

Quản trị toàn cầu: Phân mảnh về thương mại quốc tế và thiếu hiệu quả về quản trị xung đột quân sự^(*)

HOÀNG THẾ ANH*

Tóm tắt: Bài viết dựa trên nghiên cứu vai trò của tổ chức quốc tế, khu vực, nước lớn trên thế giới và tổ chức tư nhân trong quản trị toàn cầu về thương mại quốc tế và xung đột quân sự cho thấy, kể từ năm 2017, sau khi ông D. Trump trở thành Tổng thống Mỹ, với khẩu hiệu “nước Mỹ trên hết”, đã điều chỉnh chính sách đối ngoại một cách mạnh mẽ, trong đó đặc biệt chú trọng đến kiểm chế sự trỗi dậy của Trung Quốc. Cùng với các tổ chức quốc tế về thương mại, tài chính mang tính toàn cầu, các tổ chức kinh tế khu vực, các nhóm quốc gia nổi lên, tham gia vào quản trị toàn cầu, làm cho hệ thống quản trị toàn cầu về thương mại quốc tế trở nên phân mảnh. Đồng thời, xung đột quân sự, nội chiến ở một số khu vực trên thế giới đã đẩy quản trị xung đột quân sự rơi vào tình trạng thiếu hiệu quả.

Từ khóa: Quản trị toàn cầu, phân mảnh thương mại quốc tế, quản trị xung đột.

Trong những năm gần đây, sự trỗi dậy mạnh mẽ của Trung Quốc và sự phục hưng của nước Nga làm cho tương quan lực lượng trên thế giới bắt đầu có những thay đổi, trong đó Trung Quốc được dự báo là sẽ thách thức vị trí số một của Mỹ trong tương lai. Chính vì vậy, sau khi trở thành Tổng thống Mỹ vào năm 2017, ông Donald Trump đã khởi động cuộc chiến thương mại với Trung Quốc bằng cách đánh thuế vào hàng hóa Trung Quốc xuất khẩu

sang Mỹ, châm ngòi cho cuộc cạnh tranh Mỹ - Trung Quốc về sức mạnh quốc gia. Cùng với đó, vấn đề nội bộ, sự thay đổi tương quan sức mạnh quốc gia giữa các cường quốc với các nước đang phát triển trên thế giới đã tác động mạnh mẽ đến hệ thống quản trị toàn cầu.

1. Phân mảnh trong quản trị thương mại toàn cầu

Khái niệm phân mảnh trong cấu trúc quản trị toàn cầu (Fragmentation of Global Governance Architectures) được thảo luận từ những năm 1970 với nghĩa là các thể chế lồng vào nhau (interlocking institutions), sau đó là thảo luận về “các mối liên kết lẫn

* Viện Kinh tế và Chính trị thế giới

^(*) Bài viết thuộc khuôn khổ đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ: “Các vấn đề toàn cầu, quản trị toàn cầu và cục diện thế giới đến năm 2030, trật tự thế giới đến giữa thế kỷ XXI”.

nhau” (interlinkages), “sự chồng chéo” (overlaps), “tương tác” (interaction) về thể chế.¹ Nghiên cứu của Rakhyun E Kim (2019) chỉ ra rằng, nhiều học giả mô tả cấu trúc quản trị toàn cầu là bị phân mảnh. Khái niệm phân mảnh được hiểu trong quản trị toàn cầu là “bao gồm các cụm hợp tác dựa trên [tổ chức liên chính phủ] riêng biệt”. Các cụm này thường dựa trên khu vực hoặc lĩnh vực.² Những năm gần đây chứng kiến sự xuất hiện của các cơ chế (định chế) kinh tế mới hình thành của các quốc gia mới nổi là ví dụ minh chứng, Miles Kahler (2018) cho rằng, những liên kết khu vực mới, thể chế khu vực mới được thành lập hoặc lãnh đạo bởi các nền kinh tế mới nổi như Brazil (Liên minh các quốc gia Nam Mỹ) và Trung Quốc (Ngân hàng đầu tư cơ sở hạ tầng Châu Á, AIIB) hoặc nhóm BRICS (Ngân hàng phát triển mới) được thành lập là do sự bất mãn giữa các quốc gia này với các thể chế quản trị toàn cầu hiện có³.

Trong lĩnh vực thương mại, mặc dù tổ chức Thương mại thế giới (WTO) vẫn là nơi tích hợp các luật lệ, quy tắc quản trị đối với thương mại toàn cầu, nhưng, ngày càng nhiều nước phản đối tự do thương mại. Bằng chứng là hệ thống thương mại toàn

