

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

Đỗ Tuyết Khanh

Trong một nghìn lẻ một những lời lên án các tai hại do toàn cầu hóa gây ra, có một luận điểm thường được đưa ra, đáng ngạc nhiên nhất là xuất phát từ những khuynh hướng chính trị rất khác nhau nếu không muốn nói là đối nghịch: từ tả sang hữu, các phong trào đối kháng hay lên tiếng cảnh 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 không 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 lại càng yếu thế hơn nữa khi phải tuân thủ các quyết định ràng buộc của các tổ chức quốc tế 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*), vừa là công cụ vừa là hiện thân của chủ nghĩa tự do cực đoan này.

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 ép các nước khác vì như thế vi phạm các qui định của WTO, hay phải chấp hành các quyết định của bộ phận giải quyết tranh chấp của WTO sau các vụ kiện.

Điều rõ ràng nhất là toàn cầu hoá đã đi kèm với sự xuất hiện của nhiều nhân 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 lầm lẫn này 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 sự 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 (LH) Châu Âu, vì chưa có hệ thống nào thay thế, ở mức quốc gia, các nhà nước trong chức năng ấy. Nhưng việc các nhà nước thật sự có 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, đáng kể nhất 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 qui tắc được đa số công nhận hay bắt buộc phải theo, dẫn thành văn qua các hiệp ước song và đa phương, các qui định hay chỉ đạo (*guidelines*) của các tổ chức quốc tế, các điều lệ và tiền lệ (*jurisprudence*) của công pháp quốc tế, hay bất 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 thứ 15 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 (*Guerre de Trente Ans*) 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 của sự hình thành và tiến hoá của nền công pháp quốc tế hiện nay, và khái niệm chủ quyền như ta thường hiểu hay được gọi là mô hình Westphalia.

Mô hình Westphalia xây dựng trên tiền đề là 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 giống như sự tự do của mỗi con người dừng lại ở chỗ sự tự do của người khác bắt đầu. Và để được các nước công nhận chủ quyền của mình, mỗi nước cũng phải công nhận chủ quyền của nước khác và chấp nhận sự tự giới hạn ấy. 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, sự phát triển của kinh tế thế giới và của các mối quan hệ liên quốc gia, 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 hay phát triển thành một lĩnh vực quan trọng của bang giao quốc tế đều dẫn đến một số qui tắc thường được ghi thành luật quốc tế qua các hiệp ước đa phương. Tuy nhiên cho đến cuối thế kỷ thứ 20, vị trí độc tôn của nhà nước vẫn là định đề cho mọi thảo luận thương thuyết dẫn đến những qui 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 đem đến trong xã hội về nhiều phương diện trở thành thay đổi về bản chất chứ không còn chỉ ở mức độ. Hiện tượng toàn cầu hoá từ vài chục năm nay 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 thứ 19 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

