



TRUNG QUỐC, CÁC NHÀ TÀI TRỢ MỚI NỔI VÀ CUỘC CÁCH MẠNG THẦM LẶNG TRONG HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN

Nguồn: Ngaire Wood (2008). “Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance”, *International Affairs*, Vol. 84, No. 6, pp. 1205–1221.

Biên dịch và Hiệu đính: Khương Dư Kim

Trật tự của các quốc gia cung cấp hỗ trợ phát triển đang bị lung lay trước sự thay đổi quyền lực trên phạm vi toàn cầu. Các nền kinh tế mới nổi đang bắt đầu thay đổi luật chơi một cách thầm lặng. Nhiều quốc gia, trong đó tiêu biểu là Trung Quốc, các Tiểu Vương quốc Ả Rập Thống nhất, Ả-rập Xê-út, Hàn Quốc, Venezuela, Ấn Độ, Kuwait và Brazil, đã và đang tăng cường viện trợ cho các quốc gia nghèo hơn. Các nước này đang cung cấp viện trợ dựa trên những tiêu chí của riêng mình. Tất cả các quốc gia này đều không thuộc nhóm các nhà tài trợ trong OECD, hay còn gọi là Ủy ban Hỗ trợ Phát triển của OECD (DAC). Những con số ước lượng thận trọng cho thấy, đến năm 2010, các khoản viện trợ phát triển chính thức cung cấp bởi một số quốc gia trong số các nước kể trên sẽ tăng ít nhất là gấp đôi, lên tới hơn 1 tỉ đô la Mỹ.¹ Các ước tính khác cũng chỉ ra rằng các khoản giải ngân của nhóm các nhà tài trợ không thuộc DAC năm 2006 đã vào khoảng 8,5 tỉ đô la Mỹ.² Các nhà tài trợ mới nổi này, đứng đầu là Trung Quốc, đã kết hợp các khoản cho vay, tín dụng và xóa nợ với những thỏa thuận mậu dịch và những vụ đầu tư thương mại. Đa số các nhà

¹ IMF/Ngân hàng Thế giới, “Applying the debt sustainability framework for low-income countries post debt relief”, *IMF Staff Report*, 6 Nov, 2006 (Washington DC: IMF, 2006); Helmut Reisen, *Is China actually helping improve debt sustainability in Africa?* (Paris: OECD Development Center, tháng Bảy 2007).

² Matthew Martin & Jonathan Stever, “Key challenges facing global development cooperation”, bài tham luận chuẩn bị cho lễ khai mạc Diễn đàn Hợp tác Phát triển (London: Debt Relief International, 2007).

tài trợ này đều theo đuổi những mục tiêu chung, đó là đảm bảo an ninh năng lượng, mở rộng cơ hội buôn bán và tìm kiếm những đối tác kinh tế mới, đồng thời đạt được vị thế và sức tăng trưởng nhanh chóng trong bối cảnh kinh tế toàn cầu. Việc các cường quốc mới nổi này xây dựng những chương trình hỗ trợ và tạo dựng được mối quan hệ vững chắc hơn với các nước nghèo sẽ ảnh hưởng đến tất cả các chương trình viện trợ phát triển hiện đang được tiến hành. Bài viết này nhằm phân tích những ảnh hưởng có thể xảy ra của chương trình viện trợ này lên các chương trình hỗ trợ phát triển khác, các thể chế đa phương và các điều kiện cho vay.

Thuật ngữ “các nhà tài trợ mới nổi” là một lối nói tắt nhằm phân biệt các quốc gia thuộc nhóm này với các quốc gia thành viên của OECD DAC, mà trong bài viết này còn được gọi là “các nhà tài trợ kỳ cựu”.³ Cũng cần nhấn mạnh rằng, tuy thường bị xếp vào danh sách “các nhà tài trợ mới”, đa số các nhà tài trợ mới thực ra không hề “mới” chút nào trong việc cung cấp hỗ trợ phát triển. Ví dụ, ước tính trong giai đoạn 1974–94, trung bình 13,5% tổng khối lượng viện trợ nước ngoài đến từ các nước Ả-rập.⁴ Trung Quốc cũng đã bắt đầu viện trợ cho các quốc gia khác từ khi nước này mới thành lập năm 1949, với một chương trình hỗ trợ cho châu Phi bắt đầu từ những năm 1950. Tuy nhiên, trong vài năm trở lại đây, việc các quốc gia này ngày càng tăng cường viện trợ đã khiến cho các nhà bình luận phương Tây tỏ ra ngày một lo ngại và họ đã phải lên tiếng phản ứng trước các nhà tài trợ mới nổi và ảnh hưởng của các nước này tới mô hình cung cấp viện trợ.

Phần đầu của bài viết này nhằm phân tích những nỗi lo ngại như vậy trước các nhà tài trợ mới nổi. Bài viết đánh giá tính xác thực của cáo buộc rằng các nhà tài trợ mới nổi đang cố xúi cho các chính sách tồi, hạ thấp các tiêu chuẩn viện trợ và làm chông chênh thêm gánh nặng nợ nần cho các quốc gia nhận viện trợ từ các nước này. Cáo buộc này có khả năng sẽ gây tranh cãi bởi thực tế không hoàn toàn ủng hộ những mối lo ngại đó. Trong khi Trung Quốc đang là tiêu điểm của mối lo ngại mới, lại có một số bằng chứng cho thấy nhờ những mối liên kết thương mại được tăng cường với Trung Quốc, các nước châu Phi đã đạt được mức tăng trưởng cao hơn, các điều kiện thương mại tốt hơn, tăng kim ngạch xuất khẩu cũng như thêm thu nhập cho quốc khố. Cũng không có bằng chứng rõ ràng nào chỉ ra rằng Trung Quốc đang khiến Các nước nghèo mắc nợ nhiều (Highly Indebted Poor

³ 23 thành viên hiện tại của OECD DAC là: Australia, Áo, Bỉ, Canada, Đan Mạch, Phần Lan, Pháp, Đức, Hy Lạp, Ailen, Italia, Nhật Bản, Luých-xăm-bua, Hà Lan, Niu Dì-lân, Na-uy, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha, Thụy Điển, Thụy Sĩ, Vương quốc Anh, Hoa Kỳ và Ủy ban Cộng đồng châu Âu. Trong bối cảnh số lượng thành viên OECD ngày càng gia tăng, các nước Chile, Israel, Estonia, Nga và Slovenia đang đàm phán gia nhập DAC.

⁴ Espen Villanger, “Arab foreign aid: disbursement patterns, aid policies and motives”, *Forum for Development Studies* 34: 2, 2007, trang 223–36.

Countries - HIPC) trở lại vực thẳm nợ nần. Về các tiêu chuẩn (ví dụ như tiêu chuẩn về môi trường, tái định cư, quản trị tốt, vv...), bài viết kết luận rằng quả thực có những thách thức mới; nhưng rõ ràng là cộng đồng các nhà tài trợ kỳ cựu chỉ có thể phổ biến các tiêu chuẩn một cách thành công nhất khi họ sát cánh với những bên có liên quan khác – bao gồm cả các tác nhân khu vực chính phủ và tư nhân từ các nhà tài trợ mới nổi.

Phần hai của bài viết phân tích bối cảnh thúc đẩy các nhà tài trợ mới nổi gia tăng viện trợ - hay bối cảnh của chế độ hỗ trợ phát triển “đã được định hình” - và những gì đã xảy ra đối với các cam kết của các nhà tài trợ kỳ cựu về việc gia tăng viện trợ, giảm điều kiện cho vay, tăng cường điều phối và liên kết, cũng như cải cách cấu trúc viện trợ. Nhìn chung các cam kết này vẫn chưa được thực hiện. Điều này phần nào giải thích cho sức hấp dẫn ngày càng tăng của các khoản viện trợ đến từ các nhà tài trợ mới nổi.

Các kết luận chỉ ra rằng các nhà tài trợ mới nổi không hề nỗ lực lật đổ hay thay thế các thông lệ viện trợ phát triển đa phương một cách ngang nhiên. Chính xác hơn, cuộc cách mạng đang được tiến hành một cách thầm lặng. Bằng cách kín đáo đưa ra các lựa chọn cho các quốc gia nhận hỗ trợ, các nhà tài trợ mới nổi đang gây sức ép cạnh tranh lên hệ thống viện trợ hiện hành. Họ đang làm xói mòn vị thế đàm phán của các nhà tài trợ phương Tây trước các nước nhận hỗ trợ, phơi bày các tiêu chuẩn và quy trình lạc hậu và kém hiệu quả, qua đó thách thức nghiêm trọng cơ chế hỗ trợ phát triển đa phương hiện hành.

Sự trỗi dậy của các nhà tài trợ mới nổi: liệu có đáng lo ngại?

Sự trỗi dậy của các nhà tài trợ mới nổi đã khơi dậy vô số bình luận trái chiều. Trích phát biểu của Moises Naim trên tờ *Foreign Policy* năm 2007: “Vấn đề trong các chương trình viện trợ nước ngoài của Trung Quốc, Venezuela, và Ả-rập Xê-út là gì? Đó là chúng quá hào phóng. Và chúng độc hại”.⁵ Người ta cho rằng các nhà tài trợ mới nổi sẽ gạt ra ngoài lề những thể chế cung cấp viện trợ kỳ cựu vốn bảo vệ môi trường như Ngân hàng Thế giới, các ngân hàng phát triển khu vực và các tổ chức tài trợ khác. Những tiêu chuẩn và điều kiện cho vay quan trọng đang bị xé bỏ. Trung Quốc, Venezuela, Ả-rập Xê-út và các nước khác đang hỗ trợ cho các quốc gia yếu kém như Sudan và Zimbabwe, khiến cho an ninh và ổn định trong khu vực càng trở nên bấp bênh. Thêm vào đó, họ còn đang giới thiệu và thúc đẩy “những ý tưởng độc hại” gây tác động xấu đến cả các nước nghèo và các nhà tài trợ kỳ cựu.

⁵ Moises Naim, ‘Rogue aid’, *Foreign Policy*, online, tháng Ba–tháng Tư 2007.

Bằng những lời lẽ thận trọng hơn, vào năm 2006 người đứng đầu lúc đó của OECD DAC đã trăn trở về nguy cơ tiềm tàng rằng các khoản cho vay từ những nhà tài trợ mới nổi cho các nước có thu nhập thấp có thể sẽ gây tổn hại cho tình trạng nợ của các nước này (do các điều khoản cho vay không phù hợp), hoặc có thể trì hoãn những điều chỉnh cần thiết (do có quá ít điều kiện cho vay) và có thể làm lãng phí tài nguyên vào những khoản đầu tư không sinh lời.⁶ Những mối lo ngại này đều đáng được xem xét.

