

CHÍNH TRỊ - LUẬT**CÁC THIẾT CHẾ CHÍNH TRỊ CHỦ YẾU
Ở MỸ LATINH**

TS. Vũ Đăng Hình
Viện Nghiên cứu Châu Mỹ

Các thiết chế chính trị hiện nay ở Mỹ La tinh đều là sản phẩm của những thiết chế đã hình thành ngay từ khi các nước này mới giành được độc lập và của quá trình thay đổi dần trong tiến trình phát triển lịch sử sau đó do những biến đổi về kinh tế, giai cấp, văn hóa chính trị, dân chủ hóa và quan hệ quốc tế.

1. Sự hình thành các thiết chế chính trị**a) Hình thành bộ máy nhà nước độc lập.**

Không giống với những cuộc cách mạng ở Mỹ và Pháp, các phong trào giải phóng dân tộc ở các thuộc địa Mỹ La tinh hầu hết đều do những lực lượng bảo thủ tiến hành. Những lực lượng này muốn tách các thuộc địa ra khỏi mẫu quốc, giành lấy chính quyền từ những ông vua bị phế truất để đảm bảo thêm nhiều lợi ích cho mình hơn là tiến hành những cuộc cách mạng chính trị và xã hội. Sau khi giành được độc lập hoàn toàn họ vẫn theo khuynh hướng bảo thủ và theo quan điểm quyền cai trị xã hội phải thuộc về tầng lớp tinh hoa.

Tuy nhiên, vào giai đoạn lịch sử này, phong trào vì nền cộng hòa đang diễn ra sôi động ở Mỹ và châu Âu, cộng với những ác cảm của người dân Mỹ La

tinh với chế độ quân chủ, những người lãnh đạo các phong trào giải phóng Mỹ La tinh, mặc dù không có kinh nghiệm gì về nền cộng hòa và không thực sự mong muốn có nền cộng hòa, cũng không thể không lựa chọn hình thức cộng hòa cho bộ máy nhà nước ở những thuộc địa mới giải phóng.

Hầu hết các nước Mỹ La tinh vào điểm khởi đầu này đã xây dựng hiến pháp làm nền tảng cho việc xây dựng thể chế của mình. Các hiến Pháp đều quy định việc hình thành bộ máy nhà nước theo nguyên tắc dân chủ, nghĩa là 'bộ máy này phải do dân thiết lập ra. Các hiến pháp cũng quy định xây dựng bộ máy nhà nước, hay thiết chế chính thức theo nguyên tắc phân chia quyền lực, giao cho ba bộ phận hành pháp, lập pháp và tư pháp.

Các hiến pháp của hầu hết các nước Mỹ La tinh cũng ghi cả một danh sách những quyền chính trị của con người để giới hạn quyền của bộ máy nhà nước, tránh sự lạm quyền của nó.

Tuy nhiên, bộ máy nhà nước lập ra vào điểm khởi đầu của nền độc lập này vẫn chỉ mang tính dân chủ hình thức. Khuynh hướng bảo thủ vẫn hiện diện trong các luật, các bản hiến pháp và trong các thiết chế. Các nguyên tắc cộng hòa và tự do đều bị trói buộc bởi hàng loạt điều kiện cụ thể. Trên thực

tế, ba nhánh quyền lực lại không có quyền lực ngang bằng. Hiến pháp vẫn trao cho ngành hành pháp quyền qua mặt cả cơ quan lập pháp lẫn cơ quan tư pháp. Thêm nữa, hiến pháp ghi rõ quyền lực cao nhất thuộc những thiết chế dân sự trong xã hội, song ở điểm khác lại trao quyền cao hơn cho lực lượng quân sự trong việc bảo vệ dân tộc nhằm giữ trật tự trong nước và ngăn chặn sự chia rẽ nội bộ. Gần như lực lượng quân sự thay vị trí của nhà vua giữ quyền tối thượng, giống như một nhánh quyền lực. Hay trong lĩnh vực quyền con người, hiến pháp đã ghi một loạt quyền cơ bản, song chính hiến pháp lại trao quyền cho ngành hành pháp tuyên bố tình trạng khẩn cấp, tạm ngừng thực hiện những quyền con người, hoặc thực hiện quản lý xã hội bằng những sắc lệnh thay cho luật. Cách thức ứng xử như vậy cũng được áp dụng cho những thành phần được ưu đãi. Trong một chương nào đó của hiến pháp, nó đề cập đến những nguyên tắc bình quân, bình đẳng và dân chủ, nhưng ở những chương khác lại trao những ưu đãi đặc biệt cho nhà thờ, quân đội hay tầng lớp chủ đất.

Sở dĩ hiến pháp của nhiều nước Mỹ La tinh và các thiết chế chính trị vào giai đoạn khởi đầu mang những đặc điểm trên, bởi vào thời điểm này, xã hội của các nước Mỹ La tinh vẫn là những xã hội phong kiến, văn hóa chính trị chi phối vẫn là văn hóa chính trị truyền thống. Những nhóm xã hội có học thức nhất và có tổ chức nhất vẫn là tầng lớp chủ đất, tầng lớp và quân đội. Những người nông dân, nô lệ với số đông vẫn là những người ít được hoặc không được đào tạo, không tổ chức được thành một lực lượng chính trị. Bởi vậy, ảnh hưởng của họ trong việc xây dựng hiến pháp,

pháp luật cũng như các thiết chế nhà nước là rất hạn chế, thậm chí là không có. Do vậy, trong những hiến pháp mang tính phô trương dân chủ, những đặc tính của bộ máy quân chủ truyền thống của Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha vẫn hiện diện vững chắc trong những hiến pháp này.

Thêm nữa vào giai đoạn khởi đầu này, trong hệ thống chính trị của Mỹ La tinh mới chỉ xuất hiện những thiết chế nhà nước mới hình thành từ đại diện của những nhóm đặc quyền chính trị trước đây, còn những thiết chế phi nhà nước gần như vẫn như cũ. Thực trạng chính trị này kéo dài cho đến những năm 1850.

Xã hội của những nước Mỹ La tinh sau khi giành được độc lập mặc dù vẫn tiếp tục phát triển chậm chạp qua nhiều thập kỷ, song nó đã âm thầm ngày đêm biến đổi và bước vào con đường phát triển tư bản chủ nghĩa. Những giai tầng mới xuất hiện và vai trò ngày càng tăng dần vai trò của những tầng lớp cai trị truyền thống. Trong các giai tầng mới, vai trò nổi bật thuộc về các nhà doanh nghiệp tư sản.

Tuy nhiên, thiết chế nhà nước trong nhiều thập kỷ tiếp theo vẫn chưa lọt khỏi tay tầng lớp tinh hoa, mà thường chỉ chuyển từ nhóm này sang nhóm khác. Nếu trước đây, quyền lực hoặc là trong tay nhóm chủ đất, hay tướng lĩnh quân đội, hoặc sự kết hợp của cả hai nhóm này, thì giai đoạn sau quyền lực nhà nước có thể rơi vào tay những nhà đầu sỏ chính trị chủ đất đang làm chủ những đồn điền hướng về xuất khẩu. Phần lớn người dân ở thời kỳ này vẫn phải đứng ngoài đời sống chính trị. Mô hình thiết chế chính trị nhà nước này kéo dài đến tận cuộc đại khủng hoảng 1929-1930, bởi nền kinh tế hướng về xuất khẩu vừa kể trên tiếp tục gặt hái

được những thành công và đời sống của người dân nói chung có những bước cải thiện đáng kể.

Dù vậy, sự ổn định về chính trị cũng không phải hoàn toàn ở khắp các nước. Porfirio Diaz bị hạ bệ ở Mexico và đất nước rơi vào một cuộc xung đột đẫm máu. Kết cục là hệ thống chính trị dân chủ như ngày nay đã ra đời. Năm 1912 ở Argentina và vào đầu những năm 1920 ở Chile, giai cấp trung gian lớn mạnh đã thách thức cả tầng lớp đầu sỏ chính trị cũ, giành được quyền bầu cử và giành được chính quyền từ tay tầng lớp thượng lưu.

Tuy nhiên, cao trào thay thế các thiết chế nhà nước kiểu chuyên chế từ sau khi các nước Mỹ La tinh giành được độc lập chỉ xảy ra vào thời kỳ khủng hoảng 1929-1930 và những năm ngay sau đó do những nền kinh tế hướng về xuất khẩu sản phẩm nông nghiệp và nguyên liệu của các nước Mỹ La tinh bị mất thị trường và sụp đổ. Trong khoảng thời gian từ 1930-1935 có tới 14 chính phủ trong số 20 nước Mỹ La tinh bị lật nhào. Đây thực sự là một thời kỳ cách mạng mang tính chuyển đổi xã hội, chuyển đổi thể chế chứ không đơn thuần là một sự thay thế cho chính quyền thuộc địa. Trong thời kỳ này, những lực lượng chính trị xã hội lớn như giai cấp doanh nghiệp (giai cấp tư sản), giai cấp trung gian và phong trào công đoàn (đang còn quy mô nhỏ) đã lên tiếng mạnh mẽ đòi cải cách và dân chủ, trong khi đó giới chính trị đầu sỏ của tầng lớp địa chủ, quân đội vẫn cố giữ đặc quyền cũ bằng mọi giá. Trong cuộc đấu này, tại đa số các nước, phần thắng vẫn thuộc về tầng lớp thượng lưu với những thiết chế độc đoán hơn, song lại pha một ít dân chủ.

Khi các nước Mỹ La tinh bước vào thời kỳ công nghiệp hóa với chiến lược

thay thế nhập khẩu, giai cấp công nhân công nghiệp đã bước vào thời kỳ phát triển mạnh mẽ và ngày càng có vị thế lớn trong xã hội. Đây là thời kỳ của đa xu hướng xã hội: độc tài, nửa phát xít, dân túy, dân chủ, chủ nghĩa xã hội, tự do và các thiết chế chính thức ở tất cả các nước Mỹ la tinh cũng mang nhiều màu sắc: độc tài, nửa phát xít, dân chủ, tự do. Nói chung đây là thời kỳ bất ổn, không thiết chế nhà nước nào khẳng định được toàn quyền.

Khi chiến tranh thế giới thứ hai nổ ra, nhu cầu hàng hóa tăng nhanh, trong khi các nước Mỹ La tinh đứng ngoài cuộc chiến, nên họ đã có được thời cơ thuận lợi cho công nghiệp hóa và phát triển. Sau chiến tranh nhiều nền kinh tế vẫn tiếp tục đà tăng trưởng. Những thuận lợi này đã tạo điều kiện cho nhiều nước trở lên giàu có hơn và xây dựng những thiết chế nhà nước dân chủ hơn. Tuy vậy, trong cùng thời gian, không ít nước vẫn tồn tại các thiết chế độc tài.

