VỊ THẾ CỦA NHÀ NƯỚC TRƯỚC NHỮNG đối thủ cạnh tranh mới trong xu thế toàn cầu hóa

■NGUYỄN TRANG THU (*)

Phi lãnh thổ hoá đồng nghĩa với việc có những vấn đề ban đầu chỉ thuộc phạm vi một quốc gia song có thể nhanh chóng vượt ra ngoài lãnh thổ và lan sang các nước khác, thậm chí lan rộng ra toàn cầu. Cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ năm 1997– 1998 hay cuộc chiến Áp-ga-ni-xtan là những thí dụ về tốc độ quốc tế hoá cực nhanh của một vấn đề nội bộ. Đó là chưa kể tới những vấn đề về y tế hay môi trường thường chứa đựng những yếu tố có tính lây lan. Khi một vấn đề nào đó đã vượt qua biên giới quốc gia, hay đã mang tính toàn cầu, cũng có nghĩa là nó trở thành trách nhiệm của nhiều quốc gia. Như vậy, đối với một quốc gia, hay một nói một cách khác, đối với nhà nước, gánh nặng trách nhiệm đã tăng lên.

Toàn cầu hóa là xu thế lớn của thời đại ngày nay. Có nhiều cách hiểu về toàn cầu hóa, tuỳ theo việc nhìn nhận toàn cầu hoá từ góc độ nào. Một trong những góc nhìn đó là toàn cầu hoá xoá bỏ những khoảng cách địa lý, những rào cản vô hình (các quy chế, hàng rào thuế quan, mậu dịch...) và hữu hình (các đường biên giới). Nói một cách khác, toàn cầu hoá đồng nghĩa với quá trình "phi lãnh thổ hóa" (deterritorial–ization). Điều này không thể không đặt ra những yêu cầu cần xem xét những vấn đề vốn gắn liền hoặc được xác định dựa trên khái niệm biên giới quốc gia, mà trong đó có vấn đề nhà nước và vị thế của nó.

Thông thường, khi trách nhiệm tăng thì nhà nước cần phải đóng vai trò quan trọng và tích cực hơn. Song thực tế gần đây trên thế giới cho thấy một xu hướng ngược lại. Mặc dù trách nhiệm ngày càng nhiều, nhưng nhà nước không tăng cường được ảnh hưởng của mình, thậm chí trong một số trường hợp, người ta còn thấy sự giảm sút. Toàn cầu hoá đã khiến cho các thế cân bằng nội tại cũng như các công cụ điều tiết quốc gia và quốc tế bị xáo động mạnh. Toàn cầu hoá làm sâu sắc thêm hay tạo ra những nét khác biệt mới bên trong từng nước cũng như giữa các nước giàu và nghèo. Trong khi theo đuổi một mức sống, người ta đã tạo ra một thị trường toàn cầu và những công nghệ thông tin một mặt rất hiệu quả nhưng mặt khác lại tạo ra sự cạnh tranh vượt qua tầm quyền lực của các chính phủ. Nhà nước ngày càng phải chứng kiến nhiều luồng chu chuyển đủ loại đi qua nước mình, trong nhiều trường hợp không thực hiện nổi nhiệm vụ kiểm soát, phân luồng và khi cần thì ngăn chặn. Đó là các luồng chu chuyển dân di cư, hàng hoá, tiền tệ và thông tin. Một thí dụ về sự bất lực của nhà nước trong kiểm soát lưu thông vốn là cuộc khủng hoảng tài chính–tiền tệ châu Á bắt đầu từ Thái–lan. Mặc dù đã có hồi chuông báo động từ cuộc khủng hoảng Mê–hi–cô năm 1994 khiến người ta nghĩ rằng một vài nước châu Á cũng có những biểu hiện dễ đổ vỡ tương tự, nhưng nhà nước đã bất lực trong việc ngăn chặn những biểu hiện ấy thành cuộc khủng hoảng. Cuộc khủng hoảng đã "...phơi bày sự bất

(*) Học viện Hành chính Quốc gia

lực của các chính phủ trong việc đối phó với một sự kết hợp giữa tự do hoá mau lẹ giao dịch tư bản và các luồng vốn toàn cầu tuôn vào đất nước các chính phủ quốc gia chưa có được một mức độ cần thiết về minh bạch, sức mạnh tổ chức và quy phạm đi kịp với sự thay đổi mau chóng của môi trường đối ngoại..."(1).

