

KHỦNG HOẢNG LƯƠNG THỰC THẾ GIỚI: TÀN DƯ CỦA NỀN KINH TẾ THUỘC ĐỊA?

Cao Xuân Dung *

Các kinh tế gia nghĩ rằng người nghèo cần mình nói cho họ biết là họ nghèo.

Peter Drucker

Giới thiệu

Từ đầu năm 2007 đến giữa 2008, tại hơn 50 quốc gia, người nghèo đã xuống đường biểu tình phản đối giá lương thực lên cao. Ở nhiều nơi họ còn đập phá siêu thị để cướp thực phẩm¹. Các tổ chức, hội đoàn quốc tế tuyên bố: thế giới bị khủng hoảng lương thực. Lẽ ra tên bài viết này phải nêu đích danh “khủng hoảng lương thực giai đoạn 2007 – 2008”. Thế nhưng, ngược về quá khứ, chúng ta luôn thấy nạn thiếu ăn mãn tính, nạn đói lặp đi lặp lại và ngày càng lan rộng: 500 triệu người đói khát vào đầu thập niên 80, số người này sau 30 năm lên tới hơn 1 tỷ. Vì thế, nếu đề cập đến khủng hoảng lương thực mà chỉ nói đến giai đoạn 2007-2008, tức cuộc khủng hoảng gần đây nhất sẽ là chưa đầy đủ.

Hết lần này đến lần khác, khi khủng hoảng hoặc nạn đói đã qua, thế giới lại huy động hết “tâm trí” để thành lập tổ chức này, cơ quan nọ, “lôi kéo” từ các chuyên gia hoạt động độc lập đến các hội đoàn, tổ chức quốc gia, quốc tế để bàn luận, mổ xẻ nguyên nhân và tìm giải

pháp. Rất nhiều yếu tố được nhận dạng: thiên tai, tăng dân số, chiến tranh, tự do hóa thị trường nông sản một cách không kiểm soát, sử dụng ngũ cốc để sản xuất nhiên liệu (biofuel), đầu cơ tài chính,... đã đẩy giá nông sản lên cao, vượt quá khả năng chi trả của người nghèo. Thế nhưng những nhà hoạch định chính sách đã làm gì mà rồi cuộc nạn đói chẳng những không lùi xa mà còn lan tràn trên thế giới, chủ yếu tại các quốc gia châu Phi phía dưới sa mạc Sahara – còn gọi là hạ Sahara (Sub-Sahara).

Có thể nói nạn đói chính là thất bại thảm hại nhất trong mục tiêu giải quyết nghèo đói của các quốc gia nói riêng và của cộng đồng thế giới² nói chung. Nó phải có nguyên nhân sâu xa hơn là những gì vừa kể. Nguyên nhân ấy có thể bắt nguồn từ trong quá khứ thuộc địa: quá khứ của một tình trạng không có đầu tư phát triển, của một nền kinh tế nông nghiệp hướng tới xuất khẩu để phục vụ cho mẫu quốc mà lơ là mục tiêu lương thực quốc gia. Quá khứ này, mà chúng ta có thể gọi là “thuộc tính lịch sử”, liệu đã thực sự qua đi để các nước

* Trường Đại học Mở thành phố Hồ Chí Minh, 97 Võ Văn Tần, Phường 6, Quận 3, thành phố Hồ Chí Minh.
Email: cao.xuandung@yahoo.com

¹ Đa số nằm ở châu Phi vùng hạ Sahara (Sub-Sahara), một số nước Nam Á và châu Mỹ Latin. Theo Ngân Hàng Thế Giới: www.worldbank.org/; FAO: www.fao.org/

² Khi nói “cộng đồng thế giới”, chúng ta muốn nói đến các tổ chức trụ cột của quốc tế tham dự vào chính sách phát triển của các quốc gia: Ngân hàng Thế giới (World Bank), Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF), Liên Hiệp Quốc (United Nations).

châu Phi tự vạch ra cho mình con đường phát triển độc lập?

Phân tích “thuộc tính lịch sử” ở đây không có nghĩa là chúng ta cần trở về quá khứ trong trạng thái tĩnh của nó, mà cần phải xem xét ở trạng thái động, tức xem nó tồn tại ra sao với thời gian. Nói cách khác, chúng ta sẽ không chỉ bằng lòng với việc nhận dạng các yếu tố chịu trách nhiệm trong lịch sử, mà còn phải phân tích xem chúng đã len lỏi vào tư duy và thể hiện qua hành động như thế nào, không chỉ của chính các quốc gia này, mà còn của những tổ chức quốc tế quan trọng, giữ vai trò then chốt trong phát triển kinh tế thế giới.

Để thực hiện được nhiệm vụ này một cách hợp lý, bài viết sẽ được cấu trúc theo trình tự các giai đoạn. Cách phân đoạn thời gian khác nhau tùy theo mục tiêu phân tích. Vì mục tiêu của bài viết hướng tới việc tìm hiểu chuyển biến của các thuộc tính lịch sử trong cả đoạn đường dài định hướng phát triển của châu Phi, đặc biệt là châu Phi vùng hạ Sahara, nên chúng ta có thể chia tiến trình phát triển này thành ba giai đoạn chính, gắn với các yếu tố lịch sử vừa nhắc tới ở trên. Giai đoạn một là giai đoạn khởi đầu cho thời kỳ cai trị đất nước. Giai đoạn thứ hai kéo dài đến khoảng cuối thập niên 90, khi cộng đồng thế giới lên tiếng chỉ trích nặng nề sự thất bại của châu Phi. Có lẽ đây là giai đoạn mà ảnh hưởng của các yếu tố lịch sử tới các chính sách phát triển tại lục địa này được thể hiện mạnh mẽ nhất. Giai đoạn cuối cùng (từ cuối thập niên 90 đến nay), là giai đoạn mà cộng đồng quốc tế bắt đầu tham gia một cách quy mô với quyết tâm giải quyết những vấn đề căn

bản liên quan đến quyền con người (ăn, ở, giáo dục, sức khỏe ...) tại các nước nghèo trên thế giới.

1. Điểm khởi đầu: những nền kinh tế xây dựng từ sự phụ thuộc

Như chúng ta sẽ thấy ở mục dưới đây, điểm khởi đầu về xây dựng kinh tế của đa số các nước châu Phi vừa thô sơ, vừa phức tạp. Thô sơ trong cơ sở hạ tầng, và phức tạp vì chính những yếu tố thúc đẩy phát triển lại đẩy họ lún sâu vào con đường phụ thuộc như thời thuộc địa, thay vì hướng họ đến con đường mới, con đường độc lập tự chủ cho riêng mình.

1.1. Cơ sở hạ tầng

Trước tiên, chúng ta hãy bàn về cơ sở hạ tầng cứng: đường sá, bệnh viện, trường học.... Di sản này *gần như là bằng không*. Như Guinea-Bissau, đất nước giành được độc lập năm 1973 sau 100 năm bị Bồ Đào Nha đô hộ và đã gần 500 năm tiếp cận với châu Âu. Chế độ thuộc địa chỉ để lại cho đất nước hơn 1 triệu dân này một nhà máy chế biến bia (cốt để phục vụ cho quân đội Bồ Đào Nha), vài máy xay lúa, 14 người có trình độ đại học, 6 giáo viên cấp một, hơn 95% dân số mù chữ. Tuổi thọ trung bình của dân chúng ở đây chỉ là 35 và 45% trẻ em chết trước 5 tuổi. Guinea-Bissau chỉ là một trong nhiều ví dụ. Danh sách các nước thuộc địa châu Phi, nhất là vùng hạ Sahara, trong tình trạng tương tự, còn khá dài³.

Hạ tầng cơ sở mềm (theo nghĩa rộng là con người, tổ chức xã hội ...) ở trong tình trạng *yếu kém và chia rẽ*. Việc bị đô hộ

³ Xem thêm trên trang web chuyên về lịch sử các nước thuộc địa của trường đại học Ouagadougou (Burkina Faso): www.histoire-afrique.org/

trong một thời gian dài đã góp phần định hình nên ở các nước này một trật tự xã hội mới, xa lạ, phân cấp giữa tầng lớp gần gũi với chính quyền thuộc địa và những người dân không được tiếp cận với nền giáo dục mang từ “mẫu quốc” sang. Chính sách đồng hóa (ngay từ cấp một, trẻ em đã được dạy rằng “dân tộc Gaulois⁴ là tổ tiên của chúng ta”) đã đào tạo ra một nhóm nhỏ trí thức châu Phi rành lịch sử của mẫu quốc còn hơn của chính nước họ. Đồng hóa ở đây không có nghĩa là những người bản xứ bị cai trị, sau khi được học văn hóa mẫu quốc, sẽ được xem như người mẫu quốc (da trắng). Đồng hóa ở đây vì mục tiêu cai trị, nhằm tạo sự dễ dàng cho công việc quản lý hành chính tại địa phương. Cách quản lý thời thuộc địa đã dần định hình nếp sống mới, bắt chước mô hình “mẫu quốc”, từ thói quen về tiêu dùng lương thực, về các hoạt động kinh tế đến văn hóa của giới thành thị trung lưu, phá vỡ sự cân bằng truyền thống của xã hội châu Phi⁵ (Bantenga, 2007; Lenoir, 1984).

