

KHỐI THỊNH VƯỢNG CHUNG: MỘT MÔ HÌNH TỔ CHỨC QUỐC TẾ ĐẶC BIỆT

Bùi Hồng Hạnh*

Với lợi thế và khả năng thiết lập đối thoại và quan hệ hợp tác giữa các thành viên ở nhiều nơi trên thế giới, các tổ chức quốc tế (TCQT) ngày càng đóng vai trò quan trọng trong việc giải quyết những khó khăn, thách thức của loài người. Sự ra đời, tồn tại và phát triển của các “chủ thể” này đã trở thành một bộ phận không thể thiếu của đời sống quốc tế. Trong quá trình hội nhập, Việt Nam ngày càng tham gia vào nhiều TCQT, do đó, việc nghiên cứu các tổ chức này đóng một vai trò quan trọng trong nghiên cứu quan hệ quốc tế và hỗ trợ quan hệ đối ngoại.

Trong số hàng ngàn TCQT trên thế giới, Khối Thịnh vượng chung (KTVC) – The Commonwealth of Nations¹ là một TCQT lớn, quy tụ nhiều quốc gia trên thế giới, có lịch sử hình thành lâu dài và tồn tại tương đối đặc biệt, không giống bất kỳ một “thể chế” nào hiện nay. Thông qua việc tìm hiểu mô hình tổ chức này, có thể có được một quan điểm đầy đủ và rõ ràng hơn về các TCQT, từ đó rút ra những bài học nhất định trong quan hệ quốc

* Tiến sỹ, Khoa Quốc tế học, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội.

¹ Trước năm 1949, tên gọi của tổ chức này là British Commonwealth of Nations (Khối Liên hiệp Anh). Do đó, một số tài liệu của Việt Nam hiện nay vẫn dịch thuật ngữ này là Khối Liên hiệp Anh.

tế. Bài viết này mong muốn giới thiệu khái quát về lịch sử hình thành, những đặc điểm của một mô hình TCQT đặc biệt – KTVc.

1. Sơ lược lịch sử hình thành Khối Thịnh vượng chung

Những tiền đề cho sự ra đời của KTVc đã hình thành ngay trong quá trình mở rộng thuộc địa của đế quốc Anh. Đó là hai mô hình thuộc địa, trong đó mô hình thuộc địa di dân đã dần vận động và phát triển thành các chính phủ tự trị. Canada, Australia, New Zealand, Liên bang Nam Phi và Ireland lần lượt trở thành lãnh thổ tự trị thuộc Khối Liên hiệp Anh (KLH Anh – British Commonwealth of Nations) vào các năm 1867, 1900, 1907, 1910 và 1921. Đến năm 1926, các lãnh thổ này mới được công nhận là nước tự trị trong Tuyên bố Balfour và Quy chế Westminster năm 1931. Đây là kết quả của một quá trình vận động lâu dài của chính các quốc gia này. Tác động của hai cuộc Thế chiến càng khẳng định thêm vị trí độc lập của các nước thuộc mô hình thứ nhất. Để giữ được các “đồng minh thân cận” này, chính phủ Anh đã buộc phải điều chỉnh chính sách, từ trao trả quyền tự trị đến công nhận về mặt pháp lý của các nước tự trị trong KLH Anh.

Các thuộc địa thuộc mô hình thứ hai chủ yếu ở khu vực châu Á, châu Phi, là nơi người da màu bản địa sinh sống, đế quốc Anh cử quan chức của mình đến cai trị. Song song với quá trình khai thác thuộc địa, những yếu tố tiến bộ của phương Tây cũng được đưa vào các thuộc địa này. Sau Chiến tranh thế giới thứ hai, các thuộc địa ở mô hình thứ hai đã có những tiến bộ đáng kể về chính trị, kinh tế. Các phong trào đấu tranh giành độc lập đã đẩy hệ thống thuộc địa của Anh vào tình trạng khủng hoảng. Năm 1947, Chính phủ Anh buộc phải trao quyền tự trị cho Ấn Độ và một số nước châu Á. Năm 1949, trước việc Ấn Độ, nước tự trị lớn nhất của KLH Anh ở châu Á tuyên bố trở thành nước cộng hòa và vẫn là thành viên của Khối, Tuyên bố London đã ra đời như một dấu mốc cho sự chuyển đổi của một KTVc hiện đại. Sự có mặt của các nước thành viên châu Á đã đánh dấu sự chuyển biến từ một “liên minh

