.1** Trụ sở chính của Liên Hiệp Quốc và Mạng lưới toàn cầu

Liên Hiệp Quốc đã tìm cách, kể từ khi thành lập, giải quyết các vấn đề liên tục mở rộng trong chương trình nghị sự toàn cầu. Như thể hiện trên bản đồ này, Liên Hiệp Quốc đã lan rộng cánh tay hành chính của nó đến mọi nơi trên thế giới để thực hiện mục đích chính là dẫn đầu hợp tác quốc tế.

\* Cơ quan chuyên ngành.

† Các quỹ và chương trình.

*Nguồn: Sổ tay Liên Hiệp Quốc.*

Liên Hiệp Quốc đã thay đổi theo nhiều cách không được hình dung ra bởi những người sáng lập ra nó, phát triển thành một mạng lưới cực kỳ phức tạp chằng chéo các tổ chức, một số trong đó (như Quỹ Nhi đồng Liên Hiệp Quốc hoặc trường Đại học Liên Hiệp Quốc) hoàn thành nhiệm vụ của chúng thông qua các tổ chức NGO. Liên Hiệp Quốc cũng đang ngày càng dựa nhiều hơn vào các tổ chức phi chính phủ không thuộc thẩm quyền chính thức của nó. Sự hợp tác này làm mờ ranh giới giữa các chức năng chính phủ và phi chính phủ, nhưng sự hợp tác Liên Hiệp Quốc-NGO lại có lợi cho sứ mệnh của Liên Hiệp Quốc. Trong quá trình này, Liên Hiệp Quốc đã trở thành không phải chỉ là một tổ chức mà là một tập đoàn phân cấp với vô số hội đồng, cục, ban bộ, viện, ủy ban, trung tâm rải rác khắp thế giới, với mỗi hoạt động chuyên môn được quản lý từ các văn phòng tại các thành phố khác nhau.

Nhiều thay đổi của Liên Hiệp Quốc là để đáp ứng mỗi quan ngại mà các nước Phương Nam lên tiếng. Những quốc gia này nắm bắt lợi thế về số lượng ngày càng tăng của mình theo quy định một-quốc-gia/một-phiếu-bầu của Đại hội đồng Liên Hiệp Quốc để thúc đẩy Liên Hiệp Quốc theo những hướng mới. Ngày nay, một liên minh của 132 quốc gia Phương Nam bao gồm ba phần tư Liên Hiệp Quốc và được dẫn đầu bởi **Nhóm G-77**<sup>3</sup> vốn cố gắng lái các chương trình của Liên Hiệp Quốc tới các nhu cầu của các thành viên nghèo hơn trong nhóm.

Sự khác biệt của Bắc-Nam đối với các ưu tiên được thể hiện rõ ràng nhất trong cuộc tranh luận sôi nổi về ngân sách của Liên Hiệp Quốc. Tranh cãi này tập trung vào cách thức thành viên giải thích điều lệ của tổ chức, trong đó khẳng định rằng "Chi tiêu của Tổ chức nên được gánh vác bởi các thành viên theo phân bổ của Đại hội đồng."

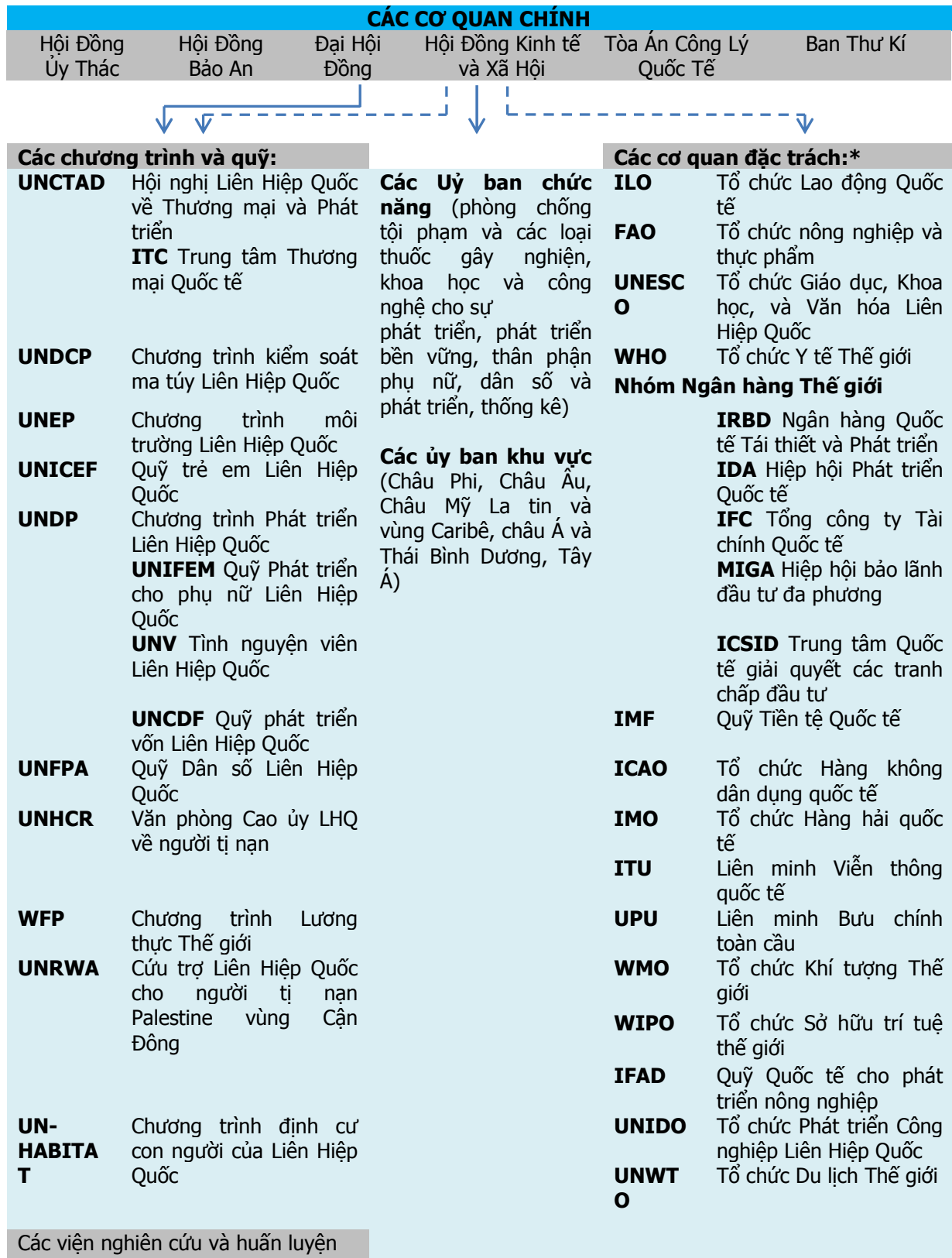
Ngân sách của Liên Hiệp Quốc bao gồm ba yếu tố riêng biệt: ngân sách cốt lõi, ngân sách gìn giữ hòa bình, và ngân sách cho các chương trình tự nguyện. Ngân sách cốt lõi là khoảng 1,9 tỉ USD mỗi năm, với tổng chi tiêu của tất cả các cơ quan của Liên Hiệp Quốc, các hoạt động gìn giữ hòa bình, và các chương trình và quỹ tổng cộng khoảng 15 tỷ USD.

Các quốc gia đóng góp cho các chương trình tự nguyện và một số các hoạt động gìn giữ hòa bình mà họ thấy phù hợp. Ngân sách và các hoạt động gìn giữ hòa bình cốt lõi khác đều là tùy vào thuộc vào sự đánh giá.

Cơ chế chính xác để xác định sự đánh giá là khá phức tạp, nhưng trong quá khứ, các đánh giá được phân bổ theo năng lực quốc gia trong việc chi trả. Mặc dù công thức này đang bị công kích ở nhiều quốc gia giàu có, nó vẫn có tầm chi phối. Vì vậy Hoa Kỳ, quốc gia có các nguồn tài nguyên lớn nhất, đóng góp 22 phần trăm cho ngân sách cốt lõi của Liên Hiệp Quốc (và cũng là quốc gia đóng góp chính cho các chương trình gìn giữ hòa bình và các chương trình tự nguyện của Liên Hiệp Quốc), trong khi quốc gia nghèo nhất trong 70% còn lại chỉ chi trả con số tối thiểu (0,01 phần trăm) và chỉ đóng góp 13,000 USD mỗi năm. Theo thỏa thuận này, các quốc gia giàu nhất đã phải chi trả hơn 4/5 cho ngân sách 2006-2007 của Liên Hiệp Quốc.

---

<sup>3</sup> Group 77: Một liên minh của những quốc gia nghèo trên thế giới được hình thành vào năm 1964 để ép các quốc gia giàu có Phương Bắc nhượng bộ.



**Hình 6.3** Cơ cấu Liên Hiệp Quốc

LƯU Ý: Đường liền từ các cơ quan chính chỉ ra mỗi quan hệ báo cáo trực tiếp; --- chỉ mỗi quan hệ không phụ thuộc. \* Các cơ quan đặc trách là các tổ chức tự trị làm việc với Liên Hiệp Quốc thông qua sự điều phối của Hội đồng Kinh tế và Xã hội.

Nguồn: *Abridged organizational chart from United Nations Department of Public Information*, tháng 12 năm 2007.

Luôn luôn hiện hữu những phản đối đối với công thức tài trợ ngân sách cho các hoạt động của Liên Hiệp Quốc với chiều hướng ngày càng tồi tệ hơn, phần lớn bởi vì Đại hội đồng phân chia chi phí theo nguyên tắc quyết định đa số. Vấn đề là những nước có số phiếu cao nhất (các nước Phương Nam) không có tiền, và những người giàu có nhất (các nước bán cầu Bắc) lại không có phiếu bầu. Sự chênh lệch rất lớn đã diễn ra, mười nước đóng góp lớn nhất vào Liên Hiệp Quốc chỉ có mười phiếu, nhưng phải trả 82 phần trăm chi phí. Hình ảnh ở phía đối diện là việc các thành viên nghèo nhất chỉ trả 18 phần trăm ngân sách Liên Hiệp Quốc nhưng nắm trong tay đến 182 phiếu bầu. Sự mất cân bằng nghiêm trọng này đã dẫn đến nhiều vụ tranh chấp khốc liệt đối với các loại vấn đề đòi hỏi tập trung sự chú ý và nguồn lực của Liên Hiệp Quốc. Các thành viên giàu có chỉ trích rằng các thủ tục ngân sách hiện tại thể chế hoá một hệ thống đóng góp ngân sách không có tính đại diện công bằng. Các nhà phê bình chống lại với lập luận rằng các thành viên là cường quốc nên chịu trách nhiệm tài chính tương xứng với sự giàu có và ảnh hưởng của họ.

Tất nhiên, vấn đề không chỉ đơn giản là tiền. Sự khác biệt trong ý niệm về việc xác định tính quan trọng của vấn đề và việc quốc gia nào nên có ảnh hưởng chính trị mới là những vấn đề thực sự. Các quốc gia nghèo cho rằng nhất thiết cần xác định mức chi tiêu. Các nước đóng góp lớn, vốn nhạy cảm với các mức tiền được yêu cầu và mục đích mà các quỹ được dùng, không muốn trả tiền cho các chương trình mà họ phản đối. Đặc biệt trong lịch sử, Mỹ là quốc gia lên tiếng nhiều nhất về sự không hài lòng của mình, và từ năm 2000, Mỹ đã có khoản tiền nợ trung bình hàng năm 1,35 tỉ đô la.

Để giải quyết vấn đề dai dẳng là dòng tiền và sự gia tăng các khiếu nại về việc quản lý không hiệu quả của Liên Hiệp Quốc, các cải cách táo bạo gọi là "Thiên niên kỷ +5" đã được thực hiện trong năm 2005 để củng cố các chương trình, giảm chi phí, loại bỏ lãng phí, và phân công lại trách nhiệm hành chính để làm cho Liên Hiệp Quốc trở nên hiệu quả hơn. Những cải cách lớn đã cắt giảm chi phí hành chính của Ban Thư ký một phần ba, từ 38% ngân sách cốt lõi xuống còn 25%, và đưa các khoản tiết kiệm được vào quỹ phát triển cho các nước nghèo. Việc đánh giá một số thành viên bán cầu Bắc cũng đã được điều chỉnh: vào năm 2008 Hoa Kỳ chỉ còn phải trả 22% ngân sách cốt lõi, và bốn thành viên thường trực khác của Hội đồng Bảo an đã được lên kế hoạch để trả tiền theo tỷ lệ ít hơn (Anh và Pháp 6,1%; Trung Quốc 2,1%; và Nga 1,1%). Công thức này dễ hiểu sẽ làm buồn lòng những quốc gia đóng góp lớn khác, những quốc gia trả một khoản tiền lớn nhưng vẫn không được tham gia vào Hội đồng Bảo an với tư cách các thành viên thường trực.

Nếu như xem xét Nhật Bản, quốc gia phải trả 19,5% cho ngân sách cốt lõi (chỉ đứng sau Hoa Kỳ) nhưng có vai trò chủ chốt trong tổ chức thấp hơn nhiều so với các quốc gia đóng góp ít hơn khác. Thất vọng khi nhận thấy những đánh giá bất hợp lý của Liên Hiệp Quốc và sau hơn một thập kỷ nỗ lực không thành công để có được một ghế thường trực tại Hội đồng Bảo an, Nhật Bản đang xem xét cắt giảm các khoản đóng góp hàng năm cho các chương trình tự nguyện.

Mối quan tâm của Nhật Bản trong việc gia nhập Hội đồng Bảo an với tư cách thành viên thường trực cũng được chia sẻ bởi một số quốc gia khác, đáng chú ý là Đức, Ấn Độ và Brazil. Họ cho rằng cơ cấu hiện nay của Hội đồng không phản ánh những thay đổi chính trị và kinh tế đã xảy ra trên thế giới từ năm 1945. Những người phản đối việc thêm thành viên thường trực khẳng định rằng việc mở rộng sẽ làm cho hội đồng càng kènh thêm. Hoa Kỳ đã phản đối đề xuất mở rộng Hội đồng Bảo an vì họ cho rằng sẽ làm loãng ảnh hưởng của Mỹ trong Liên Hiệp Quốc, cần phải nói thêm rằng những quốc gia vận động giành ghế thường trực sẽ chỉ được Washington hỗ trợ nếu họ đồng ý không yêu cầu quyền phủ quyết. Hiện giờ, những cường quốc chiến thắng trong Chiến tranh thế giới lần thứ hai vẫn giữ vị trí đặc quyền trong tổ chức, tuy nhiên, cuộc tranh luận về mở rộng vẫn sẽ tiếp diễn bởi Nam Phi, Nigeria, và nhiều quốc gia Trung Đông cũng đã kêu gọi cải cách nhằm làm cho Hội đồng Bảo an có tính đại diện hơn về văn hóa và địa lý.