Những nhà tài trợ mới nổi và sự hỗ trợ vô điều kiện cho các quốc gia bất hảo?

Các nhà tài trợ mới nổi chủ yếu bị chỉ trích về vấn đề viện trợ cho các quốc gia bất hảo (rogue states), hay theo cách nói của họ, là quyết tâm không can thiệp vào chính trị của các nước nhận viện trợ. Zimbabwe là một ví dụ. Lâu nay Trung Quốc đã viện trợ cả về tài chính và trang thiết bị quân sự cho Zimbabwe,⁷ và sau cuộc bầu cử thất bại tại Zimbabwe hồi tháng Bảy năm 2008, Trung Quốc và Nga đã phủ quyết một nghị quyết của Hội đồng Bảo an Liên Hợp Quốc do Hoa Kỳ đề xuất nhằm áp đặt lệnh trừng phạt lên Zimbabwe. Tuy nhiên, thực tế cũng không hoàn toàn ủng hộ những phê phán về việc các nhà tài trợ mới nổi đang “hỗ trợ một cách mù quáng cho các quốc gia bất hảo”. Mối quan hệ của Trung Quốc với Zimbabwe không phải là không bị tác động bởi quan điểm của các nước khác. Cụ thể, Trung Quốc đã lặng lẽ đáp trả những lo ngại của các nước châu Phi khác bằng cách tỏ thái độ cứng rắn hơn với Tổng thống Zimbabwe Mugabe, gặp mặt các chính trị gia phe đối lập và, mới đây nhất, rút lại một chuyến tàu chở vũ khí từ Trung Quốc sang Zimbabwe.

Một quốc gia “yếu kém” khác cũng thường xuyên được Trung Quốc viện trợ một cách mù quáng là Sudan. Năm 2002, các công ty dầu mỏ Trung Quốc, Malaysia và Ấn Độ đã thế chân các công ty Thụy Điển và Canada khi các công ty này chịu sức ép buộc phải rút khỏi Sudan.⁸ Hiện nay nước này là một trong những nhà cung cấp dầu mỏ chính cho Trung Quốc: từ tháng Giêng đến tháng Năm năm 2007, Sudan đã xuất khẩu 4,7 triệu tấn dầu thô sang Trung Quốc, gấp năm lần so với

⁶ Richard Manning, “Will “emerging donors” change the face of international cooperation?”, *Development Policy Review* 24:4, 2006, trang 371-85.

⁷ Xem Chris Alden, *China in Africa* (London: Zed, 2007).

⁸ Human Rights Watch, *Sudan, oil and human rights* (New York, tháng Chín 2003), www.hrw.org/reports/2003/sudan1103/, truy cập 26 tháng Tám 2008.

cùng kỳ năm 2006.⁹ Các nhà bình luận phương Tây đã lên tiếng phàn nàn rằng hoạt động viện trợ và thương mại của Trung Quốc đã làm yếu đi sức ép buộc chính quyền Sudan phải chấm dứt khủng hoảng ở Darfur, và rằng hỗ trợ của Trung Quốc đã cho phép quốc gia “bất hảo” này được hưởng tốc độ tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ lên đến 11% vào năm 2007.¹⁰ Ngày 1 tháng Bảy năm 2007, công ty dầu mỏ lớn nhất Trung Quốc (CNPC) đã công bố khoản đầu tư mới vào Sudan.¹¹ Dù vậy, việc nói rằng Trung Quốc đang hỗ trợ một cách mù quáng cho một quốc gia bất hảo là cách nói phóng đại. Trong một hội nghị cấp cao giữa Trung Quốc và các nước châu Phi vào năm 2006, Chủ tịch Trung Quốc Hồ Cẩm Đào thông báo ông đang hối thúc Tổng thống Sudan hợp tác với Liên Hợp Quốc và các đặc phái viên để chấm dứt giao tranh. Năm 2007, Chủ tịch Trung Quốc cũng đã chỉ định một đặc phái viên về Darfur. Các quan chức Trung Quốc nhấn mạnh rằng Trung Quốc coi trọng cách tiếp cận thông qua đàm phán và đối thoại, tôn trọng chủ quyền, và việc áp dụng cơ chế ba bên bao gồm Liên Hợp Quốc, Liên minh châu Phi và chính phủ Sudan.¹² Những nỗ lực của Trung Quốc nhằm kết thúc xung đột và đảm bảo sự hiện diện của một lực lượng gìn giữ hòa bình chung giữa Liên minh châu Phi và Liên Hợp Quốc đã được chính Hoa Kỳ ghi nhận là có tính xây dựng cao.¹³

Cáo buộc “hỗ trợ cho các quốc gia bất hảo” nhanh chóng nhường chỗ cho những chỉ trích mạnh mẽ hơn liên quan đến việc các nhà tài trợ mới nổi đang xuất khẩu mô hình kinh tế của mình. Người ta lo ngại rằng một Đồng thuận Bắc Kinh hay Chavez mới sẽ thay thế cho Đồng thuận Washington vốn được tôn trọng lâu nay. Ví dụ, Naim (đã dẫn ở trên) cho rằng Tổng thống Venezuela Hugo Chavez đang lợi dụng trữ lượng dầu mỏ khổng lồ của nước này để lôi kéo thêm đồng minh ở nước ngoài, sử dụng những gói viện trợ lớn nhằm “tiêm nhiễm” mô hình của nước mình vào khu vực Mỹ Latinh. Theo cáo buộc này, những khoản “viện trợ bất hảo” tạo điều kiện cho các nước như Cuba (nước đã nhận khoảng 2 tỉ đô la Mỹ tiền viện trợ từ Venezuela) trì hoãn việc “mở cửa” nền kinh tế. Những khoản viện trợ này chẳng khác gì một chiếc phao cứu sinh cho phép nước nhận viện trợ trì hoãn các cải cách lẽ ra sẽ mang lại sự phồn vinh cho đất nước họ. Tương tự, Trung Quốc

⁹ Associated Press, ‘China’s CNPC OKs deal on Sudan oil block’, 1 tháng Bảy 2007, www.forbes.com/feeds/ap/2007/07/01/ap3875543.html, truy cập 26 tháng Tám 2008.

¹⁰ A. S. H. Smyth, ‘China masters the African game’, *The First Post*, 6 tháng Hai 2007, www.thefirstpost.co.uk/index.php?menuID=1&subID=1117, truy cập 26 tháng Tám 2008.

¹¹ Associated Press, ‘China’s CNPC’.

¹² ‘Interview with China’s special envoy on China–Sudan oil cooperation’, *People’s Daily Online* (bản tiếng Anh), 17 tháng Ba 2008, <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90780/91342/6375027.html>, truy cập 26 tháng Tám 2008.

¹³ Xem Edward Cody, ‘China given credit for Darfur role: US official cites new willingness to wield influence in Sudan’, *Washington Post Foreign Service*, 13 tháng Một 2007, trang A13.

cũng bị cáo buộc xuất khẩu mô hình kinh tế của nước này – trái với những chính sách mà lâu nay các nhà tài trợ phương Tây thúc ép nước nhận viện trợ phải thực hiện. Tuy vậy, những người chỉ trích chưa có bằng chứng khẳng định viện trợ từ các nhà tài trợ mới nổi thực sự là nguyên nhân dẫn đến thảm họa kinh tế. Trái lại, hiện nay có một số bằng chứng cho thấy các quốc gia được Trung Quốc tăng cường viện trợ và mở rộng quan hệ mậu dịch đang có được tốc độ tăng trưởng cao hơn, các điều khoản thương mại thuận lợi hơn, tăng kim ngạch xuất khẩu và nguồn thu cho quốc khố.¹⁴ Do đó, cần có thêm những phân tích cẩn trọng hơn về các cáo buộc liên quan đến ảnh hưởng của Trung Quốc lên các lựa chọn chính sách.

Ngồi không hưởng lợi từ việc giảm nợ đa phương (và song phương)?

Nhiều nhà tài trợ phương Tây đã bày tỏ mối quan ngại trước khả năng tái nợ của các nước có thu nhập thấp vừa được họ giảm nợ nếu các nhà tài trợ mới nổi tiếp tục cho các nước này vay. Các nước nghèo ở châu Phi đã được giảm nợ chủ yếu nhờ sáng kiến HIPC và Sáng kiến giảm nợ đa phương (Multilateral Debt Relief Initiative - MDRI) nhằm xử lý các khoản nợ với các thể chế đa phương, giúp giảm 43 tỉ đô la Mỹ trong gánh nặng nợ của các nước này.¹⁵ Người ta lo ngại rằng với việc cho các nước vừa được giảm nợ vay mới, Trung Quốc đang ngồi không hưởng lợi từ chương trình giảm nợ của các nhà tài trợ kỳ cựu và gây ra những vấn đề mới cho các nước nhận viện trợ trong tương lai.

Tháng Tư năm 2007, trong nỗ lực ngăn chặn Trung Quốc đẩy các nước nghèo đến bờ vực tái nợ, các bộ trưởng tài chính nhóm G7 đã thống nhất sẽ theo đuổi “các nguyên tắc cho vay có trách nhiệm và tìm cách lôi kéo sự can dự của các bên có quan tâm”.¹⁶ Bộ trưởng Tài chính Hoa Kỳ cũng nói rõ hơn về cách thức đạt được sự tham gia của tất cả các nhà tài trợ trong cùng một khuôn khổ (đặc biệt là Trung Quốc, cho dù tên nước này không được nhắc đến): “Các chính sách và thông lệ cho vay có trách nhiệm là các nguyên tắc cơ bản trong nỗ lực của chúng ta nhằm tăng cường hỗ trợ cho các nước có thu nhập thấp. Vấn đề mấu chốt để duy trì tính bền vững của các khoản nợ là phải bám sát và ủng hộ các kết quả phản ánh trong Khuôn khổ chung về Bền vững của Nợ của Quỹ Tiền tệ Quốc tế và Ngân

¹⁴ Reisen, *Is China actually helping?*, A. N. Goldstein, H. Reisen and X. Chen, *The rise of China and India: what's in it for Africa?* (Paris: OECD Development Centre, 2006); OECD/Ngân hàng Phát triển châu Phi, *African Economic Outlook 2007* (Paris: OECD Development Centre, 2007); Ali Zafar, ‘The growing relationship between China and sub-Saharan Africa: macroeconomic, trade, investment, and aid links’, *World Bank Research Observer* 22: 1, 2007, trang 101–30.