quân sự bất thành văn” giữa Đế quốc Anh và 5 nước tự trị trong hai cuộc Thế chiến thành một hiệp hội đa phương, đa sắc tộc. Cũng chính vào thời điểm này, tính từ “British” đã biến mất trong tên gọi của Khối, phản ánh chính xác bản chất của hiệp hội tự do này.

Vào thập niên 1960, một mốc lịch sử quan trọng khác đánh dấu bước phát triển mới của KTVc, đó là việc thành lập Ban Thư ký năm 1965, tạo cho Khối hình hài của một TCQT hiện đại. Sự ra đời của Tuyên bố Singapore năm 1971 về Nguyên tắc hoạt động của KTVc đã đem đến cho hiệp hội này những nguyên tắc, chuẩn mực chính thức trong các hoạt động hợp tác. Bên cạnh đó, vấn đề Nam Rhodesia đơn phương tuyên bố độc lập và chế độ Apartheid ở Nam Phi đã biến những thập niên 60, 70 và 80 của thế kỷ XX thành thời kỳ khủng hoảng của KTVc. Vượt qua những thăng trầm ấy, KTVc càng lớn mạnh và bộc lộ rõ bản chất của một TCQT hiện đại. Năm 1991, Tuyên bố Harare đã khẳng định lại một lần nữa những giá trị đích thực và nguyên tắc hoạt động của Khối.

Quá trình vận động để được công nhận là một TCQT của KTVc cũng chính là quá trình lột xác, loại bỏ dần ảnh hưởng “độc tôn” của Anh, xoá bỏ những quan niệm cũ về “một câu lạc bộ thuộc địa”. Sự chuyển biến ấy là “một điều kỳ lạ” trong biên niên quan hệ quốc tế. Đó là sự hình thành hàng loạt các mối liên hệ mạnh mẽ giữa một nhóm các quốc gia độc lập, bình đẳng, dựa trên không chỉ ý thức về quyền lợi dân tộc của mỗi quốc gia thành viên mà còn là quan niệm về việc thiết lập một cộng đồng gắn bó với nhau bằng mối ràng buộc về con người, các quy chuẩn, văn hoá và lịch sử.

“Chúng ta không thể rũ bỏ lịch sử mà từ đó KTVc được sản sinh ra. Chúng ta tôn trọng lịch sử nhưng không để nó trói buộc mình”¹. KTVc đã được hình thành và ra đời như thế, bằng chính

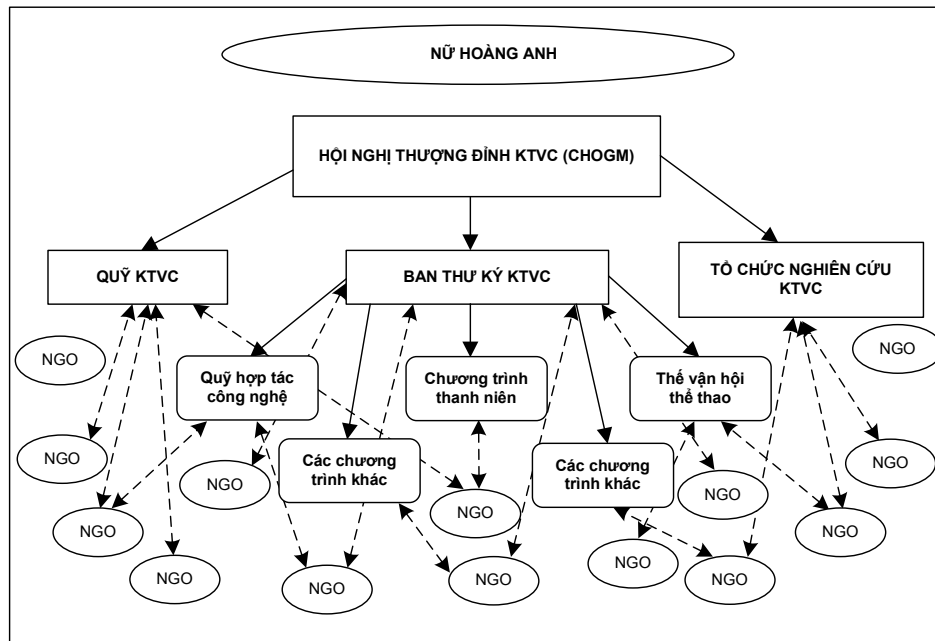
¹ Commonwealth Secretariat: *Membership of the Commonwealth – Report of the Committee on the Commonwealth Membership*, London 2007, p.3.