cầu đã loại bỏ các nhà sản xuất thực phẩm quy mô nhỏ ở Mỹ. Cuộc điều tra dân số của Bộ Nông nghiệp Mỹ vào năm 2022 cho thấy gần năm triệu trang trại đã biến mất trên toàn nước Mỹ trong thế kỷ qua. Một trong những lý do chính dẫn đến sự biến mất này là việc ngừng hỗ trợ giá điều chỉnh theo lạm phát, bắt đầu từ năm 1953. Các trang trại nhỏ lớn mạnh thì mới có thể bù đắp cho mức giá thấp hơn, hoặc đơn giản là biến mất. Có nghiên cứu cáo buộc rằng, bộ ba Ngân hàng Thế giới (WB), Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) và WTO đã gây nên sự cạn kiệt tài nguyên thông qua các chương trình điều chỉnh cơ cấu và các hiệp định thương mại tự do. Các cuộc biểu tình đã nổ ra ở ít nhất 65 quốc gia, nơi nông dân đang đòi hỏi mức giá tốt hơn cho sản phẩm của họ, các quy định thị trường, hỗ trợ giá, các chương trình quản lý cung ứng và thu mua. Tại châu Âu đã có các cuộc vận động quần chúng yêu cầu chấm dứt “chế độ thương mại tự do” vốn đã làm thất vọng người dân nhưng lại hỗ trợ, làm lợi cho nhiều tỷ phú hơn. Nông dân ở Ấn Độ đã từng dẫn đầu cuộc biểu tình lớn vào năm 2020 xuống đường - đòi giá tốt hơn cho sản phẩm của họ. Ở Mexico, Sri Lanka, Argentina, Thái Lan, Costa Rica, Cameroon, Hàn Quốc, Kenya, Benin và một số quốc gia khác, người dân đã nổi dậy chống lại một hệ thống được cho là đã làm nghèo đa số trong khi giúp một số ít người được chọn phát triển thịnh vượng (La Via Campesina, 2024).

Cũng cần nói thêm rằng, bất đồng về vấn đề tự do hóa nông sản không phải là nguyên nhân duy nhất của tình trạng kém hiệu quả trong quản trị thương mại quốc tế của WTO. Còn có nhiều nguyên nhân khiến WTO thất bại, trong đó những vấn đề như mặt trái của toàn cầu hóa và tự do hóa thương mại dần bộc lộ rõ nét khi mà toàn cầu hóa đã qua thời cao trào; Bất bình đẳng trong phân phối

¹ Chi tiết xem thêm: Biermann, F., Pattberg, P., van Asselt, H., & Zelli, F. (2009). The Fragmentation of Global Governance Architectures: a Framework for Analysis. *Global Environmental Politics*, 9(4), 14.

² Dẫn lại từ: Rakhyun E Kim (2019), Is Global Governance Fragmented, Polycentric, or Complex? The State of the Art of the Network Approach, *International Studies Review*, Volume 22, Issue 4, December 2020, Pages 903 – 931, <https://doi.org/10.1093/isr/viz052>

³ Xem thêm Miles Kahler (2018), Global Governance: Three Futures, *International Studies Review* (2018) 20, 239–246, https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php7798443/mod_resource/content/1/Global%20governance%20-%20three%20futures.pdf

lợi ích giữa các nhóm nước, nhất là giữa các quốc gia phát triển và đang phát triển; Xu hướng bảo hộ và chủ nghĩa dân túy gia tăng; Hay như ứng dụng công nghệ mới dẫn đến thay đổi quan niệm và vai trò của toàn cầu hóa cũng như trong chuỗi sản xuất...; Và cuối cùng là cơ chế giải quyết các tranh chấp thương mại, thường là kéo dài nhiều năm, đồng thời cũng không có các biện pháp chế tài một khi phán quyết được đưa ra.

Chính vì vậy, theo thời gian, việc đạt được sự đồng thuận giữa tất cả 164 thành viên WTO ngày càng trở nên khó khăn. Với việc WTO không thể thúc đẩy các chương trình nghị sự cụ thể - ví dụ như Chương trình nghị sự Phát triển Doha - một số quốc gia đã phải tự mình tiến lên hoặc thành lập các nhóm riêng biệt thông qua các hiệp định thương mại ưu đãi song phương và đa phương (PTA). Trong những năm gần đây, số lượng và phạm vi của hiệp định thương mại khu vực (RTA) và PTA đã tăng lên nhiều. Những thách thức đang diễn ra trong các vòng đàm phán WTO và nhu cầu ngày càng tăng các hiệp định thương mại vượt ra ngoài việc cắt giảm thuế quan đối với các vấn đề dịch vụ, đầu tư và sở hữu trí tuệ, đã dẫn đến sự gia tăng nhanh chóng của các hiệp định này, bao gồm nhiều lĩnh vực ngoài biểu thuế và nhấn mạnh đến sự hài hòa hóa quy định và cắt giảm hàng rào phi thuế quan (NTB) (Jordana J., et al., 2023).

Ngoài WTO như trên đã nêu ra, một số tổ chức quốc tế, chẳng hạn như các tổ chức khu vực, đặc biệt là Liên minh Châu Âu, Khối thị trường chung Nam Mỹ (Mercosur) và ASEAN, các tổ chức chuyên môn trong hệ thống của Liên hợp quốc, như Hội nghị Liên hợp quốc về Thương mại và Phát triển (UNCTAD), cũng đóng vai trò thiết yếu trong quản trị thương mại toàn cầu (Jordana, J., et al., 2023). Trường hợp EU, do các thành viên gặp khó khăn trong việc đạt