¹⁵ Reisen, *Is China actually helping?*

¹⁶ Nhóm G7, ‘Communiqué of G7 finance ministers’, Washington DC, 13 tháng Tư 2007, tại www.g7.utoronto.ca/finance/fm070413.htm, truy cập 26 tháng Tám 2008.

hàng Thế giới, và tất cả các nước cho vay đều phải hợp nhất áp dụng khuôn khổ này vào thông lệ cho vay của nước mình.”¹⁷

Các thảo luận về Trung Quốc và các nước mắc nợ trước đây vẫn thiếu vắng cảm giác có sự tham gia của chính Trung Quốc vào hoạt động giảm nợ. Sở dĩ như vậy chủ yếu là do Trung Quốc không báo cáo việc xóa nợ trong các con số thống kê viện trợ (và nước này cũng không tường trình đa số các khoản viện trợ của mình). Trung Quốc cung cấp viện trợ dưới nhiều hình thức, từ viện trợ không hoàn lại (chủ yếu thông qua Bộ Thương mại), viện trợ bằng hiện vật và các khoản vay không lãi suất (Trung Quốc tuyên bố xóa dần khoảng 90% các khoản vay thuộc loại này) cho đến các khoản vay có trợ cấp, cũng như các khoản vay và đầu tư thương mại.

Theo các ước lượng thận trọng, Trung Quốc đã xóa tổng số nợ trị giá khoảng 2,13 tỉ đô la Mỹ cho 44 nước nhận viện trợ, trong đó có 31 nước ở châu Phi. Hiện nay nước này cũng đang đàm phán xóa nợ thêm khoảng 1,28 tỉ đô la Mỹ nữa.¹⁸ Các báo cáo từ phương Tây cho thấy Trung Quốc đã vượt xa các nước G8 trong vấn đề xóa nợ. Cụ thể, Trung Quốc đã xóa nợ khoảng 10 tỉ đô la Mỹ cho các nước châu Phi, và tại hội thảo kinh doanh Trung-Phi lần thứ hai vào tháng Mười hai năm 2003, nước này đã xóa thêm nợ cho 31 nước châu Phi, đồng thời mở ra triển vọng thương mại phi thuế quan.¹⁹ Trung Quốc cũng đã sử dụng việc giảm nợ để hỗ trợ các quốc gia châu Phi, về cơ bản đã biến các khoản vay thành các khoản viện trợ không hoàn lại. Năm 2000, Trung Quốc đã xóa nợ 1,2 tỉ đô la Mỹ cho các nước châu Phi, sau đó vào năm 2003 tiếp tục xóa nợ thêm 750 triệu đô. Thủ tướng Ethiopia Meles Zenawi đã tuyên bố rằng “Sự cố gắng mẫu mực của Trung Quốc nhằm giảm bớt gánh nặng nợ nần của các nước châu Phi chính là một biểu tượng sống động cho tình đoàn kết và sự tận tâm”. Bắc Kinh coi việc giảm nợ là một công cụ quan hệ công chúng hữu hiệu, bởi lẽ nó không chỉ mang lại sự ủng hộ rộng rãi mà còn cho phép tổ chức hai sự kiện tích cực cho báo chí đưa tin: một cho việc cho vay và một cho việc giảm nợ.²⁰

Không kém phần quan trọng so với việc đánh giá cáo buộc Trung Quốc đang

¹⁷ Phát biểu của Bộ trưởng Tài chính Henry M. Paulson, Jr, sau cuộc họp giữa các bộ trưởng tài chính và thống đốc ngân hàng trung ương G7, Washington DC, 13 tháng Tư 2007, www.g7.utoronto.ca/finance/fm070413-paulsen.htm, truy cập 26 tháng Tám 2008.

¹⁸ Qi Guoqian, ‘China’s foreign aid: policies, structure, practice, and trend’, bài tham luận chuẩn bị cho hội thảo của trường Đại học Oxford và Cornell về chủ đề ‘New directions in development assistance’, Oxford, 11–12 tháng Sáu 2007.

¹⁹ Chris Melville và Olly Owen, ‘China and Africa: a new era of south–south cooperation’, *Open Democracy*, 8 tháng Bảy 2005, www.opendemocracy.net/globalization-G8/south_2658.jsp, truy cập 26 tháng Tám 2008.

²⁰ Joshua Eisenman và Joshua Kurlantzick, ‘China’s Africa strategy’, American Foreign Policy Council, tháng Năm 2006, www.afpc.org/china-africa.shtml, truy cập 26 tháng Tám 2008.

làm tổn hại đến các nỗ lực giảm nợ là việc phân tích xem nguồn tài trợ của nước này đang hướng về những đối tượng nào. Từ số liệu chưa được công bố của Ngân hàng Thế giới, ước tính Trung Quốc đã cam kết tài trợ mới cho cơ sở hạ tầng của các nước Angola (40%), Nigeria (24%), Ethiopia (15%), và Sudan (15%).²¹ Đáng chú ý là cả Angola và Sudan đều không được hưởng lợi từ chương trình giảm nợ. Nigeria đã có thỏa thuận giảm nợ của riêng mình bên ngoài sáng kiến HIPC. Chỉ có Ethiopia là được giảm nợ theo các điều khoản HIPC.

Những lo ngại rằng các khoản cho vay mới từ Trung Quốc sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến khả năng trả nợ của các nước thu nhập thấp không phải là không có cơ sở. Tuy vậy, chưa có bằng chứng rõ ràng nào cho thấy Trung Quốc đang đẩy toàn bộ các nước nghèo mắc nợ trầm trọng trở lại vực thẳm nợ nần. Để đánh giá đúng mức rủi ro này, cần có những dữ liệu chuẩn xác hơn về việc Trung Quốc cung cấp viện trợ dưới hình thức nào cho nước nào, cũng như khả năng xóa nợ là bao nhiêu. Những thông tin này không được Trung Quốc công bố và việc tập hợp chúng cũng rất khó khăn.

Có thể thấy rõ một điều là hiện nay những cuộc thảo luận đa phương chính về các nước mắc nợ trầm trọng đang được tổ chức bởi các nước thuộc nhóm G7 và OECD DAC và không có sự tham gia của Trung Quốc, các nhà tài trợ châu Á khác, các Tiểu Vương quốc A-rập Thống nhất, Ả-rập Xê-út hay các nhà tài trợ khác thuộc OPEC. Thực tế này đặt ra thách thức nghiêm trọng cho bất kỳ chính sách nào nhằm tới mục tiêu hình thành những nguyên tắc chung và/hoặc một cách tiếp cận đa phương về vấn đề giảm nợ.

Các tiêu chuẩn về quản trị tốt và môi trường bị phớt lờ?

Một mối lo ngại khác của phương Tây trước các nhà tài trợ mới nổi, đó là việc các nước này cung cấp tiền mặt cho phép chính phủ các nước nghèo từ chối nguồn viện trợ đi kèm với các yêu cầu cải cách quản trị tốt, cũng như đòi hỏi phải lồng ghép công tác bảo vệ môi trường – xã hội phù hợp vào các dự án phát triển. Ví dụ, Trung Quốc bị cáo buộc đã gạt Ngân hàng Thế giới cùng những nỗ lực chống tham nhũng của tổ chức này sang một bên bằng cách nhảy vào tài trợ cho đường sắt ở Nigeria bằng một khoản vay không có những điều kiện đặc biệt. Tương tự, Bắc Kinh đã chấp thuận việc mở rộng lưới điện ở Indonesia bằng cách xây những nhà máy điện sử dụng công nghệ chạy than của Trung Quốc gây ô nhiễm nặng nề trong bối cảnh “không một cơ quan quốc tế nào lại có thể chấp nhận một thương vụ hủy

²¹ Reisen, *Is China actually helping?*

hoại môi trường đến như vậy".²² Trung Quốc còn cung cấp cho Philippines khoản vay với lãi suất thấp hơn và ít điều kiện hơn, qua đó thế chỗ Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) mặc dù tổ chức này đã đồng ý tài trợ cho hệ thống đường ống dẫn nước mới của Manila. Năm 2005, Angola cắt đứt đàm phán với IMF trong lúc tổ chức này đang cố gắng dàn xếp một chương trình có giám sát nhằm theo dõi các chính sách kinh tế của Angola, và sau đó chấm dứt hoàn toàn chương trình này. Chính khoản vay mềm trị giá 2 tỉ đô la Mỹ từ Trung Quốc đã tạo điều kiện cho Angola đưa ra quyết định này.²³

Từ thực tế đó, các nhà tài trợ mới nổi bị cho là đã làm suy yếu những tiến triển mà Ngân hàng Thế giới và các ngân hàng phát triển khu vực khác, cũng như các tập đoàn đa quốc gia ở các nước thuộc OECD phải rất khó khăn mới đạt được, về việc áp dụng các tiêu chuẩn và quy phạm trong công tác bảo vệ môi trường, cư dân bản địa và các khu cư trú tự nhiên cùng với quyền con người.²⁴ Khi được nhận một nguồn viện trợ thay thế, những nước nghèo sẽ hợp tác ít hơn với các nhà cung cấp viện trợ hoặc cho vay nhưng lại kèm theo những yêu cầu như trên, họ sẽ vay ít hơn từ Ngân hàng Thế giới và các thể chế đa phương khác (sẽ được đề cập nhiều hơn ở phần sau), từ đó giảm phạm vi áp dụng trực tiếp các điều kiện cho vay của các tổ chức này xuống. Tinh vi hơn, ảnh hưởng của các nhà tài trợ kỳ cựu đang bị xói mòn do đội ngũ của họ tìm cách tránh né những dự án có thể gây tổn hại đến hình ảnh của mình, tránh khỏi các lĩnh vực cần các biện pháp tự vệ, cố tình nhường lại chúng cho các nhà tài trợ ít nhạy cảm hơn trước những chỉ trích như vậy.

Nhìn chung, cáo buộc cho rằng các nhà tài trợ mới nổi đang hủy hoại những thành quả phải mất nhiều công sức mới đạt được liên quan đến các tiêu chuẩn về sức khỏe, an toàn và môi trường và cuộc chiến chống tham nhũng đã đánh giá quá cao mức độ mà các mục tiêu này đã được thực hiện nhờ những điều kiện cho vay trực tiếp áp đặt bởi các nhà tài trợ OECD DAC. Nâng cao các tiêu chuẩn là một quá trình dài hạn đòi hỏi nhiều sự khéo léo hơn nhiều, được thúc đẩy bởi sự hợp tác trên cấp độ toàn cầu cũng như địa phương và quốc gia, với sự tham gia của các bên liên quan bao gồm các chính phủ, công ty, giới truyền thông và xã hội dân sự. Các tổ chức đa phương như Ngân hàng Thế giới đã cung cấp một diễn đàn quan trọng để các chính phủ có thể bàn bạc và tranh luận về những tiêu chuẩn. Ngân hàng Thế giới cũng định ra một tiêu điểm hoạt động cho các công ty, giới truyền thông và những nhà hoạt động xuyên quốc gia. Ủy ban Thanh tra của Ngân hàng

²² Naim, 'Rogue aid'.