Đa số các nhà phân tích đều nêu ra những thí dụ sau đây 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 ở cách 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" (*marée noire*) gây ra bởi tàu bè từ nước khác đến gieo khốn khổ cho cả một vùng, nhưng đa số công chúng vẫn tặc lưỡi coi như đấy là những bất trắc đáng tiếc nhưng khó tránh khỏi của sự phát triển kinh tế, cái giá phải trả cho sự "tiến 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 họa cho thiên nhiên. Đồi 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 (*multilateral environmental agreement - MEA*) 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 bất 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, khi tổng giá trị các giao dịch hàng ngày còn cao hơn ngân sách quốc gia một năm của nhiều nước nghèo, quả là một sức mạnh rất đáng kể, nhất là khi các giòng chảy tư bản có thể di chuyển rất nhanh từ nước này sang nước khác, ảnh hưởng nặng nề 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, sự khủng hoảng ở một nơi sẽ rất nhanh lan ra trong cả một khu vực và có thể đi xa hơn nữa, qua ảnh hưởng giã chuyên nhân lên với tốc độ 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 các nhà nước, không kiểm 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 là nhằm 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 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, thành cả một sự cạnh tranh về thuế má (*tax competition*) trong 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 cũng quan trọng bằng, 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 bệnh Sida (Aids), các nhà nước bắt buộc phải hợp tác và cầu viện đến sự hợp tác của nước khác, không nước nào có thể nghĩ rằng cứ bế quan toả cảng là tránh khỏi hay khắc phục được hiểm họa này. Bệnh bò điên và bệnh sốt aptơ của súc vật cũng bất chấp các biên giới quốc gia, đòi hỏi mỗi nước phải 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 trong việc 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 Hiệp 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 giao thông lên đến mức gần như tuyệt đối dường như vượt qua hẳn vòng kiểm soát các nhà nước. Cho tới nay chưa bao giờ các nhà nước hình như mất chủ động như thế trước sự phát triển hết sức nhanh và mạnh của cả một vùng kinh tế mang nhiều hình thức mới lạ, khó có thể quản lý với những phương pháp và hệ thống sẵn có. 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, ngược lại 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 xuất phát từ 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, có thể trở thành vấn đề an ninh trật tự. Sau đó, 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 hiện nay về quyền thu thuế hoặc truy tố các công ty Internet thuộc về một nước khác 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 tính trong sáng trong thông tin liên lạc (*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 Điều sửa đổi Một 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. Còn ở Singapore và Trung Quốc, nhà nước viện lý do bảo vệ văn hoá dân tộc trước văn hoá ngoại lai hay trước âm mưu chống phá chính trị để kiểm soát Internet.

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 sự 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 giao thức (*protocol*) TCP-IP 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, 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 qui định, điều lệ và các tổ chức quản trị những qui 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 tổ chức WTO trước 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 nhắc đến gần đây và cũng là một điểm hay bị công kích 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 ngày nay liên quan đến hầu hết các lĩnh vực hoạt động kinh tế, cho 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 sắp sửa được gia nhập. GATT/WTO không xây dựng trên nguyên tắc chủ quyền (*sovereignty-based*) như các tổ chức thuộc Liên Hiệp Quốc mà trên thoả ước (*treaty-based*) với những qui 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 bị vong lỵc áp dụng cho hầu hết các lĩnh vực kinh tế, chỉ phỏi không những 1/5 tổng sản xuất của thế giới được trao đổi giữa các nước mà cả những hàng hoá và dịch vụ có thể không bao giờ đi vào thương mại. Các điều lệ của WTO không chỉ nhằm vào các biện pháp ở biên giới mà còn ảnh hưởng sâu sắc lên các cơ cấu pháp lệnh (*regulatory structure*) quốc nội. Tất cả những luật lệ quốc nội liên quan đến quyền sở hữu tri 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 qui 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 qui 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 quản lý do một uỷ ban riêng của WTO, và đều qui 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 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 qui 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 tư liệu nội địa tới một tỷ lệ tối thiểu ấn định, vì như thế vi phạm qui tắc công dân thương mại (national treatment) của WTO. Qui tắc này đòi hỏi các quốc gia không được 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 chuyển, không được tuỳ 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 phytosanitary 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 qui 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, Bỉ thông báo lên uỷ ban chuyên lo về TBT của WTO một dự luật nhằm khuyến khích "ý thức trách nhiệm xã hội trong sản xuất" bằng cách lập ra một nhãn hiệu 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 Bỉ rút lại dự luật này. LH Châu Âu, đại diện cho Bỉ, đã phải phân trần là đây chỉ là một dự thảo, chỉ liên quan đến Bỉ chứ không áp dụng trong toàn LH Châu Âu, và sẽ được sửa đổi theo các góp ý để không đi ngược lại các qui tắc chung.

