

Quyền tự chủ quốc gia và chuẩn quốc tế trong kinh tế*

Đỗ Tuyết Khanh

Trong những lời buộc tội toàn cầu hóa, có một luận điểm thường được đưa ra, đáng ngạc nhiên là xuất phát từ những khuynh hướng chính trị rất khác nhau nếu không muốn nói đối nghịch: từ tả sang hữu, các phong trào đối kháng thường tố cáo rằng toàn cầu hoá xâm phạm chủ quyền của các quốc gia, thậm chí đe dọa sự sống còn của các nhà nước dân tộc (*nation states*).

Đối với phía tả, toàn cầu hoá đồng nghĩa với chủ nghĩa tự do cực đoan trong kinh tế (*ultra-liberalism*). Trước sự bành trướng và sức mạnh khổng lồ của các đại công ty đa quốc gia, các nhà nước phải giới hạn lại vai trò và phạm vi hoạt động của mình và càng yếu thế hơn nữa khi phải tuân thủ các quyết định ràng buộc của các tổ chức quốc tế được coi như vừa là công cụ vừa là hiện thân của chủ nghĩa tự do cực đoan này như Quỹ Tiền tệ Quốc tế (*International Monetary Fund - IMF*), Ngân hàng Thế giới (*World Bank*) và Tổ chức Thương mại Thế giới (*World Trade Organization - WTO*).

Theo phái hữu, nhất là ở Mỹ, chủ quyền quốc gia bị xâm phạm khi luật quốc tế không cho phép nhà nước bảo vệ quyền lợi các thành phần dân chúng qua các chính sách hành chính hay pháp chế. Thí dụ mất chủ quyền hay được đơn cử nhất là việc chính quyền Mỹ không được dùng đến các biện pháp đơn phương quen thuộc để o ép các nước khác vì như thế vi phạm các quy định của WTO, hoặc phải chấp hành các quyết định của bộ phận giải quyết tranh chấp của WTO sau các vụ kiện.

Điều rõ ràng là toàn cầu hoá đã đi kèm với sự xuất hiện của nhiều yếu tố mới, như Internet và những công nghệ tiên tiến, thay đổi cục diện và mối tương quan giữa các tác nhân: chính quyền, tổ chức quốc tế, doanh nhân, và xã hội công dân. Trong bối cảnh đó, vai trò của các nhà nước dân tộc đã thay đổi thế nào, chủ quyền quốc gia trong kinh tế có thật sự bị thương tổn không và cho đến mức độ nào? Ở đây cần phân biệt chủ quyền (*sovereignty*) và quyền tự chủ (*autonomy*), tuy trong công luận và sách vở chỉ thường dùng chữ chủ quyền để nói đến quyền tự chủ. Sự lẫn lộn dễ hiểu vì thật ra hai cụm từ này chỉ là hai mặt của một vấn đề: chủ quyền là một khái niệm pháp lý, *de jure*, và quyền tự chủ là biểu hiện thực tiễn, *de facto*, của khái niệm ấy. Do đó chữ chủ quyền thường được hiểu theo nghĩa rộng là bao gồm cả hai mặt này. Nếu theo định nghĩa hẹp, như trong công pháp quốc tế, chủ quyền là quyền lực tối cao ban hành và áp dụng các luật lệ và chính sách, cai quản mọi hoạt động xã hội và chính trị trong một nước, thì có thể nói không nơi nào chủ quyền bị sút mẻ, kể cả trong những nước thành viên của Liên hiệp châu Âu, vì chưa có hệ thống nào thay thế, ở mức quốc gia, các nhà nước trong chức năng ấy. Nhưng các nhà nước có thật sự chủ động tới đâu trong việc chọn lựa chính sách và các luật lệ và biện pháp thi hành lại là chuyện khác. Quyền tự chủ ấy bị giới hạn bởi nhiều ràng buộc và cản trở, ở mức độ quốc gia và quốc tế, do nhiều yếu tố, chủ yếu là tình hình kinh tế và chính trị thế giới, tương quan lực lượng giữa các nước, và hệ thống pháp lý quốc tế.

Trong bài này, chúng ta sẽ tìm hiểu sự tương quan giữa quyền tự chủ trong kinh tế và các chuẩn kinh doanh quốc tế, chuẩn ở đây định nghĩa là những quy tắc được đa số công nhận hay bắt buộc phải theo, đầu thành văn qua các hiệp ước song phương và đa phương, các quy định hay chỉ đạo (*guidelines*) của các tổ chức quốc tế, các điều lệ và tiền lệ (*jurisprudence*) của công pháp quốc tế, hay bắt thành văn qua các thông lệ (*established practice*) đã trở thành nguyên tắc chung trong hoạt động và bang giao kinh tế giữa các nước, và cả các quyết định đơn phương của một vài nước.

Quốc gia, chủ quyền và cộng đồng quốc tế trong lịch sử

Bất cứ tập thể nào khi hình thành đều đặt ra luật lệ để tổ chức cuộc sống chung, tránh và giải quyết các mâu thuẫn xung đột. Hình thức tập hợp càng tinh vi, luật lệ càng nhiều và càng chi tiết, càng giới hạn sự tự do của mỗi cá nhân. Tại châu Âu, mô hình tập hợp trên cơ sở một lãnh thổ quốc gia như hiện nay được coi như xuất hiện vào thế kỷ XV khi vua Louis XI thống nhất toàn nước Pháp dưới quyền cai trị của mình năm 1483. Nhà triết học và kinh tế gia Pháp Jean Bodin là người đầu tiên nêu lên và phân tích khái niệm chủ quyền năm 1576, nhưng phải đợi đến năm 1648, khi hai hiệp ước Westphalia được ký kết tại hai thành phố Đức Munster và Osnabrück, chấm dứt cuộc chiến kéo dài 30 năm (*The Thirty Years's War*) giữa các nước Âu châu, vấn đề chủ quyền quốc gia mới được đặt ra như khái niệm nền tảng của một "công pháp Âu châu" để chi phối các quan hệ giữa các nước liên can. Do đó các hiệp ước Westphalia được coi là điểm khởi đầu cho sự hình thành và tiến hoá của nền công pháp quốc tế hiện nay, và khái niệm chủ quyền, theo nghĩa thông thường, còn được gọi là mô hình Westphalia.

Theo tiền đề của mô hình Westphalia, mỗi quốc gia là một tác nhân của cộng đồng quốc tế, bình đẳng với các nước khác và có toàn quyền tự chủ trong những sinh hoạt phục vụ lợi ích của mình. Mỗi nước có toàn quyền định đoạt mọi việc trên lãnh thổ của mình và không được can thiệp vào nội bộ nước khác. Nói cách khác, chủ quyền quốc gia dừng lại ở biên giới lãnh thổ, cũng như tự do của mỗi con người chấm dứt ở nơi tự do của người khác bắt đầu. Và để được các nước khác công nhận chủ quyền của mình, mỗi nước cũng phải công nhận chủ quyền của nước khác và chấp nhận tự giới hạn như thế. Cũng như chấp nhận những giới hạn khác do những nghĩa vụ quốc tế phải đảm nhận khi thoả hiệp với nước khác hay tham gia vào một hình thức tập hợp đa quốc gia.

Song song với đà tiến triển của khoa học, với sự phát triển của kinh tế thế giới và các mối quan hệ giữa các nước, nền công pháp quốc tế cũng trở thành một kho luật ngày càng phong phú và chi tiết hơn. Mỗi hoạt động kinh tế mới hoặc đã phát triển thành một lĩnh vực quan trọng của bang giao quốc tế đều dẫn đến một số quy tắc đưa vào luật quốc tế qua các hiệp ước đa phương. Tuy nhiên, cho đến cuối thế kỷ XX, vị trí độc tôn của nhà nước vẫn là định đề cho mọi thảo luận thương thuyết dẫn đến những quy tắc mới. Điểm khác biệt giữa thời kỳ hiện đại và các thế kỷ trước đây là tốc độ ngày càng tăng của đà tiến hoá khiến những thay đổi trong xã hội, trên nhiều phương diện, trở thành thay đổi về bản chất chứ không chỉ về mức độ. Toàn cầu hoá đã từng xảy ra trong lịch sử, nếu đo bằng sự tự do giao lưu thì trên vài phương diện như quyền tự do đi lại của con người và các giao dịch tài chính, còn cao hơn ở cuối thế kỷ XIX và trước đệ nhất thế chiến so với hiện nay. Nhưng sự xuất hiện của Internet và những công nghệ mới, cộng với tốc độ tiến hoá của tình hình chung đã đặt ra nhiều vấn đề mới, trong đó có vai trò của các nhà nước và quan hệ giữa các nước trong cộng đồng quốc tế.

Vai trò của nhà nước trong nền kinh tế toàn cầu hoá

Ở đây chỉ nêu ra vài thí dụ cho thấy khả năng chủ động của các nhà nước đã giảm sút trên nhiều mặt, khiến quyền tự chủ cũng không còn được nguyên vẹn: môi sinh, giao dịch tài chính, vệ sinh y tế và Internet.

Thảm họa Tchernobyl năm 1988 là một cú sốc cho nhiều người bỗng thấy vấn đề môi sinh quả là vô biên giới, một biến cố xảy ra cách xa cả ngàn cây số cũng đe dọa trực tiếp mạng sống mỗi người, và không nhà nước nào có thể chế ngự được những hậu quả chưa lường hết được cho dân mình. Trước đó đã có nhiều vụ ô nhiễm biển cả, những "thủy triều đen" gây ra bởi tàu bè từ nước khác đến, gieo khốn khổ cho cả một vùng, song đa số công chúng vẫn tặc lưỡi coi như đây là những bất trắc đáng tiếc nhưng khó tránh khỏi của sự phát triển kinh tế, cái giá phải trả cho "tiền bộ" và phồn thịnh. Sau Tchernobyl cái nhìn của số đông thay đổi hẳn: ưu tiên là bảo vệ môi trường và con người, là thành lập một hệ thống pháp lý quốc tế để kiểm soát và phòng ngừa các tai hoạ cho thiên nhiên. Đỗi lại, cái giá sẵn sàng chấp nhận là giới hạn lại quyền tự chủ quốc gia trước quyền lợi chung, vì thiên nhiên là tài sản chung của nhân loại. Luật quốc tế về môi trường dần dà hình thành như một lĩnh vực riêng biệt, một môn học mới của công pháp quốc tế, sẽ còn tiếp tục phát triển nhiều trong thời gian tới. Các hiệp ước đa phương về môi trường vẫn tiếp tục được bàn thảo, ngay cả trong những tổ chức thoát nhiên có vẻ không liên quan gì đến vấn đề này như WTO. Các chính quyền không còn có thể bỏ lơ vấn đề môi sinh khi hoạch định chính sách phát triển kinh tế, và nhất là trong những nước nghèo, khó có thể cưỡng lại sức ép của công luận và bắt chấp các chuẩn quốc tế về môi trường.

Một trong những biểu hiện của toàn cầu hoá hay được nhắc đến là các giao dịch tài chính. Các thị trường tài chính quốc tế, với một số lượng giao dịch hàng ngày cao gấp mấy lần ngân sách quốc gia cả năm của những nước nghèo nhất, quả là một sức mạnh rất đáng kể, nhất là khi các giòng chảy tự bản có thể di chuyển rất nhanh từ nước này sang nước khác, ảnh hưởng lên giá trị đồng tiền và tình hình kinh tế của cả một nước. Hơn thế nữa, với mức độ giao lưu và phụ thuộc vào nhau rất cao hiện nay, mọi biến động ở một nơi sẽ lan ra ngay trong cả

một khu vực và có thể đi xa hơn nữa, vì ảnh hưởng dây chuyền còn được nhân thêm nữa với tốc độ hiện nay của các phương tiện thông tin và giao dịch điện tử. Sự khủng hoảng tiền tệ ở Á châu năm 1997 cho thấy rõ sự bất lực của một số nhà nước, không kiềm chế được ảnh hưởng của các luồng vốn và phải tuân theo chỉ thị của IMF để ra khỏi bế tắc.

Cũng như các thị trường tài chính và chứng khoán, các công ty đa quốc gia có thể bất cứ lúc nào quyết định dời nơi sản xuất sang nước khác, gây ra thất nghiệp và hàng loạt vấn đề kinh tế và xã hội khác, mà chính quyền sở tại không có cách nào ngăn chặn, ngoài vài biện pháp vá vúi chủ yếu để trấn an dư luận trong nước. Hiện tượng xuyên quốc gia (*transnationalism*) cho thấy rõ thế yếu của các nhà nước, bị gò bó trong khuôn khổ lãnh thổ quốc gia, trong khi các đại công ty và thị trường quốc tế tự do hoạt động trên bàn diện thế giới. Quan niệm chủ quyền theo mô hình Westphalia thành vô nghĩa khi quyền lực của thị trường vượt qua quyền lực của nhà nước, nhất là khi chính quyền ở vào thế phải ve vãn các công ty hay khi chính sách kinh tế của một nước phụ thuộc vào sự phồn thịnh và lợi ích của các công ty. Để thu hút đầu tư, các chính quyền địa phương và trung ương đua nhau đề nghị những biện pháp giảm thuế miễn thuế, tạo ra cạnh tranh về thuế má (*tax competition*) trong một nước và giữa các nước. Các nhà nguyên thủ quốc gia khi đi kinh lý nước khác bao giờ cũng được tháp tùng bởi một đoàn các nhà doanh nghiệp và các hợp đồng thương mại được ký kết hay không trong những dịp ấy được coi như quan trọng ngang với, nếu không hơn, các hoạt động ngoại giao chính thức.

Vấn đề vệ sinh y tế phần nào cũng vượt khỏi phạm vi kiểm soát của các nhà nước. Trước các dịch sida (*Aids*), SARS và cúm gà, lan truyền rất nhanh với các luồng giao lưu người và hàng hoá, các nhà nước bắt buộc phải hợp tác và cầu viện đến sự hợp tác của nước khác, không nước nào có thể bế quan toả cảng mà tránh khỏi hay khắc phục được các hiểm họa này. Bệnh bò điên và bệnh sốt aptơ của súc vật cũng bắt chấp biên giới, đòi hỏi các nước phối hợp với nhau, biện pháp của nước này đương nhiên ảnh hưởng lên chủ trương của nước khác, chẳng nước nào hoàn toàn chủ động quyết định chính sách mà còn phải tuân theo các chuẩn của những tổ chức quốc tế như *Office international des épizooties (OIE)* hay Ủy Ban *Codex Alimentarius* của tổ chức *FAO (Food and Agriculture Organization)* thuộc Liên Hợp Quốc.