Trước những thách thức mới như thế, chính trị có thể mất phương hướng. Trong số xuất bản tháng 12/1997, Tạp chí "The Economist" (một tạp chí uy tín có trụ sở tại Luân Đôn) đã chỉ ra một mâu thuẫn lớn của nhà nước trong thời kỳ toàn cầu hoá: Nhà nước ngày càng trở nên quá cồng kềnh và phức tạp để giải quyết một cách có hiệu quả những vấn đề trong nước; trong khi đó lại quá yếu và nhỏ bé trước những vấn đề toàn cầu.

Tại sao có sự mâu thuẫn giữa trách nhiệm và vai trò của nhà nước? Phải chăng nhà nước thực sự quá yếu kém không sử dụng một cách hiệu quả bộ máy quyền lực của mình để giải quyết các vấn đề trong nước? Nguyên nhân không chỉ nằm trong tổ chức bộ máy hay năng lực điều hành của một nhà nước riêng lẻ nào mà nằm trong một xu thế mới – sự xuất hiện và lớn mạnh nhanh chóng của những nhân tố mới có khả năng cạnh tranh và trên thực tế đang cạnh tranh ngày một mạnh mẽ hơn với nhà nước trên sân chơi "toàn cầu hoá". Vậy những đối thủ này là ai và có ảnh hưởng như thế nào tới vị thế, vai trò của nhà nước?

Những nhân tố "trên nhà nước"

Đó là những hãng toàn cầu và những định chế quốc tế về chính trị, tài chính, thương mại, pháp lý...

Trước hết, hãy nói tới các hãng toàn cầu. Ford, General Motor hay Sony hoặc Daewoo... là những thí dụ tiêu biểu. Báo cáo về Toàn cầu hoá năm 2000 của Uỷ ban Đối ngoại Quốc hội Pháp nhận định: "Ngày càng có nhiều hãng có mặt trên tất cả các thị trường thế giới mà mối liên hệ với quốc gia gốc, nơi các hãng đó bắt đầu hình thành, ngày một mỏng manh. Các công ty sẽ vẫn hoạt động dưới luật quốc gia nhưng nếu chính phủ nào dựa quá nhiều vào những công ty như vậy chẳng bao lâu sẽ phát hiện ra rằng công ty ấy đã biến đi chỗ khác nhờ vào sự giúp đỡ của một chính phủ khác tỏ ra sẵn sàng hợp tác hơn. Báo cáo này cũng trích dẫn ý kiến của tác giả Robert Reich trong cuốn "Kinh tế Toàn cầu" (NXB Dunod 1993) chỉ ra rằng tiêu chí quốc tịch của một hãng toàn cầu không còn thoả đáng nữa: doanh nghiệp này từ nay trở đi chỉ còn một lá cờ duy nhất: cờ của họ và họ sẵn sàng cạnh tranh với tất cả các nước. Vai trò của nhà nước sẽ thu hẹp lại và không sử dụng được hết lợi thế quyền lực của mình trong việc kiểm soát hoạt động của các doanh nghiệp. "Nhà nước chỉ còn là một không gian địa lý theo nghĩa một góc sân chơi. Thường thì không gian này quá hẹp. Đóng góp duy nhất của nhà nước sẽ chỉ còn là cùng với các nhà nước khác trên thế giới san phẳng sân chơi, có nghĩa là bảo đảm luật chơi công bằng cho các cầu thủ mà ở đây là các doanh nghiệp"(2). Điều đáng nói ở đây là các công ty xuyên quốc gia thu được những món lợi nhuận khổng lồ nhờ vào tiến trình toàn cầu hoá, quyền lực và ảnh hưởng của họ thậm chí còn hơn cả các chính phủ được bầu lên một cách dân chủ thế nhưng họ lại đặt lợi ích của những cổ đông cao hơn cả lợi ích của cộng đồng, và gánh nặng của hàng loạt các vấn đề xã hội mặt trái của toàn cầu hoá (nạn thất nghiệp, ô nhiễm môi trường, sự phân hoá giàu nghèo sâu sắc...) lại đổ lên vai không ai khác nhà nước.