²³ Lara Pawson, 'Angola calls a halt to IMF talks', BBC News, 13 tháng Ba 2007, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/6446025.stm>, truy cập 26 tháng Tám 2008.

²⁴ Ví dụ, các chính sách an toàn của Ngân hàng Thế giới được công bố tại: <http://go.worldbank.org/WTA1ODE7T0>, truy cập 26 tháng Tám 2008.

Thế giới đã thành lập một tòa án (tribunal) nhận đơn khiếu nại từ các nhóm bị ảnh hưởng tại các quốc gia, và trong nhiều trường hợp tòa án này đã giúp huy động toàn diện nguồn lực ở địa phương nhằm giám sát các tiêu chuẩn và hành động khi các tiêu chuẩn không được đáp ứng, dù đôi khi có những nguy cơ xung đột chính trị nghiêm trọng.²⁵ Điều này có hàm ý gì về ảnh hưởng của những nhà tài trợ mới nổi lên các tiêu chuẩn?

Bản thân Trung Quốc và các nhà tài trợ mới nổi khác cũng là thành viên của Ngân hàng Thế giới (Trung Quốc còn có Giám đốc điều hành riêng), Quỹ Tiền tệ Quốc tế IMF và Ngân hàng Phát triển Châu Á (chỉ trong trường hợp Trung Quốc). Các quốc gia này đã tham gia thảo luận về các tiêu chuẩn trong từng tổ chức kể trên. Trung Quốc còn sử dụng các tiêu chuẩn đa phương (ví dụ như chính sách tái định cư của Ngân hàng Thế giới) trong quá trình xây dựng chính sách quốc gia. Vậy thì, tại sao các nước này lại chưa áp dụng những điều kiện cho vay vào những khoản viện trợ phát triển cho các nước khác? Liệu đây có phải là một hiện tượng đặc thù Trung Quốc, phản ánh cam kết rõ ràng của Trung Quốc tôn trọng chủ quyền của các nước nhận viện trợ? Lỗi trả lời như vậy đã quá nhàm rồi. Các chương trình viện trợ song phương của mọi quốc gia đều phải tuân theo các tiêu chuẩn quy định trong nước, và các tiêu chuẩn này thường mâu thuẫn với các tiêu chuẩn mà chính các quốc gia đó ban hành trong các tổ chức đa phương. Nhiều nước ra sức thúc đẩy các quy định đấu thầu cùng các tiêu chuẩn môi trường nghiêm ngặt trên diễn đàn của Ngân hàng Thế giới nhưng lại không hề áp dụng những tiêu chuẩn đó cho các chương trình viện trợ song phương của nước mình. Hơn nữa, các tiêu chuẩn được áp dụng (hoặc không được áp dụng) cho các dự án ở nước ngoài của Trung Quốc không nhất thiết phải khác với các tiêu chuẩn tại Trung Quốc.

Các tiêu chuẩn trong nước của Trung Quốc trong một số lĩnh vực còn ở mức rất thấp. Ngành khai thác mỏ là một ví dụ. Mỏ Chambishi do Trung Quốc khai thác tại Zambia mới đây đã trở thành tâm điểm hứng chịu chỉ trích của dư luận về chính sách viện trợ của nước này. Điều kiện làm việc trong các mỏ vô cùng nghèo nàn, khu vực khai thác vẫn chưa phát triển và 46 thợ mỏ thiệt mạng trong một vụ nổ năm 2005. Trong khi đó Trung Quốc đang hưởng lợi lớn từ việc nhập khẩu đến 63% kim loại cơ bản từ Zambia.²⁶ Năm 2003, Trung Quốc sản xuất 35% sản lượng than trên toàn thế giới, nhưng nước này cũng chiếm đến 80% tổng số người thiệt mạng trong các vụ tai nạn mỏ than, theo số liệu thống kê của Cục Giám sát An

²⁵ Margaret Keck, 'Planaflo in Rondonia: the limits of leverage', trong J. Fox và D. Brown, biên tập, *The struggle for accountability* (Cambridge, MA: MIT Press, 2000), trang 181–218.

²⁶ Smyth, 'China masters the African game'.

toàn Lao động Nhà nước Trung Quốc (SAWS). Số người thiệt mạng trên mỗi 100 tấn than được sản xuất tại Trung Quốc gấp 100 lần ở Hoa Kỳ và gấp 30 lần Nam Phi. Tuy vậy, đã bắt đầu có những sự cải tiến dù còn chậm chạp. Chính phủ đã lập hệ thống giám sát quốc gia và dành ra một khoản tiền (năm 2001 là hơn 4 tỉ nhân dân tệ - tương đương hơn 480 triệu đô la Mỹ) nhằm hỗ trợ các khu mỏ quốc doanh và mỏ nhỏ ở địa phương phòng chống và giám sát các vụ nổ khí ga.²⁷

Các tiêu chuẩn có vai trò quan trọng trong viện trợ phát triển. Tuy vậy, chỉ có các đối tác từ khu vực tư nhân, quốc gia và đa phương trong số các nhà tài trợ kỳ cựu là tham gia tích cực vào việc áp dụng các tiêu chuẩn này trong khi các nhà tài trợ mới nổi thì không. Những vòng đàm phán nội khối OECD và giữa các công ty xuyên quốc gia nhằm xây dựng các bộ quy tắc ứng xử ngành là một ví dụ. Trong trường hợp các nhà tài trợ mới nổi có đại diện trong những tổ chức đó (họ thường tự nhận mình là có quá ít đại diện hơn đáng ra phải có), các đại diện này thường không đóng góp ý kiến gì trong các cuộc thảo luận. Chúng ta có thể chứng kiến các nhà tài trợ kỳ cựu đang mất dần năng lực áp đặt các điều kiện trực tiếp nhằm phổ biến các tiêu chuẩn, nhưng chỉ các điều kiện không thôi thì không đủ để cải thiện các tiêu chuẩn. Có thể rút ra một kết luận quan trọng hơn về hệ thống viện trợ, đó là cần có những quy trình toàn diện hơn cho việc thiết lập các tiêu chuẩn nhằm đảm bảo rằng chính phủ, các công ty thuộc khu vực tư nhân, giới truyền thông và các nhóm xã hội dân sự của các nhà tài trợ mới nổi đều góp mặt trong việc xây dựng những tiêu chuẩn mà các quốc gia và cộng đồng có khả năng thực hiện.²⁸

Dường như những mối lo ngại xung quanh các nhà tài trợ mới nổi đã bị cường điệu quá mức. Dù vậy, không thể phủ nhận rằng Trung Quốc và các nhà tài trợ mới nổi khác đã đặt ra những thách thức cho chế độ viện trợ phát triển hiện hành, đặc biệt là việc định ra các tiêu chuẩn bởi các bên liên quan thuộc khu vực tư nhân và các thể chế đa phương. Những thách thức này càng trở nên to lớn khi so sánh sức hấp dẫn của các khoản viện trợ từ các nhà tài trợ mới nổi với các nhà tài trợ kỳ cựu. Xem xét một cách kỹ càng hơn, sự trỗi dậy của các nhà tài trợ mới nổi đã giúp phát hiện ra một số khiếm khuyết trong hệ thống hỗ trợ phát triển hiện nay.

²⁷ Zhao Xiaohui và Jiang Xueli, 'Coal mining: most deadly job in China', *China Daily*, 13 tháng Mười Một 2004, www.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-11/13/content_391242.htm, truy cập 26 tháng Tám 2008.

²⁸ Về bài phân tích các điều kiện đảm bảo tính hiệu quả của cơ chế tự điều tiết của các doanh nghiệp tại các nước đang phát triển, xem Dana Brown và Ngaire Woods, biên tập, *Making self-regulation effective in developing countries* (Oxford: Oxford University Press, 2007).

Tại sao viện trợ từ các nhà tài trợ mới nổi lại hấp dẫn đến thế?

Sự trỗi dậy của các nhà tài trợ mới nổi xảy ra trong bối cảnh các nước nghèo đang bất mãn với chế độ viện trợ phát triển hiện tại. Các nhà tài trợ thuộc OECD DAC đã nhận thấy sự bất mãn này và cố gắng vật lộn với một lịch trình nghị sự mới mà chúng ta cần xem xét ở đây. Từ khoảng năm 2003 những nhà tài trợ kỳ cựu đã hứa hẹn tăng gấp đôi viện trợ cho châu Phi và hứa sẽ nới rộng quyền sở hữu của chính phủ các nước nhận viện trợ, đồng thời sẽ điều phối với nhau tốt hơn. Đến nay những cam kết này đã được thực hiện ra sao?

Nuốt lời hứa tăng viện trợ

Trong những năm gần đây các nước giàu đã hứa hẹn nhiều về việc sẽ tăng viện trợ, ví dụ như cam kết tăng gấp đôi viện trợ cho châu Phi trước năm 2010 tại hội nghị G8 ở Gleneagles năm 2005.²⁹ Mặc dù đã thực hiện giảm nợ đáng kể, dòng tiền viện trợ mới thực từ các nước G8 vẫn không tăng kể từ khi cam kết này được đưa ra. OECD DAC cũng phải thừa nhận: “viện trợ cho các nước châu Phi khu vực Nam Sahara đã chững lại”.³⁰ Theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới, sau mức tăng kỷ lục năm 2005, nhìn chung các khoản giải ngân thực từ hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) đã giảm 3 tỉ đô la Mỹ vào năm 2006.³¹

Những dòng viện trợ chịu ảnh hưởng lớn của các cuộc chiến ở Iraq và Afghanistan, và của các ưu tiên an ninh khẩn cấp sau sự kiện 11/9. Những sự kiện này có khả năng đánh lạc hướng khá lớn. Khi cuộc chiến mang danh nghĩa “chống khủng bố” mới bắt đầu, các dòng viện trợ không bị đổi hướng.³² Thay vào đó, có những khoản ngân sách bổ sung cung cấp nguồn tiền cho hoạt động quân sự. Tuy nhiên, ngân sách viện trợ đã dần được phân phối lại để đáp ứng những ưu tiên mới. Hoa Kỳ - quốc gia cung cấp viện trợ phát triển trên phạm vi toàn cầu lớn nhất thế giới, chiếm 25,4% viện trợ phát triển chính thức trong năm 2004 và 2005 - là một ví dụ rất rõ ràng.³³ Đến năm 2004 các nước đứng đầu trong danh sách nhận viện trợ từ Hoa Kỳ là Iraq, Afghanistan, Ai Cập, Sudan, Ethiopia, Jordan và

²⁹ G8, ‘Gleneagles G8 communiqué’, 8 tháng Bảy 2005, www.g8.gov.uk, truy cập 26 tháng Tám 2008.