Cuối cùng, ở thời đại Internet, thế giới bước vào một không gian ảo xoá bỏ mọi biên giới địa lý, mọi khoảng cách thời gian, đưa sự tự do thông tin lên đến mức gần như tuyệt đối, hầu như ra khỏi vòng kiểm soát các nhà nước. Cho tới nay chưa bao giờ các nhà nước có vẻ mất chủ động như thế trước sự phát triển vũ bão của cả một vùng kinh tế mang nhiều hình thức mới lạ, khó có thể quản lý với những phương pháp và hệ thống cổ truyền. Đây là đề tài cho rất nhiều tranh cãi, và đa số kết luận rằng Internet trực tiếp đe dọa các thể chế chính trị truyền thống và có thể cả khái niệm chủ quyền quốc gia, vì những lý do chính sau đây.

Đặc điểm của Internet là vừa toả rộng khắp toàn cầu vừa rất dễ thâm nhập đối với dân chúng và, khác với các hệ thống truyền tin khác như điện thoại, viễn thông, phát thanh và truyền hình, hầu như thoát khỏi sự kiểm soát bằng các phương pháp kỹ thuật của nhà nước. Không gian xi-be là một thế giới ảo nhưng có hậu quả trong thế giới thực, các hoạt động xi-be nằm trong một địa hạt pháp chế (*jurisdiction*) nhưng ảnh hưởng lan đến nhiều địa hạt pháp chế khác. Ảnh hưởng lên nhiều nước là đặc tính của mọi hoạt động và giao dịch quốc tế nhưng chỉ có Internet mới làm nảy sinh một hình thức văn hoá mới, xuyên quốc gia, một nền văn hoá xi-be (*cyber-culture*) xây dựng trên khái niệm tự do toàn diện, chối từ sự kiểm soát của bất kỳ thể chế nào, và thách thức ba chức năng truyền thống của nhà nước: an ninh quốc gia, điều tiết hoạt động kinh tế và bảo vệ các giá trị xã hội và luân lý. Đầu tiên, bất cứ nhóm chính trị hay tôn giáo cực đoan, hay thành phần chống đối nào cũng có thể dùng Internet để kích động dư luận trong một nước và tuyên truyền đến cả thế giới. Sau biến cố 11.9, Internet càng tỏ rõ tác dụng kinh hồn của một mạng lưới chỉ trong vài phút có thể truyền đi khắp nơi những thông tin có thể làm rung chuyển công luận, thậm chí kéo hàng triệu người xuống đường biểu tình, đốt phá. Những tấm hình quân đội Mỹ tra tấn, hành nhục tù nhân Iraq trong nhà tù Abu Ghraib làm cả thế giới công phẫn, những bức biếm họa về Mahomet trên tờ báo Jyllands Posten khiến hàng loạt các nước Hồi giáo, từ Trung Đông đến châu Á, tẩy chay hàng hoá Đan Mạch, chỉ là hai thí dụ cho thấy Internet có thể tác động lên cả bang giao quốc tế chứ không chỉ thách đố khả năng gìn giữ trật tự an ninh nội bộ của một chính quyền.

Trên bình diện kinh tế, sự phát triển của các giao dịch qua Internet cũng là bài toán cho các chính quyền, một mặt cổ vũ những tiềm năng đầy hứa hẹn của ngành thương mại điện tử, mặt khác lúng túng khi áp dụng cho lĩnh vực mới này những phương pháp quản lý kinh tế cổ điển. Sự tranh cãi từ mấy năm nay về quyền đánh thuế hoặc truy tố các công ty Internet của nước ngoài là một thí dụ. Cuối cùng, Internet cũng thách đố một vai trò cơ bản khác của nhà nước là bảo vệ văn hoá truyền thống và đạo đức xã hội. Đạo luật Mỹ về sự nghiêm chỉnh trong truyền thông (*Communications Decency Act*) nói lên sự lo âu của chính quyền trước ảnh hưởng của các sản phẩm đồi trụy xi-be (*cyberporn*) lên sự lành mạnh của xã hội. Ban hành ngày 8.2.1996, đạo luật này ngay lập tức bị các nhóm sử dụng Internet (và Bill Gates!) kiện là phi hiến pháp và chỉ 4 tháng sau là bị đình chỉ áp

dụng khi ba quan toà liên bang quyết định là nó vi phạm *Tu chính thứ Nhất* của hiến pháp Mỹ (*First Amendment*). Tại Đức, chính quyền tìm cách cấm cản các trạm Web của những nhóm tân Nazi để bảo vệ những giá trị dân chủ rất quan trọng đối với xã hội Đức. Ở Trung Quốc và Việt Nam, nhà nước viện lý do bảo vệ văn hoá dân tộc trước văn hoá ngoại lai và đề phòng âm mưu chống phá chính trị để kiểm soát Internet. Sau biến cố 11.9, Internet lại càng trở thành mục tiêu kiểm soát hàng đầu của các nhà nước, nhất là Mỹ trong cuộc chiến tranh chống khủng bố.

Bốn lĩnh vực nêu trên chỉ là vài trong nhiều thí dụ các lĩnh vực vượt ra khỏi khả năng quản lý của một nước, do đó đòi hỏi phải có phối hợp và điều tiết ở mức đa hay siêu quốc gia và dẫn đến sự thành lập của các chuẩn quốc tế, giới hạn lại quyền tự chủ của các quốc gia. Internet là lĩnh vực mới nhất nhưng đã bắt đầu có một số chuẩn kỹ thuật như các giao thức (*protocol*) do tổ chức *Internet Society (ISOC)* soạn thảo, và tất cả các tổ chức quan trọng như WTO, Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (*Organisation for Economic Cooperation and Development - OECD*), Tổ chức sở hữu trí thức thế giới (*World Intellectual Property Organization - WIPO*), v.v., đều lập ra các nhóm làm việc, các uỷ ban để nghiên cứu, thảo luận về các đề tài liên quan đến Internet và thương mại điện tử, sửa soạn cho việc lập các chuẩn quốc tế. Có thể nói tất cả những lĩnh vực hoạt động kinh tế khác cũng đều được chi phối bởi một hệ thống quản trị đa phương hoặc siêu quốc gia gồm các quy định, điều lệ và các tổ chức quản trị những quy định ấy. Trong phạm vi bài này sẽ chỉ đi sâu vào hai trường hợp điển hình nhất của vấn đề tương quan giữa quyền tự chủ quốc gia và chuẩn quốc tế trong hệ thống ấy : tổ chức WTO và Liên hiệp châu Âu.

Các quốc gia và “luật WTO”

Như đã nêu trên, một trong những cái “tội” lớn nhất của WTO trong mắt các phong trào chống đối là xâm phạm “chủ quyền” quốc gia. Có thể nói trong hiện tượng “quản trị toàn cầu” (*global governance*) hay được coi như một nguy cơ của toàn cầu hoá, WTO có một vị trí và uy thế đặc biệt so với các tổ chức khác. Thương mại là cái gì đụng chạm trực tiếp đến cuộc sống mỗi người và bao gồm hầu hết các lĩnh vực hoạt động kinh tế ngày nay, nên vai trò của WTO càng nổi bật thì càng là đề tài cho tranh cãi và cho cả hiểu lầm. Một trong những sự hiểu lầm là vấn đề chủ quyền quốc gia, đã được đặt ra ngay từ năm 1948, khi Quốc Hội Mỹ giờ phút chót không thông qua Hiến chương La Havana để thành lập tổ chức thương mại quốc tế ITO vì một số dân biểu chống đối, nêu lên nguy cơ mất chủ quyền. Hiểu lầm là vì cả tổ chức GATT ra đời thay cho ITO năm 1948 cũng như tổ chức WTO kế thừa GATT từ 1995 đều không dính dáng đến khái niệm chủ quyền quốc gia. Thành viên của GATT/WTO không phải là các quốc gia mà là các chính quyền cai quản những “lãnh thổ thuế quan có quyền tự chủ trong hoạt động kinh doanh”. Hồng Kông không có chủ quyền quốc gia nhưng là thành viên sáng lập của GATT/WTO, trong khi Trung Quốc sau 15 năm thương thuyết mới được gia nhập. GATT/WTO không xây dựng trên nguyên tắc chủ quyền (*sovereignty-based*) như các tổ chức thuộc Liên Hợp Quốc mà trên thoả ước (*treaty-based*) với những quy tắc và cách vận hành riêng. Nhưng, nếu xem như chủ quyền đồng nghĩa với quyền tự chủ, theo định nghĩa rộng đã nêu ở phần đầu bài này, và xét rằng WTO dựa trên khái niệm quyền tự chủ, thì chúng ta có thể tìm hiểu WTO có “xâm phạm chủ quyền” vì giới hạn lại quyền tự chủ của các nước thành viên hay không.

WTO có nhiệm vụ quản lý khoảng 30 hiệp ước và thoả thuận áp dụng cho hầu hết các lĩnh vực kinh tế, chi phối không những hầu hết toàn bộ các luồng thương mại trên thế giới mà cả các hàng hoá và dịch vụ chỉ trao đổi trong nước. Các điều lệ của WTO không chỉ nhắm các biện pháp ở biên giới mà còn ảnh hưởng sâu sắc lên các cơ cấu pháp lệnh quốc nội. Tất cả những luật lệ quốc nội liên quan đến quyền sở hữu trí thức, dịch vụ tài chính, tài trợ nông nghiệp, biện pháp khuyến khích đầu tư, hàng rào thuế quan, chuẩn kỹ thuật trong xuất nhập khẩu, v.v. và v.v. đều phải phục tùng những kỷ luật do WTO ấn định. Qua những quyết định của hệ thống giải quyết tranh chấp gọi tắt là DSU (*Dispute Settlement Understanding*), WTO đóng góp nhiều yếu tố mới và quan trọng vào công pháp quốc tế. Do đó báo chí sách vở hay dùng cụm từ “luật WTO” để chỉ hệ thống pháp lý do WTO khởi động và quản lý. Ảnh hưởng của luật WTO lên quyền tự chủ các quốc gia có thể được phân tích qua ba lĩnh vực hoạt động của WTO: Cơ chế duyệt các chính sách thương mại (*Trade Policy Review Mechanism - TPRM*), các điều khoản của các hiệp ước, và hệ thống DSU.

Cơ chế TPRM

Mối tương quan giữa quyền tự chủ trong chính sách kinh tế và chuẩn quốc tế được thể hiện rõ nhất ở đây. Văn kiện thành lập cơ chế này, phụ lục 3 của Hiệp ước Marrakesh thành lập WTO, nói rõ mục đích của TPRM như sau: “góp phần đảm bảo là tất cả các thành viên sẽ tuân thủ đúng đắn các quy tắc, kỷ luật và giao ước đã thoả thuận trong khuôn khổ các hiệp ước thương mại đa phương ... bằng cách làm các chính sách và thủ tục thương

mại của các thành viên trong suốt hơn và được hiểu rõ hơn”. Các nước thành viên WTO, thông qua Cơ quan duyệt các chính sách thương mại (*Trade Policy Review Body - TPRB*), thường xuyên xem xét các bản báo cáo định kỳ về từng nước, để kiểm tra xem các chủ trương, chính sách, biện pháp và thủ tục của mỗi nước có phù hợp với luật WTO không. Đây là một hình thức “phê bình lẫn nhau” (*peer review*), tuy tương đối nhẹ nhàng và tránh đụng chạm đến chủ quyền nhưng cũng khẳng định vị trí thứ yếu của các chính sách quốc gia, phải dần dà đồng nhất theo các quy tắc chung, trước các chuẩn quốc tế. Quyền tự chủ bị giới hạn vì mỗi nước không những phải tuân theo các chuẩn đã ấn định mà còn phải chịu sự giám sát thường xuyên của tập thể các thành viên.

Các điều khoản của các hiệp ước

Các hiệp ước ký kết sau vòng đàm phán Uruguay, thường gọi là hiệp ước WTO hay hiệp ước Uruguay Round, có rất nhiều điều khoản ràng buộc các thành viên, không chỉ là các điều lệ phủ định (*negative regulations*) cấm không được làm điều gì, mà còn có các điều lệ thực định (*positive regulations*) bắt buộc phải làm điều nào đó. Mỗi hiệp ước được một uỷ ban riêng của WTO quản lý, và đều quy định các nghĩa vụ thông báo, cứ 6 tháng hay hàng năm, về những biện pháp và chính sách quốc gia trong lĩnh vực liên quan. Các thành viên khác có thể chất vấn và đặt câu hỏi cho đến khi thoả mãn với các câu trả lời. Đây cũng là một hình thức giám sát lẫn nhau, nước nào cũng có quyền “hạch hỏi” nước khác nhưng ngược lại cũng phải chịu sự kiểm soát chung và chấp nhận để những ràng buộc rất chi li giới hạn quyền tự chủ của mình.

Điểm sơ qua các hiệp ước WTO, chúng ta thấy quyền chủ động các quốc gia bị giới hạn một cách hết sức chi tiết và cụ thể trong nhiều lĩnh vực:

- **Nông nghiệp:** các chính quyền không được tài trợ các nhà sản xuất nông nghiệp nội địa và trợ giá nông sản xuất khẩu nhiều hơn các mức tối đa tính trên các chi tiêu của nhà nước, và phải cam kết sẽ dần dần giảm các viện trợ này theo một lịch trình và tỷ số nhất định. Hiệp ước về nông nghiệp liệt kê tất cả những hình thức viện trợ thuộc thẩm quyền của WTO, cách tính các mức tài trợ tối đa cho phép, những ngoại lệ, những điều kiện để được miễn thi hành các quy tắc của WTO v.v.