các hoạt động thực tiễn, KTV C đã dần khẳng định vai trò của mình đối với thế giới cũng như đối với các quốc gia thành viên.

2. Cơ cấu tổ chức của Khối Thịnh vượng chung

KTV C có số lượng thành viên lớn, tuy nhiên cơ cấu tổ chức lại tương đối đơn giản và thường có sự thay đổi và biến động theo thời gian. Trong cơ cấu tổ chức của Khối hiện nay, Nữ hoàng Anh được coi là biểu tượng người đứng đầu KTV C. Cơ quan cao nhất đưa ra các quyết định và đường lối hoạt động của Khối là Hội nghị thượng đỉnh KTV C (Commonwealth Head of Government Meeting - CHO GM); Ban thư ký, Quỹ KTV C (Commonwealth Foundation, thành lập năm 1966) và Tổ chức Nghiên cứu KTV C (Commonwealth of Learning, thành lập năm 1987) là những tổ chức liên chính phủ được CHO GM thành lập nhằm thực thi những mục tiêu đề ra của Khối. Bên cạnh đó còn có các tổ chức, chương trình, quỹ tài trợ... nằm dưới sự điều hành của Ban Thư ký KTV C như Quỹ hợp tác công nghệ, Chương trình Thanh niên, Thể vận hội thể thao KTV C...

Sơ đồ cơ cấu tổ chức của KTV C



Một điểm rất đặc biệt trong cơ cấu tổ chức của KTV là mạng lưới các tổ chức phi chính phủ (Non Governmental Organization – NGO), còn được gọi là “KTV phi chính thức”. Hiện nay, có tới khoảng 90 NGO cộng tác và phối hợp hoạt động với các tổ chức của KTV. Các NGO này gồm nhiều hình thức như các nhóm cộng đồng, các liên đoàn lao động, hiệp hội các ngành nghề, các tổ chức tôn giáo, thậm chí có một số tổ chức truyền thông và học giả... hoạt động chủ yếu trong các lĩnh vực giáo dục, phát triển và dân chủ, ở nhiều quy mô từ địa phương, quốc gia đến quốc tế. Đây là các tổ chức tự nguyện, phi lợi nhuận, độc lập và có quan hệ với các tổ chức của KTV. Tất cả tạo nên một mạng lưới hợp tác rộng lớn và phong phú, góp phần không nhỏ vào sự phát triển của mỗi quốc gia thành viên cũng như của toàn bộ KTV.

3. Một số đặc điểm của Khối Thịnh vượng chung

3.1. Quá trình hình thành lâu dài, chuyển biến từ một tập hợp các thuộc địa thành một cộng đồng các quốc gia độc lập, hợp tác vì những lợi ích chung

Đây là đặc trưng nổi bật, quy định các đặc điểm khác của TCQT này. Quá trình hình thành và phát triển của KTV, cho đến nay, đã kéo dài hơn một thế kỷ. Từ một “hệ thống thuộc địa”, trải qua biết bao thăng trầm của lịch sử, cứ sau mỗi lần biến động, tổ chức này lại chuyển mình và vận động để tiến đến hình thành một hiệp hội quốc tế như ngày nay. Bên cạnh những tác động mạnh mẽ của lịch sử, bằng chính nỗ lực của mình, các thành viên đã đấu tranh để xoá bỏ dần mối quan hệ bất bình đẳng giữa Chính quốc và thuộc địa để khẳng định vị trí độc lập tự chủ của mình. Quá trình hình thành của KTV cũng chính là quá trình các quốc gia thành viên giành quyền độc lập, tự chủ.