Các định chế quốc tế (như Quỹ Tiền tệ Quốc tế – IMF), Ngân hàng Thế giới – WB, Tổ chức Thương mại Thế giới – WTO hay Tổ chức Hợp tác Kinh tế và Phát triển – OECD)... còn thu được nhiều quyền lực hơn nữa và đó còn là loại siêu quyền lực trong khi người chịu thiệt là các quốc gia. Điều này được chứng tỏ qua việc vào năm 1997, IMF đã đặt ra cho các nước bị ảnh hưởng nặng nề bởi cơn bão tài chính – tiền tệ châu Á những điều kiện ngặt nghèo về cải cách kinh tế theo cách mà IMF tự cho là đúng. Một số nước như Thái–lan đã phải chấp nhận những điều kiện đó. Vào tháng 8/1997, để đổi lấy khoản viện trợ 16,7 tỷ đô–la Mỹ và sau đó nâng lên 17,2 tỷ đô–la Mỹ từ IMF, Chính phủ Thái–lan (lúc đó do Thủ tướng Chavalit đứng đầu) đã phải đồng ý với một chương trình ổn định và điều chỉnh cơ cấu tài chính do IMF đề ra. Trong khoảng thời gian từ khi

Thủ tướng Chavalit tuyên bố từ chức vì đã mất tín nhiệm trước dân chúng cho đến khi lập được chính quyền của Thủ tướng Chuan Leek Pai lần thứ hai, IMF đã gây sức ép mạnh buộc Quốc hội Thái-lan thông qua bốn nghị định khẩn cấp để thi hành việc tái cơ cấu tài chính. Sau khi ông Chuan lên, IMF lập tức đốc thúc ông phải quyết định ngay công ty tài chính nào phải đóng cửa vĩnh viễn, công ty nào được phục hồi. Nói một cách khác, IMF đã lấy tuyên bố của Chính phủ Thái-lan làm điều kiện cho số tiền 800 triệu đô-la Mỹ. Trong cuộc khủng hoảng này, "IMF đã vượt quá quyền uỷ thác cho họ khi họ đưa ra những đề nghị cải cách cơ cấu và chính sách vốn không hề liên quan đến vai trò của họ mà đã được xác định trong điều khoản thoả thuận, cũng không phù hợp với các nguyên nhân gây ra khủng hoảng"(3). Đây quả thực là điển hình của việc quyền lực nhà nước bị khuất phục trước "siêu quyền lực" của các định chế quốc tế.

Ở một cấp độ cao hơn, Liên minh châu Âu (EU) là một minh chứng cho thấy "siêu quyền lực" của một thể chế "trên quốc gia". Chỉ xét riêng về lĩnh vực đối ngoại, EU đang hướng tới một chính sách đối ngoại chung cho tất cả các quốc gia thành viên để nhằm tới 3 mục tiêu là: 1- phát triển kinh tế chung; 2- phát triển, hội nhập hơn nữa và 3- tạo đối trọng với Mỹ. Tất nhiên, việc hình thành một chính sách đối ngoại thống nhất là rất khó khăn vì mỗi nước vẫn gắn kết với những lợi ích và chính sách đối ngoại riêng, nhưng thời gian gần đây, người ta bắt đầu thấy ông Tổng thư ký của Hội đồng châu Âu xuất hiện trên ti-vi tuyên bố về quan điểm và chủ trương chung của EU trước những vấn đề đối ngoại nhiều hơn bất kỳ một vị ngoại trưởng riêng lẻ nào. Về kinh tế và chính trị, bắt đầu từ 1/1/2002, khi đồng tiền chung châu Âu đã được đưa vào sử dụng thì nhiều nhà lãnh đạo EU tin rằng đồng Euro không phải chỉ là một biểu tượng của châu Âu mà còn là một công cụ đầy tiềm năng hướng tới một sự hội nhập hơn nữa về chính trị. Cựu Thủ tướng Pháp Lionel Jospin và Cựu Chủ tịch Uỷ ban châu Âu Romano Prodi thậm chí đã đưa ra ý tưởng chỉ định một "Mr. Euro" (Ngài châu Âu) làm người phát ngôn chung cho cả châu Âu trên lĩnh vực kinh tế, đại diện cho toàn bộ khu vực đồng Euro tại các diễn đàn kinh tế thế giới. Nếu như vậy, tiếng nói của từng nhà nước riêng lẻ sẽ như thế nào?