được kết quả đàm phán thành công, EU đã hợp tác với các đối tác thương mại có cùng chí hướng để điều chỉnh một số biện pháp tránh sự giám sát của luật WTO. Cụ thể là, EU đã hợp tác với Mỹ và Nhật Bản trong một thỏa thuận ba bên, bên ngoài WTO, để hướng tới việc điều chỉnh các doanh nghiệp nhà nước và trợ cấp thời đại mới. EU và Mỹ đã thành lập Hội đồng Thương mại và Công nghệ nhằm mục đích phối hợp các cách tiếp cận đối với các vấn đề thương mại, kinh tế và công nghệ toàn cầu quan trọng và để làm sâu sắc hơn các mối quan hệ thương mại, kinh tế xuyên Đại Tây Dương. Hơn nữa, EU đã tăng cường thực hành đàm phán FTA giữa EU và nhiều quốc gia bên ngoài, theo đó các FTA Canada, Singapore, Việt Nam... Hơn nữa, EU cũng đã sử dụng cơ chế giải quyết tranh chấp (dispute settlement mechanism) trong FTA. Về vấn đề này, EU đã cố gắng tránh bế tắc đàm phán tại WTO để đảm bảo rằng chế độ thương mại quốc tế mà EU mong muốn tuân theo vẫn dựa trên nguyên tắc pháp quyền (Jan Wouters & Vineet Hegde, 2022).

Bên cạnh đó, còn có nhóm quốc gia cũng phần nào đóng góp vào quản trị thương mại toàn cầu. Các nhóm quốc gia này ban đầu được thành lập để phối hợp ứng phó với các cuộc khủng hoảng tài chính khác nhau, như G7 và G20 đã trở thành diễn đàn quan trọng để đạt được sự đồng thuận giữa các quốc gia chủ chốt về tương lai của quản trị thương mại toàn cầu. Với một vai trò khác, G77 - gồm các nước đang phát triển lần đầu tiên được UNCTAD tập hợp lại - ngay từ những ngày đầu thành lập, đã có tiếng nói chung liên quan đến chính sách thương mại toàn cầu. Ngày nay, thương mại là một trong những chủ đề chính trong chương trình nghị sự của các cuộc họp và hội nghị thượng đỉnh nhóm G7, G20 và G77. Mặc

dù các nhóm này không đưa ra các quy tắc ràng buộc và các thỏa thuận mà họ đạt được không thể hiện các cam kết chính thức, nhưng khi đạt được sự đồng thuận - đặc biệt là G7 và G20 - họ thường đặt ra đường lối hành động cho các diễn đàn quốc tế khác (Jordana, J., et al., 2023).

Các tổ chức phi chính phủ cũng đóng vai trò tích cực trong quản trị thương mại bằng cách gây áp lực lên các chủ thể khác hoặc bằng cách tự đặt ra các tiêu chuẩn. Đáng chú ý nhất, quản trị thương mại đã chứng kiến ngày càng nhiều sáng kiến tư nhân và công - tư nhằm điều chỉnh các khía cạnh cụ thể của thương mại toàn cầu. Tiêu chuẩn bền vững tự nguyện (VSS)⁴ thiết lập và giám sát việc tuân thủ của doanh nghiệp với các tiêu chuẩn tự nguyện vượt xa các quy định chính thức. Những tiêu chuẩn như vậy có thể mang lại trình độ chuyên môn cao hơn và cũng có thể phản ứng nhanh hơn trước những diễn biến mới, đặc biệt khi chính sách thương mại do các tổ chức công thực hiện chậm được hiện thực hóa. Sự tham gia ngày càng tăng của các chủ thể tư nhân vào quản trị thương mại dường như không thay thế được quản trị công. Trong nhiều trường hợp, là bổ sung lẫn nhau. Ví dụ, ngày càng có nhiều hiệp định thương mại tự do đề cập đến các sáng kiến tư nhân khác nhau, chẳng hạn như FTA năm 2011 giữa EU và Hàn Quốc, trong đó đề cập rằng các bên sẽ hợp tác trong lĩnh vực thương mại công bằng và có đạo đức, chứng nhận tư nhân và công cộng, và các chương trình dán nhãn bao gồm cả nhãn

sinh thái. Ngoài ra, VSS và các sáng kiến tư nhân ngày càng được lồng ghép vào chính sách công của chính phủ, ví dụ, Đạo luật sử dụng gỗ bền vững của Hàn Quốc công nhận một số VSS là bằng chứng xác minh tính hợp pháp của một số loại gỗ và sản phẩm gỗ (Jordana, J., et al., 2023).

Cùng với những chuyển đổi trong cách thức quản trị thương mại toàn cầu nêu trên, việc tập hợp lực lượng của các nước lớn trong cạnh tranh về kinh tế cũng góp phần thúc đẩy sự chuyển đổi phương thức quản trị thương mại toàn cầu theo hướng chia tách, phân mảnh nhiều hơn, ví dụ:

Sự trỗi dậy của Trung Quốc và sau khi xung đột quân sự Nga - Ukraine xảy ra, Mỹ và phương Tây bắt đầu tách dần sự gắn kết kinh tế, khoa học công nghệ với Trung Quốc và Nga. Các biện pháp áp đặt thuế quan lên hàng hóa Trung Quốc, hay cấm các công ty của Mỹ đầu tư vào công nghệ AI tại Trung Quốc... nhằm kiềm chế sự lớn mạnh của Trung Quốc cho thấy, vai trò chủ đạo của các nước lớn, tự quyết cách thức trong quản trị kinh tế giữa các quốc gia này với các quốc gia khác, chứ không cần thông qua bất cứ tổ chức quốc tế nào.