Năm 1959 đánh dấu bước ngoặt trong lịch sử hình thành các thiết chế nhà nước ở Mỹ La tinh. Nhà nước xã hội chủ nghĩa đầu tiên ở Cuba đã hình thành. Sự thắng lợi của cách mạng Cuba và hình thành nhà nước xã hội chủ nghĩa đầu tiên ở đây đã thêm một mô hình chính trị, một sự lựa chọn cho các phong trào xã hội của các nước Mỹ La tinh. Hơn nữa việc giành thắng lợi bằng con đường quân sự của cách mạng Cuba cũng gợi ý phương pháp giành chính quyền bằng sử dụng vũ trang thay cho tranh cử của tầng lớp trung gian, giới doanh nghiệp, những người lao động và những người nông dân.

Cuộc cách mạng xã hội chủ nghĩa đầu tiên của Cuba ở Mỹ La tinh đã làm cho Mỹ lo lắng và không muốn có một Cuba thứ hai xuất hiện ở khu vực

Mỹ La tinh vẫn được coi như sân sau của Mỹ. Thay vì phải ủng hộ các phong trào tự do dân chủ, Mỹ lựa chọn ủng hộ tất cả những lực lượng nào chống cộng giữ chính quyền tư sản ở các quốc gia này, đặc biệt là các chế độ quân sự chống cộng. Chính sách này của Mỹ đã làm thiệt hại các phong trào dân chủ, hoặc các nền dân chủ non nớt trong suốt những năm 1960 và 1970 và tạo thuận lợi cho việc hình thành nhiều bộ máy nhà nước quân phiệt thay cho những thiết chế độc tài mang màu sắc dân chủ. Đến giữa những năm 1970 có tới 14 trên tổng số 20 nước được đặt dưới sự cai quản trực tiếp của chế độ độc tài quân sự, còn ba nước khác về hình thức có các thiết chế nhà nước dân chủ về mặt hình thức, nhưng thực chất do lực lượng quân sự điều hành. Chỉ có ba nước khác: Colombia, Costa Rica, Venezuela là còn bộ máy nhà nước dân chủ, mặc dù quyền điều hành vẫn thuộc giới tinh hoa.

Việc quay lại chế độ độc tài, đặc biệt là độc tài quân sự - một bước lùi của đời sống chính trị, một phần do nhân tố bên ngoài, đó là sự ủng hộ của Mỹ, nhưng đồng thời cũng do những nhân tố bên trong, đó là sự tác động của những nhân tố kinh tế và chính trị trong nước. Vào những năm 1960, các nền kinh tế Mỹ La tinh đã trở lên kém sức cạnh tranh trên thị trường thế giới. Chiến lược công nghiệp hoá thay thế nhập khẩu đã không mang lại hiệu quả như mong muốn. Điều kiện thương mại nói chung của những nước này đã trở lên bất lợi. Các nước phải xuất khẩu nhiều hơn những mặt hàng như đường, chuối, cà phê... để đổi lấy các hàng chế tạo không nhiều hơn. Những nền kinh tế này cũng không thể đáp ứng nhiều hơn những chương trình xã hội mà người dân của họ đang

yêu cầu. Về mặt chính trị, vào thời gian này, sự tập hợp lực lượng của những người công nhân, nông dân và những du kích cánh tả cũng mạnh hơn. Giới tinh hoa truyền thống lo sợ bị mất quyền trước sự tập hợp lực lượng của quần chúng đã hướng tới giới quân sự cầu viện để giữ những giai cấp ở tầng lớp thấp của xã hội trong vòng kiểm soát. Kiểu thiết chế này gọi là “thiết chế độc đoán quan liêu”, hay bộ máy được điều hành bởi những lực lượng quân sự có tổ chức với sự ủng hộ của những lực lượng dân sự gắn gũi với họ.

Tới cuối những năm 1970, ở hầu hết các nước bộ máy nhà nước lại có xu hướng trở về với những nguyên tắc dân chủ. Nguyên nhân đảo hướng này là do những lực lượng quân sự thường gây ra tham nhũng và điều hành chính phủ một cách không hiệu quả như những nhà quản lý dân sự trước đó. Những người thuộc lực lượng quân sự nắm quyền này cũng thường xuyên vi phạm quyền con người và bị chính những người dân của họ ghét bỏ. Chính phủ Mỹ cũng không thể tiếp tục ủng hộ những bộ máy cầm quyền này và đã ủng hộ cộng đồng trong các nước Mỹ La tinh ép họ trở về những doanh trại. Vào những năm cuối cùng của thế kỷ 20 làn sóng dân chủ thứ ba đã tràn qua khắp Mỹ La tinh và tạo những thiết chế nhà nước dân chủ mới.

Tuy nhiên, những nền dân chủ này như nhiều nhà nghiên cứu nhận xét vẫn còn yếu và chưa được tổ chức tốt. Những thể chế này vẫn thiếu những cơ quan lập pháp và tư pháp độc lập. Chúng thường không hiệu quả khi thực hiện những chính sách công. Chúng thường là sản phẩm của “những nền dân chủ bầu cử”, chứ không phải là sản phẩm của “các nền dân chủ tự do”.

b) Phát triển các thiết chế chính trị phi nhà nước.

Các thiết chế chính trị phi nhà nước: các đảng chính trị, các nhóm lợi ích, các phong trào chính trị - những tổ chức chính trị đại diện cho các giai tầng xã hội mới và những tổ chức đại diện cho những người quan tâm giải quyết một vấn đề xã hội nào đó ở các nước Mỹ La tinh xuất hiện muộn hơn so với thiết chế nhà nước. Nếu như thiết chế nhà nước hình thành ngay từ khi giành được độc lập, thì những thiết chế phi nhà nước đại diện cho các giai tầng mới chỉ bắt đầu hình thành sau vài ba thập kỷ. Nguyên nhân của hiện tượng này là tầng lớp chóp bu bảo thủ là lực lượng khởi xướng và tổ chức cuộc đấu tranh giành độc lập dân tộc đã trực tiếp nắm quyền, còn các thành phần xã hội khác còn bỡ ngỡ với nguyên tắc tự do dân chủ, chưa tập hợp thành lực lượng chính trị. Tình hình chỉ bắt đầu thay đổi từ giữa thế kỷ 19, khi những lực lượng kinh tế phi phong kiến truyền thống phát triển, tầng lớp phong kiến chóp bu bị phân hoá, những tư tưởng tự do phát triển mạnh, những khác biệt trong định hướng chính sách phát triển xã hội đã xuất hiện ở chính tầng lớp trên. Lúc này, những đảng chính trị đầu tiên đã xuất hiện. Những đảng chính trị vào thời điểm này thường là hình thành từ những nhóm khác nhau trong tầng lớp chóp bu của xã hội để cạnh tranh với nhau trong những cuộc bầu cử rất hình thức nhằm giành bộ máy công quyền để theo đuổi triết lý phát triển của mình. Ở nhiều nước, hai kiểu đảng dưới nhiều tên gọi khác nhau được thành lập đó là đảng tự do và đảng bảo thủ. Đảng tự do tập hợp những người ủng hộ thương mại tự do, chủ nghĩa liên bang, và chống lại

chủ nghĩa giáo quyền (chống lại việc các thiết chế tôn giáo tham gia vào bộ máy quyền lực). Còn đảng bảo thủ lại ủng hộ cho bảo hộ nền công nghiệp mới phôi thai, chủ nghĩa tập quyền trung ương và chủ nghĩa giáo quyền.

Ở rất nhiều nước sự chia rẽ trong tầng lớp chóp bu theo những xu hướng trên đã dẫn đến những cuộc nội chiến đẫm máu. Ví dụ như ở Mexico, vào những năm 1850 Benito Juárez và những người tự do ủng hộ ông đã tấn công vào những thiết chế có cội nguồn Tây Ban Nha, và chịu ảnh hưởng nặng của nhà thờ Thiên chúa giáo Roma với những đặc trưng độc đoán và chủ nghĩa phường hội. Những nhà cải cách này đã công bố hiến pháp vào năm 1857, trong đó nhấn mạnh đến quyền tự do các nhân, nền kinh tế tự do kinh doanh không bị áp chế bởi chủ nghĩa phường hội. Hiến pháp cũng tách nhà thờ khỏi nhà nước, kêu gọi thành lập những trường học thế tục (không thuộc nhà thờ), nhấn mạnh vai trò của cơ quan lập pháp thay vì quá dựa vào bộ máy hành pháp, định thời hạn đưa những nhân viên quân sự và những giáo sĩ ra khỏi các cơ quan tư pháp. Hiến pháp còn cố gắng gỡ bỏ nhiều khía cạnh mang chủ nghĩa phường hội của đời sống Mexico đã có từ thời thuộc địa.

Những thay đổi mạnh mẽ kinh tế xã hội ở những thập kỷ tiếp theo, sự xuất hiện nhiều tầng lớp xã hội mới vào những năm 1920 và 1930, cùng những phát triển của ý thức đảng phái bảo vệ lợi ích, nhiều kiểu đảng mới không thuộc tầng lớp chóp bu như trên đã xuất hiện như đảng cộng sản, đảng xã hội chủ nghĩa. Các đảng cộng sản và xã hội chủ nghĩa tập hợp những người thuộc giai cấp công nhân. Họ kêu gọi tiến hành một cuộc cải cách xã hội vì sự tiến bộ và hạnh

phúc của mọi người. Tùy vào từng nước những đảng này có thể hoạt động công khai hay bí mật. Cũng trong thời gian này nhiều đảng tập hợp những người thuộc tầng lớp trung gian cũng xuất hiện. Có đảng thuộc tầng lớp này đã chuyển thành đảng cánh hữu.

Cùng trong sự xuất hiện của các đảng đại diện cho các tầng lớp mới hoặc cũ song đã đủ lớn mạnh trên, ở một số nước Mỹ La tinh còn hình thành cả những đảng do một, hoặc một nhóm người trong lực lượng vũ trang lập ra. Những đảng này mang tính tập hợp lực lượng hơn là triển khai một chương trình hành động. Ví dụ như ở Brazil, Getúlio Vargas không chỉ thành lập một mà là hai đảng chính trị chính thức. Hay ở Ecuador, những đảng cá nhân này đã trở thành những người cạnh tranh rất mạnh mẽ trong cuộc bầu cử tổng thống.

Các nhóm lợi ích cũng được hình thành cùng quá trình dân chủ hoá. Đặc trưng nổi bật của chúng với tư cách là một thiết chế chính trị là chúng cũng xuất hiện dưới hình thức tổ chức kiểu phường hội như trong quá khứ và tham gia vào đời sống chính trị. Mục tiêu chính trị của chúng cũng khá đa dạng, từ liên kết giành bộ máy quyền lực nhà nước đến tham gia vào những chương trình nghị sự. Khác với những đảng chính trị, vai trò của những nhóm lợi ích là những người hỗ trợ chứ không phải là những người đóng vai trò chính trong những quá trình này. Khác với những nhóm lợi ích ở Mỹ, hầu hết các nhóm lợi ích ở Mỹ La tinh đều nằm dưới sự kiểm soát của nhà nước dưới hình thức liên kết. Ví dụ như ở Mexico, Đảng Cách mạng Thế chế cầm quyền (PRI) đã tập hợp Liên đoàn Công nhân Mexico (CTM), Hội Nông dân

toàn quốc (CNC), Liên đoàn các Tổ chức quần chúng (CNOP) vào thành phần của đảng mình.