Ngoài ra, về mặt kinh tế thì điểm khởi đầu sau độc lập là một sự phụ thuộc và mất cân bằng: công nghiệp là con số không, còn nông nghiệp là một chính sách hướng về xuất khẩu. Chính quyền thuộc địa không hề đầu tư cho nông thôn, không hề đầu tư cho sản xuất lương thực,

thực phẩm (Lofchie, 1975). Từ thế kỷ thứ 17, các nước chiếm lĩnh đã khai thác nông nghiệp của các nước thuộc địa để phục vụ nhu cầu của mẫu quốc: Senegal tập trung sản xuất đậu phộng, Côte d'Ivoire sản xuất cà phê và cacao, Mali, Burkina Faso sản xuất bông, ... (Hacquemand, 2008). Nông nghiệp xuất khẩu thu về cho các nước chiếm lĩnh thuộc địa một ngân sách khổng lồ, không những đủ để chi trả mọi chi phí hành chính ở các nước thuộc địa mà còn được dùng làm nguồn tài trợ cho chính các “mẫu quốc” phát triển (Lofchie, 1975). Cơ cấu ngoại thương thì gần như hoàn toàn là ngoại ngành (interbranch)⁶: châu Phi xuất khẩu cây công nghiệp và nhập khẩu hàng công nghiệp nhẹ để phục vụ cho nhu cầu tiêu thụ (Bantenga, 2007).

1.2. Những điều kiện thuận lợi để “phát huy” tính phụ thuộc

Hạ tầng cơ sở, cả phần cứng lẫn phần mềm, trong giai đoạn thuộc địa, đã không tạo điều kiện cho châu Phi tự phát triển, tức tự xây dựng cho riêng mình chính sách phát triển phù hợp. Thêm vào đó, các nước này đã gặp phải *những điểm hội tụ* gây ra yếu kém trong *quản lý*⁷ từ bao thập niên qua, làm cho họ bị “lún sâu” trong quỹ đạo phụ thuộc vào bên ngoài.

⁴ Tộc tổ tiên của người Pháp. Xem thêm Hesseling (1985).

⁵ Bắt chước mô hình phát triển của Tây phương ngay cả trong phát triển thành phố, xây dựng nhà ở, cụ thể là không sử dụng chất liệu địa phương nữa mà nhập từ nước ngoài.

⁶ Ngoại thương ngoại ngành là xuất khẩu và nhập khẩu sản phẩm đến từ các ngành khác nhau (ví dụ như xuất kim loại, nhập xe hơi). Đối nghịch lại với ngoại thương nội ngành là xuất và nhập khẩu các sản phẩm đến từ một ngành, ví dụ như xuất khẩu xe hơi loại to, nhập khẩu xe hơi loại nhỏ. Mức độ giao thương ngoại ngành vì thế thể hiện mức độ phụ thuộc của một đất nước: ngoại ngành càng cao thì phụ thuộc càng nhiều.

⁷ Nghĩa đúng nhất là “governance”. Governance mang nhiều tính chất thể chế hơn là từ quản lý/quản trị, mà dường như chưa có từ tiếng Việt diễn tả hết ý nghĩa của nó. Ngân hàng Thế giới định nghĩa như sau: “We define governance as the **traditions and institutions** by which authority in a country is exercised for the common good. This includes: i. the process by which **those in authority are selected, monitored and replaced** ; ii. the capacity of the government to effectively **manage its resources** and **implement sound policies**, and iii. the **respect** of citizens and the State for the institutions that govern economic and social interactions among them”. Governance là chủ đề được mang ra bàn cãi rộng rãi trong cộng đồng khoa học quốc tế. Hầu hết các chuyên gia và học giả đều đồng ý rằng “Bad governance” là vấn đề làm cho châu Phi trì trệ.

Điểm hội tụ đầu tiên là sự gặp gỡ giữa một châu Phi không có hạ tầng cơ sở, kiệt quệ tài chính và các nước phát triển đang sẵn sàng tài trợ. Trước hết, đó cũng là thời điểm mà thế giới đi vào chiến tranh lạnh. Nước Mỹ, với mục đích ngăn chặn không cho các nước vừa giành độc lập đi theo con đường xã hội chủ nghĩa, đã tác động đến ngân hàng thế giới để tạo sự dễ dàng cho các dự án tài trợ châu Phi. Cùng lúc ấy, các “mẫu quốc” cũ vẫn muốn duy trì ảnh hưởng của mình tại các nước độc lập mới. Điểm hội tụ thứ hai được xây dựng trên nền tảng của điểm thứ nhất, đó là yếu tố con người từ hai phía: lãnh đạo các nước châu Phi và lãnh đạo các nước đã phát triển. Một số cá nhân, cùng một số nhóm quyền lực (châu Phi) và đại diện của các “cựu mẫu quốc” tìm được mối lợi hữu tương từ khai thác nguồn tài nguyên thiên nhiên và lợi dụng được những điểm yếu kém trong *cấu trúc chính trị-xã hội* tại các nước châu Phi, đặc biệt là vùng hạ Sahara. Tại sao? Thứ nhất, châu Phi là một nơi giàu tài nguyên thiên nhiên (vàng, kim cương, dầu hỏa ...), để khai thác chúng cần phải có sự đầu tư kỹ thuật và tài chính từ nước ngoài. Thứ hai, châu Phi là một lục địa rộng lớn, nhưng lại được cấu thành từ những nước có dân số ít (nhiều nước chỉ có từ 1 đến hơn 10 triệu dân) với nhiều sắc tộc khác nhau. Sự đa dạng sắc tộc (ethnic diversity) là yếu tố quan trọng góp phần “phân mảnh” đất nước và gây mất đoàn kết quốc gia, tạo điều kiện thuận lợi cho các cuộc tranh giành từ quyền lực chính trị đến quyền lợi kinh tế (Easterly và Levine, 1997). Sự hội tụ các yếu tố này đã tạo thành một “mảnh đất màu mỡ” nảy sinh và nuôi dưỡng óc tư lợi, muốn vơ vét tài sản chung (rent-seeking behavior) thay

vì mục tiêu tạo nên của cải vật chất cho toàn dân.

Các yếu tố, mà chúng ta gọi là điều kiện tự nhiên và lịch sử vừa được phân tích trên đây vô cùng quan trọng. Nó đã đánh dấu “hiện trường” lúc ban đầu và có ảnh hưởng không ít đến tiến trình phát triển của các nước thuộc địa mới giành độc lập về sau. Tuy nhiên, các yếu tố này chưa đủ để giải thích về nạn đói. Lý do thiếu thốn hạ tầng cơ sở tuy thiết thực (xác đáng), nhưng đó mới chỉ là điểm khởi đầu, trong khi đó xã hội luôn tiến triển và không dừng lại ở điểm khởi đầu ấy. Nhiều quốc gia đã được xây dựng từ đổ nát của chiến tranh. Tương tự, hạn hán không phải là điều mới lạ ở châu Phi. Mặc dù có ảnh hưởng rõ rệt đến sản lượng lương thực (Barrios và cộng sự, 2003) nhưng nó là hiện tượng tự nhiên từ ngàn đời vốn có của hệ sinh thái và người nông dân biết phải làm gì với nó (Janin, 2008). Hay nét đặc thù về địa lý, tự nhiên và xã hội cũng vậy, chúng tạo nên những bất ổn về chính trị nhưng tất cả đều có thể được lướt qua nếu kinh tế phát triển.

Vấn đề ở đây là sự hội tụ ấy, hội tụ những bất lợi trong điều kiện tự nhiên trên đồng tro tàn lịch sử, không hề đứng yên để rồi dần dần tan biến khi xã hội tiến bộ, mà ngược lại, nó đã “phát huy” hết sức mạnh cùng với thời gian. Như chúng ta sẽ bàn trong giai đoạn xây dựng của các thập niên 60 đến 90 dưới đây, các thuộc tính lịch sử vẫn bám theo chính sách kinh tế, để từ đó, nguyên nhân đói không đến từ thiên tai nữa mà từ chính sách: Lofchie (1975) gọi nó là nguyên nhân kinh tế và chính trị, hay Janin (2008) gọi đó là nguyên nhân cơ cấu.

2. Giai đoạn “xây dựng” từ thập niên 1960 đến 1990: những đầu tư “không mang tính xây dựng”

Gánh nặng của lịch sử được thể hiện rõ nét nhất qua việc các quốc gia châu Phi vẫn duy trì mức độ phụ thuộc kinh tế sau khi đã giành độc lập. Điều này là kết quả của một chính sách đầu tư phát triển chưa thoát ra vòng ảnh hưởng của “nước ngoài” cùng với thái độ thờ ơ với nông nghiệp và lương thực, như đã từng xảy ra dưới thời thuộc địa.

2.1. Đầu tư phát triển: đã đầu tư gì ?

Easterly và Levine (1997) nhắc lại rằng đầu thập niên 60, Ngân hàng thế giới có cái nhìn rất lạc quan về viễn cảnh phát triển của châu Phi khi cho rằng lục địa này sẽ có tốc độ tăng trưởng hơn 7%/năm. Hy vọng này đã được đặt trên nền tảng của sự giàu có về quặng mỏ của châu Phi. Thế nhưng, điều này chẳng những không xảy ra, mà ngược lại, châu Phi đã trượt dốc trong cả một thời gian dài tới vài chục năm mà các chuyên gia phải gọi là “thảm họa châu Phi”⁸.