Càng tiến đến vị thế của một hiệp hội quốc tế tự nguyện thì yếu tố “độc lập, có chủ quyền” của mỗi thành viên trong KTV càng được nhấn mạnh. Vì vậy, trong lời tựa cho Tuyên bố về những nguyên tắc cơ bản của KTV năm 1971, các vị nguyên thủ quốc gia thành viên Khối đã khẳng định: “KTV là một hiệp hội tự nguyện bao gồm các quốc gia độc lập, có chủ quyền... cùng bàn bạc và hợp tác vì những lợi ích chung của các dân tộc và thúc đẩy sự hiểu biết quốc tế và hoà bình thế giới”¹. Đây cũng là định nghĩa chính thức về KTV hiện đại đã được các thành viên của Khối cũng như cộng đồng quốc tế xác nhận.

Mặc dù là “các cựu thuộc địa của Anh” nhưng các thành viên tham gia KTV hoàn toàn dựa trên tinh thần tự nguyện. Trên thực tế, trong số các quốc gia có đủ tư cách tham gia cũng có một số đã không lựa chọn con đường trở thành thành viên của Khối. Tuy nhiên cũng có những quốc gia vốn là thành viên của Khối, ví dụ như Pakistan, đã có thời kỳ tự ý lựa chọn việc rút khỏi KTV

¹ Tuyên bố về những nguyên tắc cơ bản của KTV năm 1971.

nhưng sau đó đã xin gia nhập lại. Chính cam kết bình đẳng giữa các dân tộc và các quốc gia đã khiến Khối trở thành “sự lựa chọn” của các quốc gia “mới” thành lập trong quá trình phi thực dân hoá những năm 1950, 1960.

3.2. Một tổ chức không có hiến chương hay hiệp định thành lập

KTVK không phải TCQT duy nhất không có hiến chương thành lập. Tuy nhiên tổ chức này cũng không có một hiệp định được ký kết giữa các thành viên xác định sự ra đời tổ chức giống như Tuyên bố Bangkok năm 1967 của Hiệp hội các nước Đông Nam Á - ASEAN, Hiệp ước thành lập Cộng đồng Than thép châu Âu năm 1951 của Liên minh châu Âu (EU)... Với sự kiện Ấn Độ trở thành thành viên cộng hoà của Khối, tính từ “British” biến mất trong tên gọi của tổ chức, năm 1949 được các thành viên coi là thời điểm chuyển đổi của một KTVK hiện đại và không có một văn bản pháp lý nào được ký kết xác nhận mốc thành lập này của Khối. Chính yếu tố này, đã có lúc khiến cộng đồng quốc tế “nghi ngại” về KTVK với tư cách là một TCQT.

Do lịch sử hình thành của KTVK là một quá trình chuyển biến, vì vậy, các tuyên bố ra đời đã trở thành nền tảng cho các nguyên tắc hoạt động của Khối. Ba văn kiện được coi là những văn bản pháp lý cơ bản của KTVK là Tuyên bố London năm 1949, Tuyên bố Singapore năm 1971 và Tuyên bố Lusaka năm 1979. Trong đó, những yếu tố pháp lý cần thiết cho sự tồn tại và phát triển của một TCQT như mục tiêu, mục đích, nguyên tắc hoạt động, điều kiện thành viên, thành lập các cơ quan chức năng... đã được nêu ra rõ ràng và đầy đủ. Các Tuyên bố này đều được các thành viên thông qua và là cơ sở pháp lý cho hoạt động của Khối, chỉ có điều chúng chưa được tập hợp vào một văn bản duy nhất.