Hình thức và đường hướng tương lai của Liên Hiệp Quốc là không chắc chắn. Những mối lo lắng đối với tổ chức này đang ngày một nhiều hơn bởi một chuỗi các vụ bê bối, bao gồm những cáo buộc về quản lý yếu kém trong chương trình "đổi dầu lấy lương thực" ở Iraq những năm 1990, lực lượng gìn giữ hòa bình của Liên Hiệp Quốc lạm dụng tình dục phụ nữ ở Congo, và việc không có hành động gì khi đối mặt với tội diệt chủng trong khu vực Darfur của Sudan. John Bolton, cựu đại sứ Mỹ tại Liên Hiệp Quốc, đại diện cho những người đang thất vọng với tổ chức khi ông đã có lần châm biếm rằng nếu mười tầng trên cùng của tòa nhà trụ sở Liên Hiệp Quốc bị phá hủy thì cũng chẳng tạo nên sự khác biệt gì.

Tuy nhiên, nhiều người ủng hộ Liên Hiệp Quốc lại cảm thấy lạc quan về triển vọng lâu dài của tổ chức, bởi vì cuộc khủng hoảng vừa qua đã được khắc phục và những đóng góp trước đây của Liên Hiệp Quốc đối với hòa bình và phát triển trên thế giới đã giúp hầu hết các nước có một cơ sở để tồn tại. Vào năm 2005, Liên Hiệp Quốc đã tiến hành một loạt các cải cách để tăng cường trách nhiệm và hiệu quả quản lý. Những cải cách này bao gồm việc bảo vệ "những người thổi còi" (tức người tố cáo tiêu cực), một chính sách chống gian lận và tham nhũng, một tiêu chuẩn thống nhất về hành vi cho việc gìn giữ hòa bình, và việc mở rộng các yêu cầu công

khai tài chính đối với quan chức cấp cao. Tuy nhiên, với số tiền ít hơn so với cả ngân sách hàng năm cho sở cảnh sát thành phố New York, Liên Hiệp Quốc sẽ gặp thử thách trong việc phục vụ nhu cầu của thế giới 6,7 tỷ người.

Cuối cùng, Liên Hiệp Quốc không là gì khác ngoài những nhiệm vụ và quyền lực mà các nước thành viên giao cho nó. Nhà thơ người Anh Alfred Tennyson đã “mơ ước về một quốc hội của loài người” và nhà bình luận Charles Krauthammer (2006, 39) đã nhận xét rằng thông qua Liên Hiệp Quốc “chúng ta đã hiện thực hóa ước mơ đó.” Nhưng bởi những gì mà các nhà hiện thực gọi là lợi ích và ưu tiên khác nhau của các cường quốc, ông bổ sung rằng Liên Hiệp Quốc “đã không hề hoạt động hiệu quả. Và sẽ không bao giờ hoạt động hiệu quả.” Là một trong những công chức cấp cao của Liên Hiệp Quốc, Brian Urquhart, mô tả tình trạng lưỡng nan của tổ chức: “Hoặc là Liên Hiệp Quốc có vai trò quan trọng cho một thế giới ổn định, công bằng hơn và nên được cung cấp các phương tiện để thực hiện công việc này, hoặc là các dân tộc và các chính phủ nên được khuyến khích tìm kiếm một giải pháp khác. Nhưng có thực sự có một giải pháp thay thế nào hay không?” Liên Hiệp Quốc có thể bị phê phán thường xuyên, nhưng theo các nhà tự do thì nó vẫn rất cần thiết. Jonathan Power kết luận (2004) Tổ chức này có thể là “cậu bé luôn bị mọi người đánh đòn, nhưng đó là nơi mà các cường quốc đang gặp khủng hoảng có thể tới để giải quyết vấn đề ... [sau khi họ] đã cãi vã hoặc bị ép vào góc tường.”

### **Các IGO toàn cầu nổi bật khác**

Ngoài Liên Hiệp Quốc, hàng trăm IGO khác đang hoạt động trên thế giới. Dưới 14% trong số đó là thật sự có tính toàn cầu, bao gồm thành viên là tất cả các quốc gia độc lập. Để tìm hiểu về các IGO trên toàn cầu, chúng ta hãy xem một cách ngắn gọn ba tổ chức quan trọng nhất: Tổ chức Thương mại Thế giới, Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế.

**Tổ chức Thương mại Thế giới.** Hồi tưởng lại những khó khăn bị gây ra bởi cuộc Đại suy thoái năm 1929, Hoa Kỳ đã tìm cách tạo ra các tổ chức kinh tế quốc tế sau Chiến tranh thế giới lần thứ hai có thể ngăn ngừa những suy thoái khác khác bằng cách tạo điều kiện cho việc mở rộng thương mại thế giới. Một tổ chức được đề xuất là Tổ chức Thương mại Quốc tế (ITO), đầu tiên hình thành như là một cơ quan đặc trách trong khuôn khổ tổng thể của Liên Hiệp Quốc. Trong khi các cuộc đàm phán thành lập ITO kéo dài, nhiều người kêu gọi hành động ngay lập tức. Sau cuộc họp tại Geneva vào năm 1947, 23 quốc gia đã đồng ý một số nhượng bộ thuế quan song phương và đi đến một thỏa thuận cuối cùng được gọi là Hiệp định chung

về thuế quan và thương mại (GATT) vốn ban đầu được coi như là một sự sắp xếp tạm thời cho đến khi ITO đi vào hoạt động.

Trong khi có vẻ khó đi đến một thỏa thuận cuối cùng về ITO, GATT đã đưa ra một cơ chế để tiếp tục các cuộc đàm phán đa phương về việc giảm thuế quan và các rào cản khác đối với thương mại. Trong nhiều thập kỷ tiếp theo, tám vòng đàm phán đã được tổ chức để tự do hóa thương mại. Theo nguyên tắc chống phân biệt đối xử, các thành viên GATT đối xử với các thành viên khác như là họ đối xử với các đối tác thương mại "ưu đãi nhất" của họ.

Ngày 1 tháng 1 năm 1995, GATT đã được thay thế bởi Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Mặc dù không giống hoàn toàn với ITO được dự kiến ra đời ngay sau Chiến tranh thế giới lần thứ hai, nó vẫn đại diện cho một cam kết tham vọng nhất từng được đề xuất để điều tiết thương mại thế giới. Không giống như GATT, có chức năng giống như một ban thư ký điều phối hơn, Tổ chức Thương mại Thế giới là một tổ chức liên chính phủ toàn diện có cấu trúc ra quyết định chính thức ở cấp bộ trưởng. Được ủy nhiệm quản lý xung đột thương mại giữa các thành viên, WTO đã được trao quyền để thực thi quy tắc thương mại và xét xử các tranh chấp thương mại giữa 152 thành viên của nó. Như năm 2007, trung bình gần ba mươi năm tranh chấp trên đã được đưa lên WTO để giải quyết.

Mục tiêu hiện tại của WTO là vượt qua các hình thái hiện tại của các thỏa thuận tự do thương mại giữa các cặp các quốc gia và trong các khu vực cụ thể hoặc các khối thương mại tự do, và thay thế chúng bằng một hệ thống hội nhập và toàn diện về mậu dịch tự do trên toàn thế giới. Chương trình nghị sự tự do chủ nghĩa này đặt ra một mối đe dọa cho một số quốc gia. Những sự phàn nàn tập trung vào lời cáo buộc rằng WTO sẽ phá hoại các quy tắc truyền thống về cấm can thiệp vào công việc nội bộ của các quốc gia chủ quyền, bao gồm cả hoạt động quản lý kinh tế trong thẩm quyền lãnh thổ của các quốc gia. Tuy nhiên, nên luôn nhớ rằng WTO được hình thành như một kết quả của thỏa thuận mà qua đó các quốc gia tự nguyện từ bỏ một số quyền tự do liên quan đến những quyết định về mặt chủ quyền, theo một niềm tin rằng việc này sẽ tạo ra nhiều lợi ích hơn thiệt hại. Tuy nhiên, dường như WTO chắc chắn là một mục tiêu cho sự chỉ trích vì "có rất ít bằng chứng về dân chủ trong hoạt động của WTO" (Smith và Moran 2001). Nhiều chính sách của nó được dàn xếp bởi các thành viên mạnh nhất trong các cuộc họp không chính thức không bao gồm các thành viên đầy đủ của WTO.





**Giận dữ chống lại biểu tượng thể chế của sự toàn cầu hóa.** Trong những năm gần đây, các cuộc họp có sự tham dự của các bộ trưởng tài chính tại những IGO lớn như Ngân hàng Thế giới hoặc Quỹ Tiền tệ Quốc tế đã thu hút rất ít sự quan tâm của dư luận. Hiện tại, cùng với sự gia tăng những chỉ trích đối với việc toàn cầu hóa các nền kinh tế quốc gia, những cuộc họp này là mục tiêu rất thuận lợi cho người biểu tình. Có thể nhìn thấy ở đây một vụ bùng phát biểu tình diễn ra gần đây, khi cuộc họp của Tổ chức Thương mại Thế giới đã gây ra một liên minh rộng rãi các tổ chức NGO chỉ trích tác động của toàn cầu hóa kinh tế.

**Ngân hàng Thế giới.** Ra đời vào tháng 7 năm 1944 tại Hội nghị tiền tệ và tài chính của Liên Hiệp Quốc tổ chức tại Bretton Woods, New Hampshire, với sự tham dự của 44 quốc gia, Ngân hàng Thế giới (hoặc Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Quốc tế) ban đầu được thành lập để hỗ trợ các nỗ lực tái thiết ở châu Âu sau Chiến tranh Thế giới lần thứ hai. Trong thập kỷ tiếp theo, Ngân hàng chuyển sự tập trung từ tái thiết sang hỗ trợ phát triển. Vì các quốc gia Phương Nam thường gặp khó khăn khi vay tiền để tài trợ cho các dự án nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nên Ngân hàng sẽ cung cấp phương án cho các quốc gia này vay với lãi suất thấp hơn và trả nợ lâu hơn họ thường có từ các ngân hàng thương mại. Đến năm 2008, Ngân hàng đã cho vay hơn \$600 tỉ, biến nó thành “tổ chức chống đói nghèo lớn nhất và có ảnh hưởng nhất hoạt động ở các nước đang phát triển” (Pound & Knight 2006, 41).

Về mặt hành chính, thẩm quyền quyết định cuối cùng trong Ngân hàng Thế giới được trao cho hội đồng quản trị của các thống đốc, bao gồm một thống đốc và một người thay thế được chỉ định bởi 185 nước thành viên của Ngân hàng. Thống đốc thông thường là Bộ tài chính của mỗi nước thành viên, hoặc một quan chức

tương đương. Hội đồng này họp hàng năm tại trụ sở Washington DC để thiết lập định hướng chính sách, và phân bổ trách nhiệm về hoạt động thường xuyên của Ngân hàng cho 24 giám đốc ban điều hành của nó. Năm quốc gia với số lượng cổ phiếu lớn nhất trong vốn cổ phần của Ngân hàng thế giới (Mỹ, Đức, Nhật Bản, Pháp và Anh) sẽ bổ nhiệm giám đốc điều hành riêng của họ, các giám đốc điều hành còn lại hoặc là được chỉ định (Saudi Arabia), hay được các quốc gia của họ bầu lên (Trung Quốc, Nga và Thụy Sĩ), hoặc được một nhóm các quốc gia bầu. Phiếu bầu được kiểm theo một hệ thống với số phiếu bầu tỉ lệ thuận với mức góp vốn, mục đích là nhằm bảo vệ lợi ích của các cường quốc vốn có những đóng góp đáng kể nhất đối với các nguồn lực của Ngân hàng Thế giới. Kết quả là, chủ tịch của Ngân hàng luôn luôn là một người Mỹ, và Mỹ cùng với Tây Âu chiếm đa số áp đảo trong hội đồng quản trị của các thống đốc .

Qua nhiều năm, sự tự nhận thức bản thân và hoạt động của Ngân hàng Thế giới đã thay đổi - từ một IGO tập trung hoàn toàn về tài chính, phán quyết đơn xin vay vốn, nay đã trở thành một cơ quan phát triển có thêm việc hỗ trợ các quốc gia trong việc lập kế hoạch và đào tạo. Ngân hàng Thế giới cũng đã thúc đẩy quản trị dân chủ bằng việc yêu cầu cải cách chính trị như một điều kiện để được hỗ trợ kinh tế. Ngoài ra, với những cáo buộc hối lộ, lạm dụng, tham ô nhằm vào các dự án của Ngân hàng Thế giới từ xây dựng đường bộ ở Kenya đến xây dựng đập ở Lesotho, Ngân hàng cũng đang hết sức chú ý vào việc cải cách chống tham nhũng.

Chủ tịch của Ngân hàng, Robert Zoellick, đã đặt mục tiêu gây quỹ 33 tỉ đô la để hỗ trợ các dự án phát triển giữa năm 2011. Tuy nhiên, Ngân hàng đã bị chỉ trích vì tập trung vào các quốc gia thu nhập trung bình, với chỉ 7 phần trăm khoản vay dành cho các quốc gia không được xếp hạng tín dụng phù hợp cho đầu tư và không được tiếp xúc với nguồn vốn tư nhân (*Economist*, ngày 08/9/2007, 61; 20/10/2007, 97). Các nhà phê bình đã kêu gọi Ngân hàng tập trung chú ý vào các nước nghèo nhất thế giới, cung cấp cho họ những khoản trợ cấp hơn là các khoản vay.

Mặc dù các hoạt động đã được tăng cường, Ngân hàng Thế giới vẫn không bao giờ có thể đáp ứng được hết tất cả các nhu cầu hỗ trợ tài chính của các quốc gia đang phát triển. Việc phải trả nợ các khoản vay bằng các ngoại tệ cứng đã tạo ra những gánh nặng nghiêm trọng cho các quốc gia nghèo khó và vay nợ ở Phương Nam. Tuy nhiên, những thiếu sót của Ngân hàng Thế giới đã được bù đắp một phần bởi việc thành lập một IGO cho vay khác: Quỹ Tiền tệ Quốc tế.

**Quỹ Tiền tệ Quốc tế.** Trước chiến tranh thế giới lần thứ hai, cộng đồng quốc tế thiếu một bộ máy thể chế để quản lý việc trao đổi tiền xuyên biên giới. Tại Hội nghị Bretton Woods năm 1944, Hoa Kỳ là quốc gia đi đầu trong việc tạo ra Quỹ

Tiền tệ Quốc tế (IMF), một tổ chức toàn cầu được thiết kế để duy trì sự ổn định của việc trao đổi tiền tệ bằng việc thúc đẩy hợp tác tiền tệ quốc tế và các thỏa thuận trao đổi có trật tự, và bằng cách hoạt động như một người cho vay cuối cùng đối với các nước đang trải qua khủng hoảng tài chính.