- **Hiệp ước về hàng rào kỹ thuật (*technical barriers to trade - TBT*):** tất cả các chuẩn kỹ thuật áp dụng trong nước phải được công bố cho dân chúng và thông báo lên WTO, không được có tác dụng cản trở ngoại thương, phải bãi bỏ khi không còn cần thiết, phải tương ứng với chuẩn quốc tế, v.v. Mỗi nước phải lập một cơ quan thông tin (*enquiry point*) để trả lời các câu hỏi của nước khác, cung cấp thông tin tài liệu theo yêu cầu, v.v.

- **Hiệp ước về các biện pháp đầu tư liên quan đến thương mại (*trade related investment measures - TRIMs*):** các nhà nước không được ép các nhà đầu tư nước ngoài phải dùng một tỷ lệ tối thiểu tư liệu nội địa, vì như thế vi phạm quy tắc công dân thương mại (*national treatment*) của WTO. quy tắc này không cho phép phân biệt đối xử giữa doanh nghiệp bản xứ và doanh nghiệp nước ngoài.

- **Hiệp ước về các phương diện của quyền sở hữu tri thức liên quan đến thương mại (*trade-related aspects of intellectual property rights - TRIPs*):** các chính quyền phải áp dụng những chuẩn tối thiểu để bảo vệ quyền sở hữu tri thức, bằng cách ban hành các đạo luật mới hay sửa đổi luật hiện hành để phù hợp với các điều lệ của WTO, phải thiết lập các toà án, thủ tục để thực thi quyền sở hữu tri thức.

- **Hiệp ước về giá trị thuế quan (*customs evaluation*):** các nhà nước phải đánh thuế hải quan dựa theo giá trị kê khai trong các hoá đơn vận chuyên, không được tùy nghi chọn cách tính toán mà phải theo các nguyên tắc kế toán thông dụng (*generally accepted accounting principles - GAAP*). Các nguyên tắc GAAP thường là những chuẩn được áp dụng tại các nước đã phát triển.

- **Hiệp ước về các biện pháp y tế và vệ sinh thực vật (*sanitary and phyto-sanitary measures - SPS*):** các biện pháp SPS phải tương ứng với chuẩn quốc tế, tương ứng với tình hình y tế của nơi sản xuất và nơi nhập hàng hoá, phải dựa trên cơ sở khoa học, và không được có tác dụng cản trở thương mại quá mức độ "cần thiết".

v.v. và v.v.

Tất cả các hiệp ước WTO, ngoài những điều khoản áp dụng riêng cho từng lĩnh vực, đều nhắc lại các quy tắc cơ bản chung : không phân biệt đối xử (giữa các thành viên và giữa trong nước/ngoài nước), trong suốt (công bố cho dân chúng biết và thông báo lên WTO), không cản trở thương mại, luật quốc gia phải phù hợp với luật

WTO. Và tuy mỗi năm có tới hàng ngàn luật lệ, biện pháp, thủ tục đủ loại được các thành viên thông báo lên WTO, đây vẫn không phải chỉ là một việc làm hình thức, mà đáp ứng một sự giám sát rất chặt chẽ như trong thí dụ nhỏ sau đây. Tháng 1.2001, Bi thông báo lên uỷ ban TBT của WTO một dự luật nhằm khuyến khích “ý thức trách nhiệm xã hội trong sản xuất” qua một nhãn hiệu dành cho các sản phẩm được sản xuất một cách phù hợp với những chuẩn mực của Tổ chức lao động thế giới (*International Labour Organization - ILO*). Thế là có khoảng hơn một chục nước đặt ngay vấn đề tại các buổi họp sau đó của uỷ ban TBT, khuyến cáo là dự luật này sẽ vi phạm luật WTO, đòi hỏi giải thích và yêu cầu Bi rút lại dự luật này. Liên hiệp châu Âu, đại diện cho Bi, đã phải phân trần là đây chỉ là một dự thảo, chỉ liên quan đến Bi chứ không áp dụng trong toàn Liên hiệp, và sẽ được sửa đổi theo các góp ý tại WTO để không đi ngược lại các quy tắc chung.

Quyền tự chủ trên phương diện đối nội cũng bị giới hạn. Theo quy tắc cơ bản của WTO về chế độ công dân thương mại (*national treatment*), các nhà nước không được ưu đãi công ty bản xứ so với công ty nước ngoài, đầu là trong chính sách thuế má, qua tài trợ hay bất cứ đặc lợi nào. Sức ép của các công ty ngoại quốc đòi hỏi được hưởng đầy đủ chế độ này sẽ góp phần dần dà đồng nhất hoá các chính sách quốc gia theo mô hình của các chuẩn quốc tế. Mặt khác, vì phải đảm bảo trước WTO tính hợp lệ với luật quốc tế, chính quyền trung ương phải chỉ thị cho các địa phương tuân theo các chuẩn quốc tế, do đó cũng không còn toàn quyền định đoạt trong nội bộ. Và nếu sơ sót thì có thể sẽ bị đưa ra kiện trước WTO, với tất cả những phiền hà và tốn kém của một vụ tranh chấp.

Hệ thống giải quyết tranh chấp DSU

Đây là đặc thù chính, điểm mạnh nhất của WTO, và cũng thể hiện rõ nhất đối với bên ngoài vị trí đặc biệt của WTO đối với các nước thành viên, có khả năng "vi phạm chủ quyền quốc gia" hơn mọi tổ chức quốc tế khác. Ở đây cũng có nhiều tranh cãi. Người ủng hộ thì thấy hệ thống DSU là một đóng góp quan trọng cho nền thương mại đa phương vì bảo đảm các luật lệ và chính sách kinh tế quốc gia sẽ ổn định, thuần nhất và công minh. Kẻ chống lại thì thấy DSU củng cố và tập trung quyền lực của giới thương mại vào một nhóm "quan toà" siêu quốc gia, thông qua trong bí mật những quyết định quan trọng bó buộc các chính quyền, bất kể chính sách quốc gia, quyền lợi dân chúng hay thậm chí các tập tục hay truyền thống của một nước. Chỉ có một điều tất cả đều đồng ý: các quyết định của hai bộ phận thuộc DSU đã và sẽ ảnh hưởng sâu rộng lên chính sách các quốc gia.

Cả hai bên đều có lý nhưng mỗi bên chỉ đúng một nửa. Thực tế DSU có cả hai mặt: vừa góp phần củng cố hệ thống thương mại và pháp lý đa phương, vừa có khả năng ép buộc một nhà nước phải thay đổi chính sách đầu có đi ngược lại ý kiến của đa số công chúng trong nước. Trong tất cả các vụ tranh chấp đưa ra trước WTO, nhóm hội thẩm (*panel*) lập ra để phân xử mỗi vụ đều kết luận trong bản báo cáo là bên "thua kiện" phải rút lại hay thay đổi biện pháp bị tố cáo để hợp lệ WTO. Để được WTO xét xử, mỗi đơn kiện phải dựa trên một cơ sở pháp lý. A chỉ có thể kiện B vì B vi phạm luật lệ, chứ chỉ vì bực mình nhau thì không đủ. Như đã nói ở trên, bất cứ hình thức tập hợp nào cũng kèm theo luật lệ nhưng, vì cho phép các thành viên dùng đến biện pháp trừng phạt kinh tế nếu "đối phương" không chấp hành quyết định phân xử đã thông qua, WTO là tổ chức duy nhất có khả năng cưỡng bức thành viên phải thi hành những quy định chung. Quyền tự chủ quốc gia bị giới hạn ở nhiều mặt, bằng nhiều cách, nhưng không ở đâu thể hiện rõ rệt và đánh mạnh vào tâm lý công chúng như trong các vụ tranh chấp trước WTO. Khi một cường quốc như Mỹ phải phân trần trước các nước khác về một chính sách của mình và phải sửa đổi luật để tuân thủ quyết định của một nhóm hội thẩm chỉ gồm 3 luật gia do WTO chọn, thì làm sao các thành phần chống đối, tà hay hữu, có thể không kêu lên là Mỹ đã bị xâm phạm chủ quyền? Chả thế mà một trong những điều kiện quốc hội Mỹ đưa ra để phê chuẩn các hiệp ước Uruguay, dẫn đến sự thành lập WTO, là Mỹ sẽ rút khỏi WTO nếu bị thua kiện quá 3 lần.

Tuy nhiên Mỹ đã thua kiện quá 3 lần từ rất lâu nhưng vẫn không nói đến rút ra khỏi WTO, cũng như chưa thấy nước nào tỏ ý muốn rời tổ chức. Ngược lại, gần như tất cả các nước còn đứng ngoài đều đang thương thuyết để gia nhập WTO. Không nước nào coi nhẹ vấn đề chủ quyền, các nước lớn như Trung Quốc và Liên Bang Nga, cũng như các nước nhỏ nhưng có tinh thần dân tộc cao như Việt Nam. Lý do đơn giản là nước nào cũng chấp nhận việc có thể phải tự giới hạn quyền chủ động để đổi lại được hưởng những lợi ích của sự hội nhập và bảo vệ quyền lợi của mình trong khuôn khổ pháp lý đa phương. Cũng vì lý do ấy mà các nước Đông Âu, ngay sau khi hệ thống xã hội chủ nghĩa sụp đổ tại Âu châu cuối thập niên 1980, đã bắt đầu thương thuyết để gia nhập Liên hiệp châu Âu trong khi cái "giá" phải trả về mặt quyền tự chủ trong khuôn khổ ấy còn cao hơn gấp bội khi gia nhập WTO.

Liên hiệp châu Âu, phòng thí nghiệm cho một mô hình quản trị toàn cầu

Tiền thân của Liên hiệp châu Âu là Cộng đồng châu Âu (*European Communities- EC*) ra đời ngày 1.1.1958 sau khi 6 nước thành viên của Cộng đồng than sắt châu Âu (*European Coal and Steel Community - ECSC*) - Pháp, Tây Đức, Ý, Bỉ, Hà Lan, Lục Xâm Bảo - ký hai hiệp ước Rome để thành lập một Cộng đồng năng lượng hạt nhân (*European Atomic Energy Community - Euratom*) và nói rộng tổ chức ECSC ra các lãnh vực kinh tế khác thành một Cộng đồng Kinh tế châu Âu (*European Economic Community- EEC*). Euratom và EEC cộng lại thành Cộng đồng châu Âu, cho đến năm 1972 vẫn chỉ có sáu nước sáng lập, nên được quen gọi là châu Âu - 6 (*Europa-Six*). Nước Anh tuy hai lần được mời tham gia, vẫn từ chối và năm 1959 thành lập riêng một tổ chức khác (*European Free Trade Association - EFTA*), lỏng lẻo hơn, ít tập trung hơn, với 6 nước Tây Âu khác: Áo, Bồ Đào Nha, Đan Mạch, Na Uy, Thụy Điển và Thụy Sĩ. EFTA sau đó đón nhận thêm Iceland (1970), Phần Lan (1961) và Liechtenstein (1991). Song, theo xu thế hội nhập ở Âu châu, các thành viên của EFTA lần lượt gia nhập Cộng đồng châu Âu: Anh và Đan Mạch (1972), Bồ Đào Nha (1985), Áo, Phần Lan và Thụy Điển (1995), khiến EFTA ngày nay chỉ còn 4 nước Iceland, Liechtenstein, Na Uy, và Thụy Sĩ. Và trừ Thụy Sĩ, ba nước EFTA cũng là thành viên của Khu vực Kinh tế châu Âu (*European Economic Area – EEA*), được thành lập ngày 1.1.1994 trên cơ sở một hiệp ước hợp tác giữa các nước EFTA và Liên hiệp châu Âu, quy tụ tất cả các thành viên của hai tổ chức.

Ngoài các nước EFTA kể trên, Ái Nhĩ Lan, Hy Lạp, Tây Ban Nha cũng vào Cộng đồng châu Âu, khiến châu Âu-6 thành 9, rồi 10, 12, 15 và bây giờ 25, với 10 thành viên mới từ ngày 1.5.2004: Cyprus, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Ba Lan, Cộng hoà Czech, Slovakia, và Slovenia. Các nước Romania và Bulgaria sẽ gia nhập ngày 1.1.2007, và ba nước Croatia, Macedonia và Thổ Nhĩ Kỳ còn tiếp tục thương thuyết để gia nhập. Như thế gần như toàn bộ châu Âu đã nằm trong Liên hiệp, và ngay cả những nước lẻ loi còn đứng ngoài trong tương lai cũng đã ký kết từ lâu với Liên hiệp các hiệp ước song phương chi phối đủ mọi quan hệ kinh tế, văn hoá, giáo dục.

Ngoài chiều rộng (số thành viên), Cộng đồng rồi Liên hiệp châu Âu cũng phát triển chiều sâu, đưa sự hội nhập ngày càng đi xa hơn cả về mức độ lẫn phạm vi, trở thành một liên hiệp kinh tế gần như toàn diện, đã thống nhất tiền tệ và, trong tương lai xa hơn, có thể thống nhất cả chính trị và xã hội. Hiệp ước Maastricht ký ngày 7.2.1992 không chỉ đổi tên của Cộng đồng châu Âu thành Liên hiệp châu Âu, với sự hoàn tất của một quá trình dài cải tổ và củng cố các cơ cấu, mà còn đánh dấu một bước tiến mới trong xu thế hội nhập ở châu Âu và cả một sự thay đổi tư duy về vấn đề này. Để có hiệu lực, Hiệp ước Maastricht phải được dân chúng các nước thành viên chấp thuận qua biểu quyết (*referendum*). Quá trình vận động dân chúng kéo dài cả mấy năm và là cả một cuộc tranh luận sôi nổi giữa các phe chống và phe ủng hộ, xoay quanh một số đề tài trong đó được nhắc đến nhiều nhất là vấn đề chủ quyền quốc gia, sự phân bố quyền lực giữa các nước thành viên và các cơ cấu của cộng đồng, tính dân chủ hoặc phi dân chủ của cách vận hành của cơ chế chung, v.v.