Ở các nước Mỹ La tinh ba nhóm lợi ích xuất hiện đầu tiên là nhóm quân sự, nhóm nhà thờ Thiên chúa giáo Roma và nhóm các đại địa chủ. Những nhóm này đã tập hợp thành những tổ chức và đấu tranh giành độc lập cho Mỹ La tinh. Khi cuộc đấu tranh thắng lợi họ đã trở thành những thành tố chủ yếu của bộ máy quyền lực.

Sự phát triển của kinh tế xã hội và trào lưu dân chủ đã dần tước mất độc quyền quyền lực của tầng lớp đại địa chủ, quân đội và nhà thờ Thiên Chúa giáo. Để bảo vệ cho mô hình quyền lực truyền thống của mình, chống lại những nhóm xã hội mới muốn tự do hoá, họ tiếp tục duy trì tính tổ chức của mình và sẵn sàng tham gia vào đời sống chính trị.

Tới giữa thế kỷ 19, cùng với xu hướng tự do kinh tế, phát triển kinh tế hướng về xuất khẩu, công nghiệp hoá, đầu tư quốc tế gia tăng, trong xã hội Mỹ La tinh xuất hiện nhiều tầng lớp xã hội mới, nhiều nhóm lợi ích lớn đã xuất hiện như: nhóm chóp bu thương mại và công nghiệp, nhóm trung lưu (trung gian), các tổ chức công đoàn, nhóm nông dân và nước Mỹ (tập hợp cả những người đại diện cho chính phủ, giới doanh nhân Mỹ và các tổ chức quốc tế do Mỹ chi phối). Những đại biểu của các tầng lớp trên đã tập hợp lại dưới một hình thức tổ chức nào đó để tham gia vào đời sống chính trị nhằm giành những mục đích riêng của mình.

Những nhóm lợi ích xuất hiện sau cùng là những nhóm đại diện cho những người bản xứ, các nhóm đấu tranh cho quyền lợi của phụ nữ và các tổ chức phi chính phủ. Những tổ chức

này hình thành trên cơ sở thành viên của những bộ phận xã hội trên đã có nhận thức chính trị cao hơn và trong môi trường ngày càng dân chủ hoá, họ muốn những lợi ích gắn với cộng đồng của mình phải được thừa nhận và thể chế hoá.

Một loại thiết chế phi nhà nước khá phổ biến hiện nay là các phong trào chính trị. Những phong trào này tập hợp những người của mọi tầng lớp và các nhóm xã hội đang quan tâm giải quyết một vấn đề xã hội nào đó. Đây thường là những vấn đề không của riêng giai cấp nào, nhóm xã hội nào, chúng liên quan đến nhiều tầng lớp xã hội. Những tổ chức chính trị này rất lỏng lẻo, mang tính liên kết nhất thời của những người tự nguyện. Nhưng ảnh hưởng chính trị của chúng trong xã hội cũng rất mạnh bởi khả năng lan tỏa lớn. Chúng thường chấm dứt sự tồn tại của mình khi những vấn đề đã được nhà nước đưa ra những chính sách giải quyết. Tuy nhiên cũng có những phong trào kéo dài tùy vào mức độ nan giải của vấn đề mà phong trào này quan tâm.

2. Cơ cấu tổ chức của các thiết chế chính trị

Hệ thống chính trị của các nước Mỹ La tinh hiện nay, về hình thức khá giống với các hệ thống chính trị phương Tây, có cả những thiết chế chính trị nhà nước lẫn các thiết chế chính trị phi nhà nước. Những thiết chế này đều xuất hiện từ nhu cầu tổ chức xã hội và lợi ích của các tầng lớp và giai cấp trong xã hội.

a) Cơ cấu tổ chức của bộ máy nhà nước

Bộ máy nhà nước là thiết chế chính thức trong hệ thống chính trị. Tính chính thức của nó được khẳng định bởi sự thừa nhận mang tính pháp lý

của toàn xã hội. Có nhiều cách giải thích khác nhau về bộ máy nhà nước. Theo học thuyết của Mác, bộ máy nhà nước là sản phẩm của cuộc đấu tranh giai cấp là công cụ của giai cấp thống trị. Còn theo trường phái của những người tự do thì bộ máy nhà nước chỉ như cơ quan trọng tài cho cuộc chơi cạnh tranh giữa các nhóm lợi ích. Bộ máy nhà nước theo họ giống như kiểu "hộp đen". Đầu vào hộp đen là toàn bộ những lợi ích cạnh tranh của các nhóm xã hội và những áp lực còn đầu ra là những chính sách công.

Tại Mỹ La tinh, bộ máy nhà nước, theo truyền thống, được quan niệm không hoàn toàn giống như những mô hình nhận thức trên. Tại đây bộ máy nhà nước được xem là một thiết chế độc lập với cuộc đấu tranh giai cấp. Bộ máy nhà nước không đơn thuần phản ánh cơ cấu giai cấp. Bộ máy nhà nước được xem là người điều chỉnh, phối hợp và người dẫn dắt quan trọng nhất của toàn bộ hệ thống dân tộc. Bộ máy nhà nước đóng vai trò là người bảo trợ và gánh trách nhiệm vì phúc lợi chung của mọi công dân của nó. Bộ máy nhà nước là cái tốt, tự nhiên và cần thiết cho sự thịnh vượng của xã hội. Như vậy bộ máy nhà nước ở các nước Mỹ La tinh được xem là rất quan trọng chứ không phải là "con quỷ cần thiết - a necessary evil" như cách nhìn của người dân Bắc Mỹ về bộ máy nhà nước.

Dù có những quan niệm riêng mang tính truyền thống như vậy, song khi giành được độc lập, những người chiến thắng cũng không lựa chọn mô hình nhà nước quân chủ của mẫu quốc mà mô phỏng mô hình cộng hoà của Tây Âu và Bắc Mỹ, dù khởi đầu chỉ mang tính hình thức chứ chưa phải thực chất. Theo mô hình này, như được thể hiện ở hầu hết các hiến pháp của các nước, bộ máy nhà nước

được tổ chức theo các nguyên tắc: *Thứ nhất*, nguyên tắc dân chủ, nghĩa là bộ máy nhà nước do dân chọn ra; *Thứ hai*, nguyên tắc phân quyền trong bộ máy công quyền (phân quyền trong chính quyền trung ương và phân quyền giữa trung ương và các địa phương) để tự hạn chế lạm quyền; *Thứ ba*; nguyên tắc đảm bảo những quyền công dân (quyền bất khả nhượng), hay những quyền mà bộ máy nhà nước không được xâm phạm. Những nguyên tắc này được cụ thể hóa thành những điều luật ghi trong hiến pháp.

Bộ máy nhà nước của các nước Mỹ La tinh ngay từ khi giành được độc lập (trừ Brazil còn kéo dài chế độ quân chủ thêm mấy chục năm nữa), theo hiến pháp, đã chia thành ba bộ phận tách biệt: đó là ngành lập pháp, hành pháp và tư pháp. Tuy sự phân chia theo nguyên tắc phân quyền về hình thức có giống như sự phân chia ở Mỹ và nhiều nước châu Âu, song ba thành phần này không tách biệt và bình đẳng với nhau như ba ngành quyền lực ở Mỹ. Một thời kỳ dài trong quá khứ, quốc hội không phải là người đề xuất luật và cũng không phải là người bác bỏ luật, mà chỉ là bộ phận phụ thuộc vào dinh tổng thống. Hầu hết các ghế trong quốc hội đều là phần thưởng cho những nhóm chính trị đã góp công cho chiến thắng trong cuộc bầu cử của tổng thống đương nhiệm.

Cùng với quá trình phát triển của dân chủ, của các đảng phái, các nhóm lợi ích và các phong trào chính trị, dần dần ở nhiều nước, quốc hội (Chile, Colombia, Costa rica, Venezuela) đã tập hợp được đại diện của các đảng phái và những nhóm lợi ích lớn trong xã hội. Vai trò độc lập của họ ngày một lớn hơn đối với bộ máy hành pháp và không hẳn còn là thành phần phụ

thuộc vào tổng thống. Tuy nhiên, việc hình thành quốc hội cũng chưa hoàn toàn theo nguyên tắc đảng phái, mà là sự kết hợp giữa nguyên tắc đảng phái và phi đảng phái (có ghế đại diện của các đơn vị hành chính bầu cử). Điều này thể hiện rõ ở tính đa dạng của cơ cấu quốc hội ở các nước Mỹ La tinh. Ví dụ như ở Hạ viện của Mexico có 500 hạ nghị sĩ, thì 300 nghị sĩ được bầu ở 300 khu vực bầu cử của Liên Bang, còn 200 hạ nghị sĩ được bầu theo tỉ lệ phiếu đại diện của các đảng chính trị... Những khác biệt về thành phần và cách thức tạo ra quốc hội phản ánh tình hình chính trị rất đa dạng của các nước Mỹ La tinh, mặc dù họ cùng có một số điểm chung làm mẫu số. Đối với thượng viện (ở nước quốc hội có hai viện), ở hầu hết các quốc gia, các thượng nghị sĩ được bầu theo nguyên tắc đại diện cho đơn vị hành chính bầu cử.

Quốc hội của nhiều nước Mỹ la tinh cũng giống như quốc hội của nhiều nước phương Tây khác gồm có hai viện: thượng viện và hạ viện. Thượng viện bao gồm những người đại diện của các đơn vị hành chính bầu cử. Còn hạ viện thường gồm các đại biểu được bầu theo số dân của các đơn vị hành chính bầu cử, hay được bầu vừa theo nguyên tắc số đại theo số dân vừa theo ảnh hưởng của các đảng chính trị.

Quốc hội tổ chức nhiều ủy ban chuyên trách các vấn đề trường trực hay tạm thời để thực hiện các chức năng của mình. Mỗi ủy ban thường có quyền trong lĩnh vực mà mình phụ trách, đó là tranh luận và bỏ phiếu các dự luật trước khi trình chúng ra quốc hội. Một số quốc hội của các nước Mỹ La tinh còn thành lập những cơ quan đặc biệt ví dụ như: Cơ quan Kiểm toán Quốc gia, Thanh tra nhà nước. Cơ quan kiểm toán quốc gia có

trách nhiệm và quyền kiểm toán tất cả những hoạt động kinh tế tài chính dân sự. Nó phải tham gia vào việc phê chuẩn hay bác bỏ các khoản doanh thu và đầu tư của quỹ công. Còn Thanh tra nhà nước thì có quyền và trách nhiệm bảo vệ nhân quyền và các quyền ghi trong hiến pháp, pháp luật. Ở Venezuela, có các cơ quan Hội đồng đạo đức quốc gia có quyền và trách nhiệm ngăn chặn, điều tra, truy cứu các hành vi vi phạm đạo đức công cộng, trật tự quản lý hành chính để giáo dục đạo đức cho công dân và tuân thủ pháp luật của các cơ quan nhà nước; Ban nhân quyền quốc gia có nhiệm vụ giám sát và bảo vệ nhân quyền; Ban kiểm toán quốc gia để giám sát và kiểm toán tài sản quốc gia; Hội đồng bầu cử quốc gia để hướng dẫn, tổ chức, giám sát, điều hành bầu cử và trưng cầu dân ý...