3.3. Cơ chế tổ chức lỏng lẻo nhưng bền vững

Không như các TCQT khác, điều dễ nhận thấy là KTV C giống như một “gia đình” (family) hơn một liên minh hay một tổ chức được liên kết bởi những hiệp định. Đặc điểm nổi bật của KTV C là hoạt động dựa trên quá trình hiểu biết lẫn nhau mang tính truyền thống và dựa trên những tuyên bố hay những thoả thuận về các nguyên tắc hoạt động. Việc thảo luận, bàn bạc giữa các quốc gia thành viên là cơ sở chính để chính phủ các nước có ảnh hưởng và tác động nhất định đến các sự kiện quốc tế và các chương trình hoạt động có thể được tiến hành song phương hay do Ban thư ký KTV C thiết lập.

Vậy, với tư cách là một hiệp hội tự nguyện, với tính đa dạng và phong phú của các thành viên, điều gì đã liên kết 53 thành viên là những quốc gia độc lập, tự chủ trong KTV C? Đó chắc chắn không phải chỉ vì tổ chức này có những mục tiêu cao đẹp mà con người đang hướng tới, mà bởi lẽ giữa các thành viên của Khối còn có một sợi dây liên kết bền chặt và lâu dài. Sợi dây liên kết đó chính là những mối liên hệ mang tính lịch sử giữa các nước thành viên và đế quốc Anh trước đây. Giống như một gia đình, KTV C tồn tại bởi lẽ các thành viên của Khối nhận thấy rằng giữa họ có một sự ràng buộc tự nhiên lâu đời, vì họ cùng có chung một phần lịch sử, một ngôn ngữ, và mặc dù có những khác biệt song họ vẫn có thể cùng thúc đẩy sự tin tưởng lẫn nhau.

Chính bầu không khí tin cậy và hiểu biết lẫn nhau giữa các thành viên đã khiến sự liên kết giữa các thành viên trong Khối vốn lỏng lẻo, không ràng buộc mang tính pháp lý trở nên chặt chẽ và gắn bó. Hơn nữa, KTV C còn có rất nhiều mối quan hệ đa dạng và mật thiết với các NGO, các tổ chức khu vực và nhiều TCQT liên chính phủ trong các lĩnh vực chuyên môn cũng như các lĩnh vực hoạt động vì con người. Nhờ những mối quan hệ và sợi dây liên kết này mà KTV C ngày càng hoạt động có hiệu quả và đóng vai trò quan trọng hơn đối với các quốc gia thành viên.

3.4. Lĩnh vực hoạt động đa dạng từ chính trị, kinh tế đến văn hoá, xã hội...

Mặc dù nằm trong nhóm các TCQT có liên kết về mặt lịch sử, văn hoá, ngôn ngữ, song hoạt động của KTVc lại rất đa dạng từ chính trị, kinh tế đến văn hoá, xã hội... KTVc là một TCQT điển hình có các thành viên đa dạng về trình độ kinh tế, xã hội và tôn giáo nhưng lại có mối quan hệ gắn bó về lịch sử, văn hoá. Chính mô hình TCQT liên kết về văn hoá, ngôn ngữ như KTVc đã thúc đẩy những ý tưởng thành lập các tổ chức có chung di sản về ngôn ngữ, văn hoá như: Tổ chức quốc tế Pháp ngữ (*Organisation Internationale de la Francophonie* – International Organisation of Francophone Countries); Tổ chức các quốc gia châu Mỹ sử dụng tiếng Bồ Đào Nha và Tây Ban Nha (*Organização dos Estados Ibero-americanos/Organización de Estados Iberoamericanos* – The Organization of Ibero-American States for Education, Science and Culture)¹; Cộng đồng các nước nói tiếng Bồ Đào Nha (*Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* – Community of Portuguese Language Countries) (thành lập năm 1996); Liên minh Latin (Latin Union) (1954)... Nếu như các tổ chức này chủ yếu hợp tác trong các lĩnh vực văn hoá, giáo dục, khoa học kỹ thuật thì KTVc lại hoạt động cả trong lĩnh vực chính trị và kinh tế.