IMF hiện là một trong 16 cơ quan đặc trách trong hệ thống Liên Hiệp Quốc. Mỗi thành viên IMF đều có đại diện trong hội đồng quản trị của nó, gặp gỡ hàng năm để chỉnh sửa các chính sách chung. Việc hoạt động hằng ngày được tiến hành bởi một ban chấp hành hai mươi bốn thành viên điều hành bởi một giám đốc, cũng là người đứng đầu hành chính của đội ngũ khoảng 2.000 nhân viên.

IMF lấy kinh phí hoạt động từ 185 quốc gia thành viên. Đóng góp được dựa trên một hệ thống hạn ngạch quy định sẵn dựa theo thu nhập, dự trữ tiền tệ nhà nước của quốc gia và các yếu tố khác ảnh hưởng đến khả năng đóng góp của mỗi thành viên. Bằng cách này, IMF hoạt động như một công đoàn tín dụng, đòi hỏi quốc gia tham gia đóng góp vốn chung vào các quỹ mà có thể mượn khi cần. Hệ thống phiếu của IMF được đong đếm theo đóng góp tiền tệ của một quốc gia, quốc gia giàu có hơn sẽ có tiếng nói lớn hơn. Đáp lại những chỉ trích về hệ thống này, giám đốc mới của tổ chức, Dominique Strauss-Kahn, đã bắt đầu đàm phán lại về công thức phân bổ hạn ngạch đối với các khoản đóng góp và phiếu bầu.

Việc IMF gắn các điều kiện nghiêm ngặt vào các khoản cho vay của mình đã dẫn đến những lời chỉ trích đáng kể. Một số người cho rằng IMF đã áp đặt các biện pháp thắt lưng buộc bụng lên các quốc gia trong cuộc khủng hoảng tài chính, buộc họ phải cắt giảm chi tiêu của chính phủ về các chương trình xã hội khi họ đang cần nhất. Những người khác phàn nàn rằng IMF đưa ra các đòi hỏi chính trị liên quan đến dân chủ hóa và tư nhân hóa vượt quá nhiệm vụ ban đầu của tổ chức. Nhiều nhà lý luận từ các nhánh cấp tiến truyền thống xã hội chủ nghĩa cho rằng những điều kiện của IMF là công cụ để làm suy yếu các nhóm trong nước chống lại sự mở rộng của chủ nghĩa tư bản quốc tế. IMF đáp lại rằng họ chỉ đơn giản đang cố gắng để đảm bảo rằng những vấn đề tạo ra cuộc khủng hoảng được khắc phục, từ đó đầu tư nước ngoài có thể được rót vào các nước này.

## **Các tổ chức liên chính phủ khu vực**

Cuộc chiến cam go giữa các quốc gia trong các IGO toàn cầu là một lời nhắc nhở rằng các tổ chức này được điều hành bởi các quốc gia tham gia. Điều này cản trở nghiêm trọng khả năng của các IGO trong việc vượt qua sự cạnh tranh giữa các quốc gia để theo đuổi mục đích của riêng họ. Bởi vì các IGO không thể hành động

độc lập, nên chúng thường được xem như là công cụ của chính sách đối ngoại quốc gia thành viên và là đấu trường cho các cuộc tranh luận hơn là các chủ thể phi quốc gia độc lập.

Khi một số quốc gia thống trị các tổ chức quốc tế toàn cầu như Liên Hiệp Quốc, triển vọng hợp tác quốc tế sẽ giảm xuống vì, như các nhà lý thuyết hiện thực nhấn mạnh, các nhà lãnh đạo quốc gia lo sợ các tổ chức đa phương có thể làm xói mòn các lợi ích sống còn của đất nước họ. Tuy nhiên, như các nhà lý thuyết tự do tranh luận, hợp tác khu vực giữa các cường quốc là hoàn toàn có thể, được minh chứng bằng sự phát triển của Liên minh châu Âu (EU). Ở nhiều khía cạnh EU là độc nhất, nếu không có lý do khác hơn lý do này thì EU là ví dụ lớn nhất của thế giới về hợp tác hòa bình quốc tế tạo ra một **cộng đồng an ninh**<sup>4</sup> hòa nhập với một nền kinh tế duy nhất và một đồng tiền chung.

## Liên minh châu Âu

Châu Âu sau Chiến tranh thế giới lần thứ hai là một lục địa bị tàn phá, dân chúng bị mất lòng tin nghiêm trọng. Hơn 35 triệu người châu Âu đã thiệt mạng trong cuộc giao tranh. Rất nhiều cảnh quan đô thị đã trở thành các hố bom và những đống đổ nát. Vô số tòa nhà không thể ở, cơ sở hạ tầng giao thông vận tải nằm trong đống đổ nát, và thực phẩm thì hết sức khan hiếm. Một số người châu Âu cảm thấy rằng cách duy nhất để ngăn chặn quốc gia của họ tham gia chiến trường ở một thế hệ nào đó trong tương lai là thông qua một sự thống nhất về chính trị và kinh tế.

Quá trình thống nhất châu Âu bắt đầu với việc tạo ra các cộng đồng Than Thép châu Âu (ECSC) vào năm 1951. Một năm trước đó, Ngoại trưởng Pháp Robert Schuman đã đề xuất đặt tất cả các nguồn tài nguyên than và thép của Đức và Pháp dưới một cơ quan quản lý chung, và cho phép các quốc gia châu Âu khác tham gia vào tổ chức mới này. Là một phần của ECSC, Đức có thể làm sống dậy ngành công nghiệp nặng của mình sau chiến tranh mà không làm làm nguy hại các nước láng giềng, những quốc gia giờ đây sẽ có một mức độ kiểm soát đối với các nguồn tài nguyên quan trọng của Đức nhờ đại diện của họ trong cơ quan quản lý chung. Cuối cùng, ECSC của Pháp và Đức đã có thêm sự tham gia của Bỉ, Luxembourg, Hà Lan và Ý.

Quá trình hướng tới sự thống nhất châu Âu tiếp tục có thêm động lực vào năm 1957 với sự ra đời của Cộng đồng Năng lượng nguyên tử châu Âu (Euratom),

---

<sup>4</sup> Security community: Một nhóm các quốc gia có sự hợp tác phi thể chế hóa ở mức độ cao nhằm giải quyết những tranh chấp bằng cách thỏa hiệp hơn là bằng vũ lực

được hình thành dưới khuôn mẫu của ECSC, và Cộng đồng Kinh tế châu Âu (EEC), là một thị trường chung còn non trẻ cung cấp các hoạt động tự do hàng hóa, nhân lực và vốn giữa các nước thành viên. Ba cộng đồng đã được công nhận chung trong Hiệp ước Maastricht năm 1992 như là "trụ cột" đầu tiên của cấu trúc EU. Hai trụ cột bổ sung được xây dựng sau đó là trụ cột Chính sách an ninh và Tư pháp chung và trụ cột Các vấn đề về Công lý và Nội vụ. Trụ cột đầu là nỗ lực để tạo ra một chính sách đối ngoại và quốc phòng châu Âu duy nhất; trụ cột sau là chính sách chung về xuất nhập cảnh và tư pháp hình sự.

Trong quá trình xây dựng thể chế khu vực này, số lượng thành viên tăng lên sau một loạt các đợt chuyển dịch để tập hợp được hai mươi bảy quốc gia: Bỉ, Pháp, Đức, Ý, Luxembourg và Hà Lan (còn gọi là "sáu nước đầu tiên"); Đan Mạch, Ireland, và Vương quốc Anh (gia nhập vào năm 1973); Hy Lạp (1981); Bồ Đào Nha và Tây Ban Nha (1986); Áo, Phần Lan và Thụy Điển (1995); Ba Lan, Cộng hòa Séc, Slovakia, Hungary, Slovenia, Latvia, Litva, Estonia, Malta, và Síp (2004); và Bulgaria và Romania (2007). Những đợt mở rộng liên tục đã tạo ra khối thương mại tự do lớn nhất thế giới, với gần nửa tỷ dân và một nền kinh tế vượt quá 13.000 tỉ đô la.

Có thể mừng tượng được việc mở rộng hơn nữa, với việc các thủ tục thành viên hiện đang được tiến hành cho Croatia và Thổ Nhĩ Kỳ, và với việc các nhà lãnh đạo chính trị khác nhau ở các nước trong khu vực Tây Balkan bày tỏ sự quan tâm đến việc trở thành thành viên trong tương lai. Tuy nhiên, việc mở rộng vẫn còn gây tranh cãi. Đặc biệt, viễn cảnh một lượng đông dân số người Hồi giáo Thổ Nhĩ Kỳ gia nhập EU đặt ra câu hỏi cơ bản về tính đồng nhất của châu Âu. Như các nhà kiến tạo chỉ ra, tính đồng nhất sẽ định hướng mỗi quốc gia thành viên xác định lợi ích của họ và, do đó, định hướng cho cả hành động. Khả năng gia nhập của Thổ Nhĩ Kỳ và có lẽ thậm chí là các quốc gia xa hơn nữa, sẽ có tác động lớn đối với cách mà nhiều người, đặc biệt là trong vòng sáu quốc gia sáng lập ở phía Tây của EU, nhận thức về châu Âu. Tuy nhiên, ý tưởng về một châu Âu duy nhất, hội nhập vẫn hấp dẫn đối với những nước bị ám ảnh bởi bóng ma chủ nghĩa dân tộc và quốc gia châu Âu vốn từng chiến đấu chống lại lẫn nhau kể từ khi hệ thống Pax Romana sụp đổ 1800 năm trước.

Việc mở rộng của Liên minh châu Âu về phía Đông đã đặt ra một loạt các câu hỏi rắc rối cho tổ chức và còn phức tạp hơn bởi thực tế là người dân của các quốc gia thành viên bổ sung từ năm 2004 có thu nhập ít hơn rất nhiều so với những người sống ở những nơi khác trong EU. Những thành viên mới này có những nhu cầu và lợi ích khác nhau có thể gây khó khăn cho việc thống nhất các quyết định chính sách. Một số thành viên ban đầu của EU đang phải hứng chịu nạn thất

ngiệp và tăng trưởng kinh tế chậm chạp, lo lắng về sự cạnh tranh của lao động rẻ hơn từ phía Đông và bức dọc hơn vì phải chi tiền trợ cấp cho các quốc gia nghèo hơn nhưng đang phát triển nhanh hơn này. Hơn nữa, vì các thành viên mới phía Đông có xu hướng ủng hộ cuộc chiến của Mỹ ở Iraq trong khi các thành viên cũ phía Tây, với ngoại lệ là Vương quốc Anh, nhìn chung phản đối cuộc xâm lược, một số nhà quan sát lo ngại rằng EU có thể bị phá vỡ thành hai liên minh đối nghịch nhau, vốn sẽ gây phức tạp lớn cho việc hoạch định chính sách tập thể.

Các tổ chức chính quản lý và hoạch định chính sách của EU bao gồm Hội đồng Liên minh châu Âu, Ủy ban châu Âu, một Nghị viện châu Âu, Tòa án Công lý và Ngân hàng Trung ương châu Âu. Đơn vị hoạch định chính sách chủ yếu của EU, Hội đồng Liên minh châu Âu (trước đây là Hội đồng Bộ trưởng), bao gồm các bộ trưởng nội các được lấy từ các nước thành viên của EU, những người mà sự tham gia phụ thuộc vào vấn đề cụ thể đang được xem xét. Ví dụ, bộ trưởng nông nghiệp sẽ tham gia khi các chính sách nông nghiệp được thảo luận; Bộ trưởng môi trường sẽ tham gia khi kiểm soát ô nhiễm có trong chương trình nghị sự. Hầu hết các quyết định được đưa ra nhờ một hệ thống phức tạp gọi là "biểu quyết theo đa số đủ tư cách" (qualified majority voting), được thiết kế để cung cấp thêm phiếu bầu cho các quốc gia lớn hơn, đồng thời ngăn ngừa các quốc gia này lấn át hoàn toàn các quốc gia nhỏ hơn. Tuy nhiên, ở những vấn đề rất nhạy cảm, chẳng hạn như thuế hoặc chính sách bảo mật thì sẽ phải đòi hỏi sự nhất trí.

Hội đồng cũng đặt ra những hướng dẫn chung cho Ủy ban châu Âu, bao gồm hai mươi bảy ủy viên, được đề cử bởi các chính phủ thành viên EU và sự chấp thuận của Nghị viện châu Âu. Có trụ sở tại Brussels, những chức năng chính của Ủy ban châu Âu là đề xuất luật mới cho EU, giám sát các hiệp ước EU, và thực hiện các nghị định của Hội đồng châu Âu. Một bộ máy nhân viên chuyên nghiệp hơn 18.000 công chức châu Âu (eurocrats) sẽ hỗ trợ Ủy ban trong việc đề xuất luật và thực hiện các chính sách của EU. Ngoài ra họ còn quản lý ngân sách của EU, trái ngược với hầu hết các tổ chức quốc tế, ngân sách này xuất phát một phần từ doanh thu bên ngoài thẩm quyền của các quốc gia thành viên

Nghị viện châu Âu đại diện cho các đảng phái chính trị và công luận ở châu Âu. Nó đã tồn tại ngay từ giai đoạn đầu của tiến trình châu Âu tiến tới sự thống nhất chính trị, mặc dù lúc mới tạo ra thì cơ quan lập pháp này được chỉ định chứ không phải bầu cử và có rất ít quyền lực. Điều này hiện nay đã không còn nữa. Nghị viện châu Âu bây giờ được chọn ra thông qua một cuộc bầu cử trực tiếp bởi công dân của các nước thành viên của EU. 785 đại biểu tranh luận các vấn đề tại trụ sở hoành tráng bằng kính tại Brussels và tại cung điện xa hoa Strasbourg theo

cùng một cách mà cơ quan lập pháp của các quốc gia dân chủ thường làm. Nghị viện châu Âu chia sẻ quyền lực với Hội đồng Liên minh châu Âu, nhưng ảnh hưởng của Nghị viện đã tăng dần theo thời gian. Các đại biểu được bầu thông qua phổ thông đầu phiếu sẽ thông qua các luật ở Hội đồng, phê duyệt ngân sách của EU, giám sát Ủy ban châu Âu, và có thể bác bỏ các đạo luật của nó.