Quyền tự chủ trên phương diện đối nội cũng bị giới hạn. Theo qui 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 qui 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, tả hay hữu, có thể không kêu lên là Mỹ đã bị xâm phạm chủ quyền? Chẳng 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 lâu nhưng vẫn không thấy nói đến rút ra khỏi WTO, cũng như chưa thấy nước nào tỏ ý muốn ra khỏi tổ chức. Ngược lại có gần 30 nước tiếp tục thương thuyết để gia nhập WTO, không nước nào coi nhẹ vấn đề chủ quyền, nhất là các nước lớn như Trung Quốc và Liên Bang Nga, và cả nước bé với tinh thần dân tộc cao như Việt Nam. Lý do đơn giản là nước nào cũng chấp nhận khả năng có thể phải tự giới hạn lại quyền chủ động của mình 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 LH Châu Âu trong khi cái "giá" phải trả về mặt quyền tự chủ còn cao hơn gấp bội việc gia nhập WTO.

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

Tiền thân của LH Châu Âu là Cộng đồng (CĐ) Châu Âu (*Communautés européennes - CE*) ra đời ngày 1.1.1958 sau khi 6 nước thành viên của Cộng đồng than sắt Châu Âu (*Communauté européenne du charbon et de l'acier - CECA*) ký hai hiệp ước Rome để thành lập một tổ chức về năng lượng hạt nhân (*Communauté européenne de l'énergie atomique - Euratom*) và mở rộng tổ chức CECA ra các lãnh vực kinh tế khác thành một Cộng đồng kinh tế Châu Âu (*Communauté économique européenne - CEE*). Euratom và CEE cộng lại thành CĐ Châu Âu, cho đến năm 1972 vẫn chỉ có sáu nước sáng lập là Bỉ, Tây Đức, Hà Lan, Lục Xâm Bảo, Pháp và Ý, nên được quen gọi là Châu Âu - 6 (*Europe des 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). Tuy nhiên theo xu thế hội nhập ở Âu Châu, các thành viên của EFTA dần dần xin gia nhập CĐ 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.

Ngoài các nước EFTA kể trên, Ái Nhĩ Lan, Hy Lạp, Tây Ban Nha cũng gia nhập CĐ Châu Âu, khiến Châu Âu-6 thành 9, rồi 10, 12 và bây giờ 15. Ngoài ra hiện nay có 13 nước Tây Âu và Đông Âu đã chính thức đệ đơn xin gia nhập và đang ở vào những giai đoạn khác nhau của quá trình thương thuyết. Ngoài chiều rộng (số thành viên), CĐ Châu Âu cũng phát triển chiều sâu, đưa sự hội nhập ngày càng cao về mức độ và bao quát về lãnh vực, cho đến khi trở thành một liên hiệp kinh tế gần như toàn diện, để tiến đến thống nhất tiền tệ và, trong tương lai xa hơn, thống nhất về cả chính trị và xã hội. Hiệp ước Maastricht ký ngày 7.2.1992 không chỉ đổi tên của CĐ Châu Âu thành LH 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 LH 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 lần biểu quyết chống, với tỷ lệ rất khít 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 LH Châu Âu, cả hai đảng Lao Động và Bảo Thủ đều có khuynh hướng chống (*Eurosceptics*) và thuận (*pro-European*). Gần đây nhất là các bài diễn văn của thủ tướng Đức Gerhard Schröder và bộ trưởng ngoại giao Joschka Fischer, tháng 5.2001, đề nghị xây dựng trong 10 năm sắp đến LH Châu Âu 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. Đáp lại đề nghị này dĩ nhiên là sự dè dặt dễ hiểu của các thủ tướng Anh và Pháp, Tony Blair và Lionel Jospin. 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 thứ 15!), đương nhiên ít phần khởi trước viễn tượng nhà nước dân tộc bị tan loãng trong một thể chế siêu quốc gia. Ngược lại, Đức lại là một trong nước chống lại mạnh mẽ dự án thống nhất tiền tệ, 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 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 LH 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 mở rộng sự tự do giao lưu, không chỉ cho hàng hoá, mà còn cho dịch vụ, vốn và chuyển dịch của 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. Có thể nói chưa có hình thức tập hợp quốc gia nào đi xa như LH Châu Âu trong việc xây dựng một thể chế siêu quốc gia và chuyển nhượng chủ quyền quốc gia cho các bộ phận siêu quốc gia. Do đó nhiều nhà phân tích coi LH Châu Âu như một phòng thí nghiệm cho các mô hình quản trị đa phương, trong viễn tượng thế giới đi đến một hình thức quản trị toàn cầu.