³⁰ OECD DAC, *2006 Development Co-operation Report*, Tóm tắt, tháng Hai 2007 (Paris: OECD, 2007).

³¹ Ngân hàng Thế giới, *Global Development Finance 2007* (Washington DC: World Bank, 2007), trang 55.

³² Ngaire Woods, ‘The shifting politics of foreign aid’, *International Affairs* 81: 2, tháng Ba 2005, trang 393–409.

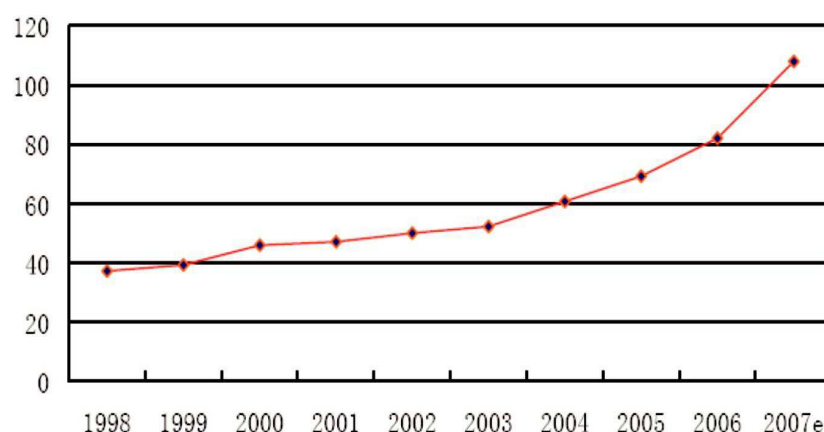
³³ OECD DAC, *2006 Development Co-operation Report*, bảng 8.

Colombia.³⁴ Các con số viện trợ nhìn rộng ra của Hoa Kỳ nói lên nhiều điều hơn. Ví dụ, mặc dù Hoa Kỳ chỉ viện trợ ODA cho khu vực Cận Đông (bao gồm Li-băng, Ma-rốc và khu vực Trung Cận Đông) khoảng 10 triệu đô la Mỹ, nhưng lại dành gấp 600 lần số tiền này cho những hình thức viện trợ khác - từ nguồn vốn hỗ trợ kinh tế cho đến chi tiêu quân sự nước ngoài, những hình thức viện trợ không đủ tiêu chuẩn của vốn ODA theo định nghĩa của OECD DAC.³⁵

Có thể thấy một sự chuyển hướng tương tự trong ngân sách hỗ trợ phát triển của Anh quốc - vốn là nguồn viện trợ có mức tăng trưởng nhanh nhất thế giới, tăng từ 5,9 tỉ bảng Anh năm 2005 lên 6,8 tỉ bảng Anh năm 2006.³⁶ Đến năm 2005, 16,4% tổng viện trợ song phương thực của nước Anh là dành cho Iraq (so với mức 0,39% năm 2002). Bên cạnh đó còn là số tiền mà nước Anh có nghĩa vụ đóng góp trong khoản viện trợ đa phương cho Iraq, chiếm 13,6% năm 2004 và giảm xuống mức 4,5% năm 2005.³⁷

Tóm lại, trong lúc các chính trị gia G8 mong muốn tăng viện trợ cho các quốc gia khó khăn nhất, thì những lời hứa của họ vẫn chưa được hiện thực hóa bằng các dòng viện trợ thực mới. Cuộc khủng hoảng tài chính cùng đà suy thoái kinh tế hiện nay trong khối các nước OECD có khả năng sẽ ảnh hưởng tiêu cực hơn nữa đến những cam kết gia tăng viện trợ.

Biểu đồ 1: Tăng trưởng kinh phí viện trợ nước ngoài của Trung Quốc, 1998–2008 (triệu Nhân dân tệ)



Nguồn: Qi Guoqian, 'China's foreign aid: policies, structure, practice, and trends', bài thuyết trình chuẩn bị cho hội thảo của Đại học Oxford và Cornell về chủ đề "Những phương hướng mới trong viện trợ phát triển", Oxford, 11–12 tháng Sáu năm 2007. Số

³⁴ OECD DAC, *2006 Development Co-operation Report*.

³⁵ USAID, *Fiscal year 2008 budget request* (Washington DC: USAID, 2007), trang 92–9, www.usaid.gov/policy/budget/cbj2008/, truy cập 26 tháng Tám 2008.

³⁶ Bộ Phát triển Quốc tế, *DFID Annual Report 2007* (London: DfID, 2007).

³⁷ Bộ Phát triển Quốc tế, *DFID Annual Report 2007*, trang 263.

liệu bao gồm viện trợ dưới dạng viện trợ không hoàn lại, các khoản vay không tính lãi suất, vay ưu đãi, quỹ đầu tư mạo hiểm hợp tác cho các dự án nhận viện trợ, hợp tác khoa học và công nghệ, và hỗ trợ y tế trên cơ sở song phương. Cần chú ý rằng khác với số vốn ODA mà các nhà tài trợ DAC báo cáo, các con số viện trợ của Trung Quốc không bao gồm các khoản miễn giảm nợ.

Cùng lúc đó, viện trợ từ các nguồn khác đang ngày càng tăng. Trung Quốc dự định tăng gấp đôi viện trợ cho châu Phi trước năm 2009 và có khả năng cam kết này sẽ được thực hiện.³⁸ Những nhà tài trợ mới nổi khác cũng đang tăng cường viện trợ, mặc dù rất khó có thể tập hợp được một bức tranh chính xác về vấn đề này. Mặc dù nhìn chung viện trợ từ các nước không thuộc DAC đang gia tăng, nhưng hầu như không có thông tin nào về từng nhà tài trợ mới nổi nói riêng.³⁹ Trong số những dòng viện trợ mới, nhiều khoản tài trợ không được báo cáo một cách chính thức: ví dụ, Ấn Độ, Trung Quốc và Brazil không báo cáo các khoản viện trợ với OECD DAC, do đó dữ liệu của Ủy ban này cho thấy những dòng viện trợ từ các nước không thuộc DAC đang gia tăng nhưng không đáng kể.⁴⁰ Bộ Dữ liệu Chuyển Viện trợ Ròng do Trung tâm Phát triển Toàn cầu tập hợp cũng đưa ra kết luận tương tự.⁴¹ Ngoài ra, trong khi các phóng sự trên mặt báo đề cập tới hàng tỉ đô la viện trợ của Trung Quốc cho châu Phi, nhiều phóng sự như vậy vẫn nhầm lẫn “viện trợ” theo định nghĩa của OECD DAC với các khoản đầu tư và dòng tiền ra nước ngoài khác, ví dụ như tín dụng xuất khẩu.

Trong bối cảnh các dữ liệu được công bố chính thức về viện trợ của Trung Quốc còn khá ít ỏi, một quan chức của Bộ Thương mại Trung Quốc (MOFCOM) đã đưa ra Biểu đồ 1 tại một hội thảo ở Oxford vào tháng Sáu năm 2007. Chúng ta chỉ biết rằng – không giống như nhiều khoản viện trợ của các nhà tài trợ kỳ cựu cho khu vực châu Phi hạ Sahara - viện trợ của Trung Quốc được hỗ trợ mạnh mẽ bởi các chính sách đầu tư và thương mại.⁴² Thương mại giữa Trung Quốc và các nước châu Phi đã tăng mạnh, đưa Trung Quốc trở thành đối tác thương mại quan trọng thứ ba của châu Phi (sau Hoa Kỳ và Pháp). Trong những năm 1990 kim ngạch

³⁸ Mạng lưới Thông tin Khu vực Tích hợp Liên Hợp Quốc, ‘China to double aid to Africa’, xuất bản bởi Wordpress.org vào ngày 6 tháng Mười Một 2006, <http://www.worldpress.org/Africa/2554.cfm>, truy cập 26 tháng Tám 2008.

³⁹ Peter Kragelund đã phân chia rạch ròi những khoản tăng lên trong viện trợ của các nhà tài trợ không thuộc DAC, ‘The return of non-Dac donors to Africa: new prospects for African development’, *Development Policy Review* 26: 5, 2008, trang 555–84.

⁴⁰ Trong số các nhà tài trợ mới nổi có báo cáo với OECD DAC, nhà tài trợ lớn nhất là Ả-rập Xê-út (2,095 tỉ đô la Mỹ năm 2006), Thổ Nhĩ Kỳ (714 triệu đô la Mỹ năm 2006), Đài Loan - Trung Quốc (513 triệu đô la Mỹ năm 2006) và Hàn Quốc (455 triệu đô la Mỹ năm 2006): OECD DAC, *2007 Development Co-operation Report* (Paris: OECD, 2008), bảng 33.

⁴¹ David Roodman, *Net aid transfers data set 1960–200* (Washington DC: Center for Global Development, 2005), www.cgdev.org/content/publications/detail/5492/, truy cập 26 tháng Tám 2008.