Việc chia tách kinh tế này đã tạo thêm động lực cho các cơ chế, định chế quản trị thương mại toàn cầu có sự tham gia của Trung Quốc, Nga và các nước đang phát triển trở thành lực lượng thay thế các cơ chế, định chế toàn cầu do Mỹ và phương Tây đặt ra từ sau Chiến tranh Lạnh đến nay. Ví dụ như: Từ ngày 01/01/2024, nhóm các nền kinh tế mới nổi hàng đầu BRICS (bao gồm Brazil, Nga, Ấn Độ, Trung Quốc và Nam Phi)⁵ chào đón thêm năm thành viên mới là

⁴ VSS là các quy chuẩn và tiêu chuẩn đảm bảo sản phẩm được thu hoạch, sản xuất, chế biến hoặc vận chuyển tuân theo các số liệu bền vững nhất định như tác động môi trường, quyền cơ bản của con người, tiêu chuẩn lao động và bình đẳng giới. Xem thêm: Thanh Báo (2023). *Áp dụng các tiêu chuẩn bền vững tự nguyện trong ngành nông nghiệp*. Truy cập <https://short.com.vn/gA8b>

⁵ Trong những năm gần đây, cơ cấu quyền lực thế giới đã có những thay đổi, sự phát triển của rất nhiều nền kinh tế mới nổi đã trở thành một lực lượng đáng chú ý. Các nền kinh tế mới nổi đã

Ai Cập, Ethiopia, Iran, Saudi Arabia và Các Tiểu vương quốc Arab Thống nhất - UAE (Duy Trinh, 2024). Đợt mở rộng này của BRICS đưa Iran và Saudi Arabia, hai nước sản xuất dầu lớn nhất thế giới, gia nhập nhóm. Đây sẽ là những thành viên BRICS đầu tiên ở Trung Đông và sự gia nhập của họ tiếp nối việc Trung Quốc đứng ra làm trung gian cho việc bình thường hoá quan hệ giữa Saudi Arabia và Iran trong năm 2023 (An Huy, 2023). Tổng thống Nga Vladimir Putin trong khi tham gia Hội nghị thượng đỉnh BRICS năm 2023 đã tỏ thái độ hoan nghênh các thành viên mới của BRICS và kêu gọi nhóm tăng cường quan hệ kinh tế, bao gồm thiết lập một đồng tiền chung. Tại hội nghị thượng đỉnh lần này, lãnh đạo BRICS cũng giao các bộ trưởng bộ tài chính và thống đốc ngân hàng trung ương vạch ra các biện pháp nhằm giảm phụ thuộc vào đồng USD trong thương mại giữa các quốc gia thành viên. Các thành viên mới sẽ nâng tỷ trọng của BRICS trong tổng sản phẩm trong nước (GDP) toàn cầu từ 32% hiện nay lên 37% nếu tính theo đồng giá sức mua (An Huy, 2023). Tuy nhiên, vai trò của khối BRICS mới này có tác dụng gì đối với quản trị toàn cầu còn cần có thời gian quan sát. Để có được đồng tiền chung

đóng vai trò quan trọng trong quản trị đa phương và đảm nhận những trách nhiệm quốc tế trong việc duy trì hệ thống thương mại đa phương, xây dựng nền kinh tế thế giới mở, đàm phán về khí hậu và hợp tác quốc tế. Năm 2010, Trung Quốc vượt Nhật Bản trở thành nền kinh tế lớn thứ hai thế giới, đóng góp hơn 30% vào tăng trưởng kinh tế thế giới trong nhiều năm liên tiếp. Hiện tại, tổng GDP của Trung Quốc, Ấn Độ, Nga, Brazil, Nam Phi và các nước BRICS khác chiếm 31,5% GDP thế giới tính theo sức mua tương đương, vượt quá mức 30,7% của G7. 王跃生, 大变局下全球经济治理体系变革方向 (Vương Dục Sinh, Phương hướng thay đổi hệ thống quản trị kinh tế toàn cầu trong bối cảnh thay đổi lớn), 2023-11-10, <http://www.rmlt.com.cn/2023/1110/687344.shtml>

thay thế đồng USD trong thanh toán quốc tế và có hệ thống thanh toán mới thay thế hệ thống thanh toán SWIFT đã tồn tại từ năm 1973 đến nay là không dễ dàng, bởi điều này cần có thời gian nhất định.

Từ sau cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu (GEC) năm 2008 - 2009, được cho là cuộc khủng hoảng tồi tệ nhất kể từ sau cuộc Đại suy thoái 1929 - 1933, những lời kêu gọi và đặt ra câu hỏi về liệu có hình thành một hệ thống Bretton Woods mới (New Bretton Woods - NBW) tương tự như Ngân hàng Thế giới, IMF và GATT tiền thân của WTO đã được thành lập trước đây được hình thành hay không, là câu hỏi đang đặt ra (Pradumna B. Rana, 2010). Thực tiễn những năm qua cho thấy, do tốc độ cải cách quản trị chậm chạp tại WB đã phần nào thúc đẩy Trung Quốc và BRICS thành lập các ngân hàng phát triển đa phương mới (MDB), cụ thể là Ngân hàng Đầu tư Cơ sở hạ tầng châu Á (AIIB) và Ngân hàng Phát triển Mới (NDB). Tiến bộ chậm chạp trong các cuộc đàm phán thương mại đa phương và sự tập trung chủ yếu vào các vấn đề thương mại “qua biên giới” đã khuyến khích các nước châu Á ký kết các hiệp định thương mại tự do khu vực, bao gồm các FTA lớn (như CPTPP và RCEP) bao trùm các vấn đề liên quan đến thương mại chuỗi cung ứng “trong biên giới” của thế kỷ XXI (Pradumna B. Rana, 2024). Ngược lại, Mỹ đã đưa ra sáng kiến hợp tác kinh tế, như: Khuôn khổ Kinh tế Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương (IPEF), G7 công bố Kế hoạch xây dựng thế giới tốt đẹp hơn (Build Back Better World - B3W), sáng kiến “Quan hệ đối tác về cơ sở hạ tầng và đầu tư toàn cầu”... Đồng thời Mỹ và phương Tây cũng đang tìm cách chuyển các chuỗi cung ứng ra khỏi Trung Quốc về nước (reshoring), chuyển về quốc gia lân cận (nearshoring) và chuyển đến bên bè, đối tác thân thiện (Friend