Tại các quốc gia tổ chức theo chế độ liên bang, ngoài cơ quan lập pháp trung ương, tại các bang cũng có cơ quan lập pháp riêng. Những cơ quan này làm nhiệm vụ làm luật để áp dụng cho địa hạt của mình.

Quốc hội của các nước Mỹ La tinh trong thời gian hiện tại theo hiến pháp đều có thẩm quyền rất rộng. Ví dụ, Điều 75 Hiến pháp Argentina đã liệt kê tới 32 quyền hạn của quốc hội trong lĩnh vực xây dựng, điều hành và bảo vệ quốc gia như: lập pháp, tư pháp (quyền xét xử các quan chức hành pháp cao cấp- kể cả tổng thống nếu phạm trọng tội), hoạch định chính sách kinh tế, quyền duy trì và phát triển văn hoá, phát triển khoa học kỹ thuật, quyền định đoạt các hoạt động đối ngoại.

Ngành hành pháp là bộ phận có quyền lực nhất trong bộ máy nhà nước. Trong quá khứ hầu như quyền lực nhà nước được tập trung trong bộ

phận này, đặc biệt là trong phủ tổng thống. Bởi vậy cuộc cạnh tranh giành và giữ bộ phận hành pháp tại các quốc gia Mỹ la tinh là rất quyết liệt.

Ngành hành pháp bao gồm tổng thống người vừa đứng đầu quốc gia vừa đứng đầu chính phủ, phó tổng thống - người giúp việc và thay thế tổng thống theo pháp định, tiếp đến là nội các, cơ quan bao gồm các bộ trưởng phụ trách quản lý các lĩnh vực, các quan chức hành chính trung ương và địa phương.

Bộ máy quyền lực hành pháp được hình thành từ bầu cử và bổ nhiệm. Tổng thống, phó tổng thống đứng đầu nhà nước, đại diện cho cả dân tộc, những người đứng đầu các đơn vị hành chính thường được lựa chọn qua bầu cử, còn các quan chức khác của bộ máy hành chính được lựa chọn thông qua bổ nhiệm.

Nét nổi bật trong bộ máy nhà nước của Mỹ La tinh là tổng thống thường được giao rất nhiều quyền hạn. Ví dụ như ở Argentina, Điều 99 Hiến pháp nước này đã liệt kê tới 20 nhóm quyền hạn của tổng thống trong nhiều lĩnh vực như: hành pháp, lập pháp (tham gia xây dựng luật, độc quyền công bố và ban hành luật), tư pháp (bổ nhiệm các thẩm phán, quan chức tư pháp cấp tỉnh, ân xá hoặc giảm nhẹ mức hình phạt...), an ninh quốc gia (làm tổng tư lệnh các lực lượng vũ trang, kiểm soát và tổ chức lực lượng này...), kinh tế (điều hành nền kinh tế, xây dựng và thực thi các chính sách kinh tế...). Mặc dù quyền lực mà hiến pháp mỗi nước trao cho tổng thống rất nhiều, song mức độ trao quyền ở mỗi nước có khác nhau tùy vào tình hình chính trị nội bộ của họ.

Trong ngành hành pháp dưới tổng thống thường là nội các. Nội các là hội đồng của các bộ trưởng do hoặc tổng

thống, phó tổng thống hay một chủ tịch đứng đầu (chủ tịch không thuộc bộ nào). Nó là cơ quan giúp việc cấp trung ương quan trọng nhất của tổng thống. Nội các sẽ thực hiện chức năng và quyền hạn hành pháp do tổng thống giao phó. Nó chịu trách nhiệm trước cả tổng thống và quốc hội. Tất cả các thành viên nội các đều do tổng thống lựa chọn, bổ nhiệm theo sự đồng ý của quốc hội. Ngoài nội các, tổng thống còn có những cơ quan giúp việc khác như Hội đồng nhà nước, Hội đồng quốc phòng, Văn phòng công tố, văn phòng tư vấn công cộng như ở Brazil.

Trong trường hợp, tổng thống không tổ chức nội các, các bộ trưởng sẽ là những người giúp việc trực tiếp thực hiện chức năng và quyền hạn hành pháp tại lĩnh vực mà mình được giao phụ trách. Bộ trưởng sẽ chịu trách nhiệm trước cả tổng thống và quốc hội.

Nhiều nước Mỹ La tinh còn tổ chức bộ máy nhà nước liên bang. Nhà nước liên bang khác với nhà nước không liên bang ở chỗ các bang được chia sẻ quyền lực với chính phủ liên bang trong các lĩnh vực lập pháp, hành pháp và có thể cả tư pháp. Các bang đều có thể có hiến pháp và pháp luật riêng, có quyền tự xây dựng bộ máy hành pháp, quyền xây dựng những chính sách kinh tế và xã hội cho địa hạt của mình mà không trái với những luật định của liên bang. Còn trong nhà nước không liên bang, chính quyền các địa phương từ tỉnh trở xuống chỉ là những người đại diện cho chính phủ trung ương, nhận quyền và trách nhiệm từ trung ương để quản lý tất cả các mặt đời sống xã hội ở địa phương của mình.

Ở các nước có tổ chức các bang, quốc hội bang chỉ có một viện. Việc lựa chọn các đại biểu cũng theo nguyên tắc dân

chủ. Thống đốc bang cũng được lựa chọn qua bầu cử của bang, song có thể không hoàn toàn do bang quyết định. Tại một số nước, vị trí này phải được sự đồng ý của tổng thống.

Cả trong nhà nước liên bang và kiểu nhà nước không liên bang, chính phủ trung ương đều giữ quyền can thiệp của mình trong những trường hợp nhất định ghi trong hiến pháp. Ví dụ, Điều 34 Hiến pháp Liên bang của Brazil ghi rõ chính quyền trung ương có quyền can thiệp vào các cơ quan hành chính cấp dưới trong những trường hợp: toàn vẹn lãnh thổ có nguy cơ bị xâm phạm, mất ổn định nghiêm trọng, cấp dưới không thi hành nghiêm chỉnh bản án của liên bang để bảo vệ những nguyên tắc cơ bản của nền cộng hoà...

Cấp hành chính dưới bang (đối với nhà nước tổ chức theo hình thức liên bang), và dưới chính phủ trung ương (đối với nhà nước không tổ chức theo hình thức liên bang) là các tỉnh, khu tự trị, hay thành phố tự trị. Dưới cấp này thường còn hai cấp nữa là hạt, hay huyện và cấp cơ sở. Tên gọi của mỗi đơn vị địa lý hành chính này phụ thuộc vào cách lựa chọn của mỗi quốc gia. Những cơ quan hành chính này cũng có những quyền tự trị nhất định, ví dụ như được quyền thu một số loại thuế nào đó ở địa phương để trang trải một số chi phí.

Tất cả những người được lựa chọn vào ngành hành pháp cũng như các ngành quyền lực khác đều theo những tiêu chuẩn được xây dựng tùy thuộc vào tình hình chính trị và so sánh lực lượng ở mỗi nước trong mỗi giai đoạn lịch sử nhất định. Những người trong bộ máy hành chính có thể là những nhân viên chuyên nghiệp (được đào tạo qua nghiệp vụ quản lý hành chính) và cũng có thể là những nhân

viên được bổ nhiệm sau những hoạt động chính trị. Nhìn chung tỷ lệ nhân viên hành chính chuyên nghiệp là ít (thường là 15-20%).

Ngành tư pháp thường bao gồm một hệ thống tòa án theo thứ bậc. Đứng đầu là tòa án tối cao liên bang hay tòa án tối cao quốc gia, tiếp đến là tòa phúc thẩm, hàng thứ ba là những tòa án khu vực liên bang và các tòa án chuyên trách (như tòa lao động, tòa quân sự), hàng tiếp theo là tòa án bang và các lãnh thổ. Các thẩm phán đều được bổ nhiệm theo những luật định của mỗi quốc gia. Các tòa được phân công xét xử từng loại vụ án theo luật định.

Cả một hệ thống tòa án từ tòa án tối cao trung ương đến tòa các khu vực đều có nhiệm vụ bảo vệ hiến pháp và pháp luật thông qua việc giám sát và xét xử và ra những phán quyết về những hành vi trái hiến pháp và vi phạm pháp luật của công dân cũng như các cơ quan nhà nước và các tổ chức tư nhân.

Ngành tư pháp của các nước Mỹ La tinh ở địa vị quyền lực có nhiều điểm tương tự như ngành lập pháp. Trong lịch sử tồn tại, hệ thống tư pháp không phải là bộ phận tách biệt, độc lập trong bộ máy nhà nước và gần như không có quyền ngang hàng với ngành hành pháp. Các tòa án tối cao của nhiều nước Mỹ La tinh chỉ tuyên bố một hành vi hoặc một quy định pháp lý nào đó là phi hiến pháp khi chính những tòa án tối cao này bị đe dọa.

Tình hình đã thay đổi nhiều. Trong những năm gần đây cùng với thành tựu của nền dân chủ, các cấp tòa án ở các nước khác nhau đã giành được quyền lực theo hiến pháp và bắt đầu tự khẳng định mình.

Trong bộ máy nhà nước, ngoài ba nhánh quyền lực trên, còn hình thành nhiều tổ chức tự trị nhà nước, mà có

nhà nghiên cứu đã gọi đó là nhánh quyền lực thứ tư. Hầu hết các tổ chức nhà nước này được thành lập trong khoảng thời gian từ những năm 1930 đến những 1980.

Mục đích khởi nguồn thành lập ra những tổ chức tự trị nhà nước này là nhằm đấu tranh với những tác nhân gây ảnh hưởng đến truyền thống tập quyền trung ương ở các nước Mỹ La tinh. Bằng những công cụ này, chính phủ trung ương muốn vươn tay tới mọi vùng của đất nước và kiểm soát chúng. Những tổ chức tự trị nhà nước này đã lớn mạnh và toả hoạt động ra khắp nơi, đến mức gần như tách khỏi bộ máy của chính phủ.

Tới nay, những tổ chức tự trị nhà nước này đã có trong tay những nguồn lực rất lớn, do vậy chúng đã tham gia vào đời sống chính trị và cuộc đấu tranh nhằm kiểm soát chính phủ trung ương. Những vị trí béo bở ở những tổ chức này đã trở thành nguồn ban thưởng rất lớn cho những người thân hữu, những người ủng hộ cho những người thắng cử chiếc ghế tổng thống.

Sự lấn sân chính trị, cùng với hoạt động kém hiệu quả của những tập đoàn nhà nước này đang trở thành những vấn đề bị phê phán. Nhiều nước đã lựa chọn cách giải quyết vấn đề này bằng tư nhân hoá.