⁴² Một bài tổng quan khá hay có tại Alden, *China in Africa*.

thương mại Trung-Phi đã tăng 700%. Từ năm 2002 đến năm 2003, kim ngạch thương mại giữa Trung Quốc và châu Phi đã tăng gấp đôi lên 18,5 tỉ đô la Mỹ. Trong mười tháng đầu năm 2005, kim ngạch thương mại tiếp tục tăng thêm 39% lên mức 32,17 tỉ đô la Mỹ. Đa phần mức tăng trưởng này là do Trung Quốc tăng cường nhập khẩu dầu mỏ từ Sudan và các nước châu Phi khác. Năm 2004, đầu tư trực tiếp nước ngoài của Trung Quốc vào châu Phi chiếm 900 triệu đô la Mỹ trong tổng số 15 tỉ đô la của cả châu lục.⁴³ Theo số liệu của Bộ Thương mại Trung Quốc, năm 2006 kim ngạch thương mại giữa Trung Quốc và châu Phi đạt mức 55,5 tỉ đô la Mỹ, tăng hơn 40% so với năm 2005.⁴⁴

Các nhà tài trợ mới nổi khác cũng đang gia tăng viện trợ và mở rộng giao thương. Kim ngạch thương mại của Ấn Độ với châu Phi đã tăng mạnh.⁴⁵ Khó có thể thống kê đầy đủ viện trợ của các nhà tài trợ lớn từ Ả-rập, tuy nhiên, báo cáo thường niên của các cơ quan viện trợ Ả-rập cho thấy cam kết viện trợ song phương và đa phương mới có xu hướng tăng lên từ khoảng năm 2003 và đặc biệt là từ năm 2005. Cam kết viện trợ mới của Ngân hàng Phát triển Hồi giáo trong giai đoạn 2001–2006 gấp khoảng 2 lần so với giai đoạn 1996–2001. Tương tự, cam kết viện trợ mới trung bình hàng năm của Quỹ Phát triển Quốc tế OPEC kể từ năm 2001 lớn hơn trung bình hàng năm trong thập niên trước đó khoảng 1/3, và cam kết viện trợ mới của Quỹ Ả-rập về Phát triển Kinh tế Xã hội năm 2005 đã cao hơn gần 20% so với năm 2001. Dữ liệu về các quan hệ song phương còn khó tìm kiếm và tiếp cận hơn, nhưng có thể lấy Quỹ Saudi về Phát triển làm ví dụ minh họa. Năm 2006, cam kết viện trợ mới trị giá khoảng 800 triệu đô la Mỹ, cao hơn khoảng 70% so với mức 480 triệu đô la Mỹ từ năm 1995 đến 2002, và gần gấp đôi con số cam kết của năm 2005. Nhận viện trợ nhiều nhất từ khối Ả-rập vẫn là các quốc gia ở vùng “biên giới” như Ai Cập, Syria và Jordan. Tuy vậy trong những năm gần đây nguồn viện trợ ngày càng tăng đang đổ dồn về khu vực Nam Á, đặc biệt là Pakistan và Bangladesh, và khu vực Đông Á: ví dụ như bản thân Trung Quốc cũng nhận khoảng

⁴³ Esther Pan, *China, Africa, and oil* (New York: Council on Foreign Relations, 26 tháng Một 2007), <http://www.cfr.org/publication/9557/>, truy cập 26 tháng Tám 2008.

⁴⁴ Reuters, 'China defends oil trade with Africa', *International Herald Tribune*, 12 tháng Ba 2007, www.ihrt.com/articles/2007/03/12/business/oil.php, truy cập 26 tháng Tám 2008.

⁴⁵ Xem Rhys Jenkins và Chris Edwards, 'The Asian drivers and sub-Saharan Africa', *IDS Bulletin* 37: 1, tháng Một 2006, trang 23–32, đặc biệt là Biểu đồ 1, cho thấy xu hướng tăng của kim ngạch thương mại giữa châu Phi với Trung Quốc và Ấn Độ từ 1990 đến 2003, và biểu đồ 2, minh họa tỷ lệ giao thương với Trung Quốc và Ấn Độ trong tổng kim ngạch thương mại của châu Phi cũng tăng trong cùng một thời kỳ.

15% cam kết viện trợ mới của Quỹ Saudi từ năm 2003 (trước đó Trung Quốc chưa nhận được cam kết nào).⁴⁶

Trung thành với những điều kiện cho vay không còn được tín nhiệm

Các nhà tài trợ kỳ cựu lâu nay vẫn trung thành với “các điều kiện cho vay” – đồng nghĩa với việc yêu cầu các chính phủ nhận viện trợ phải áp dụng những chính sách và mục tiêu kinh tế cụ thể - trong chương trình viện trợ của họ. Khái niệm “Đồng thuận Washington”, ra đời nhằm ứng phó với cuộc khủng hoảng nợ hồi đầu những năm 1980, đã kéo các nhà tài trợ kỳ cựu vào một hệ thống mà ở đó một tập hợp các ý tưởng về chính sách kinh tế đã được gắn vào nền tảng của cơ chế viện trợ. Mặc dù mỗi quốc gia đều có chương trình viện trợ riêng, tất cả các nước đều tham vấn IMF và Ngân hàng Thế giới để đảm bảo bộ chính sách cốt lõi đó được nước nhận viện trợ tuân thủ.⁴⁷

Sau đó, đa số các nhà tài trợ đều nhất trí rằng cần có một sự cải cách triệt để đối với mô hình điều kiện cho vay. Lý do thứ nhất là điều kiện mà các nhà tài trợ cố gắng áp đặt đã tỏ ra không hiệu quả trong việc mang đến những thay đổi ở các quốc gia nhận viện trợ. Trong một cuộc khảo sát quy mô toàn cầu về 305 chương trình của IMF từ năm 1979 đến 1993, một học giả đã thống kê được số trường hợp thất bại chiếm đến 53%, trong đó thất bại được định nghĩa là khi một quốc gia không áp dụng ít nhất 20% các điều kiện của chương trình.⁴⁸ Kết quả này càng được khẳng định bởi một đánh giá độc lập (do hội đồng quản trị IMF ủy quyền) về thể thức cho vay ưu đãi của IMF cho các nước nghèo - hay còn gọi là Thể thức Điều chỉnh Cơ cấu Tăng cường (ESAF). Các chuyên gia đánh giá báo cáo rằng ¾ số chương trình của ESAF đã thất bại hoặc bị gián đoạn.⁴⁹

Bên cạnh đó còn là mối nghi ngại về vấn đề liệu có hay không một công thức cụ thể dẫn tới thành công. Quan chức ở các nước có thu nhập thấp từ lâu đã không mấy tin tưởng rằng việc thực hiện đầy đủ nguyên tắc Đồng thuận Washington sẽ

⁴⁶ Tôi vô cùng biết ơn Robert Wood – người đã tổng hợp những con số này; cũng xem Robert Wood, ‘Riyal-politik or reli-gious duty: what explains the behaviour of the Islamic Development Bank?’, luận án Thạc sĩ, Đại học Oxford, 2007.

⁴⁷ Xem Ngaire Woods, *The globalizers: the IMF, the World Bank and their borrowers* (Ithaka, NY: Cornell University Press, 2006), chương 2.

⁴⁸ Tony Killick, ‘Principals, agents, and the failings of conditionality’, *Journal of International Development* 9: 4, 1998, trang 483–95.

⁴⁹ IMF, ‘External evaluation into ESAF: a report by a group of independent experts’ (Washington DC: IMF, 1998), trang 32.

giúp kinh tế nước họ tăng trưởng.⁵⁰ Dù vậy, những lý lẽ của họ đã bị lờ đi trong một thời gian dài. Mãi tới gần đây các nhà tài trợ kỳ cựu mới bắt đầu tự mình vật lộn nhằm đưa các chính phủ nhận viện trợ vào thể “tự chịu trách nhiệm”, hay ít nhất là hợp lý hóa các điều kiện cho vay.⁵¹ Nhưng họ đã vấp phải những khó khăn trong công việc này.⁵² Tồi tệ hơn là các điều kiện cho vay dường như còn tăng lên đối với một số quốc gia. Ví dụ, để được xóa nợ, các nước nghèo phải chịu thêm các điều kiện về xóa đói giảm nghèo và các quy trình tham vấn quốc gia. Hỗ trợ về ngân sách vốn dĩ nhằm mục đích tạo điều kiện cho các chính phủ tự xác định những ưu tiên riêng của họ đồng thời củng cố các quy trình riêng; tuy nhiên, nhiều khi sự hỗ trợ này lại đi kèm với một loạt những quy trình mới. Lấy ví dụ ở Mozambique, ngoài công tác hỗ trợ ngân sách chung các nhà tài trợ còn đặt ra các phiên rà soát thường niên và giữa kỳ theo chu kỳ thường xuyên dựa trên 24 nhóm công tác chuyên đề và theo lĩnh vực hợp mặt định kỳ để hỗ trợ chính phủ xây dựng và thực thi các chính sách.⁵³ Tương tự, ở Tanzania, các thể thức viện trợ mới cũng kéo theo những quy trình mới.⁵⁴ Hậu quả là các chính phủ vốn đã bị trói buộc bởi những yêu cầu báo cáo và dự án, nay lại tiếp tục bị ràng buộc thêm bởi các nhóm giám sát và tư vấn của các nhà tài trợ.

Dần dần người ta cảm thấy thất vọng về những điều kiện kèm theo các khoản viện trợ từ các nhà tài trợ phương Tây trong một phần tư thế kỷ qua. Lâu nay các nước nhận viện trợ đã cho rằng “sự đồng thuận” giữa các nhà tài trợ không hề phù hợp với các ưu tiên của họ. Cứ mỗi thập kỷ trôi qua các nhà tài trợ lại có thêm những ưu tiên và điều kiện cho vay mới – và chẳng có điều kiện nào phù hợp với lời kêu gọi của chính các nước này nhằm phát triển “bên cung” sản xuất cho

⁵⁰ Sự hoài nghi của họ không phải là không có cơ sở. Những đánh giá ban đầu của IMF và Ngân hàng Thế giới đã tìm hiểu xem liệu việc cho vay có điều kiện có ảnh hưởng gì đến tăng trưởng hay không, và kết quả thu được còn rất mơ hồ: xem James Boughton, *The silent revolution* (Washington DC: IMF, 2001); IMF, ‘External evaluation into ESAF’; và ba báo cáo năm 1989 của Ngân hàng Thế giới đã xuất bản, *Adjustment lending: an evaluation of ten years of experience*, *Africa’s adjustment and growth in the 1980s*, và *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth* (Washington DC: World Bank, 1989). Các chuyên gia đánh giá bên ngoài IMF nhận thấy việc Quỹ này tập trung giảm thâm hụt ngân sách đang gây ra những ảnh hưởng tiêu cực về dài hạn, tư nhân hóa kém chất lượng và các cách tiếp cận quá đơn giản đối với vấn đề viện trợ nước ngoài, trong khi không thực hiện được mục tiêu chính là thu hút dòng tiền đầu tư.

⁵¹ IMF, ‘IMF invites comments on streamlining conditionality’, thông cáo thông tin đại chúng (PIN) no. 01/86 (Washington DC: IMF, 4 tháng Chín 2001)

⁵² Tony Killick, ‘The streamlining of IMF conditionality’, báo cáo chuẩn bị cho Bộ Phát triển Quốc tế (London: DfID, 2002).

⁵³ Paolo de Renzio và Joseph Hanlon, ‘Contested sovereignty in Mozambique: the dilemmas of aid dependence’, GEG Working Paper 2007/25 (Oxford: Global Economic Governance Programme, 2007), www.globaleconomicgovernance.org, truy cập 26 tháng Tám 2008.