shoring)... Tất cả điều này cũng sẽ tiếp tục cần có sự thay đổi về cách thức quản trị thương mại toàn cầu trong thời gian tới.

2. Thiếu hiệu quả về quản trị xung đột quân sự

Nhìn vào việc giải quyết các vấn đề xung đột quân sự và nội chiến ở một số nơi trên thế giới những năm gần đây cho thấy, sự thiếu hiệu quả trong quản trị xung đột quân sự trên toàn cầu đang diễn ra. Đó là, cùng với sự thất bại của các cơ chế hòa giải của các tổ chức quốc tế toàn cầu, là sự nổi lên của các nước lớn, các tổ chức khu vực, đa quốc gia, tổ chức tư nhân và tư nhân trong việc tham gia quản trị xung đột toàn cầu, cụ thể là:

Trường hợp xung đột giữa Nga và Ukraine là một ví dụ điển hình cho sự thất bại của các tổ chức quốc tế. Sau khi Nga sáp nhập Crimea năm 2014, đến tháng Hai năm 2022, Nga đã phát động chiến dịch quân sự đặc biệt, làm cho cuộc khủng hoảng Nga và Ukraine từ năm 2022 có quy mô lớn hơn so với cuộc khủng hoảng năm 2014 và được xem là cuộc xung đột quân sự lớn nhất kể từ khi Chiến tranh Lạnh kết thúc nay. Đây không chỉ đơn giản là cuộc xung đột giữa Nga và Ukraine, mà còn là cuộc xung đột giữa các nước lớn ở khu vực châu Âu - Đại Tây Dương, như Nga, Mỹ, NATO, thậm chí, liên quan tới các nước khu vực châu Á - Thái Bình Dương (Nguyễn Anh Tuấn, 2022). Mặc dù vậy, các tổ chức, các cơ quan hàng đầu quốc tế và cơ chế quốc tế đều đã không có hiệu quả trong việc hỗ trợ và giải quyết cuộc xung đột quân sự này. Ví dụ như: Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc (UNSC) đã không tạo ra được các điều kiện khung để tạo thuận lợi cho việc hòa giải cuộc khủng hoảng do những hạn chế mang tính hệ thống được tạo ra bởi quyền phủ quyết của năm Thành viên

thường trực (P5) của Hội đồng Bảo an (Tim Murithi, 2022). Từ đó có nghiên cứu đã chỉ ra rằng, sự tồn tại dai dẳng của một Hội đồng Bảo an vốn đã bị tê liệt, là một đặc điểm của Chiến tranh Lạnh, càng trở nên kém hiệu quả trong việc ngăn ngừa và giải quyết xung đột bạo lực. Hơn nữa, các chương trình nghị sự vì tư lợi và các hành động hoài nghi của các thành viên P5 của Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc, gồm Liên bang Nga, Trung Quốc, Anh, Mỹ và Pháp, đã biến Hội đồng thành một bên góp phần gây ra tình trạng mất an ninh toàn cầu, bằng chứng là tác động của cuộc khủng hoảng xung đột quân sự giữa Nga và Ukraine (Tim Murithi, 2022). Nhưng ngược lại, gần đây, Trung Quốc lại nổi lên và được mong chờ đóng vai trò quan trọng trong việc giải quyết xung đột quân sự giữa Nga và Ukraine. Sự kiện Ngoại trưởng Ukraine Dmytro Kuleba đến Trung Quốc gặp người đồng cấp Trung Quốc Vương Nghị ngày 23/7/2024, để thảo luận về các giải pháp hòa bình cho Ukraine cho thấy bản thân Ukraine vốn ban đầu hoài nghi về vai trò của Trung Quốc trong những ngày đầu xung đột, cũng đã thay đổi cách nhìn nhận của mình⁶.