Có thể nói chủ quyền quốc gia, ngay từ những ngày đầu tiên và cho đến bây giờ, vẫn là vấn đề cơ bản của Liên hiệp châu Âu, một đề tài tranh cãi thường xuyên. Thụy Sĩ và Na Uy chính thức đệ đơn gia nhập năm 1992 nhưng hồ sơ này bị gác lại vô thời hạn sau khi dân chúng hai nước này hai lần biểu quyết chống, với tỷ lệ rất khít khao nói lên sự phân vân của dư luận trước những lý lẽ trái ngược nhau về lợi ích của hội nhập và cái giá về chủ quyền. Nước Anh không lúc nào không tranh luận trong nội bộ về lợi và hại của việc tham gia vào Liên hiệp châu Âu, trong nội bộ cả hai đảng Lao Động và Bảo Thủ đều có hai khuynh hướng một bên chống (*Euroceptics*) và một bên thuận (*pro-European*). Các nước thành viên Liên hiệp châu Âu cũng khác nhau về mức độ dấn thân vào xu thế hội nhập. Khi cựu thủ tướng Đức Gerhard Schröder và cựu bộ trưởng ngoại giao Joschka Fischer, tháng 5.2001, đề nghị củng cố Liên hiệp châu Âu trong 10 năm sắp đến thành một liên bang hoà nhập tất cả các quốc gia trong một thể chế chính trị duy nhất, với một chính quyền trung ương đặt dưới sự kiểm soát của một quốc hội toàn châu Âu, phản ứng của thủ tướng Anh Tony Blair và cựu thủ tướng Pháp Lionel Jospin là sự dè dặt dễ hiểu. Người Đức, quen sống với chế độ liên bang, dễ dàng ủng hộ dự án này trong khi dân chúng Pháp, với truyền thống nhà nước tập trung (từ thời vua Louis XI, thế kỷ XV!), đương nhiên ít phấn khởi trước viễn tượng nhà nước dân tộc bị tan loãng trong một thể chế siêu quốc gia. Nhưng Đức lại là một trong những nước chống lại mạnh mẽ việc thống nhất tiền tệ, khi đồng Euro còn là dự án, vì đồng Deutsche Mark vừa biểu hiện sức mạnh của kinh tế Đức vừa là sự tự hào của một dân tộc bại trận sau Đệ nhị thế chiến nhưng đã kiên trì xây dựng lại, qua vị trí kinh tế, uy thế chính trị của mình. Thay thế đồng Deutsche Mark bằng đồng Euro cũng khó chấp nhận đối với dân chúng Đức lúc ấy như việc truất phế Nữ Hoàng đối với dân Anh hay sự lu mờ của một nhà nước kế thừa truyền thống cộng hoà (*tradition républicaine*) của cách mạng 1789 đối với dân Pháp.

Tuy thế Liên hiệp châu Âu vẫn tiếp tục phát triển và củng cố các cơ cấu của mình, càng ngày càng đi xa trong sự hội tụ. Từ Thị trường chung của những năm đầu đến Định ước duy nhất châu Âu (*European Single Act*) năm 1986 nói rộng tự do đi lại, không chỉ cho hàng hoá, mà còn cho dịch vụ, tài chính và con người, đến không gian

Schengen (1995) xoá bỏ các giới tuyến giữa các nước tham gia, bước đầu cho việc hình thành một không gian chính trị chung, quá trình xây dựng châu Âu là thí dụ điển hình của những giằng co giữa những động lực khác nhau trong một xu thế. Mỗi bước tiến trong việc thống nhất hoá đều gặp sức kháng cự của nước này hay nước kia, mỗi hiệp ước đưa ra cho dân chúng biểu quyết đều có nơi này bác, nơi kia thuận.

Cuộc tranh cãi về chủ quyền quốc gia trong công luận đạt cao điểm trong năm 2005 khi các nước trong Liên hiệp lần lượt tiến hành thủ tục phê chuẩn Hiến chương châu Âu, được coi như văn kiện nền tảng cho một thể chế đầy xa hơn nữa sự hội nhập để đi đến thống nhất hoá về cả chính trị. Đa số các nước thành viên (15 trên 25) chọn hình thức phê chuẩn qua quốc hội thay vì trưng cầu dân ý, hoặc vì quy định của hiến pháp quốc gia, hoặc vì ngại dân chúng có thể bác. Sau khi hai referendum đầu tiên thành công tại Tây Ban Nha và Lục Xâm Bảo, việc đa số dân chúng Pháp rồi Hà Lan bỏ phiếu chống, tuy phần nào đã được đoán trước, vẫn là cú sốc. Sự thất bại của hiến chương trong hai nước tiên phong trong công cuộc xây dựng cộng đồng châu Âu tác động mạnh đến nỗi sáu nước còn lại đình chỉ vô hạn định việc tổ chức referendum. Tuy kết quả cuộc bầu phiếu cũng bị các yếu tố khác chi phối (chính trị nội bộ, tâm lý bất an trước toàn cầu hoá và những vấn đề an ninh thế giới sau 11.9, v.v.), có thể nói đây là giới hạn của sự nhượng chủ quyền trong tâm lý dân chúng, hiện còn phải tiêu hoá các đợt mở rộng và cải tổ lớn của Liên hiệp trước khi có thể chấp nhận đi xa hơn.

Tuy (tạm thời?) thất bại trên chủ đề hiến chương, Liên hiệp châu Âu vẫn là hình thức tập hợp đi xa nhất trong việc xây dựng một thể chế siêu quốc gia và chuyển nhượng chủ quyền quốc gia. Do đó nhiều nhà phân tích coi đây như một phòng thí nghiệm cho các mô hình quản trị đa phương, trong viễn tượng một hình thức quản trị toàn cầu.

Một mô hình quản trị nhiều tầng

Cách vận hành đặc biệt của Liên hiệp châu Âu được một nhà phân tích gọi là mô hình quản trị nhiều tầng (*multi-level governance*) vì dựa trên một cấu trúc phức tạp phân định quyền hạn của mỗi bộ phận: các nước thành viên, Ủy ban châu Âu (*European Commission*) đóng vai trò hành pháp, Hội Đồng châu Âu (*European Council*) - bộ phận chính trị gồm các quốc trưởng hay thủ tướng -, Quốc Hội châu Âu, Hội đồng liên hiệp - gồm các bộ trưởng đại diện các chính phủ -, Tòa án châu Âu và Ngân hàng trung ương châu Âu. Có thể nói Liên hiệp châu Âu là một kiến trúc lập lại đầy đủ các bộ phận cai trị của một nước, theo nguyên tắc phân quyền giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp. Quyền lực được chia thành nhiều tầng, hàng ngang theo địa hạt và hàng dọc giữa các quốc gia và Liên hiệp.

Sự phân định quyền hạn giữa các nước và các bộ phận chung dựa trên hai nguyên tắc cơ bản: bổ trợ (*subsidiarity*) và tương xứng (*proportionality*). Bổ trợ có nghĩa là việc gì có thể giải quyết ở cấp thấp thì không thuộc quyền hạn của cấp trên. Nguyên tắc này giới hạn thẩm quyền của các bộ phận chung vào những lĩnh vực vượt quá khả năng giải quyết tối ưu của các quốc gia. Tương xứng có nghĩa là các bộ phận của Liên hiệp chỉ hành động trong chừng mực cần thiết để đạt các mục đích chung, và các biện pháp đề ra không được quá nặng nề so với mục đích của chúng. Hai nguyên tắc này giới hạn quyền lực của các bộ phận chung để bảo vệ chủ quyền quốc gia, nhưng vấn đề là ở chỗ định nghĩa, và ai định nghĩa, lĩnh vực nào vượt quá khả năng giải quyết của một nước và thế nào là chừng mực cần thiết. Trong thực tế, nhất là với hiện tượng toàn cầu hoá, hầu như mọi vấn đề quan trọng nhất đều thành lĩnh vực thẩm quyền của Liên hiệp, dần dà bao gồm cả những vấn đề nhỏ bé nhất, miễn là liên quan đến các hoạt động kinh tế.

Tầm quan trọng của Liên hiệp so với các nước thành viên có thể đo lường qua vài con số: trong khi tổng số các đạo luật ban hành hàng năm trong mỗi nước không thay đổi mấy từ những năm 1960, tổng số các chỉ thị (*directives*), điều lệ (*regulations*) và quyết định của Liên hiệp thông qua mỗi năm tăng vọt từ 36 năm 1961 đến 800 năm 1986. Luật liên hiệp (*Community law*) đương nhiên có hiệu lực trong các nước thành viên và với đà phát triển tiếp tục tăng nhanh này, so với luật quốc gia thì càng ngày càng có sức nặng hơn. Năm 1996, có tới 409 ủy ban chỉ lo về việc quản lý và giám sát sự thực thi các quyết định của Hội đồng liên hiệp trong các nước thành viên. Trong một số lĩnh vực, các nhà nước hầu như chỉ còn việc truyền đạt đến các cơ quan nội địa những quyết định đã thông qua tại Bruxelles, và quản lý sự thi hành. Sự mở rộng của Liên hiệp đương nhiên đi kèm với sự bành trướng phi mã của guồng máy hành chính và các văn kiện.

Quyền lực của Liên hiệp châu Âu giới hạn quyền tự chủ của các nước thành viên đã đành, ngay cả các nước đứng ngoài cũng bị ảnh hưởng. Thụy Sĩ, tuy không là thành viên và chưa biết bao giờ mới thuyết phục được dân mình đồng ý xin gia nhập, nhưng vì mối quan hệ thương mại chặt chẽ, bắt buộc phải thương thuyết các hiệp ước song phương và do đó phải điều chỉnh nhiều biện pháp, chính sách theo các đòi hỏi của Liên hiệp.

Trong những lĩnh vực thuộc thẩm quyền của Liên hiệp, luật lệ Thụy Sĩ phải được sửa đổi để phù hợp với các chuẩn Âu châu (*euro-compatible*). Đối với các nước muốn xin gia nhập, Liên hiệp đề ra một số điều kiện, gọi là tiêu chuẩn Copenhagen vì được thông qua tháng 6.1993 tại hội nghị thượng đỉnh ở thành phố này. Thứ nhất, tiêu chuẩn chính trị: phải có các thể chế ổn định bảo đảm dân chủ, pháp trị, nhân quyền và tôn trọng quyền lợi các thiểu số. Thứ nhì, tiêu chuẩn kinh tế: phải có một nền kinh tế thị trường hoạt động tốt. Thứ ba, tiêu chuẩn hội tụ: phải tán thành mọi mục đích kinh tế, chính trị và tiền tệ của Liên hiệp và nhất là phải đưa vào luật quốc gia toàn bộ khung pháp chế của Liên hiệp, gọi là *Community acquis*, tức là tất cả những luật lệ, quyết định, và hiệp ước quốc tế ký kết ở mức Liên hiệp và giữa các nước thành viên, cả thảy là hơn 80,000 trang văn kiện pháp lý. Hơn nữa, cả ba tiêu chuẩn đều hoàn toàn bắt buộc, không có gì có thể thương thuyết cả, và là điều kiện tiên quyết phải hội đủ *trước* khi gia nhập Liên hiệp châu Âu.

Như thế, quyền tự chủ của một quốc gia còn là bao nhiêu khi gần như tất cả mọi vấn đề, lớn nhỏ, đều được quy định chi tiết, phải thế này, không được thế kia, dưới sự giám sát chăm chú của các thể chế đa phương hay siêu quốc gia. Ngay cả các nước độc lập với tổ chức vì còn đứng ngoài, nếu muốn gia nhập hay giữ mối bang giao, cũng đều phải chịu những bó buộc ấy. Thật ra, nói cho cùng, một khi đã tự nguyện muốn tham gia vào một hệ thống như WTO hay Liên hiệp châu Âu để hưởng những quyền lợi dành cho thành viên, thì chấp nhận những điều kiện khắt khe ấy cũng chỉ là luật chơi, có chơi có chịu là chuyện bình thường. Nhưng cái không bình thường lắm, trước mắt người thường dân, là một số hình thức giới hạn quyền tự chủ của nhà nước trong những hoàn cảnh khác, oái ăm hơn, như các điều kiện đặt ra bởi các tổ chức tài chính như IMF và Ngân hàng Thế giới, và các can thiệp đa phương hoặc đơn phương vào nội bộ của một nước.

Hệ điều kiện, từ áp lực kinh tế sang ảnh hưởng chính trị

Hệ điều kiện (*conditionality*) là chiến lược cơ bản của một số tổ chức, nhất là IMF và Ngân hàng Thế giới, nhằm ép một quốc gia thay đổi chính sách, tuân theo một số điều kiện để được giúp đỡ tài chính. Về hình thức, hệ điều kiện là một sự thoả thuận qua đó một chính quyền cam kết sẽ áp dụng một số biện pháp quy định để được viện trợ. Trong các thoả thuận cho vay vốn (*credit arrangements*) của IMF chẳng hạn, có ba loại điều kiện: thứ nhất, các điều kiện tiên quyết, phải hội đủ, trước khi thoả thuận được ký. Thứ nhì, các tiêu chuẩn thi hành (*performance criteria*) để xét xem chính quyền nhận vốn có chấp hành nghiêm chỉnh mới được tiếp tục vay. Thứ ba là một số điều kiện phụ, ghi trong thoả thuận, nhưng ít có tính cách ràng buộc hơn. Hệ điều kiện thể hiện rõ ràng nhất sự can thiệp của các tổ chức quốc tế vào chính sách nội bộ của một nước, là thí dụ "xâm phạm chủ quyền quốc gia" hiển nhiên nhất đối với công chúng, và do đó cũng là điều oán trách nhất của nhiều người đối với IMF và Ngân hàng Thế giới, hai tổ chức Bretton Woods.

Khái niệm hệ điều kiện tuy đi liền với các tổ chức Bretton Woods nhưng đã có từ trước, ít ra là khi Hiệp hội các quốc gia (*League of Nations*), tiền thân của Liên Hợp Quốc, ấn định một số điều kiện trong các chương trình cứu trợ Hungary và Áo năm 1922 và 1923, sau sự tan rã của Vương quốc Áo-Hung dưới triều đại Habsburg. Hai chương trình này lúc ấy đã đặt ra những chuẩn mực không khác gì các tiêu chuẩn hiện nay và cũng đã bị trách cứ một cách gay gắt là quá áp đặt và vi phạm chủ quyền quốc gia y như các chương trình của IMF và Ngân hàng Thế giới ngày nay. Do đó, những người sáng lập ra hệ thống Bretton Woods, trong đó có John Maynard Keynes, cũng muốn thiết lập một hình thức tài trợ có tính cách tự động hơn, ít lệ thuộc vào các điều kiện hơn. Tuy thế Keynes cũng phải chấp nhận nguyên tắc hệ điều kiện, mà ông gọi đùa là sự chăm lo ưu ái nhưng kẻ cả ("*being grand-motherly*"). Có thể nói sự "chăm lo" này càng ngày càng ít ưu ái và càng nhiều kẻ cả, với sự phát triển của hệ điều kiện ra ngoài lĩnh vực thuần kinh tế để bao gồm cả những đòi hỏi chính trị.