Những nhân tố "dưới nhà nước"

Đó là các tổ chức phi chính phủ và các nhóm xã hội. Họ hoạt động trên rất nhiều lĩnh vực khác nhau, đại diện cho những nhóm lợi ích và mối quan tâm khác nhau và ngày càng chứng tỏ được sức mạnh của mình. Tại nhiều nước tư bản, mặc dù vẫn chịu sự chi phối của các chính phủ nhưng nhiều tổ chức phi chính phủ biết tận dụng các vấn đề mới nảy sinh để tập hợp lực lượng, khẳng định vị thế của mình và tham gia nhiều hơn vào quá trình giải quyết các vấn đề của đất nước và thế giới, thậm chí còn đặt ra chương trình cho các tổ chức liên chính phủ quốc tế hay ngay cả cho chính phủ nước mình. Thí dụ sau đây được xếp vào hàng kinh điển.

Đó là sự tham gia mang tính chất khởi đầu và quyết định của các tổ chức phi chính phủ dẫn đến việc hình thành Công ước Ốt-ta-oa 1997 về mìn sát thương. Bằng việc tìm hiểu tình hình thực tế trên khắp thế giới, thu thập thông tin, số liệu về tác hại và hậu quả của mìn sát thương và đưa vấn đề vào chương trình nghị sự, các tổ chức phi chính phủ đã làm thay đổi quan điểm của nhiều người, từ chỗ coi mìn sát thương là một "vũ khí thông thường" trong chiến tranh thành một thứ vũ khí không thể chấp nhận được. Nói một cách khác, họ đã đưa một vấn đề quân sự trở thành một vấn đề nhân đạo, và cuối cùng, thành một vấn đề chính trị. Kết quả là ngày càng có nhiều người dân hối thúc chính phủ của họ có phản ứng với việc sử dụng mìn sát thương. Một khi nhà cầm quyền và giới quân sự lúng túng trong việc chứng minh sự cần thiết của việc sử dụng mìn sát thương, họ buộc phải nhượng bộ. Vào thời điểm diễn ra Hội nghị Ốt-ta-oa, có 127 quốc gia ký vào Công ước, tới nay con số này đã lên tới gần 140.

Sự kiện Công ước Ốt-ta-oa không những cho thấy sức mạnh, khả năng gây áp lực của các tổ chức phi chính phủ lên các chính phủ mà còn thực sự tạo ra tiền lệ. Lần đầu tiên, các tổ chức phi chính phủ đã thâm nhập vào lĩnh vực luật quốc tế

– vốn được coi là của riêng các chính phủ và các quốc gia – và đã thành công. Được cổ vũ bằng những thắng lợi như vậy, các tổ chức phi chính phủ ngày càng muốn mở rộng tầm ảnh hưởng của mình. Giáo sư Hwan He Lee (Đại học Tổng hợp Kyung Hee, Hàn Quốc) đã chỉ ra những vai trò mà các tổ chức phi chính phủ cần thực hiện, trong đó nhấn mạnh: "Các tổ chức phi chính phủ cần phải hướng dẫn công luận, cổ vũ các chính phủ khi họ hoạt động tốt và cưỡng lại khi họ làm sai... Các tổ chức phi chính phủ muốn vị thế của họ phải được các nhà hoạch định chính sách thừa nhận và phải được phản ánh trong những chính sách của quốc gia và quốc tế. Thông qua vai trò này, các tổ chức phi chính phủ sẽ đóng góp vào việc thiết kế và xây dựng các chủ đề của những chương trình của quốc gia và quốc tế"(4). Trong vòng khoảng 15 năm qua, các tổ chức phi chính phủ đã lớn mạnh lên nhanh chóng. Hiện nay, trước nhiều hội nghị quốc tế quan trọng của các quốc gia thường diễn ra hội nghị của các tổ chức phi chính phủ cùng bàn về vấn đề đó; các hội nghị của các quốc gia đều dành cho các tổ chức phi chính phủ quy chế quan sát viên và không hiếm khi các văn bản kết luận hội nghị lại chủ yếu phản ánh quan điểm của các tổ chức này. Các chính phủ đã nhận thức sâu sắc hơn vai trò và ảnh hưởng của các tổ chức phi chính phủ trong nước và quốc tế. Trong một số trường hợp. Chính phủ sẵn sàng lắng nghe ý kiến tham vấn của họ và trong một số trường hợp khác, tỏ ra "cảnh giác" với sự cạnh tranh của họ.