Cuộc xung đột quân sự giữa Israel và Hamas đang diễn ra càng cho thấy sự bất lực của Liên hợp quốc. Vào ngày 27/10/2023, Đại hội đồng Liên hợp quốc đã thông qua nghị quyết kêu gọi “thỏa thuận ngừng bắn nhân đạo ngay lập tức, lâu dài và bền vững để dẫn đến chấm dứt chiến sự”. Còn Hội đồng Bảo an phần lớn đã bị tê liệt

⁶ Chi tiết xem thêm: Uyên Phương (2024). *Ngoại trưởng Ukraine Kuleba thảo luận với người đồng cấp Trung Quốc về giải pháp hòa bình*. Truy cập <https://tuoitre.vn/ngoi-truong-ukraine-kuleba-thao-luan-voi-nguoi-dong-cap-trung-quoc-ve-giai-phap-hoa-binh-20240723215813854.htm>

do việc sử dụng quyền phủ quyết thường xuyên đối với bất kỳ văn bản nào đề cập đến vấn đề này. Kể từ năm 1948, Mỹ đã sử dụng quyền phủ quyết hơn 30 lần đối với các vấn đề của Israel, chủ yếu là để ngăn chặn việc thông qua các văn bản lên án chính sách của Israel trên lãnh thổ Palestine. Vào cuối tháng 10/2023, một văn bản do Brazil đưa ra bỏ phiếu đã bị Mỹ phủ quyết, trong khi một dự thảo của Mỹ bị Nga và Trung Quốc phủ quyết. Tuy nhiên, Hội đồng Bảo an đã đạt được sự đồng thuận vào ngày 15/ 11/2023 với một văn bản (Nghị quyết 2712 của Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc) mà Mỹ, Nga và Anh đã bỏ phiếu trắng. Văn bản kêu gọi “các lệnh tạm dừng và hành lang nhân đạo khẩn cấp và kéo dài trên khắp Dải Gaza trong thời gian nhất định để đủ số ngày cho phép khả năng tiếp cận nhân đạo đầy đủ, nhanh chóng, an toàn và không bị cản trở”. Sau đó, họ giao nhiệm vụ cho Tổng thư ký Liên hợp quốc “xác định các phương án để giám sát hiệu quả việc thực hiện nghị quyết này”. Về lâu dài, liệu Liên hợp quốc có thể trở thành cơ quan đối thoại được chấp nhận cho tất cả các bên hay không là điều không chắc chắn, tuy nhiên Tổ chức này chỉ dừng lại ở việc mang lại các nguồn lực, kiến thức chuyên môn và đưa ra mức độ công bằng mà không tổ chức quốc tế nào khác có được (Thierry Tardy, 2023).

Ở nhiều nơi khác trên thế giới đã xảy ra những xung đột, nhưng hầu như vai trò của Liên hợp quốc, thậm chí cả nước lớn đều không góp phần hòa giải được mà chỉ dừng lại ở việc lên án. Ví dụ như: Mâu thuẫn, xung đột giữa quân đội với các dân tộc thiểu số ở Myanmar trong nhiều thập kỷ chưa được giải quyết, nỗ lực của các bên, các tổ chức quốc tế gần như chưa thực sự có hiệu quả. Các cuộc tấn công nổi dậy của đội quân cứu thế Arakan Rohingya (ARSA) vào ngày 25/8/2017 đã kích hoạt “các hoạt

động giải phóng” của quân đội, dẫn đến việc di dời hơn 700.000 người Rohingya sang Bangladesh. Quân đội Myanmar giải thích cho hành động này là một hình thức tự vệ nhằm bảo vệ đất nước, nhưng cuộc tấn công này nhanh chóng bị Liên hợp quốc lên án là “trường hợp kinh điển về thanh lọc sắc tộc” (Dustin Barter, 2023). Phản ứng quốc tế diễn ra hết sức chậm chạp, ngay cả tại Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc cũng còn nhiều bất đồng. Ở khu vực Đông Nam Á, các nước ASEAN cũng đã nỗ lực tìm biện pháp, ra tuyên bố kêu gọi các bên chấm dứt bạo lực tại Myanmar (VOV, 2024a). Mặc dù vậy, nhưng cuộc nội chiến ở Myanmar vẫn đang tiếp tục diễn ra, như gần đây ngày 20/5/2024, truyền thông khu vực đưa tin, giao tranh giữa Quân đội Myanmar và nhóm vũ trang sắc tộc Quân đội Arakan (AA) đang diễn ra ác liệt tại bang Rakhine khiến hàng chục nghìn người Hồi giáo Rohingya phải rời bỏ nhà cửa, tiềm ẩn nguy cơ tái diễn một cuộc khủng hoảng nhân đạo nghiêm trọng tại bang này (VOV, 2024b).

Ngoài Liên hợp quốc ra, tổ chức mang tính toàn cầu, khu vực hay quốc gia nào sẽ đóng vai trò hòa giải được cuộc xung đột quân sự này hay không, đang là câu hỏi đặt ra đối với thế giới. Có quan điểm chỉ ra rằng, để giải quyết vấn đề này thì chính các quốc gia có vai trò nhất định, chứ không phải là các tổ chức quốc tế hay nhóm quốc gia trên thế giới. Cuộc xung đột đang diễn ra ở Gaza một lần nữa cho thấy sự tồn tại của khoảng cách giữa hai nhóm không rõ ràng được xác định là “phương Bắc” và “phương Nam”. Điều này đặt ra câu hỏi liệu các quốc gia hoặc thể chế phương Nam có thể mang lại giải pháp mang tính xây dựng cho cuộc khủng hoảng hiện nay hay không. BRICS (bao gồm Brazil, Nga, Ấn Độ, Trung Quốc, Nam Phi và các nước mới được kết nạp)

hoặc Tổ chức Hợp tác Hồi giáo (OIC) có thể giúp giải quyết vấn đề này không? Liệu trong phạm vi phương Nam, Trung Quốc và Ấn Độ có thể đồng ý về một tầm nhìn chung và vô tình chấp nhận không trở thành người lãnh đạo nhóm phía Nam hay không là điều không chắc chắn. Làm thế nào Nga có thể chơi quân bài của mình và lấy lại tính hợp pháp trên trường quốc tế cũng sẽ rất thú vị để theo dõi. Tuy nhiên, điều chắc chắn là bất kỳ quá trình ngoại giao nào cũng sẽ phải có sự tham gia của các quốc gia phương Nam, vì không thể tìm ra giải pháp lâu dài nếu không có họ (Thierry Tardy, 2023).