Bên cạnh mô hình bộ máy nhà nước phổ biến với tam quyền phân lập, gần đây ở Mỹ La tinh còn xuất hiện một mô hình khá khác biệt, đó là mô hình bộ máy nhà nước của Venezuela. Trong mô hình này, quyền lực nhà nước được phân ra năm quyền: lập pháp, hành pháp, tư pháp, quyền công dân và quyền bầu cử. Mô hình này mới xuất hiện không lâu với mục đích đảm bảo tốt hơn nền dân chủ và kiểm soát bộ máy nhà nước. Do vậy, mô hình này

cần thêm thời gian khẳng định trong đời sống xã hội dân sự.

b) Cơ cấu tổ chức của các thiết chế chính trị phi nhà nước

Các thiết chế chính trị phi nhà nước là những đảng chính trị, những nhóm lợi ích các loại, các phong trào chính trị.

Khác với cách tổ chức của các thiết chế nhà nước, cơ cấu tổ chức của các thiết chế này không theo luật định mà theo những quy ước riêng của từng thiết chế nhằm thực hiện những mục tiêu chính trị đa dạng.

Nét khác biệt chính, nhưng không tuyệt đối giữa đảng chính trị và nhóm lợi ích là đảng chính trị thực hiện mục tiêu thông qua việc giành chính quyền hoặc chia sẻ quyền lực nhà nước (thông qua việc tham gia trực tiếp vào bộ máy chính quyền). Còn nhóm lợi ích thực hiện mục tiêu của mình bằng cách ủng hộ, liên kết, gây sức ép với các đảng chính trị cầm quyền để đổi lấy những ủng hộ về chính sách có lợi cho mình. Sự khác biệt giữa hai thiết chế chính trị phi nhà nước này là do trong xã hội Mỹ La tinh hiện nay đã xuất hiện rất nhiều tầng lớp, giai cấp, trong điều kiện dân chủ không có một nhóm lợi ích đại diện cho một tầng lớp, giai cấp nào trong xã hội có thể tự mình giành được bộ máy nhà nước hay giữ được bộ máy nhà nước. Bởi vậy, những người đại diện của mỗi giai tầng này phải thành lập đảng chính trị. Đảng này có cương lĩnh không những để tập hợp những người trong tầng lớp hay giai cấp của mình thành một lực lượng chính trị, mà còn lôi kéo cả sự ủng hộ của những tầng lớp có lợi ích gần kề khác để trở thành một lực lượng chính trị có tầm lớn hơn trong cuộc bầu cử giành chính quyền.

Do mục tiêu theo đuổi khác nhau, nên phương pháp tổ chức của hai

thiết chế này cũng có nét khác nhau. Đó là đảng chính trị hình thành và tồn tại theo kiểu hệ thống tổ chức với những tư tưởng chính trị riêng, chúng hoạt động theo các chương trình với sự liên kết chính trị nhiều nhất có thể. Những đảng chính trị ngày nay đã khác xa những đảng chính trị của Mỹ La tinh trước đây. Những đảng chính trị trong quá khứ thường là những đảng nhỏ của các cá nhân, được thành lập trên cơ sở của sự bảo trợ của một nhân vật nào đó. Những đảng này thiếu cơ sở quần chúng. Còn nhóm lợi ích hoạt động theo hình thức hội, chúng thường chỉ tập trung vào những vấn đề lợi ích của nhóm mình.

Các đảng chính trị ở các nước Mỹ La tinh thường có cách tổ chức chặt chẽ rất khác nhau. Có đảng tổ chức theo kiểu vừa tự nguyện vừa bắt buộc, có đảng lại lại tổ chức theo hình thức tự nguyện, không bắt buộc. Trường hợp vừa tự nguyện vừa bắt buộc chúng tôi xin đơn cử trường hợp của Argentina. Tại đây, đa số các đảng chính trị đều có điều lệ tổ chức chặt chẽ. Đảng chỉ kết nạp vào đảng của mình những người tự nguyện, quán triệt tư tưởng của đảng đó, trung thành với cương lĩnh và thường xuyên có những hoạt động đóng góp cho đảng mà họ đã tham gia. Nếu một đảng viên vi phạm những quy định của đảng thì họ có thể chịu một trong bốn hình thức kỷ luật: nhắc nhở riêng, khiển trách, đình chỉ hoạt động và cuối cùng là bị khai trừ. Rõ ràng đây là những hình phạt nghiêm khắc. Những hình thức kỷ luật này buộc mỗi thành viên phải gắn kết với tổ chức, trung thành với tổ chức và đảm bảo tình hình ổn định cho đảng. Đương nhiên là đi cùng những nghĩa vụ này, các đảng viên cũng nhận được những quyền lợi như được đảng tiến

cử và ủng hộ để tranh cử các chức vụ trong bộ máy chính quyền, được bổ nhiệm vào vị trí thích hợp trong bộ máy công quyền trong trường hợp đảng đó trở thành đảng cầm quyền.

Trong trường hợp lâm vào tình trạng khủng hoảng, mâu thuẫn, thì những đảng tổ chức theo kiểu này thường không tự giải thể hoặc chia thành những đảng nhỏ, mà chỉ tách thành hai đảng “con”. Mỗi đảng “con” này có thể hoạt động theo những chương trình hành động riêng, song vẫn tồn tại trong đảng “mẹ” và có ban lãnh đạo chung.

Tại nhiều nước khác, hầu hết các đảng chính trị tổ chức theo kiểu tự nguyện và không bắt buộc. Ví dụ các đảng ở Mexico hiện nay được hình thành từ những người trưởng thành và được tổ chức một cách lỏng lẻo. Mọi người dân đều có thể đăng ký để trở thành thành viên của một đảng nào đó khi họ thừa nhận tư tưởng cơ bản của đảng đó và đi theo nó. Mỗi đảng viên đều có thể tự do rời khỏi đảng khi họ thấy tư tưởng của đảng ấy không còn phù hợp với mình nữa và gia nhập một đảng mới.

Giữa hai trạng thái này rất có thể còn có một kiểu tổ chức nào đó ít chặt chẽ và cũng ít lỏng lẻo hơn hai kiểu trên.

Việc hình thành các kiểu tổ chức kể trên có thể giải thích bởi ảnh hưởng triết lý, văn hoá chính trị và kiểu tổ chức đảng của cả Mỹ, phương Tây và Liên xô trước đây tới đời sống chính trị khu vực này.

Ngoài đặc điểm trên, các đảng chính trị ở các nước Mỹ La tinh đều tổ chức theo mô hình kim tự tháp. Đỉnh tháp là Đại hội toàn thể (Hội nghị toàn quốc của đảng), cơ quan trung ương, đứng đầu trong hệ thống tổ chức. Tiếp theo là các tổ chức đảng theo cấp, gắn với thứ bậc của các tổ chức đơn vị hành

chính. Việc tổ chức các cấp gắn với thứ bậc của các tổ chức hành chính vì chính nhu cầu giành quyền tại mỗi đơn vị hành chính trong các cuộc bầu cử. Nhiệm vụ của cơ quan trung ương của đảng là xây dựng cương lĩnh, lựa chọn ứng cử viên, tập hợp lực lượng của toàn đảng xung quanh cương lĩnh chính trị để vận động tranh cử giành những vị trí cao nhất có thể trong bộ máy quyền lực nhà nước. Nhiệm vụ của các cơ sở đảng cấp dưới là phối hợp với tổ chức đảng trung ương vận động cử tri của khu vực mình ủng hộ cho những ứng cử viên của toàn đảng vào bộ máy trung ương, đồng thời cũng vận động những cử tri tại địa hạt của mình trong cuộc chạy đua vào bộ máy quyền lực của địa phương. Các tổ chức đảng theo ngành dọc này vừa có sự gắn kết nhưng lại vừa có tính độc lập tương đối. Các tổ chức đảng cấp dưới gắn kết với cấp trên cấp trên trong trường hợp tập hợp lực lượng để giành những vị trí trong bộ máy chính quyền ở cấp hành chính của cấp trên. Còn họ gần như hoàn toàn độc lập với cấp trên khi họ triển khai hoạt động tranh cử trong phạm vi địa bàn của họ.

Các nhóm lợi ích cũng là những tổ chức đại diện của những tầng lớp hay nhóm xã hội nhất định như: những người công nhân trong cả nước hay một ngành sản xuất nào đó, tầng lớp giáo viên, tầng lớp các nhà doanh nghiệp, tầng lớp tầng lữ trong các nhà thờ, lực lượng quân nhân, những người da đỏ bản xứ. Hầu hết những nhóm này tổ chức dưới hình thức hội. Những hội này tập hợp những người tự nguyện trong nhóm dân cư của mình, những người cùng có mối quan tâm về một loại lợi ích của nhóm họ và sẵn sàng tham gia hoạt động chính trị để bảo vệ lợi ích đó. Như vậy, các nhóm lợi ích có điểm khác với đảng

chính trị ở chỗ: chúng không tập hợp một cách rộng rãi các thành viên ở các nhóm xã hội khác nhau, những người chỉ cần đồng ý với một tư tưởng nào đó như một đảng chính trị đang làm. Những người đã tham gia vào một nhóm lợi ích để tham gia vào cuộc đấu tranh chính trị vì quyền lợi của nhóm mình cũng khó có thể tự do chuyển từ nhóm lợi ích này sang nhóm lợi ích khác vì chuyển sang nhóm lợi ích khác, thì tham gia hoạt động chính trị ở đó họ không còn bảo vệ được lợi ích cho mình nữa. Ví dụ: những người thuộc nhóm lợi ích chủ đất lớn không thể chuyển sang tham hoạt động ở nhóm lợi ích nông dân, bởi khi đã bảo vệ lợi ích cho người nông dân, thì họ không thể bảo vệ được nguồn sở hữu to lớn của mình nữa. Các nhóm lợi ích cũng tổ chức theo mô hình tập trung, vừa có những đơn vị cơ sở vừa có những đơn vị ở cấp cao nhất, tuy nhiên hầu hết chúng không tổ chức theo mô hình kim tự tháp có các tầng khác nhau, chúng không nhất thiết tổ chức theo đơn vị hành chính, mà tổ chức theo một kiểu tập hợp có đầu mối phối hợp cùng hành động. Đầu mối này vừa tập hợp những nhu cầu cần giải quyết chung của cả nhóm, vừa đề xuất giải pháp và tổ chức thực hiện nhằm đạt mục tiêu cho nhóm mình.

Tuy nhiên, không phải tất cả các nhóm lợi ích đều tổ chức lỏng lẻo như vậy. Tổ chức nhà thờ và lực lượng quân sự vốn là những tổ chức chặt chẽ và theo thứ bậc từ trước, thì nay vẫn được tổ chức chặt chẽ như vậy.

Như vậy, có thể nói, cách thức tổ chức của những thiết chế chính trị là rất khác nhau: thiết chế nhà nước khác với thiết chế phi nhà nước, trong bộ máy nhà nước thì các thiết chế cũng được tổ chức khác nhau theo chức năng nhiệm vụ chính trị, ở các

thiết chế phi nhà nước thì cũng tổ chức khác nhau theo mục đích hoạt động chính trị.