Tại Ngân hàng Thế giới, hệ điều kiện xuất hiện vào những năm cuối nhiệm kỳ của chủ tịch Robert Mc Namara, đánh dấu một hướng mới. Khác với các hợp đồng vay vốn cho dự án (*project lending*) áp dụng cho tới lúc ấy, những hợp đồng vay vốn để điều chỉnh cơ cấu (*structural adjustment loan*) nhằm thúc đẩy cải tổ một hay nhiều khu vực kinh tế, thậm chí cả nền kinh tế quốc gia. Các chương trình cho vay vốn (*program lending*) của IMF cũng kèm theo các điều kiện nhằm mục đích tương tự. Cuối thập niên 1980, có hơn 70 nước thế giới thứ ba phải thi hành các chương trình cải tổ của IMF và Ngân hàng quốc tế, thường có những đòi hỏi sau đây:

- giảm hẳn chi phí nhà nước, trên nguyên tắc để kiềm chế lạm phát và giảm vay nợ, nhưng hậu quả thực tế là cắt các ngân sách giáo dục, y tế và phúc lợi xã hội

- giảm biên chế nên tăng thất nghiệp,

- mở cửa thị trường cho hàng hoá và đầu tư nước ngoài, để bắt các ngành sản xuất nội địa phải cải tổ, hữu hiệu

hơn, dưới sức ép của cạnh tranh,

- tư nhân hoá các xí nghiệp quốc doanh, phi quy chế hoá (*deregulation*) để điều tiết hoạt động kinh tế qua cơ cấu thị trường thay vì qua sự can thiệp của nhà nước,

- phá giá đồng tiền để tăng lợi thế cạnh tranh cho hàng xuất khẩu,

- giảm lương và bãi bỏ hoặc hạn chế các cơ cấu bảo vệ người lao động (các điều khoản cấm sa thải hay ấn định mức lương tối thiểu) bị coi là cản trở sự giao lưu của tư bản nội địa và nước ngoài.

Những đòi hỏi này đương nhiên khó hợp lòng dân, nhất là khi làm đời sống khó khăn hơn nữa cho nhiều thành phần dân chúng. Trong các nước áp dụng triệt để các biện pháp này, thường bị gọi mỉa mai là "cháu ngoan chú IMF" (*les bons élèves du FMI*), xuất khẩu có tăng, đầu tư nước ngoài có tăng, cán cân thu chi và trao đổi có thể được ổn định, lạm phát giảm, nhưng cái giá về mặt xã hội rất cao, với sự nghèo đói của rất nhiều người. Về mặt chính trị, chính quyền mất uy tín trước người dân khi tỏ ra bất lực trước các đòi hỏi từ bên ngoài, phải phục tùng để được chi viện. Vị thuốc đắng của các tổ chức Bretton Woods, chưa biết về lâu dài sẽ giã tạt được bao nhiêu nhưng trước mắt đã làm cho rất nhiều bệnh nhân ngã gục.

Cũng vì thế và để tô lại hình ảnh của mình trong công luận, IMF và Ngân hàng Thế giới cũng đã xem xét lại, đánh giá hiệu quả của hệ điều kiện cho tới nay. Và sau khi công nhận là hình thức ép buộc qua điều kiện cũng chỉ có hiệu quả tương đối, cả hai tổ chức đã chuyển sang một cách nhìn mới với một số khái niệm mới. Ngân hàng Thế giới đặt trọng tâm vào việc khuyến khích các nước quản lý tốt hơn, và dựa vào khái niệm quản trị tốt (*good governance*) để đánh giá thành quả và quyết định tiếp tục viện trợ hay không. IMF, ngoài khái niệm quản trị tốt, còn đưa ra khái niệm "tự quản tự giác" (*ownership*) trong việc thi hành các chương trình ký kết với tổ chức: các chính quyền không còn là chủ thể của các chỉ đạo từ trên ban xuống mà là chủ thể tích cực thực hiện những biện pháp cần thiết trong lợi ích của mình. Nhìn như thế, các chính quyền quốc gia là đối tác (*partner*), trông đường hoàng hơn là ở vị trí kẻ mang ơn nên phải quy phục, và mấy chữ "tự quản tự giác" cũng dễ nghe hơn vì gần gũi với tự chủ và chủ quyền, và IMF có vẻ bớt kẻ cả để trở lại một hình ảnh ưu ái hơn.

Đây không phải chỉ là thay đổi về ngôn từ mà cũng đánh dấu một sự chuyển hướng nhất định của các tổ chức Bretton Woods sau khi rút ra bài học về thái độ kiêu căng của mình. Nhất là khi sự khủng hoảng kinh tế vẫn kéo dài trong nhiều nước áp dụng các chương trình điều chỉnh cơ cấu chứng minh sự thất bại của các phương án do các nhà kinh tế của IMF đề ra. Tuy nhiên, bản chất của vấn đề vẫn thế, hệ điều kiện vẫn là yếu tố then chốt trong quan hệ giữa các tổ chức và những nước cần đến sự chi viện. Các nước cầu cứu đến IMF và Ngân hàng Thế giới vẫn ở vào thế phải tuân theo các chỉ đạo và chịu sự giám sát của hai tổ chức. Sự can thiệp có thể bớt thô bạo, cách dùng chữ tôn trọng đối tác hơn, IMF và Ngân hàng Thế giới quan tâm hơn đến phản ứng của công luận, và đây là tiên bộ. Song quyền quyết định vẫn ở phía người giữ túi tiền, ban phát hay không là tùy theo những điều kiện do chính anh ta đưa ra.

Đáng nói nhất là khi lồng thêm vào khái niệm quản trị tốt, hệ điều kiện đã chính thức phát triển ra ngoài lĩnh vực kinh tế để mang tính chất chính trị. Thật ra, khuynh hướng này đã có ngay từ đầu, vì kinh tế và chính trị có bao giờ đi xa nhau, nhưng cho tới gần đây yếu tố chính trị tương đối gián tiếp và hàm ẩn hơn. Có thể nói sau khi hệ thống xã hội chủ nghĩa ở Đông Âu sụp đổ, chỉ còn mô hình kinh tế tư bản và chủ nghĩa tân tự do trên đà trở thành tư duy độc nhất, thì các tổ chức xây dựng trên triết lý tự do tư bản không còn ngần ngại đưa các nguyên lý chính trị vào các hoạt động tư vấn và chi viện của mình. Trong rất nhiều thí dụ, xin chỉ kể đến vài trường hợp sau đây.

Ở buổi họp thường niên năm 1996, chủ tịch Ngân hàng Thế giới và giám đốc IMF cùng tuyên bố sẽ cứng rắn hơn nữa trước tệ nạn tham nhũng trong các nước nghèo. IMF ngưng cho Kenya vay vì chính quyền nước này không chịu lập một cơ quan chống tham nhũng và đã sa thải một cán bộ cao cấp tích cực tố cáo những chuyện bê bối của nhà nước. Trong hợp đồng cho vay ký với Indonesia tháng 1.1998, IMF không những quy định các mục tiêu kinh tế mà còn ghi rõ chính quyền nước này phải chấm dứt tài trợ và ưu đãi các xí nghiệp thuộc về gia đình của tổng thống Suharto.

Bản báo cáo hàng năm của Ngân hàng Thế giới về sự phát triển trên thế giới, *World Development Report* cho năm 1997 có chủ đề là nhà nước, và mang tựa đề phụ là *The State in a Changing World*. Báo cáo này phân tích tình hình trong các nước châu Phi (là khách hàng chính của Ngân hàng Thế giới), nói rõ những gì cần làm để chinh đốn các nhà nước, bảo đảm pháp trị, chấm dứt lộng quyền, và quả trách các nhà nước tiêu pha bừa bãi,

không quan tâm đến thành phần này, thiếu số kia, v.v.

Ngân hàng châu Âu cho Phục hồi và Phát triển (*European Bank for Reconstruction and Development - EBRD*), thành lập để giúp các nước Đông Âu chuyển sang cơ chế thị trường, là tổ chức đi xa nhất trong việc gắn liền các đòi hỏi chính trị với điều kiện kinh tế. Đoạn mở đầu của Hiệp ước thành lập EBRD khẳng định các bên tham gia sẽ “tuân thủ các nguyên tắc cơ bản của dân chủ đa đảng, pháp trị, tôn trọng nhân quyền và kinh tế thị trường”. EBRD nghiêm khắc đến mức Thụy Sĩ, một nước rất ư là tự bản, cũng phải đề nghị nên áp dụng uyển chuyển hơn các quy tắc đầu tư để cho phép các nước Đông Âu có thêm thì giờ vượt qua các cú sốc về văn hoá và kinh tế hãy còn đè nặng lên dân chúng sau sự sụp đổ của chế độ trước. Và Yougoslavia cũng chỉ mới được vào danh sách các nước có thể được nhận đầu tư của EBRD vào tháng 4.2001, sau khi đã đổi chính quyền cuối năm trước.

Bài trừ tham nhũng, chính đốn thể chế, pháp trị. Với những đề tài này chúng ta đã ra khỏi lĩnh vực thuần kinh tế để bàn tới các chuẩn vừa kinh tế vừa chính trị. Và nhắc đến một hình thức giới hạn quyền tự chủ khác, qua một số hoạt động của tổ chức OECD.

OECD và các chiến dịch trong sạch hoá hoạt động kinh tế

Trong khi WTO, tuy là cái đích tấn công của các phong trào chống toàn cầu hoá và chủ nghĩa tự do kinh tế, đang dần dà thành một tổ chức toàn thế giới, quy tụ các nước có chế độ kinh tế chính trị khác nhau, OECD vẫn chỉ có 30 nước thành viên cùng chia sẻ tôn chỉ của tổ chức: kinh tế thị trường mở rộng, dân chủ đa nguyên, và tôn trọng nhân quyền. Mọi hoạt động của OECD đều nhằm củng cố hệ thống kinh tế thị trường quốc tế và quảng bá các giá trị cơ bản của chủ nghĩa tự do kinh tế. Do đó ngoài những lĩnh vực “kỹ thuật” như nông nghiệp, kỹ nghệ, xã hội, khoa học, v.v., OECD còn có những hoạt động mang tính chất chuẩn mực hoá như cạnh tranh và cải tổ cơ chế, quản trị quốc gia, bài trừ tham nhũng, chống rửa tiền (*money laundering*), và ngăn chặn sự cạnh tranh bất chính về thuế.

Hiện tượng tham nhũng là một vấn đề được bàn cãi đã rất lâu và đụng chạm đến nhiều khía cạnh phức tạp - tâm lý, thể diện quốc gia, chủ quyền nội bộ - , nên mãi đến năm 1997 các nước thành viên OECD mới thông qua một Công ước cấm hối lộ các nhà chức trách trong các giao dịch kinh tế quốc tế, gọi tắt là Công ước chống tham nhũng (*Anti-Bribery Convention*). Trong khuôn khổ Công ước này, OECD hàng năm báo cáo về các biện pháp, luật lệ chống tham nhũng của các nước tham gia (30 nước thành viên và Argentina, Brazil, Bulgaria và Chile), lập cơ sở dữ liệu và một trung tâm thông tin điện tử (*OECD Anti-Corruption Ring Online - AnCoR Web*) để giúp các chính quyền, các công ty và công chúng có thể tham khảo tất cả các tài liệu liên quan. OECD cũng thành lập cho mỗi vùng một mạng lưới chống tham nhũng tại Đông Nam Âu châu, Á châu và Thái Bình Dương, v.v. Tất cả những hoạt động này gây sức ép lên các chính quyền, bắt phải tuân theo các chuẩn quốc tế đã được quy định.

Cũng cho mục đích trong sạch hoá ấy, OECD tích cực chống rửa tiền, lập ra một nhóm nghiên cứu các luật lệ và thủ tục áp dụng cho các giao dịch tài chính trong các nước sống nhiều về ngành ngân hàng và chuyên đón nhận các luồng vốn từ nước khác đến tìm nơi ẩn náu để trốn thuế hay để che dấu nguồn gốc bất chính. Nhóm *Financial Action Task Force on Money Laundering*, gọi tắt là *FATF* mỗi năm công bố một danh sách các nước bất hợp tác trong việc chống rửa tiền (*non-cooperative countries and territories - NCCT*), và yêu cầu các nước thành viên OECD "chỉ thị cho các cơ sở tài chính của mình đặc biệt cảnh giác trong các giao dịch và quan hệ kinh tế với những công ty và cơ sở tài chính của các nước này". Đây là một hình thức vạch mặt chỉ tên, bêu xấu ("*name and shame*"), gần như kêu gọi tẩy chay, hết sức hiệu nghiệm để ép các nước bị quy vào danh sách "cứng đầu" phải sửa đổi luật lệ, cơ cấu để lấy lại thanh danh. Nhóm FATF xem xét từng trường hợp, khen thưởng nước nào đã sửa sai bằng cách tuyên bố rút tên họ ra khỏi danh sách NCCT, nhắc nhở và khuyến khích nước nào chưa cải tổ đủ để ra khỏi danh sách NCCT nhưng tỏ ra có thiện chí, và đối với nước nào ngoan cố thì đề nghị một số biện pháp theo dõi và hạn chế giao dịch. Báo cáo này của FATF được chờ đợi, bàn tán rất nhiều mỗi năm, và các phản ứng hủ vía mừng rỡ của các nước "thoát nạn" hay tức giận phản đối của các nước bị nêu tên cho thấy tác dụng rõ rệt của nó. Tuy FATF chỉ là một nhóm tự nguyện và các quyết định không có giá trị ràng buộc pháp lý nhưng 40 "khuyến nghị" (*recommendations*) của nhóm có hiệu lực chuẩn quốc tế trong việc ngăn chặn các giao dịch rửa tiền.