Một mô hình quản trị nhiều tầng

Cách vận hành đặc biệt của LH 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 -, Toà án Châu Âu và Ngân hàng trung ương Châu Âu. Có thể nói LH 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 ngoài 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.

Quyền lực của LH 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 LH Châu Âu.

Như thế, quyền tự chủ của một quốc gia còn là bao khi gần như tất cả mọi vấn đề, lớn nhỏ, đều được qui 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 LH 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, đối với 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 qui 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 Hiệp 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 cứu trợ 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 qui 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 của 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 ngất ngư.

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 tác 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 qui phục, và mây 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 người đối tác hơn, IMF và Ngân hàng thế giới để ý hơn đến phản ứng của công luận, và đây là những bước tiến. Song quyền quyết định vẫn ở phía người giữ túi tiền, ban phát hay không còn 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

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 để lại 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 qui 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.

Đề tài chính của bản báo cáo hàng năm của Ngân hàng thế giới về sự phát triển trên thế giới, *World Development Report*, năm 1997 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 quở 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 ưu tư là tư bản, cũng phải đề nghị nên áp dụng uyên chuyển hơn các qui 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 Yugoslavia cũng chỉ mới được vào danh sách các nước có thể được nhận đầu tư của EBRD vào tháng 4 năm nay, sau khi đã đổi chính quyền cuối năm ngoái.

Bài trừ tham nhũng, chinh 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 mọi phong trào chống toàn cầu hoá và chủ nghĩa tự do kinh tế, đang dần dà thành một tổ chức toàn thế giới, qui 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 hiện tượng 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 Á 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 qui định.

Cũng cho mục đích trong sạch hoá ấy, OECD tích cực chống hiện tượng 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 không 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 qui 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. Bài 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 nên các quyết định không có giá trị ràng buộc pháp lý nhưng 40 "điều răn" (*recommendations*) của nhóm được coi như những chuẩn quan trọng cho 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 năm nay, 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 ngoái: 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 Hiệp Quốc, LH 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 đây. 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 là 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.

Không chỉ đóng vai trò then chốt trong các thương thuyết về việc Trung Quốc gia nhập WTO, Mỹ còn thiết lập cả một cơ cấu để sau này tự mình kiểm soát việc Trung Quốc có thi hành nghiêm chỉnh hay không những gì đã giao ước và luật lệ WTO. Đây không chỉ để trấn an dư luận trong nước và thuyết phục quốc hội Mỹ thông qua hiệp ước thương mại song phương Mỹ-Trung Quốc, mà còn là một chiến lược chung của chính quyền Mỹ: kiểm soát và bắt 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 chính quyền Mỹ về ngoại thương (*United States Trade Representative -USTR*). Chẳng hạn Bộ thương mại có nhiệm vụ theo dõi xem các nước khác, đặc biệt là Nhật và LH 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 Hiệp 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)*, qui 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 đầu 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 ?