Trên thực tế, đầu tư nước ngoài vào châu Phi nhìn chung là yếu và tăng trưởng chậm. Vốn đầu tư nằm ở mức 0,7 tỷ USD năm 1970, tăng lên mức trung bình khoảng 1,9 tỷ USD hàng năm từ 1983-1987; 3,1 tỷ USD từ 1988-1992 và 6 tỷ USD trong giai đoạn 1993-1997 (UNCTAD, 1999). Mức đầu tư này khá thấp so

với các nước nghèo và đang phát triển khác (20 tỷ USD mỗi năm trong giai đoạn 1981-1985 và 75 tỷ USD trong giai đoạn 1991-1995). Vấn đề ở đây nằm ở chỗ: đầu tư ít mà lại tập trung chủ yếu vào khai thác tài nguyên thiên nhiên (quặng mỏ, rừng và dầu hỏa).

Đầu tư trong nước cũng không mang lại lợi ích và góp phần phát triển quốc gia, bởi nó là một sự kết hợp “nhịp nhàng” giữa quyền lợi kinh tế - chính trị của các nước giàu (muốn giữ châu Phi trong vòng ảnh hưởng cũ) và quyền lợi kinh tế - chính trị của một số nhóm lợi ích tại các nước thuộc địa cũ, vốn đang rất cần tài chính để xây dựng, củng cố quyền lực của riêng mình. Đầu tư phát triển trong hai thập niên 70 và 80, chủ yếu tập trung vào những dự án xây dựng khổng lồ (mega projects), tốn kém và không hiệu quả, hoặc đầu tư cho quân đội để *giải quyết* nội chiến⁹. Kết quả là những dự án khổng lồ này không những đã không tạo đà tăng trưởng mà còn để lại cho châu Phi một khoản nợ kèch xù không trả nổi. Theo tính toán của UNCTAD (2004a), trong giai đoạn 1970 – 1979, tổng nợ của châu Phi đã lên tới gần 40 tỷ USD Mỹ, trong đó riêng nợ của các nước thuộc châu Phi vùng hạ Sahara chiếm 21,8 tỷ. Các con số này tương đương với 24,2% tổng sản lượng quốc gia của toàn châu Phi, và 17,7 % của vùng hạ Sahara. Đến giai đoạn 1980 - 1989, tổng nợ toàn châu Phi lên hơn 180,4 tỷ USD, tương đương với 51,7% tổng sản lượng toàn châu Phi, và bằng 95,2% tổng

⁸ “African Tragedy” dường như là một trong những từ được nhiều tác giả ưa chuộng nhất để đặt tựa đề cho bài viết của mình.

⁹ Những dự án này vô lý và vô trách nhiệm đến độ chúng bị các cộng đồng đấu tranh cho việc xóa hẳn nợ các nước nghèo có liên quan gọi là “những món nợ khả ố” (Odious Debt). Một món nợ được cho là “khả ố” khi nó được vay mượn vì lợi ích cá nhân hoặc lợi ích của một nhóm cầm quyền, đi ngược lại với lợi ích chung của đất nước. Xem chi tiết tại <http://www.odiousdebts.org/>

giá trị xuất khẩu. Con số tương ứng của vùng hạ Sahara là 104,7 tỷ USD, 44% tổng sản lượng vùng và 159% tổng giá trị xuất khẩu. Đến giai đoạn 1990 - 1999 thì tổng nợ toàn châu Phi tăng đến đỉnh điểm: hơn 303 tỷ, bằng 65,3% tổng sản lượng toàn lục địa và 234,3% tổng giá trị xuất khẩu. Trong đó, châu Phi vùng hạ Sahara nợ hơn 208 tỷ USD, tương đương với 67,5% tổng sản lượng vùng và 237,5% tổng giá trị xuất khẩu.

Những kiểu đầu tư khai thác trên không khác gì việc “cướp bóc¹⁰” thời thuộc địa, nó chỉ khác về hình thức quản lý. Trước đây, chính quyền thuộc địa quản lý việc khai thác tài nguyên, sau khi độc lập thì quyền quản lý này thuộc về các nước có tài nguyên. Các chương trình đầu tư đồ sộ tại châu Phi thường được biện minh bằng một niềm tin “ngây thơ” của các nước phát triển là “khi nhóm chớp bu giàu trước, dân chúng bên dưới cũng sẽ giàu theo sau” (Seebom, 1984). Trên thực tế, các bên có liên quan đều không lạ rằng đằng sau các dự án để lại những món nợ khổng lồ không thể hoàn trả ấy là các mối lợi tài chính được phân chia giữa những nhóm quyền lực ở châu Phi với các nhà tài trợ, đầu tư, tài chính tại các nước phát triển. Các ví dụ về việc đầu tư khai thác không hiệu quả rất nhiều¹¹, nhưng đáng tiếc là trong các báo cáo về nạn đói, hầu như

chúng không được nhắc đến như một lý do sâu xa, có lẽ là vì chúng không ảnh hưởng trực tiếp đến nạn đói.

2.2. Chính sách nông nghiệp: mục tiêu xuất khẩu vẫn tiếp diễn

Phong trào tập trung vào sản xuất cây nông nghiệp xuất khẩu (hay còn gọi là cây công nghiệp) và bỏ rơi cây lương thực được tiếp diễn sau khi các nước châu Phi độc lập¹². Không cần phải đợi đến khi khủng hoảng lương thực 2007-2008 xảy ra mà ngay từ thập niên 70, điều này đã được cảnh báo (Lofchie, 1975; Ball, 1976; Dumont và Mottin, 1980; Lenoir, 1984; The World Quarterly Editorial, 1984; Grunewald, 1996). Nông nghiệp xuất khẩu gây ra khá nhiều hậu quả: về mặt kinh tế, đây là những sản phẩm có giá trị gia tăng thấp, giá cả lên xuống thất thường (Kayi, 2008); về mặt môi trường, đất đai - vốn liếng cơ bản của nông dân bị xói mòn do thâm canh, càng đẩy con người và đất ra xa nhau, không còn mối quan hệ hữu tương nữa (Lenoir, 1984; Grove, 1986); về mặt xã hội, khuyến khích phát triển cây nông nghiệp xuất khẩu - đồng nghĩa với việc dành nhiều ưu đãi cho nông dân có nhiều đất (để phát huy tính kinh tế theo quy mô) - đã đẩy những người nông dân có ít đất lên thành thị kiếm sống, tạo ra một tầng lớp nghèo

¹⁰ Đó cũng là ngôn từ sử dụng của Paul Collier, giáo sư chuyên về vấn đề châu Phi trong hội thảo ngày 09/06/2010 tại CRDI (Canada) để giới thiệu về quyển sách mới mang tên “The Plundered Planet” của ông. Tuy từ “plundered” ông sử dụng có nhiều nội dung liên quan đến phá hoại môi trường, nhưng nó cũng mang nghĩa “cướp bóc” tài nguyên thiên nhiên của các nước thứ ba, khi các nước này quản lý kém. Ví dụ do chính Paul Collier đưa ra là về việc khai thác vàng tại nước Cộng Hòa Dân Chủ Congo bởi một công ty Canada: mỗi năm khi công ty này thu được 1 tỷ USD thì Cộng Hòa Dân Chủ Congo chỉ hưởng được 37.000 USD, tức chỉ là 0,0037% giá trị vàng thu được từ chính trên lãnh thổ của mình. Collier đã giới thiệu nhiều lần tác phẩm của mình tại nhiều nơi khác nhau. Có thể tham khảo trên: <http://www.youtube.com/watch?v=NbdSiyyaUV4>

¹¹ Nổi tiếng nhất có thể nhắc đến đập điện Inga (Cộng Hòa Dân Chủ Congo), tốn kém 2 tỷ USD mà chỉ sản xuất ra điện cầm chừng. Xem nhiều trường hợp khác tại <http://www.odioudebts.org/> và <http://www.dette2000.org/>

¹² Đa số trong thập niên 60.

mới - lớp nghèo thành thị và phá vỡ mô hình làng xóm truyền thống: làng xóm quây quần, tương thân tương trợ.

Thế nhưng, nếu như trong quá khứ, lịch sử đã chứng minh rõ ràng rằng chính sách sản xuất để xuất khẩu đã đưa các nước thuộc địa cũ rơi vào tình trạng phụ thuộc lương thực, thì thật đáng ngạc nhiên, chính sách này vẫn tiếp tục được khuyến khích cho đến ngày nay. Việc đầu tư cây trồng nông nghiệp để xuất khẩu và lơ là cây lương thực đã được khuyến khích (hay bắt buộc) một cách *gián tiếp* trong các Chương trình cải cách cơ cấu (Structural Adjustment Programs) với “đồng thuận Washington”¹³. Điểm gián tiếp thứ nhất thể hiện ở chỗ trong nội dung của các chương trình cải cách cơ cấu, đều không có ý trực tiếp yêu cầu các nước thành viên phải đầu tư nông nghiệp cho xuất khẩu, nhưng lại khuyến khích tự do hóa ngoại thương và đẩy mạnh xuất khẩu để tăng dự trữ ngoại tệ¹⁴. Điểm gián tiếp thứ hai: các chương trình cải cách cơ cấu không ưu tiên trồng cây lương thực, vì ngân sách đã bị thắt chặt, không còn nguồn nào để phát triển những dự án nông nghiệp nuôi dân (Griffon, 2008; UNCTAD, 2008).