Trong quá trình phát triển xã hội, cụ thể là quá trình dân chủ hóa, các loại thiết chế đều phát triển. Bộ máy nhà nước thì hình thành thêm những tổ chức công cụ để đảm bảo dân chủ và hoạt động tốt hơn vì xã hội. Các thiết chế phi nhà nước thì tăng về số lượng (các nhóm xã hội đã và mới được hình thành ý thức hơn được tầm quan trọng của hoạt động chính trị trong xã hội dân sự) và tổ chức tốt hơn để tạo ra lực lượng chính trị mạnh đủ sức gây tác động nhằm giành được lợi ích chính đáng cho mình.

c) Môi quan hệ của các thiết chế chính trị

Trong xã hội công dân tất cả các thiết chế nhà nước phi nhà nước đều có mối quan hệ rất chặt chẽ với nhau và tác động qua lại lẫn nhau.

Xã hội công dân ở các nước Mỹ La tinh (ở mức tương đối phát triển hay đang phát triển) là xã hội kế tiếp của xã hội vương quyền kết hợp với thần quyền. Về hình thức bước chuyển này được diễn ra ngay từ sau khi phân lớn các nước này giành được độc lập, song trên thực tế nó được chuyển dần dần. Bước chuyển này đã kéo dài tới cả hơn 100 năm, do Mỹ La tinh có những đặc thù kinh tế xã hội riêng của mình. Đến nay quá trình này vẫn còn tiếp tục. Đây là điểm rất khác biệt của Mỹ La tinh so với nhiều quốc gia phương Tây khác. Mối quan hệ giữa thiết chế nhà nước và thiết chế phi nhà nước là mối quan hệ chuyển tiếp, đại diện, trên-dưới và phụ thuộc lẫn nhau. Quan hệ mang tính chuyển tiếp vì bộ máy nhà nước ở tất cả các nước Mỹ La tinh đều hình thành từ những đảng giành được thắng lợi trong các cuộc bầu

cử, bộ máy này luôn mang thêm tính đảng và tính giai cấp bên cạnh tính dân tộc, tính xã hội. Quan hệ giữa thiết chế nhà nước và phi nhà nước như vậy đồng thời cũng mang tính đại diện. Tuy vậy, quan hệ giữa thiết chế nhà nước và phi nhà nước lại mang tính trên-dưới, tính chỉ huy, bởi trong xã hội công dân bộ máy nhà nước thuộc về toàn dân, nhân dân trao quyền tối cao cho nó, để nó có đủ uy quyền quản lý xã hội và buộc mọi người, mọi tổ chức trong xã hội phải tuân thủ. Nhà nước ở đây không còn chỉ là đại diện của một số đảng cầm quyền (những đảng cầm quyền đó chỉ đại diện cho một số tầng lớp dân cư trong xã hội). Dù thế, quan hệ giữa thiết chế chính nhà nước và phi nhà nước lại mang tính phụ thuộc lẫn nhau, bởi không có bộ máy nhà nước mạnh trong điều kiện xã hội công dân có nhiều đảng phái, nếu không có những đảng mạnh, ngược lại không thể có những đảng mạnh đại diện tốt quyền lợi cho các giai tầng trong xã hội nếu không có bộ máy nhà nước thật sự tôn trọng nguyên tắc tự do và dân chủ.

Mối quan hệ giữa các thiết chế chính thức trong bộ máy nhà nước về nguyên tắc là mối quan hệ bình đẳng, kiểm chế lẫn nhau và phụ thuộc lẫn nhau và bổ sung cho nhau trong việc thực hiện chức năng chung của nhà nước. Mối quan hệ mang những đặc tính như vậy bởi nó được thỏa thuận xây dựng theo nguyên tắc phân quyền, trao quyền có giới hạn cho bộ máy công quyền của dân chúng nhằm hạn chế lạm quyền và nguyên tắc đảm bảo tính thống nhất và hiệu quả của bộ máy nhà nước trong quản lý xã hội. Đây là những nguyên tắc du nhập từ nền cộng hòa Mỹ và một số nước phương Tây đi sớm hơn trên con đường dân chủ hóa.

Trên thực tế ở các nước Mỹ La tinh mối quan hệ giữa các thiết chế nhà nước mang những tính chất trên cũng chỉ được hình thành dần dần. Như những phần trên chúng tôi đã trình bày, trong một thời gian dài mối quan hệ giữa các thiết chế nhà nước vẫn mang tính phụ thuộc. Đó là sự phụ thuộc của cơ quan lập pháp và cơ quan tư pháp vào cơ quan hành pháp. Nhiều khi và ở nhiều nơi, cơ quan hành pháp quyết định tất cả còn hai nhánh quyền lực khác chỉ đóng vai trò hậu ứng. Điều này đặc biệt đúng trong những trường hợp giới quân sự nắm quyền vào những thập niên 60, 70 và 80 của thế kỷ trước.

Nguyên tắc bình đẳng và kiểm chế lẫn nhau đã dần khẳng định lại trong quá trình dân chủ hóa và sự hoạt động ngày một mạnh hơn của những thiết chế phi nhà nước. Từ thập kỷ 90 của thế kỷ trước cho tới nay mối quan hệ mang đặc tính bình đẳng, kiểm chế lẫn nhau và phụ thuộc lẫn nhau đã được xác lập khá vững chắc ở nhiều nước.

Mối quan hệ giữa các thiết chế phi nhà nước về cơ bản là mối quan hệ cạnh tranh. Quan hệ mang đặc trưng chủ yếu như vậy vì quyền lực của bộ máy nhà nước là rất lớn và nguồn phương tiện trong tay bộ máy nhà nước cũng thường rất lớn, điều kiện để khai thác nguồn lợi từ việc cầm quyền này là rất nhiều, cho nên, các giai cấp, tầng lớp trong xã hội đều khao khát thông qua những tổ chức đại diện của mình giành lấy bộ máy này. Trong lịch sử đấu tranh giành quyền lãnh đạo đất nước, ở hầu hết các nước Mỹ La tinh mỗi đảng hoặc liên minh một số đảng thường chỉ cầm quyền trong một thời gian ngắn, do những chương trình hành động của chúng không đáp ứng lợi ích phổ khắp các giai tầng. Tuy nhiên, một vài đảng

cũng đã cầm quyền được tương đối dài. Tại Mexico, Đảng Cách mạng Thế chế do ông Calles thành lập năm 1929 đã liên tục giữ quyền trong 71 năm (từ 1929 đến năm 2000), do tập hợp được rất nhiều nhóm lợi ích trong tổ chức của đảng. Trong mối quan hệ giữa những thiết chế phi chính thức này, sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các đảng không nhiều, song sự phụ thuộc giữa các đảng và các nhóm lợi ích gần gũi với mình lại rất lớn.

Từ những điều vừa trình bày, chúng ta có thể thấy mối quan hệ giữa các thiết chế là khá khác biệt. Sự khác biệt này do mục đích đặt ra đối với mỗi thiết chế quy định.

3. Vai trò của các thiết chế chính trị

3.1. Vai trò của các thiết chế nhà nước

Mọi nhà nước trong lịch sử đều có vai trò hay nhiệm vụ quan trọng và cơ bản nhất là duy trì xã hội theo một trật tự nhất định dưới dạng pháp luật và bảo vệ nó khỏi sự xâm hại từ bên ngoài. Các nhà nước Mỹ La tinh cũng không nằm ngoài quy luật này. Tuy nhiên, trong bối cảnh hiện nay, các thiết chế chính trị nhà nước ở Mỹ la tinh không chỉ duy trì một trật tự xã hội chung chung, mà là một trật tự xã hội dân sự, không chỉ bảo vệ xã hội của mình khỏi sự xâm hại từ bên ngoài mà còn mở rộng quan hệ để khai thác tối đa những nguồn lực từ bên ngoài để phục vụ cho phát triển xã hội. Ngoài ra để có một trật tự như mong muốn trên, các nhà nước còn triển khai nhiều chính sách phát triển kinh tế-xã hội để giải quyết những mâu thuẫn trong xã hội, những vấn đề cản trở phát triển đang tồn tại nhằm mang lại phúc lợi cho mọi tầng lớp dân cư.

a) Duy trì một trật tự xã hội thỏa thuận thay vì áp đặt trật tự của giai cấp cầm quyền

Nhà nước tuy mang bản chất giai cấp, song nó vừa phải thực hiện chức năng giai cấp vừa phải thực hiện chức năng xã hội. Nhà nước có nhiệm vụ duy trì xã hội theo một trật tự nhất định, bởi xã hội là một phức hợp của nhiều giai cấp, nhiều lực lượng khác nhau, thậm chí là đối kháng nhau và tranh chấp với nhau về lợi ích. Trong xã hội Mỹ La tinh luôn luôn tồn tại xung đột lợi ích giữa người da đỏ và người da trắng, giữa người da trắng và người da đen, xung đột lợi ích giữa người lao động và giới thượng lưu, tư sản, xung đột giữa phái bảo thủ và phái cấp tiến. Những người bảo thủ có khuynh hướng duy trì chế độ trung ương tập quyền, duy trì đạo đức chính trị, chuẩn mực pháp lý theo đạo đức Thiên chúa giáo. Phái cấp tiến đòi hỏi phi tập quyền và tách bạch giữa nhà thờ và nhà nước. Các xung đột này rất có nguy cơ gây ra sự bất ổn định, phá vỡ trật tự xã hội. Do đó, nhà nước phải thực hiện vai trò cơ bản nhất của mình là duy trì an ninh chính trị, trật tự và an toàn xã hội. Trong quá khứ để có được trật tự xã hội, các bộ máy nhà nước ở khu vực Mỹ La tinh thường sử dụng các biện pháp cưỡng chế, đàn áp các lực lượng chống đối lại ý chí của nhà nước hay cụ thể hơn là lợi ích của lực lượng mà nhà nước đại diện. Tới nay, biện pháp điều hoà các xung đột lợi ích và giáo dục để bảo đảm an toàn xã hội, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân lại được lựa chọn nhiều hơn.

Những nội dung hoạt động chủ yếu để duy trì trật tự xã hội là:

+ *Đẩy mạnh việc xây dựng một trật tự xã hội dân sự.*

Bộ máy nhà nước trước đây thuộc về giai cấp thống trị địa chủ, tư' sản. Do vậy, các thể chế kể từ hiến pháp đến các điều luật, chủ yếu phục vụ các giai cấp này và đàn áp bằng các công cụ: quân đội, cảnh sát và nhà tù là một biện pháp mà các nhà nước Mỹ La tinh hay sử dụng để duy trì trật tự xã hội. Tuy nhiên, đối với khu vực Mỹ La tinh, lịch sử cho thấy các công cụ trên không mấy hiệu quả. Các cuộc kháng cự quyết liệt của nhân dân lao động, của các lực lượng chống đối đã gây ra các cuộc nội chiến kéo dài và đẫm máu khiến các chính phủ quân sự phi dân chủ sụp đổ. Mỹ là nước ủng hộ tích cực những chính phủ quân sự này cũng phải chấp nhận. Kết quả là kết thúc thập kỷ 70 bước sang thập kỷ 80 của thế kỷ trước, hầu hết các nước Mỹ La tinh đều chuyển sang chế độ dân chủ. Bộ máy nhà nước hình thành từ đại diện của các lực lượng cách mạng, dân chủ, cấp tiến đã tích cực thiết lập trật tự xã hội dân chủ thông qua việc sửa đổi hiến pháp pháp luật để loại bỏ những đặc quyền phi dân chủ trong những văn bản pháp luật cũ; tăng cường vai trò của cơ quan lập pháp và tư pháp để tạo ra sự cân bằng quyền lực trong bộ máy công quyền, hạn chế quyền lực lấn át của cơ quan hành pháp, đặc biệt là của tổng thống, tạo sự kiềm chế lẫn nhau trong bộ máy công quyền nhằm hạn chế lộng quyền và xâm phạm dân chủ. Trong giai đoạn này bộ máy nhà nước cũng xây dựng quy định pháp luật, thành lập những thiết chế nhằm đảm bảo quyền công dân, quyền của các nhóm lợi ích trong xã hội. Tất cả nhằm phát triển và hoàn thiện hơn nữa những thể chế của xã hội công dân và một trật tự xã hội dựa chủ yếu vào chấp nhận chính

trị giữa các giai cấp, đảng phái trong xã hội với sự đồng ý giám sát từ quốc tế. Kết quả là các quốc gia Mỹ La tinh đã có thuận lợi về xã hội hơn để tập trung phát triển kinh tế, sự bất ổn về chính trị thậm chí là nội chiến kéo dài ở hầu hết các nước đã lùi vào dĩ vãng.