Tòa án Công lý châu Âu tại Luxembourg cũng ngày càng phát triển nổi bật và có quyền lực khi sự hội nhập châu Âu ngày càng có chiều sâu và tầm bao quát. Ngay từ đầu, tòa án được giao trách nhiệm phân xử các yêu sách và xung đột giữa các chính phủ EU cũng như giữa các chính phủ và các tổ chức mới mà EU tạo ra. Bao gồm 27 thẩm phán, tòa án diễn giải luật pháp EU cho tòa án các quốc gia, ra phán quyết về các vấn đề pháp lý phát sinh trong các tổ chức của EU, tổ chức điều trần và phán quyết về các trường hợp liên quan đến cá nhân công dân. Thực tế những quyết định của Tòa án Công lý châu Âu có tính bắt buộc làm cho nó khác biệt với hầu hết các tòa án quốc tế khác.

Cuối cùng, Ngân hàng Trung ương châu Âu được thành lập để quản lý các chính sách tiền tệ chung nổi lên khi đồng euro thay thế các đồng tiền quốc gia của 12 quốc gia thành viên vào năm 2002 (Slovenia gia nhập khu vực đồng euro vào năm 2007, nâng tổng số lên 13 quốc gia). Trách nhiệm của nó bao gồm việc thiết lập lãi suất và kiểm soát cung tiền. Việc có một đồng tiền chung tạo điều kiện tốt cho thương mại bằng cách loại bỏ các chi phí giao dịch liên quan khi một đồng tiền được chuyển đổi sang đồng tiền khác. Việc so sánh giá cả hàng hóa ở các nước khác nhau cũng trở nên dễ dàng hơn. Nhưng mặt khác, việc loại bỏ đồng mác Đức, franc Pháp, và các đồng tiền quốc gia khác đòi hỏi việc trao một phần chủ quyền cho một chính quyền siêu quốc gia.

Sự thống nhất chính trị của châu Âu được xây dựng từng bước khi EU đã tiến đến một sự thống nhất lớn hơn. Con đường vượt ra ngoài quốc gia – dân tộc để hướng tới một liên bang châu Âu duy nhất và thống nhất không được trơn tru cho lắm, và bất đồng vẫn tồn tại liên quan đến việc liệu EU có nên trở thành một siêu nhà nước thực sự thống nhất, một “Hợp chúng quốc châu Âu” hay không. Một số phàn nàn rằng tổ chức bầu cử dân chủ duy nhất ở EU là Nghị viện châu Âu. Tranh luận cũng tiếp tục về việc quá trình **gộp chủ quyền**<sup>5</sup> nên được tiến hành tới đâu và nhanh thế nào, và về các giới hạn địa lý tự nhiên của thành viên và ranh giới của EU. Những mối quan tâm này được phản ánh trong những khó khăn khi thực hiện Hiệp ước Hiến pháp châu Âu. Sau khi một tập hợp các nguyên tắc chung

---

<sup>5</sup> Pooled sovereignty: thẩm quyền pháp lý được trao cho một IGO bởi những thành viên của nó nhằm đưa ra những quyết định tập thể liên quan đến những khía cạnh của chính sách công mà xưa nay chỉ được đưa ra bởi riêng mỗi chính phủ có chủ quyền.

được phác thảo tại hội nghị thượng đỉnh tháng 12 năm 2001 ở Laeken, Bỉ, các đại diện từ các nước EU đã soạn thảo một tài liệu vốn được sửa đổi và phê duyệt bởi một Hội nghị liên chính phủ vào năm 2004, nhưng cần sự phê chuẩn của tất cả các nước thành viên để có hiệu lực. Tuy nhiên, trong năm sau đó, các cử tri Pháp và Hà Lan đã bác bỏ dự thảo hiến pháp. Đến năm 2007, các nhà lãnh đạo EU đã nhất trí về một hiệp ước mới nhưng đã rất thất vọng khi các cử tri Ireland bác bỏ trong một cuộc trưng cầu năm 2008.

Sau cuộc trưng cầu dân chúng Ireland, những người bi quan phàn nàn rằng tương lai của EU đã trong tình trạng lầy lúng. Những người lạc quan tuyên bố rằng EU đại diện cho một câu chuyện thành công phi thường trong lịch sử quan hệ quốc tế, một câu chuyện mà chương cuối cùng vẫn chưa được viết. Họ dự đoán một giải pháp cho tình trạng bế tắc sẽ được tìm thấy. Rốt cuộc, có ai ngờ những quốc gia vốn được dự đoán là cạnh tranh lẫn nhau, những quốc gia đã dành phần lớn lịch sử của họ tiến hành chiến tranh chống lại quốc gia khác, lại đặt tham vọng xung đột của họ sang một bên, và xây dựng một bản sắc châu Âu dựa trên cơ chế ra quyết định mang tính liên bang?

### **Các IGO khu vực khác**

Từ khi châu Âu hướng đến hội nhập kinh tế và chính trị, hơn một chục IGO mang tính khu vực đã được thiết lập ở các vùng khác nhau trên thế giới, đặc biệt là giữa các quốc gia ở Phương Nam. Đa phần tìm cách kích thích tăng trưởng kinh tế khu vực, nhưng cũng có nhiều IGO bị cuốn theo việc theo đuổi nhiều mục đích chính trị và quân sự xa rời mục đích ban đầu. Các IGO khu vực tiêu biểu bao gồm:

- Tổ chức Hiệp ước Bắc Đại Tây Dương (NATO), một liên minh quân sự ở Tây Âu được tạo ra vào năm 1949 chủ yếu để ngăn chặn Liên Xô, tổ chức đã mở rộng thành viên của mình thành 26 quốc gia và mở rộng sứ mệnh để thúc đẩy dân chủ, chống khủng bố bên ngoài vùng lãnh thổ truyền thống châu Âu.
- Hội đồng Thống nhất kinh tế Ả Rập (CAEU), được thành lập vào năm 1964 để thúc đẩy thương mại và hội nhập kinh tế của 10 thành viên.
- Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), được thành lập vào năm 1967 để thúc đẩy hợp tác kinh tế, xã hội và văn hóa trong khu vực, tạo ra một khu vực tự do thương mại giữa mười thành viên vào năm 1999 và ngày nay tập trung vào các vấn đề chính trị, kinh tế và môi trường đang gây khó khăn cho khu vực.



- Cộng đồng Caribe (CARICOM), thành lập năm 1973 như là một thị trường chung để thúc đẩy phát triển kinh tế giữa 15 nước và thành viên lãnh thổ.
- Cộng đồng kinh tế các quốc gia Tây Phi (ECOWAS), thành lập năm 1975 để thúc đẩy thương mại khu vực và hợp tác kinh tế giữa 15 thành viên.
- Hiệp hội Hội nhập Mỹ Latinh (LAIA), thành lập năm 1980 để thúc đẩy và điều tiết thương mại tự do giữa 12 thành viên.
- Hiệp hội Nam Á về hợp tác khu vực (SAARC), thành lập năm 1985 để thúc đẩy hợp tác kinh tế, xã hội và văn hóa giữa bảy thành viên.
- Diễn đàn Hợp tác kinh tế Châu Á Thái Bình Dương (APEC), được thành lập vào năm 1989 với số lượng thành viên hiện tại là 21 quốc gia, được thành lập vì mục đích thương mại mở và tự do trong khu vực các nước phát triển vào năm 2010 và cho các nước đang phát triển vào năm 2020.
- Cộng Đồng phát triển Nam Phi (SADC), thành lập năm 1992 để thúc đẩy phát triển kinh tế khu vực giữa 14 thành viên.

Những ví dụ trên cho thấy hầu hết các IGO được tổ chức trên cơ sở một khu vực chứ không phải toàn cầu. Các chính phủ tạo ra chúng thường tập trung vào một hoặc hai mục tiêu chính thay vì cố gắng để giải quyết toàn bộ các vấn đề mà họ phải đối mặt. Với việc sở hữu một mạng lưới phức tạp các IGO khu vực với nhiều thành viên pha trộn (cross-cutting), Châu Phi đã minh họa cho xu hướng này. Một số là các nhóm lớn đa mục đích như Cộng đồng Kinh tế Các quốc gia Tây Phi (ECOWAS) và Cộng đồng Phát triển Nam Phi (SADC). Bên cạnh đó cũng có nhiều tổ chức nhỏ hơn như Cộng đồng Kinh tế các quốc gia vùng Great Lakes, Liên minh sông Mano, và Cộng đồng Đông Phi (EAC).

Trong khi khó có thể khái quát hóa về những tổ chức khác xa nhau về tư cách hội viên và mục đích đến vậy, chúng ta vẫn có thể nói rằng không có tổ chức nào trong số các IGO ngoài khu vực châu Âu hợp tác với nhau ở mức độ mà quyết định tập thể có tính thể chế như EU. Lý do thì nhiều, nhưng nói chung các IGO khu vực bị giới hạn bởi sự miễn cưỡng của lãnh đạo quốc gia trong việc đưa ra những lựa chọn chính trị phải trả giá cao vốn sẽ làm yếu đi danh tiếng cá nhân của họ ở trong nước cũng như chủ quyền của chính phủ của họ. Những trở ngại cho việc tạo ra các cộng đồng chính trị mới khác hoàn toàn những cộng đồng chia rẽ trước đây là rất lớn; tuy nhiên, những nỗ lực hợp tác khu vực đó chứng minh một điều rằng nhiều quốc gia chấp nhận một thực tế là họ không thể giải quyết những vấn đề họ phải đối mặt chung một cách riêng lẻ được.

Các IGO không phải là những chủ thể phi quốc gia duy nhất trên thế giới. Một tập hợp khác chính là các tổ chức phi chính phủ (NGO), chẳng hạn như các nhóm sắc tộc, phong trào tôn giáo, các tập đoàn đa quốc, các ngân hàng xuyên quốc gia, và nhóm vận động các vấn đề (issue-advocacy). Các NGO đang phát triển về số lượng và tiếng nói, làm cho chúng ngày càng có ảnh hưởng trong nền chính trị thế giới. Chúng ta sẽ chuyển sự chú ý sang hành vi và tác động của chúng.

## Các tổ chức phi chính phủ

Nếu bạn giống như hầu hết những người khác, thì có ít nhất một vấn đề xuyên biên giới mà bạn quan tâm. Bạn muốn nhìn thấy nó được giải quyết, nhưng bạn có thể nhận ra rằng bạn không thể tạo nên những sự thay đổi trên thế giới một mình được. Bạn nhận ra rằng tiếng nói tập thể có nhiều khả năng để được lắng nghe hơn, nhiều người đã nhận ra rằng bằng cách tham gia các tổ chức phi chính phủ (NGO) họ có thể vận động hiệu quả hơn cho các hoạt động họ ủng hộ. NGO là những chủ thể quốc tế với thành viên không phải là các quốc gia, mà thay vào đó là những nhóm người của hai hay nhiều xã hội khác nhau, những người đến với nhau để cùng thúc đẩy lợi ích chung của họ. Có gần 30.000 NGO tồn tại trên toàn thế giới, và chúng giải quyết các vấn đề toàn cầu khác nhau, từ bảo vệ môi trường cho tới nhân quyền. Hầu hết chúng theo đuổi những mục tiêu đáng được tôn trọng và mang tính xây dựng, và do đó không khơi dậy nhiều phản đối. Ví dụ, các tổ chức NGO như Phòng Thương mại quốc tế, Hội Chữ thập đỏ, Bảo vệ trẻ em (Save the Children), và Liên đoàn Động vật Hoang dã Thế giới nhận được sự ủng hộ rộng rãi. Những tổ chức khác như Hezbollah lại đang gây nhiều tranh cãi.

Điều làm cho các tổ chức NGO ngày càng nổi bật trên chính trường thế giới là hoạt động của chúng bây giờ đang định hình những phản ứng với những vấn đề mà đã từng được xác định thuộc độc quyền giải quyết của các chính phủ. Tổ chức Hòa bình xanh, Ân xá quốc tế, và các nhóm vận động toàn cầu khác đang sử dụng khả năng chuyên môn, tính linh hoạt trong tổ chức, và những kết nối cơ sở của chúng để ảnh hưởng đến mọi giai đoạn phát triển của **các chế độ quốc tế**,<sup>6</sup> từ việc xác định các vấn đề cho tới thực hiện các chính sách. Như những nhà kiến tạo đã chỉ ra, các tổ chức NGO quan trọng bởi sức mạnh của ý tưởng: Chúng giúp thiết lập các chương trình nghị sự chính trị, thúc đẩy các thay đổi có tính quy phạm, tiếp sinh lực cho các tập thể cử tri để hỗ trợ các chính sách mà họ ủng hộ. Ảnh hưởng

---

<sup>6</sup> International regimes: tập hợp những nguyên tắc, quy phạm, luật lệ, và tiến trình ra quyết định được chấp nhận bởi một nhóm các quốc gia nhằm định hướng ứng xử của họ trong những lĩnh vực của các vấn đề cụ thể.

của chúng chứng tỏ rằng chính trị thế giới không chỉ đơn thuần là sự tương tác của các quốc gia dân tộc có chủ quyền. Nó cũng liên quan đến mạng lưới phức tạp của con người, những người kết hợp lại với nhau với số lượng lớn vào các thời điểm khác nhau vì các mục đích khác nhau.

Vì các tổ chức NGO gia tăng về số lượng và ảnh hưởng, việc xem xét làm thế nào chúng có thể biến đổi thế giới chính trị là khá quan trọng. Mặc dù các NGO bao gồm một nhóm các chủ thể phi quốc gia lớn và đa dạng, một nhóm nhỏ trong số chúng nhận được sự chú ý nhiều nhất. Trong số này, các NGO dựa trên bản sắc dân tộc được chú ý đặc biệt.

### **Các phong trào chính trị dân tộc**

Mặc dù quốc gia vẫn là chủ thể hiển hiện nổi bật nhất trong các vấn đề thế giới, một số người dành sự ủng hộ nhiều nhất của họ không phải cho chính phủ đang cai trị họ, mà cho một **nhóm chính trị sắc tộc**,<sup>7</sup> trong đó các thành viên nhóm chia sẻ chung một quốc tịch, ngôn ngữ, truyền thống văn hóa, và mối quan hệ thân tộc. Họ tự xem mình là thành viên của nhóm sắc tộc trước, là thành viên của quốc gia chỉ là thứ hai. Nhiều quốc gia bị phân chia, các xã hội đa sắc tộc được tạo thành bởi nhiều nhóm hoạt động chính trị vốn tìm kiếm nếu không phải là sự độc lập hoàn toàn thì cũng là một mức độ tự chủ khu vực lớn hơn và một tiếng nói nhiều ảnh hưởng hơn trong chính sách đối nội và đối ngoại của nhà nước. “Gần ba phần tư các nước lớn trên thế giới có các dân tộc thiểu số có ý nghĩa chính trị quan trọng” và 284 nhóm dân tộc thiểu số cấu thành một phần sáu dân số thế giới đang có nguy cơ bị ngược đãi trên thế giới (Gurr 2001, 175). Một số các nhóm dân tộc thiểu số, như người Kurd ở Iraq, Thổ Nhĩ Kỳ và Iran, đã sinh sống xuyên biên giới một số quốc gia. Vì vậy, hình ảnh của quốc gia như một chủ thể đơn nhất và hình ảnh các chính phủ như là những nhà cầm quyền tự chủ của các quốc gia thống nhất dường như không được chính xác lắm. Những chia rẽ sắc tộc đó và các NGO thường phát triển xung quanh chúng làm cho các suy nghĩ coi quan hệ quốc tế như là các tương tác độc quyền giữa các quốc gia đồng nhất có biên giới cứng nhắc và bất khả xâm phạm – hay “mô hình tương tác bóng bi-a” của những nhà hiện thực – trở nên đáng ngờ.