Các bài viết và báo cáo của Ngân hàng Thế giới, của Quỹ tiền tệ quốc tế IMF ngay cả trong thập niên 80 và 90 cũng chỉ hướng đến việc làm thế nào cho các nước nghèo phát triển nông nghiệp xuất khẩu. Chủ trương hướng về xuất khẩu còn

được minh họa từ những ví dụ thành công của bốn con rồng Đông Á (Hong Kong, Đài Loan, Singapore, Hàn Quốc). Niềm tin vào khả năng giảm nghèo và bảo đảm lương thực nhờ việc xuất khẩu không dừng lại ở thập niên 80, 90 mà vẫn tồn tại ngay cả sau khi khủng hoảng lương thực 2008 vừa xảy ra. Nhiều ý kiến gần đây còn chỉ trích tất cả các chính sách kìm hãm xuất khẩu vì cho rằng chúng đi ngược lại lợi ích của dân, không khuyến khích nông dân sản xuất (để xuất khẩu), và do đó làm nông dân nghèo đi (Masters, 2008).

Có lẽ đó là lý do “ngoại vi” làm cho mãi đến hôm nay, sau hơn 30 năm độc lập, đa số các nước châu Phi vẫn chỉ ưu tiên đầu tư cho cây trồng xuất khẩu mà không quan tâm đúng mức đến cây lương thực. Về mặt từ ngữ, đương nhiên những cụm từ như “cây trồng sinh lợi” (cash crop), có ám chỉ đến chính sách thuộc địa, không còn được sử dụng nữa mà thay vào đó là “cây trồng xuất khẩu” (export crop); nhưng thực tế bản chất của nó vẫn không thay đổi. Theo McMichael (2009), các nước này tuy đã độc lập nhưng vẫn tiếp tục phục vụ nhu cầu thương thức cà phê và trà của mẫu quốc cũ (ngày nay là thị trường thế giới nói chung), thay vì thỏa mãn nhu cầu lương thực cơ bản của chính mình.

Gần bốn thập kỷ từ 1960 đến 1990 là một khoảng thời gian đủ dài để châu Phi xây dựng kinh tế sau độc lập. Thế nhưng thực tế đã cho thấy đa số các nước trên lục địa

¹³ Đồng thuận Washington (Washington Consensus) là một loạt chương trình cải cách cơ cấu (Structural Adjustment Programs) áp dụng tại các nước cần tài trợ của Quỹ tiền tệ quốc tế và Ngân hàng thế giới (cả hai cơ quan này đặt trụ sở tại Washington nên Cải cách cơ cấu còn có tên gọi là “đồng thuận Washington”). Nền tảng của chương trình này được dựa trên ba trụ cột chính: tự nhân hóa, tự do hóa và bình ổn vĩ mô.

¹⁴ Đa số các chính phủ châu Phi tập trung vào cây trồng xuất khẩu vì dễ đánh thuế. Và thuế là nguồn thu quan trọng trong ngân sách nhà nước (Morgan và Solatz, 1994).

này vẫn không có công trình quan trọng nào để tự thoát khỏi sự phụ thuộc như trong thời thuộc địa. Trong công nghiệp, nhiều dự án đầu tư quan trọng được lựa chọn không mang tính chiến lược; trong nông nghiệp, trồng cây xuất khẩu được chính thức ủng hộ hơn là trồng cây lương thực. Kết quả là đến cuối thập niên 90, hình ảnh của lục địa đen gắn liền với sự kém phát triển, với khủng hoảng lương thực và nghèo đói. Thảm cảnh này vực dậy ý thức của cộng đồng thế giới, mở màn cho một thời kỳ mới: thời kỳ các tổ chức quốc tế huy động hàng loạt chương trình, cả nghiên cứu lẫn hành động thực tiễn nhằm vào mục tiêu giải quyết nghèo đói với quy mô chưa từng thấy, cho các nước nghèo nói chung và tại châu Phi nói riêng.

3. Giai đoạn từ cuối thập niên 90 đến nay: ý thức và việc tham gia giải quyết đói nghèo của thế giới.

Sự biến chuyển đầu tiên trong thập niên 90 là các tổ chức quốc tế bắt đầu có được nhận thức chung về nguyên nhân của nạn đói là do nghèo. Sự biến chuyển kế tiếp, phần nào đó có được là nhờ sự đồng thuận về nguyên nhân này, được thể hiện qua các chương trình hành động quy mô lớn chủ yếu nhằm đến việc giảm nghèo. Tất cả những biến chuyển quan trọng trên liệu có giúp châu Phi thoát khỏi các yếu tố phụ thuộc trong quá khứ, hay lại tạo điều kiện để chúng càng bám rễ sâu hơn?

3.1. Tiếp tế lương thực và nhận thức “muộn màng” về nguyên nhân của nạn đói.

Nạn đói thường được giải thích là do thiếu lương thực. Nhận định này là lý do căn bản để thế giới tiếp tế lương thực cho châu Phi hàng năm¹⁵. Tiếp tế lương thực đã bắt đầu trở nên thường xuyên và quan trọng từ thập niên 1950. Cho đến giữa thập niên 1960 thì chỉ có Mỹ làm việc này, nhưng từ năm 1983 trở đi, châu Âu và Mỹ bắt đầu tranh nhau thị phần. Đến năm 2003, 80% số lương thực tiếp tế là từ Mỹ và Cộng đồng chung châu Âu (Hopkins, 1988 ; FAO, 2004).

Chính sách tiếp tế lương thực của các nước giàu đi đôi với lợi ích cho nông nghiệp của họ (Hopkins, 1988). Một mặt, châu Phi là nơi Mỹ và châu Âu “thải” lượng lương thực sản xuất dư thừa. Điều này được minh họa bằng mối quan hệ ngược chiều giữa giá nông sản và số lượng nông sản tiếp tế. FAO (2004) nhận xét rằng lượng lương thực tiếp tế tăng lên khi giá lương thực giảm xuống, trong khi đó các nước nghèo lại cần được tiếp tế khi giá lương thực tăng cao! Theo số liệu có được từ năm 1980 đến 2001, biểu đồ diễn tả giá thế giới và lượng ngũ cốc chuyển đến các nước nghèo có mối quan hệ nghịch biến. Một lý do khác, tiếp tế lương thực là cách thức giữ các nước nghèo nằm trong luồng ảnh hưởng của các quốc gia phát triển (Hopkins, 1988).

¹⁵ Có ba dạng tiếp tế hoặc hỗ trợ lương thực chính trong World Food Program: **i. chương trình** tiếp tế lương thực (programme food aid): chủ yếu nhằm giải quyết bất cân đối cán cân thanh toán quốc tế hoặc hỗ trợ ngân sách. Vì thế **chương trình** này không nhằm vào nhóm người (nghèo) nào một cách đặc biệt mà hoặc là bán thẳng trên thị trường nội địa, hoặc là cho chính phủ hoặc chỉ cho vay. **ii. dự án** tiếp tế lương thực (project food aid): nhằm mục tiêu hỗ trợ các hoạt động chuyên chống nghèo và dự phòng thiên tai. Lương thực có thể trao cho các nhóm cần lương thực mà cũng có thể bán trên thị trường tự do. Lương thực đến từ các dự án này thông qua các tổ chức phi chính phủ hoặc đi thẳng từ quốc gia đến quốc gia. **iii. cứu trợ khẩn cấp** (emergency food aid): nhằm giải quyết kịp thời nạn đói, nhằm vào các nhóm đang chịu nạn. Xem thêm chi tiết trong FAO (2005).

Ngay từ đầu thập niên 60, các chương trình cứu trợ lương thực đã bộc lộ nhiều bất cập: thực phẩm thường đến chậm cả năm sau khi nạn đói xảy ra, lương thực nhiều lúc không đến được với những người dân thực sự cần chúng (Seebolm, 1984)... Nhưng vấn đề quản lý chỉ là bề nổi, và cũng đã được cải thiện với thời gian. Vấn đề quan trọng nhất là hậu quả về kinh tế cho các nước tiếp nhận dài hạn lương thực. Các nước này đã tự đẩy mình vào cái vòng phụ thuộc, không thoát ra được để xây dựng cho mình một chính sách nông nghiệp đúng nghĩa, phục vụ mục tiêu an ninh lương thực quốc gia. Trước hết là việc nhận tiếp tế lương thực dài hạn đã tạo nên thái độ ỷ lại và thiếu trách nhiệm của giới cầm quyền. Tại nhiều nước đã xảy ra tình trạng “thương lượng con số thống kê” về sản lượng nông nghiệp để được nhận tiếp tế, vì nếu con số này ở dưới một mức nào đó thì quốc gia ấy sẽ được đặt vào tình trạng báo động về lương thực và được nhận tiếp tế (Janin, 2008). Điều này gây rối loạn cho dự báo cung cầu, làm chúng mất tính thực tế và không còn chính xác. Bên cạnh đó, tiếp nhận lương thực dài hạn đã làm trì trệ và thậm chí phá hủy nền nông nghiệp sản xuất lương thực của các nước tiếp nhận. Vì giá lương thực (đến từ nguồn tiếp tế và nhập khẩu) rẻ hơn giá lương thực sản xuất nội địa, nên các quốc gia tiếp nhận lương thực không có chính sách đầu tư phát triển nông nghiệp nữa (Morgan và Solatz, 1994; Grunewald, 1996), còn nông dân thì mất dần thói quen tích trữ lương thực để dự phòng cho những năm mất mùa (Lenoir, 1985; Dumont và Mottin, 1980; Janin, 2008; Magdoff, 2008).