⁵⁴ Graham Harrison và Sarah Mulley, ‘Tanzania: a genuine case of recipient leadership in the aid system?’, GEG Working Paper 2007/29 (Oxford: Global Economic Governance Programme, 2007), www.globaleconomicgovernance.org, truy cập 26 tháng Tám 2008.

nền kinh tế của họ. Vào những năm 1980 các nhà tài trợ ra sức thúc đẩy sự ổn định hóa và điều chỉnh, nhưng hiệu quả đạt được không đáng kể. Vào những năm 1990, các nhà tài trợ chuyển hướng chú ý sang việc xây dựng thể chế và các chiến lược xóa đói giảm nghèo, và một lần nữa những lý lẽ về đầu tư và tăng trưởng của chính phủ các nước nhận viện trợ lại bị lờ đi. Gần đây, các nhà tài trợ lại tập trung vào vấn đề chi tiêu cho xã hội và y tế, do ảnh hưởng từ các thể chế mới như Quỹ Từ thiện của Bill Gates và các tổ chức hợp tác công-tư khác. Trong suốt thời gian này các nhà tài trợ phương Tây đã coi những chỉ trích về điều kiện cho vay chỉ là những phàn nàn thiếu xác đáng của con bệnh ngang bướng từ chối uống thuốc chữa bệnh cho mình. Thái độ này đã làm gia tăng sự bất bình của các nước nhận viện trợ và khiến họ mau chóng tiếp nhận hướng tiếp cận mới từ phía các nhà tài trợ mới nổi. Mới đây, Thống thống lúc đó của Botswana là Festus Mogae đã phát biểu "Tôi thấy Trung Quốc đối xử bình đẳng với chúng tôi. Còn phương Tây chỉ coi chúng tôi như những thần dân (thuộc địa – NHD) trước đây".⁵⁵

Việc các nước đang phát triển dần nhận ra thực tế đã giúp hình thành một nền tảng mạnh mẽ và quan trọng cho sự trỗi dậy của các nhà tài trợ mới nổi. Trong lúc các nhà tài trợ kỳ cựu còn đang níu kéo những điều kiện cho vay về chính sách kinh tế đã bị hoài nghi bởi những đối tác phát triển, các nhà tài trợ mới nổi lại sẵn sàng cho vay và cung cấp viện trợ mà không đòi hỏi các điều kiện kinh tế cụ thể như vậy. Các nước này tuyên bố quan điểm rằng họ viện trợ trên tinh thần tôn trọng chủ quyền của các chính phủ khác. Ví dụ, kể từ chuyến thăm châu Phi của thủ tướng Chu Ân Lai năm 1964, Trung Quốc đã xây dựng khung viện trợ của mình dựa trên tám nguyên tắc nhấn mạnh chủ quyền, sự bình đẳng và tôn trọng lẫn nhau. Trong khi đó, chương trình viện trợ của Ấn Độ được bắt đầu từ những năm 1950 đã tập trung vào vấn đề tôn trọng toàn vẹn lãnh thổ, không xâm phạm lẫn nhau, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, bình đẳng và cùng có lợi, và cùng chung sống hòa bình.⁵⁶ Hơn nữa, các nhà tài trợ mới nổi cũng muốn phổ biến thành tựu kinh tế của chính nước mình, và một số nước đã chọn cách làm này để thay thế cho các chính sách trong "đồng thuận Washington" và các chính sách khác tiếp nối đồng thuận này. Trung Quốc và Ấn Độ đang thúc đẩy viện trợ phát triển gắn bó chặt chẽ với các chiến lược đầu tư và thương mại. Một số người coi đây là biểu hiện của chủ nghĩa trọng thương mới. Tuy nhiên, cách thức viện trợ này đã đáp ứng mong muốn lâu nay của các nước nhận viện trợ nhằm hỗ trợ tích cực cho trực tiếp thúc đẩy tăng trưởng.

⁵⁵ Smyth, 'China masters the African game'.

⁵⁶ G. Price, 'India's official humanitarian aid programme', Humanitarian Policy Group background paper (London: Overseas Development Institute, 2005).

Không thể thực hiện lời hứa điều phối và liên kết tốt hơn

Hệ thống viện trợ đa phương do các nhà tài trợ kỳ cựu thành lập dường như ngày càng kém hiệu quả. Sự gia tăng nhanh chóng số lượng các cơ quan – chính phủ và phi chính phủ - trong nội bộ các nhà tài trợ kỳ cựu đã khiến cho hệ thống này trở nên rời rạc và trùng lặp, đồng thời đặt gánh nặng quá lớn lên vai các nước nhận viện trợ. Một số ít các nước tài trợ còn tiếp cận các nước nghèo thông qua một loạt những tổ chức đa phương, quỹ đặc biệt, các cơ quan mới và chương trình viện trợ song phương. Mỗi cơ quan viện trợ lại yêu cầu quan chức địa phương phải họp hành, phải đáp ứng những đòi hỏi của họ, báo cáo với họ (theo những mẫu mà chỉ mình họ sử dụng) và đôi khi còn thay đổi quy trình chỉ vì ý thích nhất thời của các nhà tài trợ. Kết quả là những thủ tục này trở nên quan trọng hơn cả các nhu cầu, ưu tiên và thể chế của địa phương, đồng thời áp đặt chi phí giao dịch ở mức quá cao đôi khi còn vượt quá giá trị của khoản viện trợ.

Nhiều nước đã nhận ra vấn đề này. Các nhà tài trợ kỳ cựu đang cố gắng tìm kiếm giải pháp thông qua một quy trình đàm phán và tư vấn nhằm hoàn thiện sự điều phối giữa các nhà tài trợ và phù hợp với ưu tiên của các chính phủ nhận viện trợ. OECD DAC đang giám sát quá trình này và đã xây dựng những chỉ báo và tiêu chuẩn cho phép theo dõi quá trình ở cấp quốc gia và cấp quốc tế. Cuộc họp cấp cao mới đây nhất giữa các nước tham gia vào quy trình này đã diễn ra vào tháng Chín năm 2008 tại Accra.⁵⁷

Các nước đã đạt được những tiến bộ nào? Một khảo sát năm 2004 đã phát hiện ra những thiết sót nghiêm trọng trong nỗ lực của các nhà tài trợ nhằm hiện thực hóa các cam kết trong Tuyên bố Rome về hài hòa hóa năm 2003.⁵⁸ Khảo sát này chỉ ra “không có đủ bằng chứng cho thấy các sáng kiến hài hòa hóa đã giúp làm giảm chi phí giao dịch. Trái lại, ít nhất là trong ngắn hạn, thực ra chúng còn làm các chi phí này tăng lên.”⁵⁹ Để có thể hài hòa hóa hơn nữa các quy trình đòi hỏi phải vượt qua những trở ngại đáng kể.⁶⁰ Những kết quả này nêu bật sự cách biệt to lớn giữa một bên là phát biểu về việc điều phối và quyền sở hữu và bên kia là

⁵⁷ OECD DAC, báo cáo ‘Third High Level Forum on Aid Effectiveness’, Accra, Ghana, 2–4 tháng Chín 2008, www.oecd.org/document/31/0,3343,en_2649_33721_41165727_1_1_1_1,00.html, truy cập 26 tháng Tám 2008.

⁵⁸ OECD, ‘Survey on harmonisation and alignment: preliminary edition’ (Paris: OECD, 2004). Xem nội dung Tuyên bố tại www.aidharmonization.org/ah-overview/secondary-pages/why-RomeDeclaration, truy cập 26 tháng Tám 2008.

⁵⁹ OECD, ‘Survey on harmonisation and alignment’, trang 9.

⁶⁰ Paolo de Renzio với David Booth, Andrew Rogerson và Zaza Curran, ‘Incentives for harmonisation and alignment in aid agencies’, ODI working paper 248 (London: Overseas Development Institute, 2005).

những thông lệ tài trợ trên thực tế, vốn không hề mang tính phối hợp hay liên kết với các công cụ hay thể chế tại các nước nhận viện trợ.

Nghịch lý của việc điều phối nằm ở chỗ, giữa các nhà tài trợ kỳ cựu đã có rất nhiều thể chế hỗ trợ hoàn thiện hợp tác, nhưng đồng thời chính các nước này cũng đã gạt chúng ra lề. Ngân hàng Thế giới đang ở giữa một cơ chế hỗ trợ phát triển quốc tế bị mang tiếng xấu là vô cùng lộn xộn với đồng đảo các nhà tài trợ mang tiếng là đa phương nhưng lại đang giẫm đạp những nỗ lực tài trợ song phương của nhau. Về mặt lý thuyết, Ngân hàng Thế giới hoàn toàn có khả năng làm giảm mạnh chi phí giao dịch từ cả hai bên tham gia quan hệ viện trợ bằng cách tập hợp thông tin và nguồn lực.

Éo le thay, chính những nhà tài trợ lớn đã sáng lập ra Ngân hàng Thế giới lại không dựa vào tổ chức này. Thay vào đó, họ duy trì và mở rộng các cơ quan và quy trình viện trợ của riêng mình, làm thành một đám hỗn độn các nhà tài trợ đưa ra đủ các yêu cầu cho các chính phủ cần viện trợ vốn đã phải chịu quá nhiều đòi hỏi. Chính phủ Hoa Kỳ, Anh và Canada hàng ngày đều ra chỉ thị cho các nước đang phát triển thông qua hàng tá cơ quan phát ngôn, trong đó có các cơ quan quốc gia và các sáng kiến đặc biệt của các nước này. Ngoài ra còn có các cơ quan đa phương như Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP), Ngân hàng Thế giới, Quỹ tiền tệ Quốc tế (IMF), Tổ chức Y tế Thế giới (WHO), Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), và các tổ chức khác. Rốt cuộc là nhân sự và các nguồn lực khác ở các nước nghèo vốn đã khan hiếm lại bị dành hết cho việc duy trì và củng cố quan hệ đối ngoại với các nhà tài trợ và thực hiện những đòi hỏi từ nước ngoài, chưa kể nhiều đòi hỏi trong số đó còn mâu thuẫn với nhau.