Các nhóm dân tộc bản địa là các nhóm dân tộc và văn hóa gốc tại một địa điểm địa lý hiện đang thuộc sự quản lý bởi một nhà nước hay nhóm chính trị khác. Dân cư thế giới được cấu thành bởi khoảng 6.800 dân tộc bản địa riêng biệt, mỗi

<sup>7</sup> Ethnopolitical group: những người mà bản sắc của họ được xác định bởi cách mà họ chia sẻ chung tư cách thành viên, ngôn ngữ, di sản văn hóa, và mối ràng buộc họ hàng lâu đời.

dân tộc trong số đó có một ngôn ngữ và văn hóa độc đáo và có mỗi ràng buộc mạnh mẽ thường là về tinh thần với một vùng đất quê hương tổ tiên. Trong hầu hết các trường hợp thì người dân bản địa từng có một thời gian tự chủ về chính trị, chủ quyền và kinh tế. Như trong Bản đồ 6.2, ngày nay ước tính có khoảng 650 triệu người dân bản địa, hay khoảng một phần mười dân số thế giới, nằm rải rác ở hơn bảy mươi quốc gia (Center for World Indigenous Studies, <http://www.cwis.org>, 17/1/2008).

## Các phong trào tôn giáo

Tôn giáo là một lực lượng khác có thể tạo ra bản sắc và lòng trung thành vượt khỏi biên giới quốc gia. Về lý thuyết, tôn giáo có vẻ như là một lực lượng tự nhiên cho sự hòa hợp toàn cầu. Tuy nhiên, hàng triệu người đã chết dưới danh nghĩa tôn giáo. Cuộc thập tự chinh từ thế kỷ 11 tới 14 đã để lại vô số cái chết của những người Kitô giáo và người Hồi giáo. Tương tự như vậy, các cuộc xung đột tôn giáo trong Cuộc Chiến tranh Ba mươi năm (1618-1648) giữa người Công giáo và Tin lành đã giết chết gần một phần tư người châu Âu.

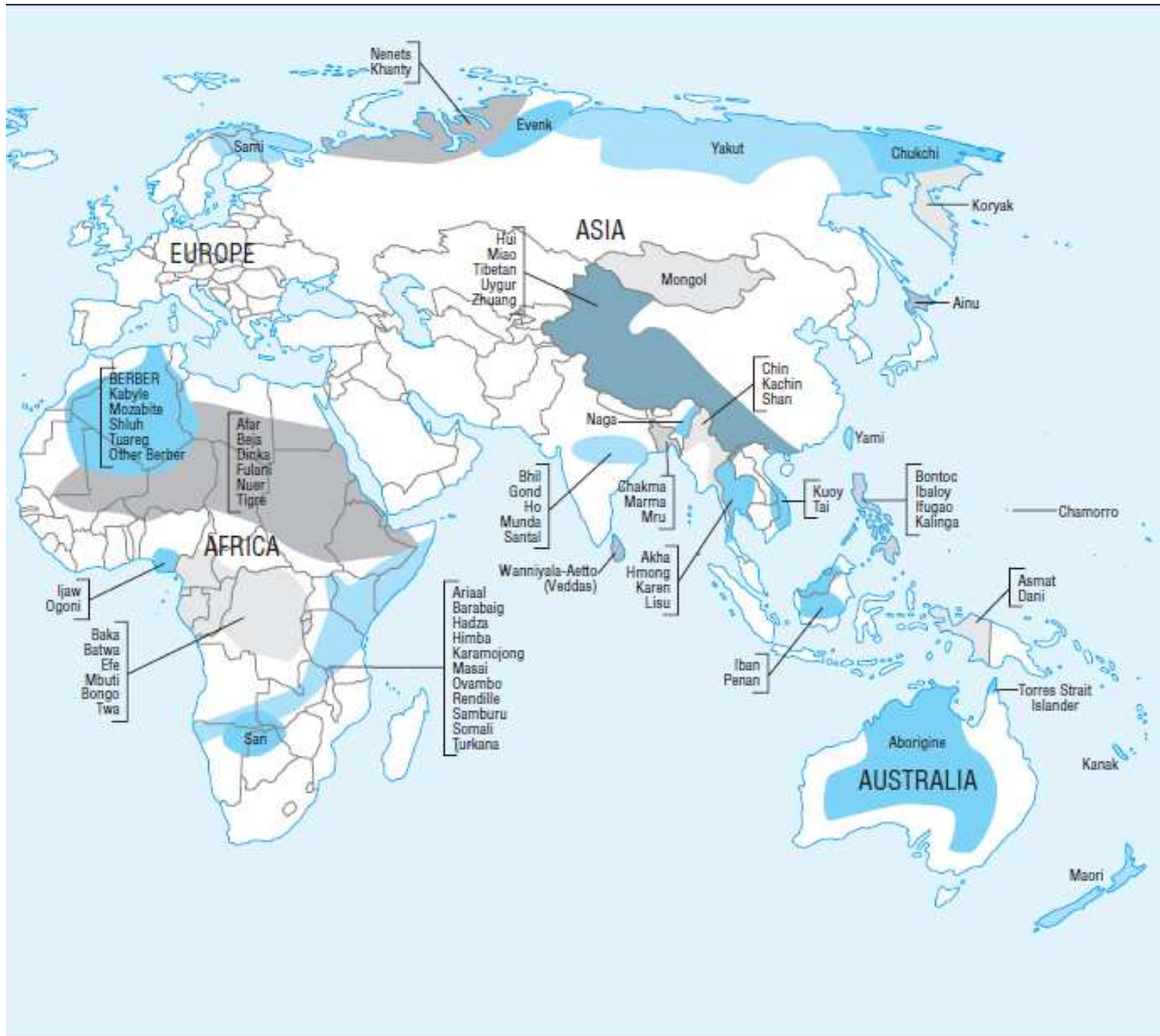
Nhiều người trong số 6,7 tỷ dân số thế giới đang liên kết với nhau trong một số hình thái của một phong trào tôn giáo - một tổ chức hoạt động chính trị dựa trên niềm tin tôn giáo mạnh mẽ. Ở cấp độ trừu tượng nhất, một tôn giáo là một hệ thống tư tưởng được chia sẻ bởi một nhóm vốn đưa ra cho các thành viên của nó một đối tượng cho lòng sùng kính và một tập hợp các chuẩn mực hành vi mà thông qua đó họ có thể tự đánh giá về mặt đạo đức hành động của họ. Định nghĩa này chỉ ra sự tương đồng giữa các tôn giáo có tổ chức hết sức đa dạng trên thế giới, nhưng nó không thành công trong việc nắm bắt sự đa dạng đó. Các tôn giáo chính trên thế giới khác nhau rất nhiều về các học thuyết thần học mà họ áp dụng. Chúng cũng khác nhau rất nhiều về quy mô của các nhóm người ủng hộ chúng, về vị trí địa lý mà chúng đang phổ biến nhất, và về mức độ mà chúng tham gia vào các nỗ lực chính trị để ảnh hưởng đến vấn đề quốc tế.

Những khác biệt này làm cho việc khái quát về tác động của phong trào tôn giáo lên các vấn đề thế giới là khá mạo hiểm. Những người nghiên cứu so sánh các phong trào tôn giáo lưu ý rằng một hệ thống tín ngưỡng cung cấp cho các tín đồ một bản sắc, và rằng bản sắc dựa trên lòng sùng đạo này xuất phát từ nhu cầu tự nhiên của con người trong việc tìm ra một tập hợp các giá trị nào đó để đánh giá ý nghĩa cuộc sống của họ. Thật không may, nhu cầu này đôi khi dẫn đến việc các tín đồ nhìn nhận các giá trị tín ngưỡng của họ cao hơn so với những tôn giáo khác. Các thành viên của nhiều phong trào tôn giáo tin rằng tôn giáo của họ nên được phổ

cập toàn cầu, và chủ động khiến người khác chuyển đổi đức tin sang đức tin của họ. Mặc dù việc chuyển đổi này thường là thông qua việc thuyết phục, nhưng đôi khi nó đã được thực hiện thông qua bạo lực (xem TRANH LUẬN: Các phong trào tôn giáo là nguyên nhân chiến tranh hay nguồn gốc của sự hòa hợp xuyên quốc gia?).



BẢN ĐỒ 6.2 Các nền văn hoá bản xứ trên thế giới



**BẢN ĐỒ 6.2** Tiếp tục

Người dân bản xứ sống ở nhiều nước. Như Văn phòng Cao ủy về Nhân quyền của Liên Hiệp Quốc đã ghi nhận: “tất cả các dân tộc bản xứ trên thế giới đang khẳng định bản sắc văn hóa của họ, tuyên bố họ có quyền kiểm soát tương lai của chính họ, và đang phải đấu tranh để lấy lại những vùng đất tổ tiên của họ.” Như có thể thấy năm 1992, để bảo vệ quyền con người của mình, họ đã bắt đầu tổ chức Hội nghị thế giới về các dân tộc bản địa tại Rio de Janeiro, Brazil. Kết quả cuộc vận động hành lang của họ là việc Liên Hiệp Quốc gọi năm 1993 là Năm quốc tế của người bản xứ thế giới.

**CHÚ Ý:** Màu sắc cho thấy mức độ tập trung khu vực của các dân tộc bản xứ.

Nguồn: Julian Burger, Liên Hiệp Quốc. Chuyển thể từ "Vanishing cultures" của Wade Davis, *National Geographic*, tháng Tám 1999, trang 66-67. NG Maps/NGS Image Collection.

Cùng với nhóm chính trị sắc tộc, các phong trào tôn giáo vũ trang có thể tạo ra năm kiểu hoạt động xuyên quốc gia. Đầu tiên là **chủ nghĩa phục hồi lãnh thổ**<sup>8</sup> -

<sup>8</sup> Irredentism: Những nỗ lực bởi một nhóm sắc tộc hay tôn giáo nhằm giành lại quyền kiểm soát lãnh thổ thông qua vũ lực để các đường biên giới quốc gia hiện có sẽ không còn chia tách các nhóm này nữa.

là nỗ lực của một tôn giáo hoặc dân tộc thống trị nhằm đòi lại vùng lãnh thổ trước kia họ từng sở hữu ở một khu vực gần kề từ tay của quốc gia hiện đang kiểm soát nó. Thứ hai là **ly khai**<sup>9</sup> - nỗ lực của một nhóm tôn giáo (hay dân tộc) thiểu số để tách ra khỏi một quốc gia đã được quốc tế công nhận thông qua một cuộc nổi dậy ly khai. Thứ ba, các tôn giáo có vũ trang có xu hướng kích động sự di cư, rời bỏ của một nhóm tôn giáo thiểu số ra khỏi quốc gia cội nguồn để thoát khỏi sự áp bức. Cho dù họ bị ép buộc hay tự nguyện, thì kết quả - một ảnh hưởng thứ tư của tôn giáo vũ trang - là như nhau: Những người di cư tạo ra **nhóm dân tộc phân tán**,<sup>10</sup> hoặc các cộng đồng sống ở nước ngoài tại nước tiếp nhận nhưng vẫn duy trì quan hệ kinh tế, chính trị và tình cảm với quê hương của họ. Cuối cùng, ảnh hưởng thứ năm của các tôn giáo có vũ trang là chủ nghĩa khủng bố toàn cầu dưới hình thức hỗ trợ cho những người đạo hữu cực đoan ở nước ngoài.

### **TRANH LUẬN: Các phong trào tôn giáo là nguyên nhân chiến tranh hay nguồn gốc của sự hòa hợp xuyên quốc gia?**

Sau ngày 11 tháng 9 năm 2001, tranh luận về tác động của tôn giáo đối với các cuộc xung đột quốc tế ngày càng nhiều, vì nhiều người tin rằng các vụ tấn công khủng bố vào Trung tâm Thương mại Thế giới và Lầu Năm Góc đã được thúc đẩy bởi những kẻ cuồng tín tôn giáo trong tổ chức Al Qaeda. Kết quả là, quan điểm tôn giáo như một nguồn của bạo lực chính trị nhìn chung đã nhận được sự chú ý đáng kể, giống như các NGO tôn giáo nói chung (Haynes 2004).

Thật không dễ để hiểu được các nguồn gốc tôn giáo của bạo lực bởi vì hầu hết người ta đánh đồng tôn giáo với lòng tử bi và sự tha thứ, chứ không phải lòng thù hận và sự thiếu khoan dung. Thật vậy, rất nhiều giáo lí cơ bản của các phong trào tôn giáo lớn trên thế giới tán thành những việc có lợi cho hòa bình. Tất cả họ đều bày tỏ sự tôn trọng, sùng kính đối với sự thiêng liêng của cuộc sống và chấp nhận tất cả mọi người như một sự sáng tạo công bằng của thần linh, bất kể chủng tộc hay sắc tộc. Đây là những lý tưởng cao quý. Tôn giáo hướng tới các nguyên tắc phổ quát, vượt qua thời gian và không gian, tới các giá trị trường tồn bất chấp sự thay đổi của thời gian.

Nếu tất cả các phong trào tôn giáo lớn trên thế giới tán thành các lý tưởng hòa bình, tại sao các tôn giáo giống nhau như thế lại ngày càng bị chỉ trích như là một nguồn gốc cho xung đột quốc tế - của hận thù, khủng bố và chiến tranh?

Khi đánh giá vai trò của các tổ chức NGO tôn giáo trong các vấn đề quốc tế, đầu tiên hãy xem xét quan điểm của các nhà xã hội học tôn giáo, những người cho rằng sự thù địch tôn giáo bắt nguồn từ thực tế là các tôn giáo phổ quát được quản lý bởi các tổ chức vốn thường giữ một quan điểm (coi bản thân tôn giáo mình là) đặc thù và giáo điều (xem Juergensmeyer 2003).