Thế nhưng trên thực tế, nạn đói xảy ra thường không vì lý do thiếu lương thực mà vì thiếu một yếu tố nền tảng là

phương tiện để có được lương thực. Phương tiện ấy trước tiên là “tiền” như nhiều báo cáo luôn nhắc tới (Godfrain, 2001; Magdoff, 2008; ONU, 2002; Bous-sard và cộng sự, 2005). Và xa hơn nữa, phương tiện ấy là dân chủ, là tự do mà Amartya Sen (1999), giải Nobel kinh tế năm 1998, đã từng nhấn mạnh trong hàng loạt nghiên cứu phổ biến từ đầu thập niên 80, khi ông tìm hiểu về nạn đói năm 1943 ở Bengal (Ấn Độ), quê hương ông. Tương tự như vậy, từ những thập niên trước, khi nói về nạn đói ở châu Phi, Seebolm (1984) đã trích lại báo cáo của Oxfam trong bài nói mở đầu cho hội nghị về “World Hunger” tổ chức ngày 13/07/1983 tại The House of Lords (Vương quốc Anh). Báo cáo khẳng định rằng lương thực vẫn đầy rẫy trên thị trường ở các vùng lân cận, tuy nhiên người nghèo lại không có đủ tiền để mua. Vậy nếu tự do, dân chủ là những yếu tố không dễ dàng nắm bắt được (vì cộng đồng thế giới khó mà tham dự một cách chính thức và hợp pháp vào thể chế chính trị của các quốc gia), thì cái nghèo là nguyên nhân chính cụ thể hơn hết. Điều này lẽ ra đã phải trở thành “kiến thức cơ bản”, được các bên có liên quan (cho và nhận lương thực) ý thức được để chuyển hướng chính sách từ nhiều thập niên nay. Nhưng đáng tiếc là trên thực tế, kiến thức này trong suốt một thời gian dài chỉ được phổ biến và nhìn nhận một cách riêng lẻ!

3.2. Những chính sách quy mô từ cộng đồng quốc tế.

Phải chờ đến giữa thập niên 90 chúng ta mới thấy được sự quan tâm đặc biệt đến cái nghèo của các tổ chức quốc tế trụ cột.

3.2.1. Tính quy mô ...

Sự quan tâm này thể hiện trước hết qua hàng loạt các chương trình quy mô nhằm giải quyết tận gốc nạn đói nghèo. Tháng 11 năm 1996, FAO tổ chức cuộc họp thượng đỉnh về lương thực tại Roma. Cuộc họp này kéo dài một tuần lễ với sự góp mặt của 185 quốc gia trên thế giới. Tại đây, Jacques Diouf, giám đốc FAO, đã tuyên bố mục đích chính là cho đến năm 2015, giảm dân số thiếu ăn trường kỳ trên thế giới xuống còn 50%, với một niềm tin chắc chắn: “chúng ta có kiến thức, chúng ta có phương tiện”¹⁶. Cũng trong năm 1996, sau khi “Thế giới Thứ ba” đi vào khủng hoảng nợ (không còn khả năng chi trả, ngay cả lãi); nhận thức được là những món nợ khổng lồ đã rút kiệt các nguồn lực phát triển (UNCTAD, 2004a), các tổ chức quốc tế chủ nợ¹⁷ đã lập ra chương trình HIPCI (Heavily Indebted Poor Countries Initiative) để bắt đầu tiến hành thủ tục giảm hoặc xóa nợ cho các nước nghèo. Các chương trình này được lan rộng hơn nhờ tiêu chuẩn xét duyệt được nới rộng qua Reinforced Heavily Indebted Poor Countries Initiative vào năm 1999¹⁸.

Cũng tại thời điểm này, lần đầu tiên trong lịch sử, cộng đồng thế giới đã thể hiện ý thức là các kế hoạch phát triển

phải gắn gũi với các quốc gia hơn, đưa trách nhiệm về cho quốc gia có liên quan, thay vì thiết kế “từ bên ngoài” như đã từng bị chỉ trích trong các chương trình cải cách cơ cấu (Structural Adjustment Programs). Ý thức này được thể hiện cụ thể trong khung phát triển toàn diện (CDF - Comprehensive Development Framework), phổ biến rộng rãi trên website của Ngân hàng Thế giới năm 1998¹⁹. Năm 1999, Ngân hàng thế giới và Quỹ tiền tệ quốc tế tuyên chiến với nạn nghèo đói bằng việc đề nghị các quốc gia lên chiến lược xóa đói giảm nghèo. Tiếp theo đó, năm 2000, dưới sự chỉ huy của Jeffrey D. Sachs, Liên Hiệp Quốc thiết lập một chương trình “khổng lồ” mang tên “Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ” (Millennium Development Goals – MDGs) huy động 10 “lực lượng đặc nhiệm”²⁰, 250 chuyên gia đến từ khắp mọi lĩnh vực (viện nghiên cứu, doanh nhân, tổ chức phi chính phủ, ...) và 180 nước đã ký tên vào để chính thức tham gia mục tiêu này. Đây là một dự án quy mô, bao gồm 8 mục tiêu (goals), từ đó chia ra 18 chỉ tiêu cụ thể (targets). Để đo lường 18 chỉ tiêu đó, nhóm chuyên gia đề nghị sử dụng 48 chỉ số kỹ thuật (có sẵn hoặc thiết kế mới)²¹. “Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ” thể hiện toàn bộ ước vọng mạnh mẽ xóa đói nghèo trên thế giới. Jeffrey D. Sachs muốn làm một “big push” (tạm dịch: cú

¹⁶ Tất cả tài liệu về cuộc gặp gỡ đỉnh cao này có thể tham khảo tại http://www.fao.org/WFS/index_en.htm

¹⁷ Dùng cho nợ đa phương (multilateral debt), tức các chủ nợ là những tổ chức quốc tế như IMF, World Bank, ... Xem chi tiết quy trình xóa nợ của HIPC Initiative và Reinforced HIPC Initiative trên website của Ngân hàng Thế giới www.worldbank.org/

¹⁸ Xem trên chi tiết trong bản báo cáo của UNCTAD (2004a).

¹⁹ CDF dựa trên bốn nguyên tắc chính: mang tầm nhìn phát triển dài hạn (long-term, holistic vision); quốc gia chủ động, làm chủ trong việc thiết kế chương trình (country ownership); quốc gia chủ đạo trong quan hệ đối tác (country-led partnership); đánh giá (tiến độ chương trình) bằng kết quả (result focus), thay vì bằng tiến độ giải ngân như đã làm trong quá khứ. Xem thêm chi tiết trên website của Ngân hàng Thế giới: www.worldbank.org/

²⁰ Từ tiếng Anh: “Task Force”, ngôn ngữ nhà binh được sử dụng ở đây như chứng tỏ quyết tâm tiêu diệt tận gốc nạn đói trên thế giới.

²¹ Xem chi tiết tại <http://www.un.org/millenniumgoals/>

đột phá)²², tức tiến hành nhanh, với quy mô rộng lớn và toàn diện, cùng sự hỗ trợ tài chính của các nước phát triển (“*do it, do it fast, do it big, do it comprehensively, and do it with lots of Western money*”). Từ đầu thập niên 2000, để đạt được mục tiêu thiên niên kỷ, các quốc gia có liên quan đã trải qua tất cả các giai đoạn chuẩn bị và bắt đầu hoàn tất việc thiết kế một hồ sơ “chiến lược xóa đói giảm nghèo toàn diện” (Comprehensive Poverty Reduction Strategy)²³.

3.2.2 ...vẫn không “giải phóng” được các “thuộc tính lịch sử”

- *Thuộc tính đầu tiên vẫn còn được nuôi dưỡng là thuộc tính phụ thuộc trong quy trình làm chính sách.*

Sự phụ thuộc trong cách thiết lập chính sách kinh tế xã hội quốc gia của các nước nghèo có lẽ được thể hiện rõ nét nhất trong tính đại trà của các chương trình quy mô vừa kể trên. Có thể nói khó có tính quy mô nào mà không đi đôi với đại trà. Đại trà trong trường hợp cụ thể mà chúng ta bàn đến ở đây là việc mang cùng một khuynh hướng chủ đạo trong chính sách áp dụng cho tất cả các nước. Tính đại trà được biểu hiện khá cụ thể qua hiện tượng đa số các quốc gia đều có khuynh hướng nép vào tinh thần chủ đạo của

chương trình quốc tế để hy vọng thiết kế của mình được chấp thuận. Vì như bất cứ các chương trình nhận tài trợ nào khác, đây là những chương trình có điều kiện, nên hầu như không muốn thiết kế “từ bên ngoài” để có được những khoảng tự do, độc lập cho riêng mình, các nước vẫn bám theo khung tinh thần chung của các tổ chức quốc tế. Ví dụ như trong các “chiến lược xóa đói giảm nghèo”²⁴, đa số đều có hướng chủ đạo chính như nhau: phát triển lĩnh vực tư, phát triển thị trường tự do, phát triển hạ tầng cơ sở cứng và điều kiện vệ sinh, xây dựng “good governance”,...