+ Nhà nước giải quyết các xung đột lợi ích thông qua những biện pháp dung hòa

Do lịch sử để lại, tại các nước Mỹ La tinh tồn tại nhiều mâu thuẫn xã hội: Mâu thuẫn giữa người da trắng và người da đỏ, do người da đỏ không được hưởng quyền bình đẳng như người da trắng và mâu thuẫn giai cấp, đặc biệt là mâu thuẫn giữa những người tư bản và lao động. Để giải quyết những mâu thuẫn lớn này đảm bảo cho xã hội ổn định, các nhà nước đã dần thừa nhận quyền công dân của người da đỏ, trao quyền tự trị cho các cộng đồng người da đỏ. Để làm dịu xung đột giữa người sử dụng lao động và người lao động, các nhà nước Mỹ La tinh không hoàn toàn tự do hóa thị trường lao động. Nhà nước luôn quy định lương tối thiểu, giờ làm việc tối đa, thời gian nghỉ ngơi, các khoản trợ cấp, cấm lao động cưỡng bức, quyền đình công cho người lao động...

+ Nhà nước bảo đảm an toàn xã hội

Mặt khác để bảo đảm trật tự xã hội, nhà nước bảo đảm an toàn xã hội. Bảo vệ an toàn xã hội bao gồm các nội dung: Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, bảo đảm cho các trật tự mà pháp luật định hình cho xã hội không bị vi phạm. Trong các hành vi đi ngược lại chuẩn mực xã hội thì tội phạm là hành vi có tính nguy hiểm cao độ nhất và cần nhà nước phải phòng và chống. Hiện nay các nhà nước hiện đại đều áp dụng hai biện pháp chủ yếu là giáo dục và cưỡng chế để phòng và chống tội phạm.

b) Nhà nước điều tiết nền kinh tế hướng về xã hội.

Do quan niệm nhà nước phải gánh trách nhiệm là người bảo trợ và gánh trách nhiệm vì phúc lợi chung, các bộ máy nhà nước ở các nước Mỹ La tinh đã tham gia rất tích cực vào đời sống kinh tế của đất nước. Tuy nhiên, cách thức tham gia lại khá khác nhau ở từng giai đoạn do sự chi phối của những nhân tố khách quan và chủ quan có những đặc điểm khác nhau.

+ Vai trò tổ chức và quản lý kinh tế trong quá khứ

Trong quá khứ, hầu hết các nhà nước Mỹ La tinh trong lĩnh vực kinh tế đã chuyển từ vai trò “người gác cổng” sang người chơi thực sự. Ban đầu, nhà nước chủ yếu xây dựng môi trường pháp lý thuận lợi cho những hoạt động kinh tế, đặc biệt là hoạt động xuất-nhập khẩu. Lúc này thị trường được thả nổi, nhà nước gần như không can thiệp vào những hoạt động kinh doanh trong khuôn khổ pháp lý mà mình đã cho phép.

Trong suốt thời kỳ từ những năm cuối thế kỷ thứ 19 đến năm 1930, các nước Mỹ La tinh xuất khẩu nguyên liệu sang Bắc Mỹ và Tây Âu và nhập khẩu hàng tiêu dùng với giá rẻ từ các nước ấy. Những năm 1930, thế giới trải qua thời kỳ đại suy thoái, nhu cầu nguyên liệu ở các nước phát triển giảm mạnh, gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến nền kinh tế các nước Mỹ La tinh. Để khắc phục tình trạng này, các nước Mỹ La tinh thay đổi tư duy trong kinh tế, tiến hành công nghiệp hoá. Trong hoàn cảnh các doanh nghiệp tư nhân năng lực có hạn, nhà nước đã trực tiếp tham gia vào quá trình này, trực tiếp tổ chức ra các đơn vị công nghiệp độc quyền để đảm bảo nhu cầu trong nước. Như vậy, vai trò của nhà nước Mỹ La

ting đã chuyển từ “người gác cổng” sang một người tham gia trực tiếp vào các hoạt động kinh tế. Tuy nhiên, tham vọng của các chính phủ Mỹ La tinh đã không mấy thành công, mặc dù có một thị trường tiêu thụ rộng lớn, nhưng do thiếu vốn đầu tư, thiếu nguồn lao động có trình độ cao, thiếu kinh nghiệm quản lý... các ngành công nghiệp của Mỹ La tinh rất yếu kém. Để bảo đảm cho chúng tồn tại, nhà nước đã trợ giá và áp dụng các chính sách bảo hộ ngặt nghèo cho các doanh nghiệp trong nước. Tuy nhiên, chính sự bao cấp đó của nhà nước đã làm cho các doanh nghiệp ngày càng ỷ lại, thiếu những sáng tạo trong sản xuất kinh doanh. Hàng loạt các doanh nghiệp nhà nước thua lỗ.

Trước thực tế không mấy thuyết phục trên, cùng với sức ép của các chủ nợ, các nước đã giảm bớt vai trò tham gia trực tiếp của mình. Nhà nước phải từ bỏ chức năng sản xuất kinh doanh thông qua các doanh nghiệp nhà nước, thay vào đó nhà nước giao chức năng đó cho khối tư nhân bằng chính sách tư nhân hoá. Đồng thời, nhà nước cũng giảm bớt can thiệp vào thị trường và giảm bớt kiểm soát (dưới hình thức giấy phép sản xuất, kiểm soát giá cả, kiểm soát ngoại hối và hạn ngạch nhập khẩu...)

Chuyển đổi nền kinh tế sang chủ nghĩa tự do mới, các nhà nước khu vực Mỹ La tinh đã tiến hành sửa đổi Hiến pháp, một loạt các Hiến pháp mới ra đời như Hiến pháp năm 1980 của Chile, Hiến pháp năm 1994 của Argentina, Hiến pháp năm 1988 của Brazil được sửa đổi, bổ sung năm 1995. Các bản Hiến pháp mới đều thừa nhận nền kinh tế thị trường, tuy nhiên nền kinh tế thị trường đó vẫn cần có sự quản lý của nhà nước. Nhà nước tạo ra một hành lang pháp lý

nhất định để các doanh nghiệp trong nền kinh tế được tự do hoạt động trong hành lang đó. Nhà nước giám sát hoạt động của các chủ thể kinh tế, “uốn nắn” và xử lý họ nếu như họ vượt ra khỏi hành lang pháp lý. Bằng các công cụ tài chính - kinh tế vĩ mô, nhà nước còn có vai trò điều tiết thị trường nhằm hạn chế những khiếm khuyết của thị trường. Mặc dù tự do hóa trong nhiều lĩnh vực kinh tế, song nhà nước vẫn trực tiếp độc quyền kinh doanh hoặc kiểm soát chặt chẽ hoạt động khai thác tài nguyên khoáng sản hoặc những lĩnh vực đặc biệt quan trọng.

Như vậy là nhà nước chỉ giảm mức độ can thiệp vào nền kinh tế, chứ không bỏ sự can thiệp này. Các nhà nước không chỉ đơn giản là người hỗ trợ thị trường như yêu cầu của phái tự do mới.

+ Nhà nước nắm vai trò điều tiết nền kinh tế hướng xã hội hiện nay

Điểm nổi bật nhất hiện nay của vai trò kinh tế nhà nước của các nước Mỹ La tinh là các chính sách hướng mục tiêu xã hội nhiều hơn.

Để tiến tới mục tiêu này, nhà nước ban hành các chính sách kinh tế vĩ mô và giám sát việc thi hành chúng, nhà nước cũng áp dụng các biện pháp cưỡng chế khi cần thiết để bảo đảm hiệu lực thi hành cho các chính sách theo mong muốn. Các Hiến pháp của các nước Mỹ La tinh đều qui định vai trò hoạch định chính sách kinh tế vĩ mô của Quốc hội hay Nghị viện. Mặc dù trên thực tế, chính phủ mới chính là người phác thảo ra các chính sách này (mà chính phủ thường lệ thuộc vào lợi ích của đảng cầm quyền), song việc tăng cường vai trò của quốc hội đối với việc phê chuẩn chính sách đã làm cho chính sách hướng giải quyết những vấn đề kinh tế xã hội nhiều hơn.

c) Giữ vai trò chủ thể chi phối trong quan hệ đối ngoại

Đối ngoại là loại hoạt động không thể thiếu của mọi quốc gia. Đối ngoại nhằm tìm kiếm nguồn lực bên ngoài cho phát triển cũng như bảo vệ an ninh đất nước.

Các bản Hiến pháp Mỹ La tinh đều thừa nhận nhà nước là đại diện cho quốc gia trong quan hệ đối ngoại, trong đó phân định rõ ràng thẩm quyền đối ngoại giữa các cơ quan. Nhiệm vụ quan hệ đối ngoại của nhà nước xuất phát từ thực tiễn của mỗi quốc gia và đường lối đối nội. Trong điều kiện hòa bình hiện nay, chiến lược ngoại giao của các nhà nước Mỹ La tinh được thể hiện trên các hướng sau đây:

Chủ động mở rộng quan hệ đối ngoại với các đối tác toàn thế giới

Những năm đầu thế kỷ 21 nhiều nước Mỹ La tinh, đặc biệt những nước khu vực Nam Mỹ đang dần tách ra khỏi sự bao bọc và ảnh hưởng của Mỹ. Nhất là Brazil - người khổng lồ của khu vực này đang muốn khẳng định vai trò đứng đầu khu vực của mình. Qua nhiều hành động, nhiều nước Mỹ La tinh đang khẳng định rằng họ không còn là “sân sau” của Mỹ nữa và trong quan hệ với Mỹ họ cần có mối quan hệ bình đẳng, đôi bên cùng có lợi chứ họ không chấp nhận quan hệ “chủ-tớ”. Hiện tại, nhiều nước đang chủ động mở rộng quan hệ với nhiều khu vực và nhiều nước trên thế giới. Dù vậy, một số nước Mỹ La tinh vẫn còn phụ thuộc vào Hoa Kỳ.