Với mục đích và biện pháp tương tự, OECD cũng tìm cách ép các nước phải hợp tác để giải quyết tình trạng cạnh tranh về thuế qua những chế độ ưu tiên nhằm thu hút đầu tư nhưng gây tổn hại cho nước khác, thường gọi là "thiên đàng thuế" (*tax haven*). Tháng 5.1998, OECD ra một bản báo cáo về hiện tượng này, đề nghị 19 điều

khuyến dụ và một số nguyên tắc chỉ đạo (*Guidelines for dealing with harmful preferential regimes*) nhằm thuyết phục các nước thành viên và cả không thành viên tránh áp dụng những biện pháp gây tổn hại này. Tháng 6.2000, OECD công bố một danh sách 35 nước bị coi là thiên đàng thuế theo các tiêu chuẩn đã ấn định và tổ chức một buổi họp với 30 nước thành viên và 30 nước khác để tìm cách giải quyết một cách phối hợp. Đầu tháng 7.2001, OECD thông qua một bản báo cáo sau khi đi đến một giải pháp dung hoà với các nước bị cho vào "sổ đen" năm ngoài: các thiên đàng thuế sẽ không bị áp dụng các biện pháp trừng phạt kinh tế nếu đồng ý hợp tác và cung cấp thông tin khi các cơ quan điều tra của nước khác yêu cầu. Nói cách khác, các nước này chỉ cứu được chính sách thuế của mình, và quyền tự chủ trong chừng mực này, với điều kiện là trong suốt hơn và sẵn sàng hợp tác.

Trong các hoạt động chuẩn mực, đạo đức hoá này, OECD cũng được sự hỗ trợ của nhiều tổ chức và cơ quan quốc tế khác như IMF, Liên Hợp Quốc, Liên hiệp châu Âu, Interpol, Ủy ban *Basel Committee* của tổ chức BIS (*Bank for International Settlements*), quản lý các giao dịch giữa các ngân hàng trung ương quốc gia, v.v. Không kể đến một vài nước như Mỹ, cũng rất tích cực, tiếp tục truyền thống sen đầm quốc tế của mình xưa nay.

Vai trò sen đầm quốc tế của Mỹ

Ngoài việc tham gia tích cực vào tất cả các hoạt động trong mọi tổ chức quốc tế để bảo vệ quan điểm và quyền lợi của mình, nước Mỹ cũng không ngần ngại đơn phương kiểm soát, phân tích, vận động, răn đe, nói chung là can thiệp vào bất cứ lĩnh vực gì cảm thấy mình có quyền và có lợi ở đấy. Với những phương tiện khổng lồ của một cường quốc, Mỹ tự thành lập cho mình một mạng lưới riêng để theo dõi và thúc đẩy việc thực thi các chuẩn quốc tế song song với những bộ phận quốc tế chính thức có nhiệm vụ quản lý chúng. Mỹ làm như thế dĩ nhiên không phải vì tinh thần quốc tế hay lý tưởng đạo đức gì mà để giữ vững vị trí ưu thế của mình. Ở đây chỉ xin đơn cử vài thí dụ.

Ngoài vai trò then chốt trong các đàm phán gia nhập WTO của các nước như Nga và Trung Quốc, Mỹ còn thiết lập cả một cơ cấu để sau này tự mình kiểm soát các thành viên mới này có thi hành nghiêm chỉnh hay không luật lệ WTO và các giao ước. Đây không chỉ để trấn an dư luận trong nước và thuyết phục quốc hội Mỹ thông qua các hiệp ước song phương với Trung Quốc hay Việt Nam, mà còn là một chiến lược chung của chính quyền Mỹ: kiểm soát và buộc các nước đối tác phải thi hành những gì đã ký kết và thoả thuận. Nhiệm vụ kiểm tra này được giao cho 4 cơ quan: Bộ Thương mại, Bộ Nông nghiệp, Bộ Ngoại giao và Văn phòng của Đại diện Ngoại thương Mỹ (*United States Trade Representative - USTR*). Chẳng hạn Bộ thương mại có nhiệm vụ theo dõi xem các nước khác, đặc biệt là Nhật và Liên hiệp châu Âu, có chấp hành các điều lệ của WTO, và các nước xin gia nhập WTO, nhất là Trung Quốc và Nga, sẽ có thực thi hay không các giao ước. Vụ ngoại thương thuộc Bộ thương mại cũng lập ra đủ loại cơ quan để thực hiện chức năng này: các trung tâm *Trade compliance Center*, *Market access compliance (Mac)*, *China Gateway*, v.v., đều là nơi thông tin cho các doanh nghiệp Mỹ về các luật lệ, chuẩn quốc gia và quốc tế, và đều có một hộp thư điện tử (*complaint hotline*) khuyến khích doanh nhân Mỹ than phiền, tố cáo những vi phạm của nước khác để chính quyền Mỹ áp dụng biện pháp trả đũa hay đưa ra kiện trước WTO. Mỗi cơ quan được phân công nhiệm vụ theo dõi trong lĩnh vực thẩm quyền của mình. Chẳng hạn Văn phòng USTR, trong báo cáo hàng năm ra tháng 4 năm nay, chỉ trích 10 nước còn trì trệ trong việc cải tổ hệ thống viễn thông, trái với những hiệp ước đã ký, và cho riêng hai nước Mexico và Colombia một thời hạn nhất định để chấp hành nếu không muốn bị lôi ra kiện trước WTO.

Trước sự phát triển của các luồng thương mại đầu tư và các hiệp ước quốc tế, tổng thống Clinton tháng 4.2000 đã đề nghị tăng thêm 22 triệu đô-la cho ngân sách các hoạt động kiểm tra và bảo vệ quyền lợi của doanh nhân Mỹ này.

Về chống tham nhũng, Mỹ không những theo dõi xem các nước kia có thực thi những điều khoản của Công ước hay không mà còn kiểm soát cả các hoạt động của chính các tổ chức quốc tế trên phương diện này! Quốc hội Mỹ đã thông qua đạo luật IAFCA (*International Anti-Bribery and Fair Competition Act*) để giao cho Bộ thương mại nhiệm vụ này. Mỗi năm, bộ báo cáo lên quốc hội kết quả của sự kiểm tra chi tiết đối với từng nước và một số tổ chức quốc tế quan trọng như IMF, WTO hay Liên Hợp Quốc, và cả những tổ chức nhỏ như Intelsat, chỉ lo về vệ tinh.

Mỹ cũng khuyến khích khu vực tư nhân tham gia vào "công tác" kiểm soát này, trong đủ mọi lĩnh vực. Những tổ chức tư nhân như *Transparency International*, *American Bar Association*, tham gia chống tham nhũng. *Business Software Alliance (BSA)*, quy tụ các nhà sản xuất máy tính và phần mềm, tiếp tay với các chính quyền để chống lại việc sao chép lậu phần mềm, góp phần thực thi các điều khoản của hiệp ước TRIPs và các hiệp

ước WIPO bảo vệ quyền sở hữu tri thức.

Nói tóm lại, các quốc gia phải tuân thủ rất nhiều chuẩn mực quốc tế, dưới sự giám sát không những của các nước khác trong khuôn khổ đa phương mà còn với áp lực đơn phương của vài cường quốc, nhất là Mỹ. Khi thấy Mỹ tích cực như thế, coi việc kiểm soát thi hành như việc riêng, thiết thân của mình, chúng ta cũng có thể đặt câu hỏi đầu là luật quốc tế và đâu là luật của cường quốc, hay nếu dùng chữ nặng nề hơn, vấn đề là chuẩn quốc tế hay chuẩn đế quốc?

Chuẩn quốc tế hay chuẩn đế quốc?

Không cần nhắc lại ở đây tại sao Mỹ mang tiếng là có truyền thống và tác phong đế quốc. Chỉ nêu lên một nhận xét nhỏ: cùng nói một thứ tiếng, nhưng người Anh coi chữ “*aggressive*” như lời chê, trong khi người Mỹ thấy đó là lời khen. Điểm ấy đủ cho thấy đây là cả một vấn đề nhân sinh quan, có thể giải thích được một số điều trong quan hệ giữa Mỹ và thế giới. Hay chính xác hơn, có thể nói đây là một phong thái riêng, kết quả không chỉ của sức mạnh kinh tế mà còn của nhiều nét đặc thù văn hoá. Ở đây, để tìm hiểu cách nhìn và hành động của Mỹ đối với luật lệ và chuẩn quốc tế, có thể nêu lên ba yếu tố: tính năng động, đầu óc phép tắc và sính kiện cáo (*legalistic attitude, esprit procédurier*) và ý chí bảo vệ quyền lực kinh tế, và ảnh hưởng chính trị và văn hoá.

Ai cũng biết, xã hội Mỹ xây dựng trên tính năng động và người Mỹ có óc tò tụng cao. Phản ứng tự nhiên của họ là tìm hiểu rõ quyền lợi của mình, bảo vệ triệt để nó và, vì quen đã làm gì thì làm tới cùng, nên không ngần ngại kiện cáo. Chính quyền thì đương nhiên muốn có mặt khắp nơi, cái gì cũng để mắt tới và lớn tiếng bảo vệ quyền lợi quốc gia và của công dân mình. Sự hăng hái này (*aggressive* theo nghĩa của Mỹ) vì thế dễ bị xem là hung hăng (*aggressive* theo cách hiểu của cả thế giới còn lại). Óc phép tắc thể hiện qua sự quan trọng của hiến pháp, đạo luật gì cũng có thể bị lôi ra để bàn cãi xem có kiện được là trái hiến pháp không. Cảnh sát trước khi bắt bớ ai cũng phải đọc to các quyền lợi công dân cho người ấy nghe để khỏi bị kiện sau này là giam cầm trái luật, trái phép. Cộng thêm ảnh hưởng của truyền thống Thanh giáo khiến xã hội Mỹ hay gắn thêm kích thước đạo đức vào cả các hoạt động chính trị và kinh tế, không có gì khó hiểu khi Mỹ đặt nặng vấn đề tôn trọng chuẩn, kể cả các chuẩn có tính cách đạo đức như chống tham nhũng, và tự cho mình quyền và bổn phận kiểm tra sự thực thi các chuẩn ấy khi quyền lợi của mình bị đụng chạm. Ngược lại, cũng dễ hiểu khi thấy người Mỹ coi như phạm thượng, chứ không chỉ là xâm phạm chủ quyền, khi một đạo luật Mỹ, hợp hiến, phải sửa đổi dưới chi thị của một bộ phận đa hay siêu quốc gia.

Mặt khác, ngoài quyền lực kinh tế, Mỹ còn muốn củng cố ảnh hưởng chính trị và văn hoá của mình trên mọi nước khác. Thật ra cường quốc nào cũng muốn thế, nhưng Mỹ làm một cách có hệ thống và rõ rệt hơn. Trong lĩnh vực luật quốc tế, Mỹ khuyến khích các viện nghiên cứu, hiệp hội tư tham gia vào việc đào sâu, triển khai cơ sở lý thuyết của công pháp quốc tế. Đây là công việc khoa học lúc nào cũng cần thiết và lại càng không thể thiếu trong một thế giới toàn cầu hoá và tiến về kinh tế tri thức. Tuy nhiên, qua đó các nhà trí thức Mỹ cũng góp phần củng cố tư thế của một tư duy tạm gọi là triết lý tự do Tây phương (*Western liberalism*). Trong vô vàn các hiệp hội và cơ sở nghiên cứu ấy, không kể đến các nhóm thuộc các đại học nổi tiếng như Yale và Harvard, chỉ xin nhắc đến hội *American Society of International Law (ASIL)* và viện *International Law Institute (ILI)*, có mục tiêu chính thức là phổ biến đến tất cả các nước những hiểu biết và kinh nghiệm để góp phần phát triển hệ thống luật quốc tế. Viện ILI đã thành lập một trung tâm về luật thương mại quốc tế (*International Trade Law Center*) để giúp đỡ các nước thành lập các cơ cấu luật pháp và hành chính cần thiết để tuân thủ luật WTO, qua các chương trình đào tạo dành cho viên chức, doanh nhân và trí thức các nước.

Nếu không chỉ nhìn riêng Mỹ mà đặt vấn đề ở trên bình diện của triết lý tự do Tây phương nói chung, thì thông qua các tổ chức quốc tế, ảnh hưởng của tư duy này cũng không dừng ở mức độ thuyết phục bằng lý lẽ. Hai tổ chức Bretton Woods đều tìm cách tác động lên guồng máy cai trị các nước. Ngay từ đầu thập niên 1950, Ngân hàng Thế giới khuyến khích các chính quyền thành lập những bộ phận làm việc tương đối với các chuyên gia quốc tế và độc lập với bộ máy hành chính nội địa. Các chuyên gia bản xứ, thường được đào tạo tại Tây phương, chia sẻ triết lý và những quan điểm của thuyết tân tự do. Và nói chung trong các tổ chức quốc tế, đa số các vị trí lãnh đạo thường dành cho các nước phát triển, và đa số các viên chức cao cấp là người Âu châu và Bắc Mỹ. Dẫu biết rằng các quyết định là do các nước thành viên, tức các quốc gia, chứ không ở do tổ chức nhưng yếu tố con người cũng có một ảnh hưởng nhất định lên các bộ máy có trách nhiệm quản lý sự hình thành và áp dụng các chuẩn quốc tế.

Từ đó, ta có thể hiểu được tại sao Mỹ một mặt rất đòi hỏi các nước khác phải tuân theo luật lệ chung, một mặt không ngần ngại vi phạm chính những luật lệ ấy khi chúng đụng chạm quyền lợi của mình, dẫu nhất thời hay

cục bộ. Lý do là, với vị trí và ảnh hưởng như thế, Mỹ tự cho mình một tính ưu việt khác người, tự cho phép đứng trên luật khi cần đến. Ở điểm này, Mỹ chưa ra khỏi thế kỷ XVII, khi Thomas Hobbes, một trong những nhà lý luận đầu tiên về vấn đề chủ quyền, định nghĩa chủ quyền như đồng nghĩa với quyền lực trong tác phẩm *Leviathan* (1651). Theo Hobbes, vua làm ra luật nhưng luật không giới hạn quyền của vua. Mỹ có lẽ không dám nói thẳng mình là vua nhưng không ít nhà trí thức Mỹ đã phân tích và xây dựng cả một lý thuyết về chủ nghĩa biệt lệ của Mỹ (*exceptionalism*) để giải thích tại sao Mỹ có quyền chỉ làm theo ý mình và biến chủ nghĩa đơn phương (*unilateralism*) trong cả kinh tế lẫn chính trị và quân sự thành một thái độ chính đáng phù hợp với sứ mệnh lãnh đạo thế giới của Mỹ (*international leadership*).