Những người theo trào lưu chính thống của một tôn giáo có thể nhìn nhận về thế giới thông qua một lăng kính vốn nhìn nhận những người ngoài như đối thủ và tín ngưỡng khác như thách thức

<sup>9</sup> Secession: Nỗ lực bởi nhóm một tôn giáo hoặc sắc tộc thiểu số nhằm tách ra khỏi một quốc gia được quốc tế công nhận.

<sup>10</sup> Diaspora: sự di cư của những nhóm tôn giáo hay sắc tộc đến những vùng đất bên ngoài mặc cho mối quan hệ ràng buộc và những phong tục của quê hương.

đối với đức tin của riêng mình. Nói tóm lại, các phong trào tôn giáo thường không chấp nhận sự khác biệt - không tôn trọng sự đa dạng và quyền của người dân được tự do theo đuổi đức tin của một tôn giáo khác. Đôi khi bước tiếp theo là việc những kẻ cuồng tín miêu tả những người ngoài là xấu xa (evil) và kêu gọi dùng bạo lực chống lại họ. Nhà xã hội học William Graham Sumner có lần đã châm biếm: “Nếu muốn chiến tranh, thì hãy ấp ủ một giáo lý.”

Liệu lập luận này có đúng vững khi được xem xét cẩn thận không? Những người trả lời là không sẽ chỉ ra rằng các xã hội công nhận các thánh thần là như nhau cũng đã tiến hành chiến tranh chống lại những xã hội khác. Trong khi đó, có nhiều tôn giáo đang phục vụ đặc lực cho nhiệm vụ tạo dựng hòa bình.

Điều quan trọng là bạn phải cân nhắc các bằng chứng về tác động của các tổ chức NGO tôn giáo đối với các vấn đề quốc tế. Quan sát thấy rằng nhiều cuộc chiến tranh đã được tiến hành mang danh tôn giáo, một số người cho rằng tôn giáo có thể là một mối nguy hiểm nghiêm trọng cho trật tự thế giới, bởi vì nó có thể thúc đẩy rất mạnh mẽ sự cuồng tín quá khích và một tinh thần thánh chiến vốn sẽ biến các tranh chấp quốc tế thành các cuộc chiến tranh kéo dài để giành phần thắng hoàn toàn. Thỏa hiệp, hay sự cùng chấp nhận các yêu sách mâu thuẫn, là điều khó khăn khi các bên tranh chấp là những người đứng đầu của các tôn giáo đối nghịch nhau. Tuy nhiên, những người khác lại khẳng định rằng những giới luật đạo đức trong đức tin tôn giáo đã giúp cải thiện các vấn đề của thế giới bằng cách thúc đẩy tình giao hảo và sự hòa hợp giữa những dân tộc khác nhau. Còn bạn nghĩ sao?

Nếu chúng ta xem xét hoạt động của các phong trào tôn giáo vũ trang một cách kỹ lưỡng, thì chúng ta sẽ có ấn tượng rằng chúng không chỉ đưa mọi người đến với nhau mà còn chia rẽ họ. Các phong trào tôn giáo thường thách thức các thẩm quyền nhà nước, và các cuộc xung đột vì tôn giáo có thể chia rẽ các đất nước.

## **Tập đoàn đa quốc gia và Ngân hàng xuyên quốc gia**

Trong thời đại của biên giới mong manh và sự phụ thuộc lẫn nhau ngày càng tăng, chúng ta cần phải nhìn xa hơn các nhóm dân tộc và các phong trào tôn giáo để xem xét vai trò của các tập đoàn đa quốc gia và các ngân hàng xuyên quốc gia như các chủ thể phi quốc gia, mặc dù một số người chỉ áp dụng định nghĩa “NGO” cho các tổ chức phi lợi nhuận. Các tập đoàn đa quốc gia (MNC) đã phát triển đáng kể về quy mô và ảnh hưởng kể từ Chiến tranh thế giới lần thứ hai. Theo tính toán, khoảng 77.175 công ty mẹ cùng nhau sở hữu tổng cộng 773.019 chi nhánh nước ngoài và thuê hơn 95 triệu nhân viên (OECD 2007, 260-261). Wal-Mart là một minh họa cho tác động của những hãng khổng lồ có hoạt động thương mại trên phạm vi toàn thế giới. Với doanh thu hàng năm hơn 360 tỉ đô la và 2 triệu nhân viên, Wal-Mart thu hút 100 triệu khách hàng mỗi tuần đến với các cửa hàng của nó trên toàn thế giới. Theo thống kê gần đây, doanh thu kết hợp của 200 công ty đa quốc gia



hàng đầu là tương đương với 28 phần trăm tổng sản phẩm quốc nội của thế giới (Piasecki 2007, 9). Liên Hiệp Quốc ước tính rằng các công ty đa quốc gia chiếm khoảng hai phần ba xuất khẩu của thế giới và một phần ba tổng lượng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI).

Trong quá khứ, các MNC đặt trụ sở gần như chỉ riêng tại Mỹ, châu Âu và Nhật Bản, và các hoạt động phổ biến của chúng là đầu tư ngắn hạn cho các nhà máy xí nghiệp, các tập đoàn bán hàng, và các hoạt động khai thác mỏ ở Phương Nam. Vào cuối thế kỷ 20, khoảng 80 phần trăm nhân viên công ty đa quốc làm việc ở các nước đang phát triển, nơi có mức lương thấp, để tăng lợi nhuận cho trụ sở công ty mẹ nơi diễn ra các chức năng kinh doanh trọng yếu. Nhưng hiện tại thì không còn điều này nữa. Được hỗ trợ từ sự lan truyền của công nghệ thông tin kỹ thuật số, ngày càng nhiều công ty đang chuyển các chức năng của trụ sở chính ra khỏi văn phòng tại quốc gia gốc của họ, với gần một phần tư trong số đó đang được chuyển sang các nước Phương Nam (Hindle 2004, 97 - 98). Ví dụ như Thomson, một công ty truyền thông Canada, có 97,8 phần trăm tài sản, 96,6 phần trăm doanh số bán hàng, và 97,3 phần trăm công việc của nó nằm bên ngoài Canada. Các MNC khác có tỉ lệ cao xấp xỉ như vậy bao gồm Roche và Nestlé, có trụ sở tại Thụy Sĩ, và Phillips có trụ sở tại Hà Lan (*Economist*, ngày 20 tháng 10 năm 2007, 131).

Một xu hướng mới là sự gia tăng của các MNC từ Phương Nam vốn đang đầu tư vào các nước Phương Bắc cũng như vào các quốc gia đang phát triển. Trong năm 2006, 100 công ty từ các quốc gia Phương Nam có tổng tài sản 520 tỉ đô la. Trong khi đó, vào năm 1990 đầu tư trực tiếp nước ngoài từ các công ty ở những nước này chiếm 5 phần trăm tổng số của thế giới, thì năm 2006 đã đạt đến 14 phần trăm. Hãng Embraer của Brazil, chuyên về máy bay tầm trung, đã trở thành công ty máy bay lớn thứ ba trên thế giới, với hơn 95 phần trăm doanh số bán hàng bên ngoài Brazil. Bốn phần năm doanh thu thu được của hãng Mexico Cemex, một trong những nhà sản xuất bê tông trộn sẵn lớn nhất thế giới, đến từ bên ngoài Mexico. Tương tự như vậy, hãng điện tử Hisense của Trung Quốc, và Tata Motors của Ấn Độ, đã phát triển bùng nổ trên toàn thế giới (*Economist*, January 12, 2008, 62-64).

Việc mở rộng của MNC đã được tạo điều kiện bởi các ngân hàng xuyên quốc gia (TNB), một loại NGO toàn cầu khác mà doanh thu và tài sản chủ yếu được tạo ra bởi các giao dịch tài chính trong nền kinh tế quốc tế. Năm 2006 mười ngân hàng lớn nhất thế giới nắm giữ một con số đáng kinh ngạc 12,8 ngàn tỉ đô la tài sản. Mặc dù ngành công nghiệp dịch vụ tài chính đã bị rung chuyển năm ngay sau đó bởi

cuộc khủng hoảng trong thị trường thế chấp dưới chuẩn, dẫn đến các khoản thua lỗ và xóa nợ lên tới 335 tỉ đô la vào đầu năm 2008 (*Economist*, 17 tháng 5 năm 2008, 17), nhưng các TNB vẫn tiếp tục hỗ trợ thương mại và giúp làm giảm ý nghĩa của biên giới chính trị, làm cho nền kinh tế của mỗi quốc gia phụ thuộc vào nền kinh tế của quốc gia khác bằng cách chu chuyển vốn thông qua các khoản vay và đầu tư quốc tế. Một hậu quả đáng sợ cho Phương Nam là việc các TNB thúc đẩy lợi ích của Phương Bắc giàu có bằng cái giá phải trả của Phương Nam, bởi 87 phần trăm đầu tư trực tiếp nước ngoài chảy vào các nước giàu nhất trong khi những nước nghèo nhất thường nhận được rất ít (WDR 2007, 342). Cũng như các MNC, các TNB phân chia những lợi ích của toàn cầu hóa một cách không công bằng, tăng sự giàu có cho một nhóm các quốc gia và lãng quên những quốc gia khác.

Thông qua các khoản vay dành cho khu vực tư nhân, các TNB đã làm cho dòng vốn trở nên năng động và mở rộng năng lực của các công ty đa quốc gia để có chức năng như là các tác nhân quan trọng việc toàn cầu hóa sản xuất. Các MNC đã mở rộng phạm vi và quy mô, điều được thúc đẩy bởi một lượng lớn các vụ sáp nhập và mua lại với 465 giao dịch có tổng giá trị 2,7 ngàn tỉ đô la trong nửa đầu năm 2007 (*Economist*, 07 tháng 7 2007, 94). Bảng 6.2 cho thấy tầm quan trọng của các MNC trong nền chính trị thế giới, xếp hạng các công ty theo doanh thu hàng năm và các quốc gia theo GNI. Bản mô tả sơ lược cho thấy rằng trong 100 thực thể kinh tế hàng đầu thế giới, các công ty đa quốc gia chỉ có 14 trong top 50, nhưng trong top 50 còn lại, nó chiếm tới 35. Sức mạnh tài chính của các MNC nhờ đó cạnh tranh hoặc vượt quá hầu hết sức mạnh tài chính của các quốc gia, với kết quả là nhiều người lo lắng rằng các công ty khổng lồ này đang làm suy yếu dần khả năng của chính phủ các quốc gia trong việc kiểm soát nền kinh tế của họ và cuối cùng là số phận của họ.

Sức mạnh tài chính và khả năng tiếp cận toàn cầu của các MNC dễ khiến nhiều người kết luận rằng các MNC là một mối đe dọa cho quyền lực nhà nước. Khả năng của các MNC trong việc đưa ra các quyết định về nhiều vấn đề mà trong đó các nhà lãnh đạo chính trị quốc gia ít kiểm soát được dường như sẽ làm xói mòn chủ quyền quốc gia, nguyên tắc tổ chức trọng yếu của hệ thống quốc tế. Tuy nhiên, cách giải thích này vượt xa thực tế là cùng một lúc các MNC phát triển về quy mô, thì sức mạnh điều tiết của các quốc gia cũng đã tăng lên. Các tập đoàn phải đối diện với các chính phủ trên một loạt các vấn đề, từ việc mở các ngân hàng đến việc thiết lập các tuyến đường hàng không.

**Bảng 6.2 Các quốc gia và tập đoàn: Hệ thống xếp hạng theo quy mô kinh tế và doanh thu**

Xếp hạng	Quốc gia/ Tập đoàn	GNI/Doanh thu (Tỉ đôla)	Xếp hạng	Quốc gia/ Tập đoàn	GNI/Doanh thu (Tỉ đôla)
1	United States	12,912.9	36	CHEVRON	200.6
2	Japan	4,976.5	37	Finland	196.9
3	Germany	2,835.6	38	Hong Kong	192.1
4	United Kingdom	2,272.7	39	DAIMLER-CHRYSLER	190.2
5	China	2,269.7	40	Portugal	181.3
6	France	2,169.2	41	Iran	177.3
7	Italy	1,772.9	42	Thailand	175.0
8	Spain	1,095.9	43	Argentina	173.1
9	Canada	1,052.6	44	CONOCO PHILLIPS	172.5
10	India	804.1	45	Ireland	171.1
11	South Korea	765.0	46	TOTAL	168.4
12	Mexico	753.4	47	GENERAL ELECTRIC	168.3
13	Australia	673.2	48	FORD MOTOR	160.1
14	Brazil	662.0	49	ING GROUP	158.3
15	Netherlands	642.0	50	CITIGROUP	146.8
16	Russia	638.1	51	AXA	139.7
17	Switzerland	411.4	52	VOLKSWAGEN	132.3
18	Belgium	378.7	53	SINOPEC	131.6
19	Sweden	369.1	54	Israel	128.7
20	WAL-MART STORES	351.2	55	CRÉDIT AGRICOLE	128.5
21	EXXON MOBIL	347.3	56	Venezuela	128.1
22	Turkey	342.0	57	Malaysia	125.9
23	ROYAL DUTCH/SHELL	318.8	58	ALLIANZ	125.5
24	Austria	306.2	59	FORTIS	121.2
25	Saudi Arabia	289.2	60	Singapore	119.8
26	Indonesia	282.2	61	BANK OF AMERICA	117.0
27	Norway	281.5	62	HSBC HOLDINGS	115.4
28	BRITISH PETROLEUM	274.4	63	Czech Republic	114.8
29	Poland	273.1	64	AMERICAN INTERNATIONAL GROUP	113.2
30	Denmark	261.8	65	CHINA NATIONAL PETROLEUM	110.5
31	South Africa	223.5	66	BNP PARIBAS	109.2
32	Philippines	223.1	67	ENI	109.0
33	Greece	220.3	68	UBS	107.3
34	GENERAL MOTORS	207.4	69	Pakistan	107.3
35	TOYOTA MOTOR	204.8	70	SIEMENS	107.3

71	STATE GRID	107.2	86	VERIZON COMMUNICATIONS	93.2
72	New Zealand	106.3	87	NIPPON TELEGRAPH & TELEPHONE	92.0
73	Colombia	104.5	88	HEWLETT-PACKARD	91.7
74	United Arab Emirates	103.5	89	IBM	91.4
75	ASSICURAZIONI GENERALI	101.8	90	VALERO ENERGY	91.1
76	Hungary	101.6	91	HOME DEPOT	90.8
77	J.P. MORGAN CHASE	100.0	92	Egypt	90.1
78	CARREFOUR	99.0	93	Algeria	89.6
79	BERKSHIRE HATHAWAY	98.6	94	NISSAN MOTOR	89.5
80	PEMEX	97.5	95	SAMSUNG ELECTRONICS	89.5
81	DEUTSCHE BANK	96.2	96	CREDIT SUISSE	89.4
82	DEXIA GROUP	95.8	97	HITACHI	87.6
83	Chile	95.7	98	Romania	84.6
84	HONDA MOTOR	94.8	99	SOCIÉTÉ GÉNÉRALÉ	84.5
85	MCKESSON	93.6	100	AVIVA	83.5

Bằng cách kết hợp sản xuất và tiếp thị sản phẩm của họ trên toàn thế giới, các MNC đang thống trị nền kinh tế toàn cầu. Kết quả là, các MNC đang cạnh tranh với nhiều quốc gia về sự giàu có, điều được các MNC này chuyển thành ảnh hưởng chính trị.