Chúng ta không cần nhắc lại ở đây, vì ai cũng rõ và vì không phải là đề tài của hội thảo, tại sao Mỹ hơi bị 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 một câu mắng chửi, trong khi người Mỹ thấy đó là một 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. Để dùng chữ cho 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 cái nhìn và các 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 procedurier*) 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 tổ tụng cao. Phản ứng tự nhiên của họ là tìm hiểu rõ của mình quyền lợi của mình, bảo vệ triệt để nó và, vì đã quen 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 liên quan. Ngược lại, cũng dễ hiểu khi thấy người Mỹ coi gần như phạm thượng, chứ không chỉ là xâm phạm chủ quyền, việc một đạo luật Mỹ, hợp hiến, có thể phải sửa đổi dưới chỉ 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 ưu 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 Mỹ mà đặt vấn đề ở tầm cỡ rộng hơn 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 tác 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 cũng những luật lệ ấy khi chúng đụng chạm quyền lợi đầu thức thời hay cục bộ của mình. Lý do là vì, 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 thứ 17, 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 Bush, chủ nghĩa biệt lệ và đơn phương của Mỹ lại được đặt lên hàng đầu: tháng 3 năm nay, bất chấp sự phẫn nộ của các đối tác như LH Châu Âu, ông Bush tuyên bố từ bỏ Hiệp ước Tokyo, không đưa hiệp 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 chặt chẽ những quyền lợi thực 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 chặt chẽ của ông Paul ÓNeill, 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.

Thái độ cường quốc này không có gì mới, ở Mỹ và ở nước khác, nhưng càng cho thấy sự cần thiết của một hệ thống luật lệ đa phương có khả năng ép các thành viên phải tuân thủ những gì đã qui định. Để tránh luật lệ là luật của kẻ mạnh, hệ thống làm và thi hành luật 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 phái hữu ở Mỹ bực mình vì luật của WTO cho đến nay đã ngăn cản phần nào những hành động đơn phương của Mỹ. Từ đó có thể trả lời như sau câu hỏi, hơi khiêu khích, đặt ở trên: chuẩn quốc tế không phải là chuẩn của cường quốc hay đế quốc, mà là chuẩn của cộng đồng quốc tế, 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, khi chiến tranh khi hoà bình, cho đến nay, sự tiến bộ trong suy nghĩ và hành động của con người 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 qui 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 một số người nghĩ? Theo nhiều tác giả khác, 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 LH 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 đưa vào luật quốc gia bởi các quốc hội và áp dụng bởi các chính quyền. 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 đặc tính dân tộc (*national identity*), 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, chịu sự chi phối và ràng buộc của nó, vừa là chủ thể vì thiết lập và thực thi các qui 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 qui 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 hỗ 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 qui tắc rất cuộc sẽ áp dụng cho tất cả. Chẳng hạn các phái đoàn thương thuyết và sau đó soạn thảo các Hiệp ước WTO, bên cạnh các điều lệ ràng buộc các thành viên, cũng ghi thêm được 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 LH 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 thế 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 (*recognition*) của các quốc gia độc lập khác trên bình diện quốc tế, thì có thể nói là 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 và trong mục đích gì.

Tạm kết luận

Dẫu có đi đến những kết luận trái ngược nhau, hầu như tất cả các tác giả đều đồng ý trên một

điểm: mỗi nước và cộng đồng quốc tế nói chung đều cùng phải giải quyết những vấn đề mới hoặc đặt ra ở một tầm cỡ mới nhưng với 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 ngưỡng cửa thế kỷ thứ 21, có gần 200 quốc gia có chủ quyền và cố gắng giành được cho mình một chỗ đứng thích ứng trong một 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. Chủ quyền hay đúng hơn quyền tự chủ kinh tế, vừa là khái niệm nền tảng của công pháp quốc tế và bang giao giữa các nước, vừa đụng chạm sâu sắc đến tâm lý tình cảm của mỗi người, sẽ còn là đề tài cho nhiều phân tích lý luận làm giàu thêm kho sách vở tài liệu rất đồ sộ đã có. Và sẽ tiếp tục chi phối những thay đổi, cải cách tất yếu của hệ thống đa phương.

Đỗ Tuyết Khanh

Tài liệu tham khảo

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

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.

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

Susan Hainsworh, *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, p. 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, pp. 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>