Với Tổng thống George W. Bush, chủ nghĩa biệt lệ và đơn phương của Mỹ lên đến một mức cao hơn nữa : tháng 3.2001, bất chấp sự phản nộ của các đối tác như Liên hiệp châu Âu, ông Bush tuyên bố từ bỏ Công ước Kyoto, không đưa công ước này ra quốc hội Mỹ để phê chuẩn tuy ông Clinton đã ký, xoá bỏ những gì đã giao ước với nước khác sau 10 năm thương thuyết. Báo chí châu Âu mỉa mai nhận xét là ông Bush có tham vọng biến nước Mỹ thành một “*me-nation*” (theo khẩu hiệu “*moi d’abord*”), một nước chỉ quan tâm đến việc bảo vệ một cách chật hẹp những quyền lợi nhất thời của mình mà không cần biết gì đến thế giới chung quanh hay tương lai lâu dài của nhân loại. Đây cũng là cái nhìn ích kỷ, cục bộ và chật hẹp của ông Paul O’Neill, bộ trưởng tài chính Mỹ chỉ trích nặng nề các hoạt động của OECD (mà Mỹ tích cực ủng hộ thời Clinton) trong việc chống các thiên đàng thuế và các hoạt động rửa tiền, bất kể là các hiện tượng này đóng vai trò không nhỏ trong các vụ khủng hoảng tiền tệ trên thế giới. Và sau biến cố 11.9.2001, chủ nghĩa đơn phương trở thành quốc sách của Mỹ, nhân danh cuộc chiến tranh chống khủng bố, chính đáng hoá mọi biện pháp vi phạm luật quốc tế hay chủ quyền của nước khác.

Vấn đề chủ quyền trên thế giới sau biến cố 11.9.2001

Có thể nói cuộc tấn công tàn bạo ngày 11.9.2001 không chỉ làm sụp đổ hai toà nhà chọc trời cao nhất nhì thế giới, tượng trưng cho uy quyền và sự thống trị của Mỹ, mà còn làm lay chuyển cả nền tảng của công pháp quốc tế khi phản ứng của Mỹ là điếm nhiên vi phạm những quy định cơ bản nhất về bang giao quốc tế, chủ quyền quốc gia, luật nhân đạo và nhân quyền để thi hành một chính sách phòng ngừa (*preventive policy*) và chiến lược đánh phủ đầu (*pre-emptive strike strategy*).

Ngày 23.9.2001, chỉ mười ngày sau biến cố, tổng thống Bush ra lệnh cho Bộ tài chính Mỹ áp dụng mọi biện pháp cần thiết để điều tra, tại Mỹ cũng như ở bất cứ nước nào, những giao dịch tài chính của bất cứ ai có thể bị tình nghi có liên hệ với một nhóm khủng bố. Một trong những biện pháp này là chương trình theo dõi luồng tài chính của các nhóm khủng bố (*Terrorist Finance Tracking Program -TFTP*), thi hành trong vòng bí mật để nhận diện các tổ chức khủng bố và những người hoặc đoàn thể chi viện họ. Trong không khí khẩn trương và sôi sục căm thù, ngày 24.10.2001, quốc hội Mỹ thông qua đạo luật *USA Patriot Act* (tên gọi tắt của *Uniting and Strengthening of America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*), nhằm phát hiện và ngăn chặn những nguồn chi viện khủng bố. Ngoài các biện pháp xâm phạm các quyền tự do cá nhân cơ bản, cho phép các cơ quan an ninh vượt qua luật pháp hiện hành để tuỳ nghi bắt giữ, tra hỏi những người bị tình nghi, đạo luật Patriot Act cũng cho phép chính quyền Mỹ vượt qua các biên giới lãnh thổ để tuỳ nghi truy tố công dân các nước khác theo các quy định do chính mình đề ra.

Ở đây chỉ nêu lên vài thí dụ. Đạo luật Patriot Act ban cho các toà án Mỹ quyền truy tố xét xử công dân các nước khác về những hành vi ngay trong nước của họ, cho phép cơ quan tình báo Mỹ FBI cài đặt chương trình *Carnivore* ở các công ty cung cấp dịch vụ Internet để theo dõi mọi thư từ trao đổi trên mạng và chép giữ lại tổng tích của những người bị coi là khả nghi, nói rộng định nghĩa để bao gồm dưới quyền giám sát của chính quyền Mỹ “*bất cứ máy tính nào ở ngoài nước Mỹ được dùng một cách bất lợi cho thương mại của nước Mỹ*”. Do cấu trúc của Internet và vì đại đa số các giao dịch điện tử đều đi qua nước Mỹ, Mỹ đương nhiên nói rộng ra khắp thế giới địa hạt chủ quyền của mình, bất kể chủ quyền của các nước khác trên Internet.

Một điều lệ khác của Patriot Act nói rộng quyền xét xử của Mỹ ra các hành vi tham nhũng của viên chức nước ngoài, với một diện đối tượng mới gọi là những “người dễ dính líu chính trị” (*politically exposed persons – PEPs*). Patriot Act cộng thêm bốn tội phạm vào danh sách hơn 200 “hành vi phi pháp định rõ” (*specified unlawful activities*): mua chuộc công chức, lạm dụng và biến thủ công quỹ, tổng tiền và ăn cắp. Tất cả những tội phạm trên đều thuộc vào quyền xét xử của Mỹ, dẫu xảy ra bất cứ ở đâu, nếu chỉ một phần thôi của số tiền liên can được chuyển dịch qua đất Mỹ. Ai có thể bị coi là PEP? Theo định nghĩa trong điều lệ 312 của Patriot Act, mọi công dân nước ngoài thuộc các diện sau đây: viên chức cao cấp, tại chức hay đã về hưu, của các ngành lập pháp, tư pháp hay hành pháp, nhân viên các cơ quan hành chính hay quân đội, chính khách, nhân viên các

cơ sở quốc doanh (ngân hàng, công ty, v.v.) và tất cả những thân nhân, bạn bè, đồng nghiệp và bất cứ ai có quan hệ với tất cả những người kể trên! Nói cách khác, Mỹ tự cho mình quyền truy tố bất cứ ai, công dân bất cứ nước nào, vì những hành vi bị coi như phạm pháp tại Mỹ nhưng có thể hoàn toàn hợp pháp ở nước khác, và xảy ra ở nước khác, trong khuôn khổ quan hệ kinh tế bình thường. Như thế, Mỹ áp đặt lên các nước khác những quan điểm và tiêu chuẩn riêng của mình về "đạo đức kinh tế", bất chấp luật pháp, chuẩn mực, truyền thống và cả chủ quyền của nước khác.

Một bản tin trên báo *New York Times* ngày 23.6.2006 gây chấn động tại châu Âu, đặc biệt ở Thụy Sĩ, nước sống nhiều nhờ ngân hàng và bí mật ngân hàng. Theo tin này, bộ tài chính Mỹ, trong khuôn khổ chương trình TFTP, đã ép chi nhánh tại Mỹ của công ty SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications*) phải cho họ truy nhập những dữ liệu mật liên quan đến các dịch vụ ngân hàng để truy tầm khủng bố. Công ty SWIFT có trụ sở tại Bruxelles và cung cấp các dịch vụ truyền tin và giao diện cho hơn 7800 ngân hàng trên khắp thế giới, trong đó có những ngân hàng trung ương các nước. Mỗi ngày, công ty chuyển giao các dữ liệu liên quan đến các giao dịch tài chính trị giá 4800 tỷ euros. Trong lĩnh vực ngân hàng, bảo vệ sự bí mật của mọi giao dịch là một đòi hỏi tiên quyết và điều kiện cơ bản để các doanh nhân có thể yên tâm làm ăn. Việc một người ngoài có thể tùy nghi soi mói, sao chép các dữ liệu riêng tư này bị coi như vi phạm nghiêm trọng một nguyên tắc cơ bản của các giới tài chính. Trước sự phản đối của công luận, các nước liên can phải lên tiếng. Một uỷ ban Quốc hội Bỉ kết luận là công ty SWIFT như thế đã vi phạm các luật Bỉ và Âu châu về tính bảo mật. Điều trần trước Quốc hội, Hội đồng Liên bang, cơ quan hành chính tối cao của Thụy Sĩ, công nhận là công ty SWIFT đã phải đồng ý cho phép truy nhập các cơ sở dữ liệu vì sức ép của luật lệ và chính quyền Mỹ. Nhưng vì "nguyên tắc lãnh thổ của công pháp quốc tế, quy chế bảo vệ bí mật ngân hàng của Thụy Sĩ chỉ áp dụng trên lãnh thổ quốc gia. Thụy Sĩ do đó không thể ngăn cản chính quyền nước khác truy nhập ở nơi khác những dữ liệu được bảo vệ ở đây." Nói cách khác, vì tôn trọng công pháp quốc tế và chủ quyền người khác, Thụy Sĩ đành chịu để người khác xâm phạm chủ quyền của mình!

Mỹ không chỉ "lấn sân" các nước mà còn "trung dụng" các hoạt động chính đáng của một số tổ chức quốc tế để phục vụ cho cuộc chiến tranh toàn diện chống khủng bố của mình. Vì mục tiêu chống tham nhũng và rửa tiền, nhóm FATF đương nhiên trở thành đồng minh đắc lực của Mỹ. Chỉ hơn một tháng sau biến cố 11.9, FATF đã thông qua ngày 30.10.2001 Tám điều khuyến cáo đặc biệt (*Eight Special Recommendations*) về những việc phải làm để ngăn chặn các nguồn chi viện khủng bố. Đầu tháng 2.2002, FATF triệu tập một buổi họp tại Hồng Kông với sự tham dự của 60 nước và 9 tổ chức quốc tế, trong đó có Interpol, Quỹ tiền tệ quốc tế và Ngân hàng Thế giới, phát động một chiến dịch tự kiểm điểm và cho các nước thời hạn là 3 tháng để trả lời. Tháng 6. 2002, FATF bắt đầu xem xét để lập danh sách các nước chưa chấp hành Tám điều răn đặc biệt này, giống như danh sách NCCT các nước bất hợp tác đã nêu ở trên (trang 15-16). Cuối năm 2004, một điều răn thứ chín được thông qua, và trong buổi họp tháng 10.2005, FATF cũng khởi động một dự án quy mô nghiên cứu các quan hệ hữu cơ giữa tham nhũng, rửa tiền và các nguồn chi viện khủng bố.

Song biểu hiện rõ ràng nhất, huých tẹt nhất, của chính sách đơn phương là bản báo cáo 31 trang về chiến lược quốc phòng (*National Security Strategy – NSS*) do Tổng thống Bush trình lên Quốc hội Mỹ tháng 10.2002. Tài liệu này được coi như bản tuyên ngôn về "luận thuyết Bush" (*Bush doctrine*), gồm ba điểm cơ bản: Một, Mỹ có quyền đánh phủ đầu những tổ chức khủng bố và những quốc gia có vũ khí tiêu diệt hàng loạt (*weapons of mass destruction - WMD*). Hai, không nước nào hoặc liên minh quốc gia nào được phép thách thức sự thống trị quân sự của Mỹ. Ba, để phòng ngừa vũ khí nguyên tử, biện pháp song phương hữu hiệu hơn các tổ chức và hiệp ước quốc tế. Nói tóm lại, luận thuyết Bush tuyên bố từ nay Mỹ sẽ không còn bị ràng buộc bởi những chuẩn mực và quy tắc truyền thống của cộng đồng quốc tế. Đi xa hơn nữa, Mỹ tấn công thẳng vào nền tảng của công pháp quốc tế và chế ra khái niệm "chủ quyền có điều kiện" (*conditional sovereignty*). Các nước có vũ khí WMD đương nhiên sẽ bị Mỹ tịch thu chủ quyền và đánh phủ đầu để chặn đứng mọi âm mưu. Nói cách khác, các nước trên thế giới chỉ có chủ quyền nếu không bị Mỹ cho vào danh sách các nước "côn đồ", và ngay cả trong trường hợp ấy cũng phải chấp nhận để Mỹ xén bớt chủ quyền (vi phạm không phận các nước châu Âu để bí mật chuyển tù binh Iraq chẳng hạn) khi nào Mỹ muốn hoặc thấy cần. Như thế chỉ còn Mỹ là còn có chủ quyền thật sự, tức là bất khả xâm phạm như theo hiệp ước Westphalia, nguyên tắc kim chi nam của các bang giao quốc tế từ gần 400 năm nay.

Như một tác giả quen thuộc của *Thời Đại Mới*, anh Cao Huy Thuần, đã viết trong "*Nước Mỹ chưa tử*", cách đây hai năm, "*Chủ quyền của nước Mỹ là tối thượng. Quan hệ quốc tế là rừng rú. Trong rừng rú, kẻ mạnh nhất là chúa sơn lâm. ... Đơn phương, vì đơn phương là tự do hành động. Mà tự do hành động cao nhất là gì trong lĩnh vực an ninh? Là đánh lúc nào muốn, lúc nào thuận tiện nhất, không vương đồng minh, không vương tổ chức quốc tế, không vương luật pháp, không vương bất cứ một ràng buộc nào.*"

Những thất bại của Mỹ ở Iraq, sa lầy trong một cuộc chiến ngày càng thâm khốc, ngày càng đi vào bế tắc, vẫn không làm chính quyền Bush thối lui mà ngược lại càng lao tới trong một chủ nghĩa đơn phương đầy nguy hiểm cho cả thế giới và tai hại cho cả nước Mỹ vì làm sứt mẻ một hệ thống đa phương do chính Mỹ cổ vũ thành lập và cũng đã góp phần củng cố vị trí và sức mạnh kinh tế chính trị của Mỹ cho tới nay. Bản NSS 2002 còn nhắc sơ qua đến điều lệ của hiến chương Liên Hợp Quốc về quyền tự bảo vệ để biện bạch cho biện pháp vũ lực, chuẩn bị chiến tranh Iraq. Bản NSS 2006 công bố tháng 3 năm nay lập lại tất cả những điểm chính của NSS 2002 nhưng không còn nhắc nhở gì đến luật quốc tế nữa và hầu như không nói gì về vai trò của Hội đồng Bảo an Liên Hợp Quốc.