NGUỒN: Doanh thu MNC, *Fortune* (23 tháng 7 năm 2007), trang 133-140; tổng thu nhập quốc gia quốc gia (GNI), WDI (2007, 14-16).

Vẫn phải nói rằng, việc kiểm soát mạng lưới phức tạp các mối quan hệ tương quan của các tập đoàn, các liên doanh, và quyền sở hữu chia sẻ (shared ownership) cho bất kỳ mục đích quốc gia cụ thể nào gần như là điều bất khả thi. Một phần lý do là do khoảng 30 đến 40 phần trăm thương mại thế giới về hàng hóa và dịch vụ diễn ra trong nội bộ các công ty đa quốc gia, từ một chi nhánh này đến một chi nhánh khác (Oatley 2008, 170). Sản xuất chung và **các liên minh tập đoàn chiến lược**<sup>11</sup> để tạo ra cái bóng tạm thời "công ty ảo" làm suy giảm khả năng của quốc gia trong việc xác định các công ty đa quốc gia mà họ muốn tìm cách kiểm soát. "Có một mối quan tâm khá phổ biến cho rằng các MNC đang trở nên thực sự "vô quốc gia" (stateless) [do] sự bùng nổ của các liên minh chiến lược đang thay đổi khung cảnh về các công ty" với hơn 10.000 liên minh chiến lược được ước tính thiết lập mỗi năm gần đây (Stopford 2001, 74-75). Môi trường kinh doanh đang thay đổi này là rất ấn tượng, CEO của IBM Samuel Palmisano lập luận rằng thuật ngữ "đa quốc gia" không còn mô tả đầy đủ các công ty lớn của thế kỷ 21 nữa. Ông thích gọi họ là "các doanh nghiệp hội nhập toàn cầu" để phản ánh cách mà "nhiều thành phần, từ văn phòng điều hành cho đến bộ phận sản xuất phát

<sup>11</sup> Strategic corporate alliance: Sự hợp tác giữa các tập đoàn đa quốc gia và các công ty nước ngoài trong cùng một ngành, được thúc đẩy bởi sự di chuyển hoạt động sản xuất ra nước ngoài của các MNC.

triển sản phẩm,...[được] phân tán trên khắp hành tinh trong một mạng lưới rộng lớn” (Pethokoukis 2006, 42). Lấy ví dụ, khoảng một nửa số nhân viên của Xerox làm việc ở nước ngoài, và ít hơn một nửa nhân viên của Sony là người Nhật. Hơn 50 phần trăm doanh thu của IBM có nguồn gốc ở nước ngoài; điều này cũng đúng cho Citigroup, ExxonMobil, DuPont, Procter & Gamble, và nhiều công ty khổng lồ khác” (Weidenbaum 2004, 26). Câu hỏi được đẩy lên bởi những ranh giới mong manh giữa các doanh nghiệp trong và ngoài nước là làm cách nào mà một nhà nước duy nhất bất kì có thể quản lý được các MNC khi mà không một quốc gia nào có thể tuyên bố bất kì một MNC nào đó “là của chúng tôi.”

### **Các nhóm vận động vấn đề và xã hội công dân toàn cầu**

Dạng thức NGO cuối cùng mà chúng ta sẽ xem xét bao gồm các nhóm lợi ích có liên quan được tổ chức quanh những lợi ích chính sách đặc biệt, chẳng hạn như bảo vệ môi trường hay bảo vệ nhân quyền. Ví dụ, Greenpeace (Hòa bình xanh), tập trung nhiều sự chú ý vào việc ngăn chặn ô nhiễm và duy trì đa dạng sinh học thông qua các chương trình giáo dục, vận động hành lang, và các cuộc biểu tình phản đối bất bạo động. Tự hào khi có tổng số lượng 2,8 triệu thành viên trên toàn thế giới và văn phòng tại 40 quốc gia, Greenpeace có tổng ngân sách trên 200 triệu đô la, phần lớn có được nhờ sự đóng góp của cá nhân và tài trợ của các quỹ. Trong những gì mà Greenpeace tuyên bố là thành công có lệnh cấm quốc tế về đánh bắt cá bằng cách dùng lưới kéo quy mô lớn, thải chất thải phóng xạ trên biển, và khai thác mỏ ở Nam Cực.

Các NGO hướng tới vấn đề như Greenpeace phát triển hưng thịnh khi các chính phủ cho phép tự do ngôn luận và lập hội, và do đó đã tăng lên theo cấp số nhân khi số lượng các nền dân chủ trên toàn thế giới đã tăng lên trong hai thập kỷ qua. Sự tăng lên của chúng đã khiến một số học giả nhận thấy rằng các NGO đang trao quyền cho những người dân bình thường, đem lại cho họ một tiếng nói và một phương tiện để gây ảnh hưởng chính trị. Trên thực tế, sự gia tăng của các NGO đang “bước đầu làm chớm nở một xã hội dân sự ở cấp độ toàn cầu mặc dù chưa hoàn hảo” (Keohane và Nye 2001a).

Tuy nhiên, không phải tất cả mọi người đều tin rằng chúng ta đang chứng kiến sự hình thành của một xã hội công dân toàn cầu. Những người hoài nghi cho rằng “các NGO có xu hướng củng cố chứ không phải chống lại cấu trúc quyền lực hiện tại, và có các thành viên cũng như trụ sở chủ yếu là ở các quốc gia Phương Bắc giàu có. Một số người cũng tin rằng việc ra quyết định của các NGO không tuân thủ tính đại diện dân chủ hay trách nhiệm giải trình” (Stephenson 2000). Theo cách

lý giải này, chính trị thế giới vẫn nằm trong tầm kiểm soát của các quốc gia, đặc biệt là các cường quốc.

Các NGO hoạt động ở cấp cơ sở có ảnh hưởng và hiệu quả đến mức nào? Nghiên cứu về vấn đề này cho thấy các kết luận sau, những kết luận có lẽ sẽ làm giảm sự tin tưởng vào kỳ vọng rằng những áp lực từ các tổ chức NGO sẽ có thể dẫn đến những cải cách sâu rộng trong việc thực hiện các mối quan hệ quốc tế :

- Hoạt động của các nhóm lợi ích tạo thành một ràng buộc thường trực dù bị hạn chế lên việc hoạch định chính sách toàn cầu, nhưng sức ảnh hưởng sẽ rất đa dạng, phụ thuộc vào các vấn đề khác nhau.
- Theo nguyên tắc chung, các tổ chức NGO tương đối yếu trong nền chính trị cấp cao về an ninh quốc tế, vì các quốc gia vẫn kiểm soát chính sách quốc phòng. Ngược lại, ảnh hưởng của các NGO là cao nhất đối với các vấn đề chính trị cấp thấp, chẳng hạn như bảo vệ các loài đang bị đe dọa hoặc chống biến đổi khí hậu.
- Các quốc gia và các NGO ảnh hưởng lẫn nhau, nhưng để xảy ra việc các quan chức chính phủ có ảnh hưởng phần nào lớn hơn các nhóm lợi ích xuyên quốc gia. Khi lợi ích các NGO trùng khớp với lợi ích chính phủ, các quan chức chính phủ thường cung cấp ngân sách cho các tổ chức NGO để cho phép họ mang chuyên môn của họ vào trong một vấn đề chính sách cụ thể.
- Các nhóm lợi ích NGO tập trung một vấn đề có ảnh hưởng rộng hơn so với các tổ chức có mục đích chung bao quát.
- Các NGO đôi khi muốn các chính phủ không hành động và duy trì hiện trạng; những nỗ lực như vậy thường thành công hơn những nỗ lực nhằm mang lại những thay đổi lớn trong quan hệ quốc tế.

Tóm lại, sự hiện diện đơn thuần của các tổ chức NGO, và thực tế là chúng chỉ được tổ chức với mục đích thuyết phục, không đảm bảo sự thâm nhập của chúng vào trong quá trình hoạch định chính sách toàn cầu. Nhìn chung, các tổ chức NGO có tham gia mà không có quyền lực thực sự và có dính líu mà không có ảnh hưởng thực sự. Hầu hết các tổ chức này hạn chế về nguồn lực kinh tế. Ngoài ra, khả năng để tạo ra ảnh hưởng bị xói mòn bởi xu hướng của các lực lượng đối chọi trong việc hiện thực hóa hướng giải quyết các vấn đề lớn. Đó là vì khi bất kỳ liên minh đặc biệt nào của các NGO kết hợp trong một nhóm để cùng nhau hướng tới một mục đích chung, thì các nhóm khác bị đe dọa bởi những thay đổi đó sẽ nổi lên để cân bằng lại. Kết quả là, chính sách toàn cầu giống như một viên kẹo bơ bị kéo hai đầu: Mỗi tổ chức phi chính phủ đều cố gắng giật mạnh chính sách theo hướng riêng của

mình, dẫn tới kết quả là các phong trào đối với nhiều vấn đề toàn cầu không thể tiến triển một cách nhất quán theo bất kỳ một hướng nào.

Cán cân giữa các chủ thể đối lập giúp giải thích cho lý do tại sao rất ít vấn đề toàn cầu được giải quyết. Sự cạnh tranh chặn đường tiến đến sự đồng thuận, và các cuộc cạnh tranh ý chí về các vấn đề quốc tế ít khi ngã ngũ. Không bên nào có thể tuyên bố chiến thắng vĩnh viễn, vì mỗi quyết định theo một hướng nào đó đơn thuần sẽ tạo ra vũ đài mới cho các vòng tiếp theo của cuộc chiến, với khả năng rằng những bên thua cuộc của thời điểm này sẽ là người chiến thắng vào ngày mai. Cuộc đấu tranh giữa những bên xem việc bảo vệ môi trường là ưu tiên toàn cầu với những bên đặt tăng trưởng kinh tế lên trước bảo vệ môi trường là một trong số rất nhiều ví dụ như vậy.

### **Các chủ thể phi quốc gia và tương lai toàn cầu**

Những nhà hiện thực chính trị nhìn chung xem các IGO và NGO như những chủ thể không quan trọng trên chính trường quốc tế. Theo quan điểm của họ, một số trong số các tổ chức này chỉ đơn giản là phục vụ lợi ích của các quốc gia, trong khi những tổ chức còn lại là những người chơi ngoài lề trên sân khấu chính trị thế giới. Những người theo chủ nghĩa tự do và kiến tạo không đồng ý. Họ tin rằng khi con người, sản phẩm và thông tin ngày càng chuyển động trên khắp hành tinh, các IGO và NGO sẽ đóng vai trò ngày càng lớn hơn trên thế giới, sẽ nhân rộng các kênh tiếp cận tới các vấn đề quốc tế cho những công dân quan tâm ở khắp mọi nơi. Hơn bất cứ lúc nào kể từ Hòa ước Westphalia năm 1648, các chủ thể phi quốc gia đang thách thức các quốc gia chủ quyền có lãnh thổ trong việc quản lý vấn đề quốc tế (Keck và Sikkink 2004; Alesina và Spolaore 2003). Không chỉ chúng bị thách thức từ phía trên bởi các tập đoàn đa quốc gia, các ngân hàng xuyên quốc gia, và các IGO kinh tế toàn cầu, mà chúng cũng bị thách thức từ bên dưới bởi các NGO nền tảng của một xã hội dân sự toàn cầu đang nổi lên (xem Ứng dụng: Cách tiếp cận Chủ thể phức hợp đối với ngoại giao toàn cầu).

Sau ba thế kỉ rưỡi, đôi khi khó có thể suy nghĩ về nền chính trị thế giới vượt ra ngoài sự tương tác giữa các quốc gia dân tộc có chủ quyền, lãnh thổ. Tuy nhiên, trong một thế giới đặc trưng bởi các mối quan hệ ngày càng tăng giữa các cá nhân và tổ chức mà những cá nhân và tổ chức này nhìn nhận biên giới lãnh thổ đã lỗi thời, các quốc gia dân tộc không phải là những Thủy quái (Leviathans) như được mô tả bởi nhà triết học thế kỷ 18 Thomas Hobbes. Thay vì là các thực thể tự trị, họ bị gắn với các chủ thể phi quốc gia trong những mạng lưới phức tạp vốn làm mờ nhạt sự khác biệt giữa các vấn đề trong và ngoài nước. Nếu thế giới quan

Westphalia truyền thống có thể được tượng trưng bằng một bản đồ hai chiều tĩn mô tả trạng thái các quốc gia lãnh thổ rời rạc trên một mạng lưới các kinh độ và vĩ độ, thì thế giới quan hậu Westphalia có thể được đại diện bởi một hình chiếu đa diện năng động của một mạng lưới rộng lớn gồm nhiều lớp liên kết quốc gia với nhiều loại chủ thể khác.

### ỨNG DỤNG: Cách tiếp cận Chủ thể phức hợp đối với ngoại giao toàn cầu

Thế giới chính trị ngày càng được định hình bởi các nhóm vận động có ảnh hưởng vượt qua biên giới quốc gia. Nhiều tổ chức NGO như thế tương tác với các IGO và tham gia các hội nghị mà trong đó các quốc gia cử đại diện tham gia (Tarrow 2006). Một ví dụ nổi bật có thể được nhìn thấy trong tiến trình ngoại giao dẫn đến Hiệp ước cấm mìn sát thương 1997, được ký kết bởi 155 quốc gia. Lloyd Axworthy, Bộ trưởng Ngoại giao của Canada nhiệm kỳ 1996-2000 nhìn nhận quá trình đó như một sự thay thế cho cách thức ngoại giao “từ trên xuống” truyền thống, cách tiếp cận ngoại giao của các cường quốc. Được gọi là “Quy trình Ottawa” bởi vì các cuộc họp quan trọng diễn ra ở thủ đô của Canada, nó bao gồm một mối quan hệ làm việc chặt chẽ giữa các quan chức của các cường quốc hạng trung, các IGO và NGO có cùng quan điểm với nhau. Dưới đây Axworthy mô tả nguồn gốc của nó tại một cuộc họp năm 1996 có sự tham dự của đại diện từ hơn 70 quốc gia, các quan chức Liên Hiệp Quốc, và một phái đoàn lớn của các NGO. Nhiều người tham dự đã thất vọng bởi các cường quốc khẳng định rằng các cuộc thảo luận trong tương lai về mìn phải được giới hạn trong các kênh được thành lập trước đó, điều sẽ cho phép họ kiểm soát tiến độ đàm phán và loại trừ các tổ chức NGO ra ngoài.