Tính đại trà còn được nhân lên vì sự nối kết giữa các chương trình với nhau. Ví dụ như để đạt được mục tiêu thứ 8 (develop a global partnership for development) của các mục tiêu thiên niên kỷ, sẽ phải có nhiều chỉ tiêu cụ thể, trong đó có chỉ tiêu số 15 nhắm vào vấn đề nợ. Và nối kết với chương trình xóa giảm nợ, các nước phải áp dụng các chương trình cải cách cơ cấu (Structural Adjustment Programs) mà chúng ta đã bàn qua trong phần II, bất chấp nội dung của nó từng bị lên án là không cải thiện cái nghèo.

“Nép mình” vào khuynh hướng chủ đạo của các tổ chức quốc tế - cái mà chúng ta gọi là tính đại trà khi xét trên bình diện áp dụng chính sách chung - tự nó đã thể

²² “Big push” là cách thức làm “nhanh và rộng” để một nước nghèo nông nghiệp đuổi kịp các nước phát triển. Cách thức này đã từng rất nổi tiếng, được phát triển bởi Rosenstein-Rodan, trình bày năm 1943 trên tạp chí The Economic Journal. Nó trở thành một trong những kinh điển của môn kinh tế phát triển. Tuy nhiên ngày hôm nay lý thuyết “The Big Push” gần như không còn được giảng dạy nữa vì nó đã không mang đến thành công. Đọc giả có quan tâm tìm hiểu nét giống nhau giữa The Big Push của Rodan và ý tưởng của Mục tiêu thiên niên kỷ có thể đọc bài gốc của Rosenstein-Rodan (1943).

²³ Tên gọi có thể thay đổi tùy theo nước, nó còn có thể là: Poverty Reduction Strategy Paper, Poverty Reduction Strategy Document, The Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy. Các “thiết kế” này được đăng tải trên website của IMF, với tất cả các báo cáo theo dõi tiến trình thực hiện của từng quốc gia.

²⁴ Xem danh sách những việc phải làm của 13 nước đã phổ biến chiến lược quốc gia của mình trong bản báo cáo về các nước kém phát triển của UNCTAD (2004b)

hiện sự phụ thuộc. Thế nhưng sự phụ thuộc ấy, nếu chỉ là nhất thời, có thể cũng không là vấn đề quan trọng nếu nó có khả năng đưa các nước có liên quan thoát nghèo và giải quyết nạn đói. Vấn đề ở đây nằm ở chỗ chính tinh thần chung của các chính sách trên đã không mang lại kết quả mong đợi ấy. Lý do quan trọng nhất có lẽ vì chúng đã không thực sự mang lại “tia sáng” mới mẽ nào cho nông nghiệp. Điều này sẽ được nhìn thấy rõ ràng hơn khi chúng ta đi vào một số nét chính của các chương trình quy mô được đưa xuống áp dụng tại các nước nghèo và đang phát triển.

● *“Yếu tố mới” cho nông nghiệp để thoát khỏi phụ thuộc lương thực?*

Chiến lược xóa đói giảm nghèo toàn diện là một tiến bộ “chưa từng có trong lịch sử” - nói theo Cling và cộng sự (2002) - mà cộng đồng quốc tế đạt đến được. Tiến bộ là ở chỗ nó khuyến khích người dân (người nghèo) tham gia và khuyến khích người có trách nhiệm lắng nghe tiếng nói của người dân trong quy trình thiết kế chính sách²⁵. Tuy nhiên, nội dung chính của nó vẫn không đột phá so với nhiệm vụ xóa đói giảm nghèo mà cộng đồng quốc tế đã giao cho.

Thứ nhất, không đột phá vì nó không khác mấy các chương trình cải cách cơ cấu, tinh thần chủ đạo của nó vẫn cổ súy cho “thị trường tự do”. Điều này làm nhiều tác giả lo ngại, vì đa số các nghiên cứu đã không chứng minh được là tự do hóa giúp giảm nghèo, nhất là khi áp dụng cho nông nghiệp. Gần thời điểm với sự ra đời của

các chương trình này, FAO (2002) đã cảnh báo rằng sự tham gia của chính phủ vào thị trường nông nghiệp là điều cần thiết cho các nước nghèo và đang phát triển. Sự tham gia này thường được thể hiện bằng một hoặc vài công ty nhà nước độc quyền mua bán lương thực. FAO (2002) cho rằng tuy sự tồn tại của những công ty độc quyền thường gây thiệt thòi cho nông dân khi quản lý yếu kém và phân chia quyền lợi cá nhân, nhưng vai trò của chúng phải được nhìn xa hơn là chỉ thu mua và phân phối. Đó là vai trò giúp chính phủ điều tiết giá thị trường trong nước qua việc thiết lập hệ thống kiểm soát lượng lương thực. Những yếu kém trong hoạt động của các tổ chức này cần nên cải tổ hơn là phá vỡ chúng trong khi không có thiết lập gì khác hiệu quả hơn để thay thế (Ngongi, 2008). Vì trên thực tế, việc chính phủ không tham gia vào nông nghiệp đã gây nhiều bất ổn hơn là ổn định nó. Như trường hợp của Haiti thường được nêu ra làm ví dụ: tại thời điểm khủng hoảng, bộ trưởng bộ thương mại của nước này đã tuyên bố không tham gia vào điều chỉnh giá cả, để thị trường tự do quyết định (Magdoff, 2008); trong khi đó, Haiti là một nước có khoảng 80% người dân sống dưới mức nghèo, và cảnh người dân xuống đường vì đói đã được giới truyền thông đưa tin khắp thế giới.

Ngoài ra, quan điểm tự do hóa thị trường ở đây không chỉ là tự do hóa thị trường nội địa mà còn là tự do hóa ngoại thương. Đây là một trong 10 việc cơ bản phải thực hiện - nếu không muốn nói là “10 điều răn” (*ten commandments*)²⁶. Cũng theo logic này thì đây cũng là một trong những

²⁵ “Participatory approach”, cách tiếp cận có lắng nghe tiếng nói của người nghèo (the voice of the Poor).

²⁶ Các chương trình cải cách cơ cấu của John Williamson cũng sử dụng “mười điều răn”, nhưng áp dụng trong lĩnh vực kinh tế vĩ mô.

chính sách phát triển được các tổ chức quốc tế đứng đầu như Ngân hàng thế giới, WTO, Quỹ tiền tệ quốc tế khuyến khích. Tuy nhiên, trên thế giới vẫn còn có những ý kiến khác nhau về ảnh hưởng của tự do ngoại thương lên các nước nghèo và đang phát triển. Theo một số chuyên gia, các nước nghèo không phát triển được vì họ mở cửa chưa đủ. Một số khác thì cho rằng chính sự tự do hóa đã đẩy châu Phi vào bế tắc. Lý luận chung chung theo kiểu tự do hóa mang đến điều này, mang đến điều kia cho các nước nghèo làm vấn đề trở nên khập khiễng²⁷. Trên thực tế, các nước nghèo Phi châu là những nước thành viên của WTO ngay từ khi mới thành lập²⁸ và là những nước không bảo trợ nông nghiệp (Magfoff, 2008). Ngược lại, chính các nước phát triển (Hoa Kỳ và Cộng đồng chung châu Âu) là những nơi có mức bảo trợ nông nghiệp cao nhất²⁹. Thị trường tự do đã không giúp ích gì cho việc kiểm soát giá nông sản. Việc tin rằng thị trường tự do thế giới tự cân bằng được cung - cầu và đáp ứng đủ lương thực là một ảo tưởng, và đã được chứng minh bởi cuộc tăng giá vừa qua (Griffon, 2008). Nông dân nghèo không thể cạnh tranh nổi với sản phẩm nhập khẩu và sản phẩm tiếp tế lương thực từ các nước phát triển, như đã nói ở trên (Mazoyer, 2002; Madaule, 2010). Vì vậy, đối với các quốc gia châu Phi, khuyến khích tự do ngoại thương nông nghiệp không có nghĩa gì nữa.

Thứ nhì, không đột phá vì những chương trình quy mô của cộng đồng thế giới đã không vạch ra hướng cụ thể trong phát

triển nông nghiệp, điều thực sự quan trọng và cần thiết đối với châu Phi. Ngoài mục tiêu cũ là hướng về xuất khẩu vẫn được tiếp tục phát huy như đã đề cập ở phần trên (xác nhận bởi 9/13 nước theo quan sát của UNCTAD, 2004b), các chương trình xóa đói giảm nghèo đa số đặt ra mục tiêu an ninh lương thực. Tuy nhiên mục tiêu này cũng không được nhấn mạnh và đặt lên hàng đầu. Và đáng ngạc nhiên là 6 trên 13 nước vẫn không có chính sách an ninh lương thực (Tchat, Gambia, Madagascar, Rwanda, Senegal, Yemen).