Các tổ chức phi chính phủ ngày càng có sự hợp tác chặt chẽ hơn với Liên hợp quốc, yêu cầu cho phép đại diện của họ tham gia sâu hơn vào các hoạt động của Liên hợp quốc. Sự kết hợp chặt chẽ hơn giữa một bên là nhân tố trên nhà nước, một bên là nhân tố dưới nhà nước có thể tạo ra một sức ép vô cùng lớn đối với bất cứ một chính phủ nào.

Vị trí và vai trò của nhà nước, xét theo khái niệm quốc gia, bị ảnh hưởng thế nào trong xu thế toàn cầu hoá là một vấn đề hết sức phức tạp. Sự xuất hiện các đối thủ cạnh tranh là rất khách quan. Xin được trích dẫn ý kiến của học giả Olin Robinson bình luận tại Hội nghị Salburg (Áo – 1997) về tương lai của nhà nước trong bối cảnh toàn cầu hoá: "... Có lý do để tin rằng, quyền lực và ảnh hưởng của hầu hết các quốc gia đã không còn được như trước đây và sẽ không còn được như ngày nay. Đây không phải là một mâu thuẫn. Bởi vì nhà nước không còn là người chơi duy nhất. Sự chia sẻ quyền lực đã xuất hiện. Và, có vẻ như xu thế này sẽ tồn tại". Một mặt, đây là điều tốt vì đứng trước áp lực của sự cạnh tranh, nhà nước buộc phải tìm cách tự đổi mới để nâng cao năng lực. Mặt khác, đây thực sự là mối quan ngại vì các đối thủ cạnh tranh này thường có xu hướng lợi dụng những quyền lực và ưu thế họ có được để lấn át nhà nước vì những mối lợi riêng. Tình hình mới đòi hỏi nhà nước không những phải tự làm cho mình mạnh hơn mà còn phải chấp nhận sự góp mặt của các đối thủ và tính tới sức mạnh của họ sao cho tận dụng được vai trò tích cực của các nhân tố này đồng thời giảm được những yếu tố tiêu cực. Câu hỏi đặt ra không phải là có chia sẻ quyền lực hay không mà là chia sẻ như thế nào. Câu trả lời đúng dường như không phải là bằng cạnh tranh mà là bằng hợp tác ●

Ghi chú:

(1) Nicola Bullard, Thuần dưỡng những con hổ – IMF và cuộc khủng hoảng châu Á, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998.

(2). J.Francoise Dazugan, Tạp chí Địa kinh tế Pháp 3/1997.

(3). Nicola Bullard, Sđd.

(4). Hwan He Lee, The Role of NGOs in the 21st century, tham luận tại Hội nghị Quốc tế về các tổ chức phi chính phủ (Seoul 10/1999).

Tài liệu tham khảo chính:

1. Uỷ ban Đối ngoại Quốc hội Pháp, Toàn cầu hoá (NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000);

2. Nicola Bullard, Thuần dưỡng những con hổ – IMF và cuộc khủng hoảng châu Á (NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998);

3. Hwan He Lee, The Role of NGOs in the 21st century, (Seoul, 1999);

4. David Capie, Bài giảng tại Học viện Quan hệ Quốc tế, Hà Nội, 2001.