Khi hội nghị bắt đầu chùng xuống, tôi tập hợp một nhóm các quan chức và nhân viên cấp cao... Buổi chiều tiếp theo sẽ là phiên tổng kết cuộc họp và tôi đã được lên kế hoạch để đưa ra lời tán thành. Tôi nên nói gì?

Chính lúc đó một quan chức cấp cao - Paul Heinbecker, lúc đó là Trợ lý Thứ trưởng mới của Bộ các Vấn đề Toàn cầu của Canada – đề cập đến... khả năng bỏ qua quá trình thông thường và thiết lập một đường hướng riêng biệt dẫn đến một hiệp ước cấm mìn sát thương.

... Lúc đó không có ai khác để ra quyết định thay. Tôi nói, “Đúng đấy. Hãy thực hiện thôi.” Khi phiên ngày thứ Bảy sắp kết thúc, với việc các đại biểu bỏ phiếu về một tuyên bố và kế hoạch hành động, tôi chờ đợi trong cánh gà để phát biểu bẽ mặt với không chỉ một sự bứt rứt, căng thẳng. Tôi biết tôi sẽ cam kết Canada tham gia vào một hướng hành động đi ngược lại phương thức và thủ tục đối ngoại và sẽ thách thức lập trường của các thành viên thường trực của Hội đồng Bảo an.

... [Tại bục phát biểu] Tôi lướt qua những lời cảm ơn thông thường và một vài dòng cảm kích, và sau đó kết luận: “Thách thức chính là việc ký được một hiệp ước chậm nhất là vào cuối năm 1997... và sau đó tôi đưa ra một lời mời tất cả các đại biểu (và bạn bè của họ) đến Ottawa một năm sau đó để ký hiệp ước.

Phản ứng trong hội trường là một sự pha trộn của sự bất ngờ, tán thưởng và sự ngỡ ngàng. Đội ngũ các NGO tham gia đứng dậy hết, trong khi đại diện của nhiều chính phủ ngồi yên tại chỗ, quá choáng váng để có thể phản ứng lại, một vài người hầu như không thể kiềm



nén lại sự tức giận và phản đối của họ.

... [Chúng ta] vừa bước ra khỏi một giao thức ngoại giao quen thuộc chiều theo ý của các cường quốc, và đã khởi đầu kể từ giờ một hướng hành động hoàn toàn mới mẻ (Axworthy 2008, 237-238).

Axworthy lập luận, các kênh ngoại giao được thiết lập trước là công thức cho sự bế tắc, bởi vì một số cường quốc rất miễn cưỡng từ bỏ việc kiểm soát các cuộc đàm phán. Cách tiếp cận chủ thể hỗn hợp "từ dưới lên" được khai phá thông qua Quy trình Ottawa đã kích hoạt một mạng lưới phối hợp của các tổ chức NGO, các quan chức đồng cảm từ các IGO và các cường quốc hạng trung để tạo ra một sự thay thế cho cách tiến hành ngoại giao lấy nhà nước làm trung tâm.

Tóm lại, các IGO và NGO đang thay đổi bộ mặt của quan hệ quốc tế khi chúng tìm cách định hình lại chương trình nghị sự toàn cầu. Câu hỏi cho thế kỷ 21 là liệu hệ thống quốc gia dân tộc như chúng ta vẫn biết sẽ còn có tồn tại hay không. Các quốc gia không thể cách ly dân chúng của họ khỏi "dòng chảy" của hình ảnh và ý tưởng vốn sẽ định hình thị hiếu và các giá trị của con người. Sự 'hiện diện' toàn cầu hóa của Madonna, McDonald's, và chuột Mickey tạo ra một sự giễu cợt đối với chủ quyền trong tư cách là sự kiểm soát lãnh thổ độc quyền" (Falk 2001). Tất nhiên, điều này không có nghĩa là kỷ nguyên thống trị của các quốc gia đã kết thúc. Các quốc gia vẫn giữ lại một sự (gần như) độc quyền về việc sử dụng các lực lượng vũ trang trên thế giới, và họ uốn nắn các hoạt động của các chủ thể phi quốc gia hơn là hành vi của họ bị uốn nắn bởi các chủ thể đó. Một sự thật khác là sự gia tăng ảnh hưởng chính trị của các chủ thể phi quốc gia không nhất thiết đồng nghĩa với sự suy giảm quyền lực của các quốc gia (xem Paul, Ikenberry, và Hall 2003; Slaughter 1997). Tuy nhiên, chúng ta phải kết luận rằng dù còn quá sớm để từ bỏ sự tập trung vào các nhà nước trong nền chính trị thế giới, nhưng cũng sẽ là một sai lầm tương đương khi phóng đại sức mạnh của nhà nước như là một yếu tố quyết định số phận của thế giới và chối bỏ vai trò đang ngày càng lớn hơn của các chủ thể phi quốc gia trong việc định hình tương lai toàn cầu.

## **Tóm tắt chương**

- Mặc dù các quốc gia có khả năng lớn trong việc ảnh hưởng đến phúc lợi quốc gia và toàn cầu, nhà nước vẫn không thích hợp để quản lý nhiều vấn đề về chính sách xuyên quốc gia; do đó không có một sự phân tích chính trị thế giới nào là hoàn chỉnh nếu không đề cập đến vai trò của các chủ thể phi quốc gia.

- Có hai loại chủ thể phi quốc gia cơ bản trên thế giới, đó là các tổ chức liên chính phủ (IGO) và các tổ chức phi chính phủ (NGO). Mặc dù phần lớn các chủ thể phi quốc gia là các tổ chức NGO, các IGO thường có ảnh hưởng nhiều hơn bởi vì các thành viên của nó là các quốc gia.
- Hầu hết các IGO có phạm vi hoạt động tương đối hẹp. Với mỗi liên hệ thành viên và mục đích trên toàn cầu, Liên Hiệp Quốc (UN) khác với các IGO khác. Bởi vì Liên Hiệp Quốc là tấm gương của nền chính trị thế giới, chứ không phải là một sự thay thế cho nền chính trị thế giới, nên Liên Hiệp Quốc phản ánh các lực lượng bên ngoài tổ chức vốn đã khắc họa nên nền chính trị thế giới kể từ khi kết thúc Chiến tranh thế giới lần thứ hai.
- Mặc dù Liên minh châu Âu (EU) có một số yếu tố siêu quốc gia, cụm từ *tập trung chủ quyền* đã thể hiện đúng bản chất của nó, vì các quốc gia vẫn duy trì quyền tối cao về cơ cấu thể chế và quy trình ra quyết định của nó. Các IGO khu vực bên ngoài châu Âu đã không tiếp cận cùng một mức độ xây dựng thể chế vì sự miễn cưỡng của các nhà lãnh đạo quốc gia trong việc đưa ra sự lựa chọn chính trị vốn sẽ làm suy yếu chủ quyền quốc gia của họ.
- Nhiều người không cam kết sự trung thành cơ bản của họ đối với nhà nước. Thay vào đó, họ tự cho rằng mình chủ yếu là thành viên của một nhóm dân tộc trong quốc gia và các giá trị văn hóa mà nó đại diện. Các nhóm chính trị dân tộc dựa trên tình cảm là một trong những NGO quan trọng nhất trong nền chính trị thế giới đương đại.
- Là một lực lượng của nền chính trị thế giới, các phong trào tôn giáo không chỉ đưa mọi người lại với nhau mà còn chia rẽ họ. Dù không phải tất cả các tổ chức NGO tôn giáo cực đoan đều như nhau, nhưng nhiều tổ chức trong số đó lại kích động tuyên bố phục hồi lãnh thổ, nổi dậy ly khai, di cư và bạo lực chính trị.
- Kể từ sau Chiến tranh thế giới lần thứ hai, các MNC đã phát triển đáng kể cả về phạm vi và quyền lực. Đối với một số nhà quan sát, sự tăng trưởng này đã làm suy yếu khả năng của các quốc gia có chủ quyền trong việc kiểm soát nền kinh tế của mình; với những người khác, sự tăng trưởng này đã giúp tạo ra một thế giới thịnh vượng hơn.
- Các NGO hậu thuẫn các vấn đề đã trở nên có ảnh hưởng trong những lĩnh vực phát triển kinh tế, quyền con người và môi trường. Mặc dù một số người nhìn nhận những nhóm đó như những kẻ kích động quần chúng, những người khác lại cho rằng chúng tạo ra một con đường cho công dân có chung lợi ích ở các nước khác nhau liên kết với nhau, vận động hành

lang một cách tập thể, và gây ảnh hưởng tới những chính sách của nhà nước. Hơn nữa, họ tin rằng những loại tương tác này đang tạo ra một xã hội dân sự toàn cầu thô sơ.

- Sự tăng trưởng ấn tượng của các chủ thể phi quốc gia thách thức quan niệm truyền thống rằng nhà nước là trung tâm của chính trị thế giới. Mặc dù một số các chủ thể phi quốc gia có khả năng thúc đẩy phần lớn lợi ích của mình bên ngoài sự kiểm soát trực tiếp của các nhà nước, nhà nước vẫn uốn nắn hoạt động của các chủ thể phi quốc gia nhiều hơn là hành vi của nhà nước bị uốn nắn bởi các chủ thể này.

## Bài đọc gợi ý

Hurd, Ian. *After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

Joachim, Jutta M. *Agenda Setting, the UN and NGO*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2007.

Kennedy, Paul. *The Parliament of Man: The Past, Present, and Future of the United Nations*. New York: Random House, 2006.

Puchala, Donald J., Katie Verlin Laatikainen, and Roger A. Coate. *United Nations Politics: International Organizations in a Divided World*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 2006.

Woods, Ngaire. *The Globalizers: The IMF, the World Bank and Their Borrowers*. Ithaca: Cornell University Press, 2006.

### Câu hỏi tư duy phản biện

Đây có phải là thời gian thích hợp để thay thế các tổ chức liên chính phủ toàn cầu đã được thành lập vào cuối Thế chiến thứ II không? Có phải chúng đã quá lạc hậu trong việc đáp ứng những thách thức của một thế giới đang thay đổi nhanh chóng? Gần đây, nhiều người đã kêu gọi việc tạo ra một "Liên minh các nền dân chủ" (xem Carothers 2008). Theo như đa số ý kiến, đây sẽ là một câu lạc bộ độc quyền, bao gồm các quốc gia có hệ thống chính trị dân chủ. Một trường phái tư tưởng đề xuất rằng một tổ chức như vậy nên tập trung vào an ninh, để lại các vấn đề về sức khỏe, phát triển, và những vấn đề giống như thế cho một Liên Hiệp Quốc vốn đã bị chia rẽ. Một trường phái thứ hai sẽ loại bỏ Liên Hiệp Quốc và để một liên minh dân chủ tiếp quản các đặc trưng chính của nó. Ý kiến của bạn là gì? Một Liên minh các nền Dân chủ thay thế Liên Hiệp Quốc có tồn tại được không? Liệu kích thước nhỏ hơn, chia sẻ các giá trị chung, và chính trị tương đồng của liên minh này có làm cho nó hiệu quả hơn Liên Hiệp Quốc trong việc giải quyết

các vấn đề an ninh toàn cầu hay không? Nó sẽ đi xa tới đâu trong việc giải quyết vấn đề y tế toàn cầu, phát triển kinh tế, hoặc các vấn đề môi trường? Những khó khăn về mặt tổ chức gì có thể phát sinh khi thiết kế hiến chương là gì?

---

## **GIỚI THIỆU DỰ ÁN NGHIENCUUQUOCTE.NET**

---

### **Mục đích**

*Nghiencuuquocte.net* là một dự án phi chính trị, phi lợi nhuận nhằm mục đích phát triển nguồn học liệu chuyên ngành nghiên cứu quốc tế bằng tiếng Việt và thúc đẩy việc học tập, nghiên cứu các vấn đề quốc tế tại Việt Nam.

### **Lý do ra đời**

Trong khi số người học tập và nghiên cứu về các vấn đề quốc tế ở Việt Nam ngày càng gia tăng thì việc tiếp cận các tài liệu mang tính học thuật của thế giới về lĩnh vực này còn rất hạn chế vì hai lý do: Thứ nhất, các tài liệu này thường phải trả phí mới tiếp cận được, trong khi các trường đại học và viện nghiên cứu của Việt Nam hầu như không có chi phí trang trải. Thứ hai, các tài liệu này chủ yếu được xuất bản bằng tiếng Anh, khiến nhiều sinh viên, nhà nghiên cứu, và đặc biệt là quảng đại độc giả quan tâm đến các vấn đề quốc tế nói chung, gặp khó khăn trong việc tiếp thu, lĩnh hội. *Nghiencuuquocte.net* ra đời với hi vọng sẽ góp phần khắc phục được các vấn đề trên.

### **Hoạt động chính**

Hoạt động chính của *Nghiencuuquocte.net* là biên dịch sang tiếng Việt và xuất bản trên website của mình các nguồn tài liệu mang tính học thuật bằng tiếng Anh về lĩnh vực quan hệ quốc tế, bao gồm chính trị quốc tế, kinh tế quốc tế, và luật pháp quốc tế.

Các tài liệu này chủ yếu là các bài báo trên các tạp san quốc tế, các chương sách, hoặc các tài liệu tương ứng, đã được xuất bản bởi các nhà xuất bản, các trường đại học và viện nghiên cứu có uy tín trên thế giới.

Dự án ưu tiên biên dịch và xuất bản:

- Các bài viết mang tính nền tảng đối với lĩnh vực nghiên cứu quốc tế;
- Các bài viết có nhiều ảnh hưởng trong lĩnh vực này;
- Các bài viết liên quan trực tiếp hoặc có ảnh hưởng, hàm ý gián tiếp đến Việt Nam;
- Các bài viết được đông đảo độc giả quan tâm.

Trang chủ dự án: <http://nghiencuuquocte.net/>

Thông tin thêm về Dự án: <http://nghiencuuquocte.net/about/>

Danh mục các bài đã xuất bản: <http://nghiencuuquocte.net/muc-luc/>

Theo dõi Dự án trên Facebook: <https://www.facebook.com/DAnghiencuuquocte>

Ý kiến đóng góp và mọi liên hệ xin gửi về: Lê Hồng Hiệp, [nghiencuuquocte@gmail.com](mailto:nghiencuuquocte@gmail.com)