Mặc dù có cùng nguồn gốc là những “cựu thuộc địa” song KTVc không hoạt động như một khối liên kết mang tính chính trị. Ví dụ như trên diễn đàn của Liên hợp quốc, một số thành viên của KTVc như Canada, Australia... luôn luôn ủng hộ Mỹ và Anh, còn các thành viên khác lại có quan điểm riêng. Các thành viên của KTVc được tự do tham gia vào các TCQT và khu vực khác, như Anh và Canada gia nhập Tổ chức Hiệp ước Bắc Đại Tây Dương (NATO), các nước châu Phi tham gia vào Tổ chức thống nhất châu

¹ Được thành lập năm 1949 dưới cái tên Văn phòng Giáo dục Mỹ Latin, năm 1952 chuyển đổi thành tổ chức quốc tế “Tổ chức các quốc gia châu Mỹ sử dụng tiếng Bồ Đào Nha và Tây Ban Nha”.

Phi (OAU), còn Guyana, Canada và các nước vùng Caribê lại trở thành thành viên của Tổ chức các quốc gia châu Mỹ (OAS). Như vậy, trong lĩnh vực chính trị, KTVc không liên kết để tạo thành một liên minh chính trị như một số TCQT (Tổ chức Hiệp ước Bắc Đại Tây Dương - NATO; Liên minh Tây Âu – WEU...) mà chỉ hợp tác nhằm hỗ trợ các nước thành viên chuyển đổi và duy trì nền chính trị dân chủ, pháp quyền. Trong lĩnh vực kinh tế, KTVc không nỗ lực nhằm đạt được các hiệp định tự do thương mại nội khối, mà chủ yếu tập trung trợ giúp các thành viên phát triển kinh tế.

*
* *

Có thể thấy trong số các TCQT hiện nay, KTVc là một tổ chức rất “đặc biệt”. Chính những dấu ấn lịch sử và những đặc điểm riêng của Khối đã tạo ra những “ngại ngùng” về bản chất của một TCQT trong KTVc. Trong quá trình phát triển, Khối đã thực sự khẳng định vị thế của mình, xóa bỏ những “ngại ngùng” về “năng lực” hoạt động của Khối với chức năng của một TCQT. Không thể phủ nhận vai trò của KTVc với tư cách là một diễn đàn, cầu nối giữa các dân tộc, những đóng góp của Khối đối với sự phát triển của các nước nhỏ, trong các lĩnh vực kinh tế, chính trị, xã hội... Cũng cần thừa nhận rằng, chính sự lỏng lẻo về cơ chế đã giúp KTVc có thể phù hợp được với tính đa dạng của các thành viên, liên kết các nước này thành một mạng lưới toàn cầu. Tổ chức này giống như một “mô hình thế giới thu nhỏ”, phong phú, đa dạng và đầy tiềm năng. Nhờ mối liên hệ mang tính “gia đình” giữa các quốc gia thành viên, KTVc có khả năng tạo cơ hội, môi trường thuận lợi cho các cuộc gặp gỡ, tiếp xúc giữa các vị nguyên thủ quốc gia cũng như nhân dân các nước. Tăng cường sự hiểu biết lẫn nhau sẽ mở ra nhiều cánh cửa mới cho sự hợp tác, thúc đẩy các nước thành viên phát triển.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- A. Le Roy Bennet, James K. Oliver (2002), *International Organizations: Principles and Issues*, Prentice Hall, USA.
- Commonwealth Secretariat (2007), *Membership of the Commonwealth – Report of the Committee on the Commonwealth Membership*, London.
- Clive Archer (2001), *International Organizations*, Routledge, London & New York.
- J. D. B. Miller (1956), *The Commonwealth in the World*, Harvard University Press – Cambridge, Massachusetts.
- Margaret P. Doxey (1989), *The Commonwealth Secretariat and the Contemporary Commonwealth*, Macmillan, London.
- W. David McIntyre (1991), *The Significance of the Commonwealth 1965 – 1990*, Macmillan, London.