Nghiêm trọng hơn nữa, hành động của Mỹ không chỉ tác hại lên tình hình an ninh, chính trị và kinh tế thế giới mà còn mở cửa cho các vi phạm từ các nước khác. Khi mà một cường quốc chà đạp những giá trị, chuẩn mực, quy tắc chính mình cổ vũ thì việc gì các nước khác phải cảm thấy bị ràng buộc bởi những luật lệ và nguyên tắc ấy? Hệ thống pháp lý cộng đồng quốc tế đã dày công xây dựng từ bao nhiêu năm nay có thể sụp đổ hay chỉ còn là cái vỏ vô nghĩa nếu các quốc gia không phản ứng trước nguy cơ của một thế giới trở về với luật rừng rú.

Để thực sự có đối trọng trước một nước Mỹ hơn bao giờ hết có tác phong đế quốc và những nước tập tễnh theo đuôi, chỉ một hệ thống đa phương vững mạnh, có khả năng ép các thành viên tuân thủ mới có thể chặn được nguy cơ ấy. Để thế giới không phải chịu luật rừng hay luật đế quốc, hệ thống lập pháp quốc tế phải tập hợp đông đảo các tác nhân, với nhiều kẻ yếu để họ liên kết với nhau, và nhiều kẻ mạnh để họ tự kiềm chế nhau vì không anh cường quốc nào sẽ chịu để anh cường quốc khác lấn áp mình quá. Không phải ngẫu nhiên mà những thế lực bảo thủ hay thiên cận ở Mỹ bực mình WTO, vì đây là tổ chức duy nhất cho đến nay phần nào ép được Mỹ phải tôn trọng luật chơi chung. Một thế chế đa phương hùng hậu là giải pháp tốt nhất hiện nay, dẫu còn nhiều thiếu sót, để cân bằng phần nào tương quan lực lượng khi thế giới còn đang mò mẫm với các mô hình quản trị đa phương.

Định nghĩa lại chủ quyền và vai trò của nhà nước dân tộc trong thế giới toàn cầu hoá

Nhận xét trên đưa chúng ta trở về vị trí của mỗi nước trong cộng đồng quốc tế, về chủ quyền quốc gia và vai trò của nhà nước dân tộc trong bối cảnh hiện nay.

Từ khi các tập thể xã hội tổ chức thành quốc gia sống chung với nhau, lúc chiến tranh lúc hoà bình, sự tiến bộ trong suy nghĩ và hành động của con người, cho đến nay, đi song song với sự phát triển của luật lệ và các giá trị nhân bản. Quá trình ấy đo bằng cả mấy trăm năm nhưng chưa bao giờ sự tiến hoá lại nhanh như bây giờ. Trong chỉ vài chục năm, cục diện của thế giới và đời sống xã hội của nhiều nước đã thay đổi sâu sắc hơn cả sau một trăm năm trong các thế kỷ trước, đặt ra nhiều vấn đề mới hoặc đòi hỏi những câu trả lời mới cho những vấn đề cũ. Tranh giành chỗ đứng dưới mặt trời là vấn đề muôn thuở nhưng ngày nay đặt mỗi nước trước những cơ hội và thách thức mới. Trong thế giới toàn cầu hoá, khái niệm cộng đồng quốc tế ít ra cũng có nghĩa là mỗi nước có chỗ đứng của mình và khi các khái niệm như công bằng (*fairness*) và pháp trị (*rule of law*) càng là những giá trị cơ bản được tất cả chấp nhận, ghi vào luật lệ, trở thành chuẩn, thì đây cũng là cơ sở để phát triển và hoàn thiện những quy tắc chi phối các quan hệ trong xã hội và thế giới.

Song, luật lệ là ràng buộc và luật quốc tế giới hạn khá nhiều quyền tự chủ quốc gia như chúng ta đã thấy, thì có thể tự hỏi nhà nước dân tộc còn có vai trò gì hay sẽ biến mất như theo một số người nghĩ? Theo nhiều tác giả, nhà nước dân tộc sẽ còn tồn tại, thậm chí được củng cố vì trên vài phương diện, chính các yếu tố thách thức các chức năng của nó, như Internet, cũng có thể mở ra những khả năng mới cho nó, như các hình thức quản trị điện tử (*e-governance*). Và ngay cả nếu thế giới tiến đến một mô hình quản trị toàn cầu, nhà nước dân tộc cũng sẽ có vai trò và chỗ đứng riêng trong đó, dẫu không còn là tác nhân duy nhất trong việc quyết định và quản lý.

Như đã nói ở trên, ngay cả trong Liên hiệp châu Âu, các nhà nước vẫn là quyền lực tối cao ban hành và áp dụng các luật lệ và chính sách, cai quản mọi hoạt động xã hội và chính trị trong một nước. Luật lệ của Liên hiệp vẫn phải được quốc hội đưa vào luật quốc gia để chính quyền áp dụng. Chưa có hệ thống đa hay siêu quốc gia nào trực tiếp thực hiện các chức năng ấy, có thể ngay cả trong một Liên bang châu Âu theo mô hình của các ông Schröder và Fischer. Đa số dân chúng trong mọi nước vẫn gắn bó với khái niệm nhà nước dân tộc vì đây là một trong những yếu tố của bản sắc dân tộc, bên cạnh tiếng nói, lãnh thổ và các đặc thù văn hoá. Cuối cùng, và có lẽ quan trọng nhất, cộng đồng quốc tế không phải là từ hành tinh nào đến mà là tổng thể các quốc gia, và đối với luật quốc tế, các quốc gia vừa là khách thể, vì chịu sự chi phối và ràng buộc của nó, vừa là chủ thể vì thiết lập và thực thi các quy định của nó. Cho tới nay, luật quốc tế chỉ công nhận một đối tượng là nhà nước và chỉ các nhà nước mới có quyền lập và sửa đổi, thông qua các tổ chức quốc tế, các chuẩn quốc tế có ràng buộc pháp lý.

Những chuẩn không do các nhà nước thiết lập như Lex mercatoria, của các nhà buôn tự quy định với nhau để hoà giải và tránh kiện tụng khi có vấn đề, hay giao thức TCP/IP, vẫn là những thông lệ phải được các nhà nước thông qua mới có thể trở thành điều lệ pháp lý.

Mối tương quan giữa luật quốc tế và nhà nước quốc gia là một quan hệ hổ tương: chuẩn chỉ trở thành luật quốc tế khi được thiết lập trong khuôn khổ của nhiều nhà nước và mỗi nhà nước chứng minh tính chính đáng của các chính sách quốc gia trên cơ sở của chuẩn quốc tế. Hơn thế nữa, tham gia vào hệ thống pháp lý quốc tế cũng cho phép lấy lại một phần thể chủ động để ảnh hưởng lên việc thành lập những quy tắc sẽ áp dụng cho tất cả. Chẳng hạn các nhà thương thuyết và soạn thảo các Hiệp ước WTO, bên cạnh các điều lệ ràng buộc các thành viên, cũng ghi thêm một điều khoản nói rõ là các quyết định của các bộ phận của WTO, từ Đại hội đồng đến các cơ quan giải quyết tranh chấp, sẽ không có tác dụng thay đổi các quyền lợi và nghĩa vụ của các thành viên. Nói cách khác, các quốc gia tự giữ lại cho mình quyền quyết định cuối cùng về giới hạn của các ràng buộc phải đảm nhận. Ngay cả trong Liên hiệp châu Âu, các nước thành viên, tuy nhượng lại một phần không nhỏ quyền tự chủ của mình sang các bộ phận chung, qua đó cũng can thiệp và tác động được lên nước khác vì cùng tham gia vào việc lập và quản lý chuẩn.

Từ đó ta có thể thấy vấn đề chủ quyền, hay quyền tự chủ, phải được nhìn khác trước và định nghĩa lại. Khi các vấn đề vượt quá khả năng giải quyết tối ưu của một nhà nước, như trong thể giới toàn cầu hoá, thì việc uỷ quyền cho một thể chế cao hơn vừa là điều tất yếu vừa là cách lấy lại phần nào sự chủ động vì được tham gia vào việc giải quyết ở mức độ đa phương. Và nếu định nghĩa chủ quyền quốc gia dưới một góc độ khác, như khả năng thực hiện các chức năng quản lý và bảo vệ quyền lợi của xã hội dân tộc, và sự thừa nhận của các quốc gia độc lập khác, thì có thể nói trong bối cảnh hiện nay, cách bảo tồn chủ quyền quốc gia tốt nhất là tham gia vào hệ thống pháp lý và quản trị đa phương. Chỉ một khi đã hội nhập vào hệ thống đa phương, một quốc gia mới được thừa nhận như một thực thể độc lập, có chủ quyền pháp lý ngang hàng với các nước khác. Và chỉ khi vừa là thành viên vừa là chủ thể trong một hệ thống quản trị quốc tế, một quốc gia mới có thể khắc phục được những vấn đề vượt quá biên giới lãnh thổ của mình, bảo vệ quyền lợi của dân tộc và đáp ứng định nghĩa của chủ quyền thực tiễn.

Mô hình Westphalia đã rất xa chúng ta. Ngày nay, điều quan trọng không phải là có mất mát chủ quyền hay không (vì chủ quyền có bao giờ tuyệt đối và bất di bất dịch) mà là biết được cái phần chủ quyền bị “mất” ấy đi về đâu, vì sao và trong mục đích gì.

Tạm kết luận

Mỗi nước và cộng đồng quốc tế nói chung đều phải cùng nhau giải quyết những vấn đề mới hoặc đặt ra ở một tầm cỡ mới trong một khung lý thuyết và pháp chế đã cũ kỹ. Hệ thống các tổ chức đa phương được hình thành từ sau Đệ nhị thế chiến, xây dựng trên khái niệm chủ quyền quốc gia khi chỉ có ba mươi mấy nước độc lập trên thế giới. Ở đầu thế kỷ XXI, có khoảng 200 quốc gia có chủ quyền và cố gắng giành được cho mình một chỗ đứng thích ứng trong nền kinh tế quốc tế ngày càng hội nhập. Toàn cầu hoá đã từng xảy ra trong lịch sử, nhưng những công nghệ mới như Internet và sự tiến hoá của thế giới đến một nền kinh tế tri thức đã làm thay đổi bản chất của rất nhiều vấn đề. Trong thế giới hậu biến cố 11.9, vấn đề chủ quyền trở thành then chốt trong việc xem xét lại, củng cố và hoàn thiện thể chế đa phương để thế giới có thể có hi vọng sống trong hoà bình.

Đỗ Tuyết Khanh

Tháng 11.2006

*Bài viết cho Hội thảo hè tại Aix-en-Provence (Pháp) tháng 7.2001, cập nhật và bổ sung tháng 11.2006

Tài liệu tham khảo

Jean Boulouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Domat Droit public, Montchrestien, Paris, 1997.

Cao Huy Thuần, *Nước Mỹ chúa tể*, Thời Đại Mới, số 1, tháng 3/2004

Jeffrey T. Checkel, *Compliance and Conditionality*, Arena Working Papers WP 00/18, http://www.arena.uio.no/publications/wp00_18.htm

Pierre de Senarclens, *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*, Armand Colin, Paris, 1998.

Christine Gray, *The Bush Doctrine Revisited : The 2006 National Security Strategy of the USA*, Chinese Journal of International Law, Vol.5, No.3, trang 555-578, 12.10.2006

Jürgen Habermas, *Après l'Etat-nation - Une nouvelle constellation politique*, Fayard, Paris 2000 (édition française)

Susan Hainsworth, *Sovereignty, Economic Integration, and the World Trade Organization*, in Osgoode Hall Law Journal, (1996) Vol 33, No 3.

James C. Hathaway, *America, defender of Democratic Legitimacy?*, in European Journal of International Law (2000), Vol. I, No.1, trang 121 - 134.

David Held, *Political Theory and the Modern State*, Stanford University Press, Stanford, California, 1989.

International Monetary Fund, *Conditionality in Fund-supported Programs - Policy Issues*, IMF, 16.2.2001

International Monetary Fund, *Financial System Abuse, Financial Crime and Money Laundering - Background paper*, IMF, 12.2.2001

Stephen D. Krasner, *Sovereignty, organized Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1999.

Mark L. Movsesian, *Sovereignty, Compliance, and the World Trade Organization: Lessons from the History of Supreme Court Review*, in Michigan Journal of International Law, vol. 20, summer 1999, trang 775-818.

Nguyen Quoc Dinh+, Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit international public*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1999, 6ème éd.

Organisation for Economic Cooperation and Development , *Towards Global Tax Cooperation - Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Committee on Fiscal Affairs, Progress in Identifying and Eliminating Harmful tax Practices*, OECD, 2000.

Henry H. Perritt, Jr., *The Internet as a Threat to Sovereignty? Thoughts on the Internet's Role in Strengthening National and Global Governance*, 1999, in Global Legal Studies Journal, Indiana University School of Law - Bloomington, <http://www.law.indiana.edu/glsj/vol5/no2/4perrit.html>

Gary Sampson ed. , *The Role of the World Trade Organization in Global Governance*, United Nations University Press, Tokyo, 2001.

US Department of Commerce, International Trade Administration, *Third Annual report under Section 6 of the International Anti-Bribery and Fair Competition Act*, July 2001

World Trade Organization, *The Legal texts - The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, Cambridge University Press, ed. 1999.

Michael Zürn, *The State in the Post-National Constellation - Societal Denationalization and Multi-Level Governance*, Arena Working Papers WP 99/35, <http://www.arena.uio.no/publications/wp99>

© Thời Đại Mới

1-12-2006