Các trường hợp xung đột quân sự Nga - Ukraine, Israel - Hamas hay bất ổn chính trị nội bộ ở Myanmar, đã minh chứng cho sự thiếu hiệu quả của các hệ thống quản trị quốc tế, đặc biệt là cấu trúc của Liên hợp quốc. Ở cấp độ vĩ mô, đặc biệt là Hội đồng Bảo an, Liên hợp quốc làm mất đi những nỗ lực ngoại giao đáng kể và sự chú ý của toàn cầu. Họ lưỡng lự trong việc buộc Israel phải chịu trách nhiệm, trong khi ngay cả sự nhất trí đối với Myanmar cũng không thể ngăn chặn các hành động quân sự đang tiếp diễn, vốn đã trở nên tồi tệ hơn kể từ cuộc chính biến quân sự năm 2021 (Dustin Barter, 2023). Còn ở cấp độ quốc gia, có quan sát cho rằng: “Trong những tình huống như chiến sự Nga - Ukraine hay xung đột Israel - Hamas, các cường quốc không thể tìm ra cách để đạt được thỏa thuận. Đây có vẻ như là một sân khấu để phát biểu và làm điệu bộ” (Trương Đăng, 2023). Sự bế tắc về giải pháp cho xung đột quân sự Nga - Ukraine và Israel - Hamas dường như ngày càng nghiêm trọng hơn. Cuộc bỏ phiếu của Đại hội đồng Liên hợp quốc vào tháng Hai năm 2023 liên quan tới xung đột quân sự Nga - Ukraine đã bắt đầu phức tạp hơn. Dù nhiều nước trên thế giới ủng hộ Ukraine, nhưng một số nước

lớn đã bỏ phiếu trắng và một số ít đứng về phía Nga. Trong cuộc xung đột Israel - Hamas, rạn nứt thực sự đã lộ rõ tại Liên hợp quốc, thậm chí ngay cả trong khối đồng minh. Một số nước NATO khác ủng hộ một nghị quyết mà Israel và Mỹ kịch liệt phản đối. Trong khi đó, các đồng minh và đối tác quan trọng khác như Ấn Độ, Ý và Ukraine đã bỏ phiếu trắng (Trương Đăng, 2023).

Ngoài ra, xung đột quân sự Nga - Ukraine hiện nay còn cho thấy sự xuất hiện của các tổ chức tư nhân và cá nhân tham gia vào quản trị xung đột quân sự trên thế giới, như: Công ty quân sự tư nhân Wagner được phía Nga thuê tham gia vào xung đột quân sự Nga - Ukraine (Yuras Karmanau, 2023). Hay như vai trò cung cấp internet vệ tinh của tỷ phú Elon Musk trong xung đột quân sự Nga - Ukraine (Ben Hall, 2022). Thế nhưng, những tổ chức tư nhân và cá nhân kiểu này, cũng chỉ góp phần bảo vệ lợi ích cho một bên nào đó trong xung đột quân sự mà thôi, chứ chưa thể giúp giải quyết hài hòa lợi ích của các bên, do vậy càng cho thấy sự thiếu hụt công cụ hữu hiệu trong quản trị toàn cầu về xung đột quân sự đang diễn ra.

Kết luận

Thực tiễn quản trị toàn cầu về thương mại, xung đột quân sự trên đây cho thấy, mô hình quản trị toàn cầu về thương mại và xung đột quân sự từ sau năm 2017 đến nay được khái quát là: “Chuyển đổi gắn với phân mảnh về quản trị thương mại và thiếu hiệu quả về quản trị xung đột quân sự”. Từ đó phần nào cho thấy, hệ thống quản trị toàn cầu vốn do các cường quốc phương Tây chi phối đã phải đối mặt với những thay đổi, sự phát triển nhanh chóng của các

nền kinh tế mới nổi đòi hỏi thể giới thiết lập hệ thống quản trị toàn cầu mới. Chủ nghĩa đa phương trong thương mại tiếp tục trở nên phong phú và đa dạng hơn, chuyển sang giai đoạn hướng tới phân mảnh, chia tách nhiều hơn. Cùng với sự phân mảnh trong quản trị toàn cầu về thương mại, các cuộc xung đột quân sự ở một số nơi trên thế

giới cũng đã làm cho vai trò của các tổ chức, định chế an ninh trên thế giới bị thách thức và rơi vào tình trạng thiếu hiệu quả. Thế nhưng ý chí, sự áp đặt của các cường quốc và một số quốc gia được các cường quốc hỗ trợ đã nổi lên, cũng đã phần nào tác động mạnh mẽ đến quản trị toàn cầu trong xung đột quân sự♦

Tài liệu tham khảo:

1. Trường Đăng (2023). *Xung đột Israel – Hamas: Hé lộ "bế tắc" của Liên Hợp Quốc*. Tạp chí Diễn đàn Doanh nghiệp, ngày 07/11/2023. Truy cập ngày 30/5/2024 <https://diendandoanhnghiep.vn/xung-dot-israel-hamas-he-lo-be-tac-cua-lien-hop-quoc-253740.html>
2. An Huy (2023). *BRICS mạnh dạn mở rộng, bổ sung 6 nước thành viên mới*. Vneconomy.vn ngày 05/08/2023. Truy cập ngày 30/5/2024 <https://vneconomy.vn/brics-manh-dan-mo-rong-bo-sung-6-nuoc-thanh-vien-moi.htm>
3. Nguyễn Anh Tuấn (2022). *Căng thẳng Nga - Ukraine: Bản chất, nguyên nhân và triển vọng*. Tạp chí Cộng sản ngày 03/3/2022. Truy cập ngày 30/5/2024 <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/the-gioi-van-de-su-kien-/2018/826073/cang-thang-nga---ukraine--ban-chat%2C-nguyen-nhan-va-trien-vong.aspx>
4. Duy Trinh (2024). *BRICS kết nạp thêm thành viên: Sức sống mới cho cơ chế đa phương*. Vietnamplus ngày 01/01/2024. Truy cập ngày 30/5/2024 https://www.vietnamplus.vn/brics-ket-nap-them-thanh-vien-suc-song-moi-cho-co-che-da-phuong-post918694.vnp#google_vignette
5. VOV (2024a). *ASEAN ra tuyên bố về tình hình leo thang xung đột ở Myanmar*. Vov.vn ngày 19/4/2024. Truy cập ngày 30/5/2024 <https://vov.vn/the-gioi/asean-ra-tuyen-bo-ve-tinh-hinh-leo-thang-xung-dot-o-myanmar-post1090125.vov>
6. VOV (2024b). *Giao tranh ác liệt tại Rakhine, hàng chục nghìn người Rohingya phải di dời*. Vov.vn ngày 20/5/2024. Truy cập ngày 30/5/2024 <https://vov.vn/the-gioi/giao-tranh-ac-liet-tai-rakhine-hang-chuc-nghin-nguoi-rohingya-phai-di-doi-post1096437.vov>
7. Ben Hall (2022). *Russia using Elon Musk's Starlink on Ukraine front line, says Kyiv*. Financial Times February 12, 2024. Accessed May 30, 2024 <https://www.ft.com/content/e69c8c20-85a2-4e98-8b6f-46b92f42871b>
8. Dustin Barter (2023). *Gaza, Asia, and the Crisis in Global Governance*. thediplomat.com November 09, 2023. Accessed May 30, 2024 <https://thedi diplomat.com/2023/11/gaza-asia-and-the-crisis-in-global-governance/>
9. Jan Wouters & Vineet Hegde. *Reform of global trade governance: the role of the European Union*, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2022.2073446#abstract>

10. Jordana, J., Saz, A., Marx, A., Holesch, A., Vandendriessche, M., Coen, D., Levi-Faur, D., Roger, C., Zürn, M., Tokhi, A., Otteburn, K., Schmitt, L., & Moreno Villar, C. (2023). *Trends in Global Governance and Future Scenarios 2030: Globe Report*. Barcelona. Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Accessed May 30, 2024 <https://doi.org/10.31009/ibei.2023.01>
11. La Via Campesina (2024). *Free Trade Agreements are Failed Trade Agreements. An alternative is now urgent and necessary*. Viacampesina.org February 26, 2024. Accessed May 30, 2024 <https://viacampesina.org/en/free-trade-agreements-failed-trade-agreements-an-alternative-is-now-urgent-and-necessary/>
12. Pradumna B. Rana (2010). *Evolving global economic architecture: will we have a new Bretton Woods?* Accessed May 30, 2024 <https://dr.ntu.edu.sg/handle/10356/90545>
13. Pradumna B. Rana (2024). *A New Bretton Woods Architecture and Global Governance*. RSIS January 5, 2024. Accessed May 30, 2024 <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/a-new-bretton-woods-architecture-and-global-governance/>
14. Thierry Tardy (2023). *Israel-Gaza: Uneasy role of global governance*. Accessed May 30, 2024 <https://www.aa.com.tr/en/analysis/opinion-israel-gaza-uneasy-role-of-global-governance/3068405>
15. Tim Murithi (2022). *The Failure of the United Nations Security Council in Creating the Framework Conditions for Mediation in the Russia-Ukraine Crisis*. Accessed May 30, 2024 https://www.researchgate.net/publication/363108950_The_Failure_of_the_United_Nations_Security_Council_in_Creating_the_Framework_Conditions_for_Mediation_in_the_Russia-Ukraine_Crisis
16. Yuras Karmanau (2023). *Putin orders former Wagner commander to take charge of 'volunteer units' in Ukraine*. AP September 29, 2023. Accessed May 30, 2024 <https://apnews.com/article/russia-ukraine-war-putin-wagner-prigozhin-e9bda6dd302012bd74dfcf6e1f5010>

Thông tin tác giả:

TS. HOÀNG THẾ ANH Viện Kinh tế và Chính trị thế giới
Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam
Email: anhthu7383@yahoo.com