Khi xem xét chi tiết hơn, thì hầu hết các chiến lược toàn diện xóa đói giảm nghèo tại nhiều nước châu Phi có khuynh hướng chuẩn tắc, tức đặt ra mục tiêu phải làm hơn là vạch ra một cách cụ thể, rõ ràng phải làm như thế nào. Chúng ta có thể lấy ví dụ chiến lược của Mali³⁰, thiết kế với quy trình có tiếng nói của người dân cộng với sự góp sức của các chuyên gia nước ngoài, trong đó có chuyên gia Quỹ tiền tệ quốc tế và Ngân hàng thế giới. Hồ sơ chiến lược gồm hơn 140 trang, với những miêu tả khá cụ thể về tình trạng xã hội, tình trạng kinh tế vĩ mô, với kế hoạch cải cách khắp các lĩnh vực, từ quản lý, cải tổ doanh nghiệp nhà nước, kinh tế tư nhân cho đến phát triển hạ tầng cơ sở nông thôn, giáo dục, sức khỏe, môi trường, ... Vấn đề an ninh lương thực cũng được đề cập đến nhưng không có vẻ gì là một mục tiêu trọng điểm. Nó không những khá chìm lặn giữa muôn vàn mục tiêu khác mà còn chỉ dừng lại ở mức độ chung

²⁷ Cling và cộng sự (2002) trách WTO lẫn lộn giữa mục tiêu (giảm nghèo) và phương tiện (tự do hóa ngoại thương) khi WTO tự cho rằng mình "vì người nghèo".

²⁸ Xem danh sách các nước thành viên khi WTO thành lập chính thức năm 1995 trên www.wto.org/

²⁹ Xem trong số này, "Bảo trợ nông nghiệp của các nước giàu: tình thế tiến thoái lưỡng nan của tự do hóa ngoại thương" trang 34

³⁰ The Government of Mali (2002).

chung. Ví dụ: để đạt được an ninh lương thực, chính phủ đưa ra biện pháp giảm nhập khẩu lương thực, tiếp tục cho phép thị trường quyết định giá ngũ cốc, trồng nhiều loại hoa màu hơn,... Và cũng chính vì sự chung chung mà những biện pháp ấy không được chuẩn bị kỹ càng để có được sự hợp lý, dẫn đến tình trạng chúng mâu thuẫn nhau. Ví dụ như trong mục tiêu an ninh lương thực này, chúng ta khó tưởng tượng làm thế nào để hai cách thức là “để giá ngũ cốc được thị trường quyết định”³¹ và “giảm nhập khẩu” có thể tương thích với nhau.

3.3. Tư duy mới cho một hướng phát triển “độc lập” hơn?

Các chính sách được thiết kế từ bên ngoài bởi những chuyên gia quốc tế cao cấp, thiếu hiểu biết thực tiễn về kinh tế - xã hội của các nước nghèo, với “tư duy độc nhất”³² làm chủ đạo, đã không giúp châu Phi thoát khỏi nghèo đói (Bartoli, 1999; UNCTAD, 2010). Sự hội tụ của nhiều yếu tố đã phân tích trên không tạo điều kiện để châu Phi xây dựng chính sách phát triển riêng cho mình, mà ngược lại còn đẩy họ lún sâu vào sự phụ thuộc.

Tính phụ thuộc trong thiết kế chính sách nói chung đã ảnh hưởng đặc biệt quan trọng đến khả năng an ninh lương thực quốc gia như đã được phân tích trong suốt bài viết. Khi khủng hoảng xảy ra thì nhiều báo cáo quốc tế và bài viết cá nhân đều đồng ý (chợt hiểu ra (?) hay nhắc nhở

lại) rằng đầu tư cho nông nghiệp, đặc biệt là cây lương thực là điều kiện thiết yếu để các nước nghèo tự nuôi sống lấy mình. Tuy nhiên, cụm từ “độc lập trong chính sách phát triển” nói chung, và cho chính sách phát triển nông nghiệp nói riêng, hầu như vẫn ít hoặc không được đề cập đến. Tính phụ thuộc trong chính sách dường như chưa được xem là chủ đề quan trọng để mang ra phân tích và bàn luận. Trên thực tế, khi rà soát lại các khuyến khích đầu tư cho nông nghiệp, chúng ta nhận thấy có hai khuynh hướng khác biệt khá rõ rệt. Khuynh hướng thứ nhất nghiêng về tinh thần phát triển “xã hội”, bảo vệ nông dân, môi trường, công bằng. Nói chung, xuất phát từ nhận định rằng chính phủ các nước nghèo thiếu quan tâm đến nông nghiệp, những người ủng hộ khuynh hướng này đề nghị chính phủ các nước nghèo hủy bỏ chính sách khuyến khích xuất khẩu và xây dựng chính sách nông nghiệp thực sự. Cụ thể là đầu tư cho hạ tầng cơ sở nông thôn (đường sá, hệ thống tưới tiêu), cho sức khỏe cộng đồng, giáo dục ... là những mảng mà tư nhân bỏ trống vì không sinh lợi; tạo điều kiện cho nông dân có hạt giống rẻ (Kayi, 2008); cần phát triển một nền nông nghiệp ít phụ thuộc vào bên ngoài để bảo đảm tính tự chủ của người nông dân, bảo vệ môi trường (Oxfam, 2009).

Khuynh hướng thứ hai không phủ nhận việc chính phủ các nước nghèo phải đầu tư vào nông nghiệp, nhưng thể hiện một ý quan trọng là cần giúp các nước nghèo sản

³¹ Trong khoảng thời gian dài, giá ngũ cốc trên thị trường thế giới thấp, trước khi tăng đột biến năm 2007, 2008. Các yếu tố làm biến động giá nông sản thế giới 2007 - 2008: hư và thực (Xem trong số này, “Các yếu tố làm biến động giá nông sản thế giới 2007 - 2008: hư và thực” trang 3).

³² Tiếng Pháp: “la pensée unique” dùng để chỉ trích ảnh hưởng của thị trường tự do của học thuyết tân cổ điển trong lối tư duy kinh tế ngày nay. Ảnh hưởng ở đây là làm mài mòn sự đa dạng trong tư duy, để cuối cùng làm cho đa phần giới học giả đều tư duy một cách “tự nhiên” theo trường phái tân cổ điển (với giả thuyết con người duy lý (rational), chỉ đi tìm cách tối đa hóa lợi ích của chính mình. Điều này thể hiện nhiều nhất trong cách thiết lập các mô hình vì mô để lý giải ảnh hưởng của chính sách kinh tế lên xã hội.

xuất các loại cây sử dụng cho phát triển nhiên liệu xanh (ý kiến này dường như đang bị nhấn chìm sau khi có nhiều tiếng nói phản biện gay gắt³³). Những người theo khuynh hướng này cũng cho rằng trong tương lai, khi đầu tư vào nông nghiệp cần phải lưu ý tới công nghệ mới; đặc biệt là phải tạo điều kiện cho các nước nghèo được hưởng những kết quả nghiên cứu đã được kiểm nghiệm tại các nước phát triển, ví dụ như sử dụng những giống cây có năng suất cao từ cách mạng Xanh hay những giống cây trồng biến đổi gen (Aerni, 2008; Ngongi, 2008).

Tuy nhiên, cách mạng nông nghiệp không chỉ đơn giản là phát triển và áp dụng kỹ thuật. Vấn đề không nằm ở chỗ sáng chế ra thêm hạt giống mới, mà là nông nghiệp phải bền vững (không phá hoại môi trường), phải tạo điều kiện cho mọi người tham gia (*inclusive*), không đẩy người nghèo ra bên lề xã hội trên con đường xây dựng và phát triển, như Kanayo F. Nwanze, chủ tịch Quỹ phát triển nông nghiệp quốc tế (International Fund for Agricultural Development - IFAD)³⁴ đã bày tỏ quan điểm vì con người hơn là vì “kinh tế”. Hơn nữa, tác động dài hạn của cây trồng biến đổi gen vẫn còn đang gây nhiều tranh cãi³⁵. Về hiệu quả kinh tế đối với các quốc gia nghèo và đang phát triển, FRESCO (2000), phó giám đốc của FAO, đã lên tiếng dè dặt, cảnh báo viễn cảnh phụ thuộc của nông dân vào các công ty giống đa quốc gia.

Vậy hơn bao giờ hết, trong giai đoạn hậu khủng hoảng lương thực này, khả năng độc lập trong chính sách là thách thức lớn

nhất cho các quốc gia vốn từ lâu đã bị chi phối, hoặc vì lợi ích cá nhân, hoặc vì áp lực từ thất bại kinh tế, phải thực thi những chủ trương không phù hợp như đã bàn trong suốt bài viết này. Tuy nhiên, một khi vấn đề độc lập trong chính sách chưa được mang ra tranh luận một cách thực sự, thì nguy cơ phụ thuộc trong tương lai vẫn còn tồn tại.

Thay cho lời kết

Khủng hoảng lương thực và nạn đói lặp đi lặp lại ở châu Phi không phải là tình cờ hay ngẫu nhiên vì thiên tai. Từ bước khởi đầu giành độc lập với một “di sản” hạ tầng cơ sở yếu kém, một cấu trúc kinh tế - xã hội dễ dàng bị chi phối từ bên ngoài, châu Phi đã bước vào con đường phát triển phụ thuộc: phụ thuộc lương thực và phụ thuộc ngay cả trong chính sách phát triển.