Trái ngang hơn nữa, ngay cả khi các nhà tài trợ cung cấp viện trợ thông qua Ngân hàng Thế giới, họ cũng gây khó dễ cho tổ chức này bằng những yêu cầu đặc biệt, những nguồn vốn đặc biệt và cả những quy trình bổ sung. Một ví dụ minh họa là việc sử dụng ngày càng nhiều các "quỹ tín thác" tại Ngân hàng Thế giới. Các quỹ này được ủy thác cho Ngân hàng để sử dụng vào một mục đích cụ thể - nhưng lại thường không phải là mục đích chính của thể chế này. Một cựu quan chức viện trợ làm việc cho chính phủ Anh đã miêu tả thực trạng này như sau: "Chúng ta xây dựng một cơ chế tinh vi nhằm đặt ra các ưu tiên và quy tắc trong Ngân hàng, nhưng sau đó với tư cách là các nhà tài trợ chúng ta lại phớt lờ cơ chế này bằng cách thành lập những sáng kiến tài chính riêng biệt để ép Ngân hàng thực hiện

những yêu cầu của chúng ta”.⁶¹

Có một thực tế trong những năm gần đây là mặc dù lớn tiếng kêu gọi sự phối hợp toàn diện hơn, nhưng đa số các nhà tài trợ kỳ cựu đều không thể tăng được tỷ lệ viện trợ cung cấp qua các thể chế quốc tế. Tình trạng này cũng xảy ra thậm chí ngay cả với Bộ Phát triển Quốc tế Anh (DfID), dù họ đã cam kết tăng tỷ lệ viện trợ thông qua các thể chế quốc tế. Năm 2004, DfID báo cáo họ đã cung cấp 45% chi tiêu thực hiện chương trình của mình thông qua các thể chế quốc tế.⁶² Đến năm 2006 tỷ lệ này đã giảm xuống còn 38%.⁶³

Mặc dù có thể coi việc phối hợp toàn diện hơn là một cách hạn chế sự trở ngại của các nhà tài trợ mới nổi, ý tưởng này vấp phải hai rào cản chính: sự yếu kém trong quá trình phối hợp giữa các nhà tài trợ kỳ cựu và do các nhà tài trợ mới nổi chưa có tiếng nói trong các thể chế phối hợp.

Cải cách rất nhỏ trong cơ chế viện trợ

Hệ thống đa phương hiện hành không đủ sức hấp dẫn đối với các nhà tài trợ mới nổi. Trong bối cảnh hiện nay, các nhà tài trợ mới nổi không có đủ tiếng nói và tầm ảnh hưởng để có thể cải thiện thành công việc vận hành hệ thống đa phương. Họ không phải là thành viên của OECD DAC hay G7/G8, và chỉ có tiếng nói rất hạn chế tại IMF và Ngân hàng Thế giới. Tính chất nghiêm trọng của vấn đề này đã được nhận ra, nhưng việc giải quyết lại chưa mấy tiến triển.

Tháng Hai năm 2005, OECD DAC và Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) bắt đầu họp mặt với các nhà tài trợ không thuộc DAC.⁶⁴ Hội đồng Kinh tế Xã hội Liên Hợp Quốc đã cho ra đời một Diễn đàn Hợp tác Phát triển mới nhằm mục tiêu hội tụ sự tham gia của tất cả các nhà tài trợ. Phiên họp đầu tiên được tổ chức tại New York vào năm 2008.⁶⁵ Về phần IMF, tổ chức này đang đàm phán chi tiết về những thay đổi trong phân chia hạn ngạch – tuy vậy, rõ ràng những sửa đổi này là chưa đủ lớn để thay đổi các động cơ nhằm khuyến khích Trung Quốc và các

⁶¹ Masood Ahmed, 'Votes and voice: reforming governance at the World Bank', trong Nancy Birdsall, biên tập, *Rescuing the World Bank* (Washington DC: Center for Global Development, 2006), trang 90.

⁶² Bộ Phát triển Quốc tế, *DFID Annual Report 2004* (London: DfID, 2004).

⁶³ Bộ Phát triển Quốc tế, *DFID Annual Report 2007*, trang 140.

⁶⁴ Một bài viết tiếp theo gần đây có tựa đề 'Special session with non-DAC providers of development assistance', 27 tháng Mười Một 2007 (Paris: OECD, 2007).

⁶⁵ www.un.org/ecosoc/newfunct/develop.shtml, truy cập 26 tháng Tám 2008.

nhà tài trợ mới nổi khác tham gia vào thể chế này.⁶⁶ Riêng Ngân hàng Thế giới dường như vẫn chưa thực hiện những thay đổi dù là rất nhỏ như vậy. Bên cạnh đó là một vấn đề hiển nhiên hơn nhưng chưa được giải quyết, liên quan đến trách nhiệm lãnh đạo mỗi thể chế, bao gồm việc xác định những quốc gia nào thực sự tham gia vào việc chỉ định và ràng buộc trách nhiệm đối với người đặt ra các ưu tiên, quyết định cơ cấu nhân sự và đề bạt, cũng như giữ vai trò chủ tịch trong ban lãnh đạo của mỗi tổ chức. Hiện trạng Hoa Kỳ và các cường quốc Tây Âu tiếp tục bổ nhiệm các đại diện của riêng mình vô hình trung tước đi quyền bỏ phiếu của các nhà tài trợ mới nổi – những nước lẽ ra đã có thể đóng góp những nguồn lực và ý tưởng một cách đáng kể.

Tóm lại, cơ chế viện trợ phát triển quốc tế vốn quen thuộc với các nhà tài trợ kỳ cựu đang phải chịu nhiều sức ép. Chi tiêu cho công tác an ninh đã khiến cho ngân sách không còn tập trung vào những cam kết viện trợ từng được công bố rộng rãi. Trong khi đó, quyết tâm công khai nhằm tăng cường “quyền sở hữu” và cải thiện hiệu quả viện trợ dường như khó có thể thực hiện được. Những nỗ lực phối hợp hoạt động giữa các nhà tài trợ chưa được hiện thực hóa bằng những biến chuyển cụ thể hướng tới chủ nghĩa đa phương rộng mở hơn. Và hệ thống đa phương hiện nay tỏ ra không đủ vững chắc để ứng phó trước những thách thức này. Các chính phủ đang cần viện trợ phát triển ở châu Phi và những nơi khác tỏ ra hoài nghi trước những lời hứa hẹn tăng viện trợ, thận trọng với các điều kiện đi kèm viện trợ, và mệt mỏi trước những hệ thống cực kỳ quan liêu và cồng kềnh trong quá trình cung cấp viện trợ. Chẳng có gì đáng ngạc nhiên khi các nhà tài trợ mới nổi lại được họ chào đón nồng nhiệt đến thế.

Kết luận

Một cuộc cách mạng thầm lặng đang diễn ra bên trong cơ chế hỗ trợ phát triển. Bài viết này đã lập luận rằng viện trợ phát triển cung cấp bởi các nhà tài trợ kỳ cựu tự thân chúng đã trở nên ít ỏi hơn và kém thu hút hơn, trong lúc viện trợ đến từ các nhà tài trợ mới nổi lại dồi dào hơn và hấp dẫn hơn. Từ những năm 1980, đa số các nhà tài trợ kỳ cựu đã không thể đáp ứng được nhu cầu của các nước đang phát triển về các khoản viện trợ và đầu tư nhằm mở rộng lĩnh vực sản xuất trong nền kinh tế của các quốc gia nghèo. Các xu hướng mới đây dường như càng làm nhu cầu này bị các nhà tài trợ phớt lờ. Hơn nữa, đối với những trường hợp đã được hứa

⁶⁶ Ngaire Woods, *Governing the global economy: strengthening multilateral institutions* (New York: International Peace Institute, 2008), http://www.ipacademy.org/asset/file/361/Woods_Economy.pdf, truy cập 26 tháng Tám 2008.

hạn thay đổi điều kiện cho vay, có vẻ như các nhà tài trợ cũng không thể thống nhất cam kết về mức độ “quyền sở hữu” của các nước nhận viện trợ.

Ngược lại, các nhà tài trợ mới nổi khá hăng hái bảo vệ chủ quyền và không can thiệp vào chính trị của nước nhận viện trợ - mặc dù đôi khi viện trợ của họ cũng đi kèm với một số điều kiện địa chính trị như yêu cầu nước nhận viện trợ ủng hộ chính sách đối ngoại của nhà tài trợ. Các nhà tài trợ mới nổi cung cấp viện trợ về thương mại và đầu tư trong bối cảnh nền kinh tế đất nước họ đang phát triển mạnh mẽ. Ngoài ra, họ còn hỗ trợ về công nghệ, tư vấn và chuyên môn. Nhiều quốc gia nhận viện trợ cho rằng những sự hỗ trợ này còn hữu ích và phù hợp với nhu cầu của nước mình hơn là những gì mà các nhà tài trợ kỳ cựu cung cấp. Do đó, chẳng có gì đáng ngạc nhiên khi những nhà tài trợ mới nổi đang dần thay thế các nhà tài trợ kỳ cựu trong mối quan hệ với “các đối tác phát triển”.

Cuộc cách mạng này được coi là thầm lặng bởi lẽ các nhà tài trợ mới nổi không công khai bác bỏ hay thay thế các quy tắc. Thay vào đó, với việc kín đáo đưa ra các lựa chọn cho những nước nhận viện trợ, các nhà tài trợ mới nổi đang gây sức ép cạnh tranh lên hệ thống viện trợ hiện hành. Họ đang làm xói mòn vị thế đàm phán của các nhà tài trợ phương Tây trước các nước nhận hỗ trợ, kéo theo một số hệ quả. Một mặt, sự cạnh tranh giữa các nhà tài trợ đã phớt lờ các tiêu chuẩn lạc hậu hoặc kém hiệu quả, đồng thời vạch trần mức độ xa rời thực tế của một số “tiêu chuẩn” của các nhà tài trợ. Trong lúc các nhà tài trợ thuộc DAC đã nhất trí với các tiêu chuẩn nhằm tạo điều kiện cho sự phối hợp nội bộ, họ vẫn nói nhiều hơn là làm. Về vấn đề viện trợ không ràng buộc (với điều kiện khoản viện trợ này phải được sử dụng ở nền kinh tế của nước tài trợ), theo nhận xét của người đứng đầu DAC, không phải tất cả các nhà tài trợ thuộc DAC đều đã đạt được những tiến bộ cần thiết, trong khi một số nhà tài trợ không thuộc DAC (ví dụ như các quỹ tại Trung Đông) đã đạt được các tiêu chuẩn.⁶⁷ Việc cải tiến các tiêu chuẩn tài trợ tuy quan trọng nhưng vẫn còn trong giai đoạn khá sơ khai.

Cuộc cách mạng thầm lặng này khó có thể được quản lý từ bên trong khuôn khổ cơ chế viện trợ phát triển hiện hành. Dù được ủng hộ bởi một số quốc gia nhưng dường như giải pháp tăng cường sự phối hợp giữa các nhà tài trợ cũng sẽ không mang lại hiệu quả. Việc phối hợp giữa các nhà tài trợ kỳ cựu đang vấp phải những thách thức không nhỏ. Chủ nghĩa đa phương trong cơ chế hỗ trợ phát triển quốc tế đang bị suy yếu, và cơ cấu quản trị chủ nghĩa đa phương hiện hành không đủ sức hấp dẫn đối với các nhà tài trợ mới nổi.

⁶⁷ Manning, “Will “emerging donors” change the face of international cooperation?”, trang 378.

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