Cho đến cuối bài viết này, chúng ta đã nhận ra rằng sự phụ thuộc dường như là yếu tố quan trọng nhất dẫn đến những cuộc khủng hoảng lương thực và nạn đói. Cuộc khủng hoảng lương thực hôm nay cũng là cuộc khủng hoảng tri thức, khiến chúng ta phải đặt lại vấn đề về khả năng tư duy độc lập trong thiết kế chính sách và dẫn dắt phát triển của các học giả, chuyên gia, người lãnh đạo,... Tuy nhiên, thách thức lớn nhất không phải là ý thức. Khi phát biểu trong cuộc họp lãnh đạo cấp quốc gia do FAO tổ chức vào tháng 6/2008 “đừng mang đến áp đặt cho chúng tôi các tổ chức, các chuyên gia quốc tế cao cấp gì nữa, châu Phi ngày nay không còn là châu Phi của cách đây 20 năm”, Abdoulaye

³³ Xem thêm Subramanian (2008).

³⁴ www.ifad.org/

³⁵ Xem thêm trong số này, bài “Cây trồng biến đổi gen: chúng ta đang ở đâu?”, trang 61

Wade, tổng thống Senegal, đã cho thấy ý thức độc lập của những người lãnh đạo châu lục này đã lên đến cao độ. Tương tự như vậy, những bất cập trong chính sách đã được nói tới rất nhiều từ hơn ba thập

kỷ nay. Ngày nay, nhân “cơ hội” khủng hoảng “mới”, các tiếng nói ấy lại được nhắc lại. Thách thức lớn nhất chính là khả năng quyết định một cách độc lập con đường phát triển riêng của chính mình.

Tài liệu tham khảo

- AERNI, Philipp, 2008, *A New Approach to Deal with the Global Food Crisis*, ATDF Journal, Volume 5, Issue 1/2, pp. 16-31.
- BALL, Nicole, 1976, *The Causes of African Famine*, The Journal of Modern African Studies, Vol. 14, No.3, September, pp. 517-522.
- BANTENGA, Moussa Willy, 2007, *L'héritage colonial: quelques aspects de l'économie*, Département d'histoire, université de Ouagadougou, Burkina Faso, Available online <http://www.histoire-afrique.org/article113.html>
- BARRIOS, Salvador; BERTINELLI, Luisito; and STROBL, Eric, 2003, *Dry Times in Africa: Rainfall and Africa's Growth Performance*, MPRA Paper No.5705.
- BARTOLI, Henri, 1999, *Repenser le Développement. En finir avec la pauvreté*, Economica, Editions UNESCO, 205 pages.
- BOUSSARD, Jean-Marc and ali., 2005, *Food Security and Agricultural Development in Sub-Saharan Africa: Buiding a Case for More Support*, Background Document, CIRAD for FAO Final report, Available online <http://www.fao.org/tc/tca/work05/CIRAD.pdf>
- CLING, Jean-Pierre; RAZAFINDRAKOTO, Mireille; ROUBEAU, Francois, 2002, *La Banque mondiale et la lutte contre la pauvrte: tout changer pour que tout reste pareil ?*, DIAL (Developpement et insertion international), Document de travail DT/2002/09.
- DUMONT, René & MOTTIN, Marie-France, 1980, *L'Afrique étranglée*, Edition Seuil, Paris, 265p.
- EASTERLY, William and LEVINE, Rose, 1997, *Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Division*, World Bank Policy Research Working Paper WPS No.1503.
- FAO, 2002, *FAO Papers on Selected Issues Relating to the WTO Negotiations on Agriculture*, Commodities and Trade Division, Rome, 286p.
- FAO, 2004, *Food Aid and the Right to Food*, Information Paper, IGWG RTFG/INF 6, Available online: http://www.fao.org/righttofood/common/ecg/51623_en_INF6Food_Aid.pdf
- FAO, 2005, *Food Aid and the Right to Food*, Information Paper IGWG RTFG/INF 6.
- FRESCO, Louise O., 2000, *Sciences agricoles et éthique*, Departement de l'Agriculture et de la Protection des Consommateurs, FAO, Focus/2000. Available online: <http://fao.org/Ag/fr/magazine/0010sp1.htm>
- GODFRAIN, J. and al., 2001, *Sommet mondial de l'alimentation: 5 ans apres. Rapport du group de travail sur la securite alimentaire*. Hau Conseil de la Coopération Internationale, Republique Francaise.

- GRIFFON, Michel, 2008, *Profond changement dans l'ordre alimentaire mondial*, Ceras - revue *Projet* No.307, Novembre, Available online <http://www.ceras-projet.org/index.php?id=3382>
- GROVE, A.T., 1986, The State of Africa in the 1980s, *The Geographical Journal*, Vol. 152, No.2., July, pp. 193-203.
- GRUNEWALD, François, 1996, *Pour ou contre l'aide alimentaire*, Revue internationale de la Croix-Rouge, No.822, pp. 633-654, Online: http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/5FZFMH?OpenDocument&View=defaultBody&style=custo_print
- HACQUEMAND, Jocelyne, 2008, *Faim dans le monde et politiques agricoles et alimentaires: bilan et perspectives*. Avis et rapport du Conseil Economique et Social, République Française.
- HESSELING, Gerti, 1985, *Histoire politique du Sénégal. Institution, droit et société*, Karthala editions, 448 pages.
- HOPKINS, Raymonds F., 1988, *Ending Hunger in Africa*. African Studies Association, Issue: A Journal of Opinion, Vol. 6, No.2, pp. 36-44.
- JANIN, Pierre, 2008, *Leçon d'une crise alimentaire annoncée au Mali*, IRI – UMR 00335691, October.
- KAYI, Samuel K., 2008, *The Tragedy of African Agriculture: Trade Liberalization and Agricultural Export Performance*, ATDF Journal, Volume 5, Issue 1/2, pp. 52-68.
- LENOIR, René, 1984, *Le Tiers Monde peut se nourrir*, Rapport au Club de Rome, Edition Fayard, 210 pages.
- LOFCHIE, Michael, 1975, *Political and Economic Origins of African Hunger*, *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 13, No.4, December, pp. 551-567.
- MADAULE, Stéphane, 2010, *La faim dans le monde: vraies et fausses solutions*, *Problèmes économiques*, No.2988, pp. 22-27.
- MAGDOFF, Fred, 2008, *The World Food Crisis. Sources and Solutions*, *Monthly Review*, May, Available online: <http://www.monthlyreview.org/080501magdoff.php>
- MASTERS, William A., 2008, *Beyond the Food Crisis: Trade, Aid and Innovation in African Agriculture*, ATDF Journal, Volume 5, Issue 1/2, pp. 3-12.
- MAZOYER, Marcel, 2002, *Pourquoi est-il vital pour les agriculteurs d'ici et d'ailleurs de comprendre les agricultures du monde ?*, *Cahier Agrobiosciences*, edité par Mission d'Animation des Agrobiosciences, Mai.
- McMICHAEL, Philip, 2009, *The World Food Crisis in Historical Perspective*, *Monthly Review*, July-August, Available online: <http://www.monthlyreview.org/090713mcmichael.php>
- MORGAN, William & SOLATZ, Jerzy A., 1994, *Agriculture Crisis in Sub-Saharan Africa: Development Constraints and Policy Problems*, *The Geographical Journal*, Vol. 160, No.1., Mars, pp. 57-73.
- NGONGI, Namanga, 2008, *Policy Implications of High Food Prices for Africa*. In "Responding to the Global Food Crisis: Three perspective", IFPRI 2007-2008 Annual Report Essay, Available online <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ar07e.pdf>
- ONU, Economic and Social Council, 2002, *Economic, Social, and Cultural Rights. The right to food. Mission to Niger*, E/CN.4/2002/58/Add.1, Available online: http://www.fao.org/righttofood/kc/downloads/vl/docs/AH316_en.pdf

- OXFAM, 2009, *Investir sur les agriculteurs pauvres: une strategie porteuse*, document d'information d'Oxfam International No.129.
- ROSENSTEIN-RODAN, P.N., 1943, *Problems of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe*, The Economic Journal, Vol. 53, No.210/211, June-September, pp. 202-211.
- SEEBOLM, Frederic, 1984, *World Hunger*, African Affairs, Vol. 83, No.330, Jan., pp. 3-9.
- SEN, Amartya, 1999, *L'économie est une science morale*, Collection "Cahiers libres", Editions La Decouverte, Paris, 126p.
- SUBRAMANIAN, Arvind, 2008, *The Global Food Crisis: A Toolkit for Audacious Leaders*, ATDF Journal, Volume 5, Issue 1/2, pp. 14-15.
- THE GOVERNMENT OF MALI, 2002, *Poverty Reduction Strategy Paper*, Final PRSP, 146 p.
- THE WORLD QUARTERLY EDITORIAL, 1984, *Africa's Hunger*, The World Quarterly, Vol. 6, No.4, October, pp. vii-x.
- UNCTAD, 1999, *Foreign Direct Development in Africa: Performance and Potential*, UNCTAD/IT/Misc.15, New York & Geneva.
- UNCTAD, 2004(a), *Economic Development in Africa. Debt Sustainability: Oasis or Mirage?*, United Nations, New York and Geneves.
- UNCTAD, 2004(b), *The Least Developed Countries Report 2004. Linking International Trade with Poverty Reduction*, New York and Geneva, 389p.
- UNCTAD, 2008, *Addressing the Global Food Crisis: Key trade, investment and commodity policies in ensuring sustainable food security and alleviating poverty*, The high-level conference on world food security: The challenges of climate change and bioenergy, 3-5 June, Rome, Italy.
- UNCTAD, 2010, *Crise financiere, politique macroeconomique et defi du developpement en Afrique*, Note de secretariat de la CNUCED.