Đẩy mạnh hợp tác khu vực: Trong thế kỷ 19 và 20 ở khu vực này đã xảy ra nhiều cuộc chiến tranh giữa các nước láng giềng. Sang đến thế kỷ 21, nhìn chung các nước Mỹ La tinh đều

cố gắng giữ mối quan hệ thân thiện và hợp tác trừ một số xung đột nhỏ

Về quan hệ thương mại trong khu vực hiện nay chưa có khu vực Mậu dịch tự do chung cho toàn khu vực Mỹ La tinh, tuy nhiên ở các tiểu khu vực đã có các hiệp định thương mại tự do tiểu khu vực. Thị trường chung Trung Mỹ (MCCA) bao gồm các thành viên: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras và Nicaragua được thành lập năm 1960 với mục tiêu tăng cường quan hệ buôn bán và đầu tư trong khu vực. Tháng 5 năm 1969, Colombia, Ecuador, Peru, Bolivia và Chile đã ký Hiệp định Andes thành lập nhóm Andes. Năm 1973 Venezuela tham gia nhóm này, Chile rút khỏi nhóm vào năm 1976. Nhóm này đã ban hành hệ thống thuế quan chung vào năm 1976. Cho đến năm 1982, thuế quan nội bộ đã dần được cắt giảm. Năm 1993, thuế quan nội bộ giữa các nước Colombia, Venezuela, Ecuador và Bolivia đã được cắt giảm. Năm 1995, Colombia, Ecuador và Venezuela đã thành lập hệ thống thuế quan chung đối với sản phẩm nhập khẩu từ bên ngoài.

Trên cơ sở hiệp định Asunción được ký vào tháng 3 năm 1991, Argentina, Brazil, Paraguay và Uruguay thành lập Thị trường chung Nam Mỹ (Mercosur). Đây là bốn nước có GDP chiếm 40% tổng GDP của toàn khu vực do vậy có thể nói Mercosur là một thị trường tiểu khu vực lớn nhất và thành công nhất Mỹ La tinh.

Tóm lại, không ít nước Mỹ La tinh đang cố gắng giảm dần vai trò của Mỹ tại khu vực. Nhiều nước Mỹ La tinh chủ động hơn trong chính sách đối ngoại. Chính sách mở rộng quan hệ đa phương và quan hệ khu vực đã thúc đẩy việc hình thành và hoàn thiện thiết chế khu vực. Dù vậy,

những cố gắng này vẫn chưa giảm được nhiều vai trò chi phối của Mỹ.

Từ những điều vừa trình bày trong phần 3 có thể khái quát: vai trò của các thiết chế nhà nước Mỹ La tinh trong xã hội dân sự vẫn rất to lớn. Tuy nhiên, hình thức hoạt động và mục đích hoạt động đã khác nhiều so với quá khứ. Tính hướng xã hội của những hoạt động này ngày một rõ hơn.

3.2. Vai trò của các thiết chế phi nhà nước

Nếu như, các thiết chế nhà nước vừa thực hiện chức năng xã hội vừa thực hiện chức năng giai cấp, đó là duy trì trật tự xã hội, phát triển và bảo vệ xã hội, bảo vệ lợi ích giai cấp mà nó đại diện, thì vai trò chủ yếu của các thiết chế phi nhà nước lại chủ yếu thực hiện chức năng giai cấp. Các thiết chế phi nhà nước này tùy thuộc vào loại hình có thể tập trung hoạt động chủ yếu vào việc giành chính quyền, hay gây ảnh hưởng trong việc xây dựng chính sách, hoặc thực hiện cả hai.

a) Vai trò của đảng phái chính trị

Các đảng phái chính trị là tổ chức lãnh đạo các giai tầng, nhóm xã hội mà nó đại diện. Mục tiêu lớn nhất của các đảng phái là giành và giữ được chính quyền để bảo vệ quyền và lợi ích của thành phần xã hội mà nó đại diện. Để giành và giữ được chính quyền, các đảng phái sử dụng hai biện pháp chủ yếu là: Đấu tranh bạo lực và tranh cử hoà bình.

b) Vai trò của quân đội

Quân đội là một lực lượng vũ trang của nhà nước, do nhà nước lập ra để bảo vệ chủ quyền, sự thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ của quốc gia. Tuy có chức năng chủ yếu là quốc phòng nhưng trong thực tiễn quân đội còn là lực lượng quan trọng bảo vệ trật tự xã

hội, bảo vệ thể chế hiện hành. Trong các cuộc bạo loạn, nhiều khi cảnh sát không thể dẹp được những lực lượng chống đối, quân đội đã phải gánh vác nhiệm vụ này. Các vụ bạo loạn diễn ra ở Bolivia vào năm 2003 đã được dẹp bởi quân đội. Ở các nước có xảy ra nội chiến như một số nước Trung Mỹ những năm 1960-1990 và Colombia hiện nay, quân đội là lực lượng chủ yếu bảo vệ chính phủ và chống lại quân nổi dậy. Haiti do không có quân đội nên khi xảy ra bạo động vũ trang, chính phủ tan rã một cách nhanh chóng. Tuy nhiên, việc lạm dụng sức mạnh của quân đội để đàn áp các cuộc biểu tình, nổi dậy của nhân dân đã làm nảy sinh vấn đề vi phạm nhân quyền. Do vậy, trong những năm gần đây, rất ít nước Mỹ La tinh sử dụng quân đội để đàn áp các cuộc đấu tranh của phe đối lập với chính phủ.

+ Vai trò của Nhà thờ

Với thời gian trôi đi, vai trò của nhà thờ trong nền chính trị Mỹ La tinh đã dần dần mờ nhạt. Quyền lực chính trị của nhà thờ đang mất dần. Tuy nhiên, nhà thờ vẫn tham gia vào các hoạt động chính trị để bảo vệ các giá trị và lợi ích của Thiên chúa giáo. Trước hết nhà thờ muốn giữ vai trò của mình trong việc truyền giáo tại trường học, được tổ chức các trường trung học và đại học Thiên chúa giáo. Nhà thờ bảo vệ các giá trị truyền thống của gia đình như cấm ly hôn, đòi hỏi quan hệ hôn nhân trong sáng và không cho phá thai.

Vai trò của nhà thờ ở mỗi quốc gia là khác nhau. Nhà thờ không có vai trò chính trị gì đáng kể ở Venezuela từ năm 1998 đến nay, nhưng ngược lại ở Chile, nhà thờ vẫn nắm vai trò nhất định trong đời sống chính trị. Các ấn phẩm của nhà thờ vẫn có ảnh hưởng, như tạp chí Mensaje được xuất

bản bởi các giáo sỹ cao cấp (Jesuits) có ảnh hưởng rất lớn đến thái độ của con người. Các tuyên bố của Hội thiên chúa giáo Chile được các phương tiện thông tin đại chúng đăng tải. Do ảnh hưởng của giáo lý thiên chúa giáo mà ở Chile nghiêm cấm ly hôn cho đến tận năm 2004. Mặc dù có nhiều kiến nghị về một đạo luật cho phép ly hôn, nhưng do sức ép của nhà thờ, mãi đến năm 2004 đạo luật này mới được thông qua.

+ Vai trò của Liên đoàn lao động

Đây là tổ chức của người lao động, đứng ra bảo vệ người lao động trong mối quan hệ với người sử dụng lao động. Các tổ chức công đoàn ở Mỹ La tinh mang ảnh hưởng của chủ nghĩa Mác. Liên đoàn lao động quốc gia của Uruguay cũng theo khuynh hướng của chủ nghĩa Mác. Công đoàn đấu tranh để các luật lao động không thiên lệch về phía lợi ích của người sử dụng lao động. Công đoàn còn bảo vệ người lao động khỏi bị chủ sử dụng lao động quá mức, trả lương rẻ mạt, cúp lương hoặc sa thải người lao động vô căn cứ. Để bảo vệ quyền lợi của người lao động, công đoàn thường tổ chức các hoạt động thương nghị ba bên: người lao động, người sử dụng lao động và công đoàn. Trong các trường hợp cần thiết, công đoàn tổ chức cho người lao động đình công để đòi chủ thoả mãn yêu cầu của người lao động. Công đoàn không tham gia giành quyền lực trong bộ máy nhà nước thông qua các hoạt động ứng cử như các đảng phái nhưng công đoàn biểu lộ sự ủng hộ đối với một ứng cử viên thuộc một đảng nào đó thông qua việc vận động các thành viên của mình bỏ phiếu cho ứng cử viên này để có được sự ủng hộ của ứng cử viên này sau khi làm tổng thống. Công đoàn thường thể hiện việc ủng hộ hay phản đối

chính sách của một đảng chính trị hoặc của nhà nước thông qua các cuộc biểu tình của người lao động. Nhìn chung tầm ảnh hưởng chính trị của công đoàn ở khu vực Mỹ La tinh là rất lớn. Tuy nhiên, liên đoàn lao động của một số nước như Ecuador và Guatemala hoạt động rất yếu vì ở các nước này cộng đồng doanh nghiệp có vai trò lấn át. Ở Ecuador chỉ có phong trào của người da đỏ mới là đối trọng của cộng đồng doanh nghiệp.

+ Các tổ chức của nông dân

Nông dân ở đây bao gồm người sở hữu một khu đất canh tác nhỏ, người làm thuê ở các trang trại, người canh tác trên đất thuê và những người không có đất. Do vậy lợi ích của họ là khác nhau. Ở Brazil có Hiệp hội nông dân để bảo vệ người thuê đất và người làm thuê. Liên đoàn Người làm nông nghiệp Quốc gia của Brazil (CONTAG) lại bảo vệ những người nông dân sở hữu một khu đất canh tác nhỏ. Phong trào Người nông dân không có đất (MST) được thành lập bởi các nhà Mác-xít và nhà thờ Thiên chúa giáo từ những năm 1990 ở nước này đã đấu tranh đòi chính phủ chia lại đất đai. Hiện nay phong trào này vẫn hoạt động rất mạnh bảo vệ quyền lợi cho những người nông dân không có đất. Nông dân Ecuador chủ yếu là người da đỏ, do đó các tổ chức và phong trào của nông dân Ecuador cũng đồng thời là tổ chức, phong trào của người da đỏ. Tổ chức nông dân hay của người da đỏ lớn nhất Ecuador là Liên hiệp những công dân da đỏ Ecuador, sức mạnh chính trị của tổ chức này rất lớn.

Xét về mặt tổng thể, các tổ chức bảo vệ người nông dân ở Mỹ La tinh còn ít, các nhóm nông dân khác nhau có lợi ích khác nhau, đôi khi lợi ích của họ mâu thuẫn do đó vai trò chính

trị của các tổ chức nông dân ở khu vực Mỹ La tinh còn rất yếu.

+ Cộng đồng doanh nghiệp

Các tổ chức của cộng đồng doanh nghiệp thường là các hiệp hội thương mại, các ngành hàng. Các tổ chức này thường đóng ở thủ đô hoặc các thành phố lớn. Doanh nghiệp là nhân tố quyết định sự phát triển của một nền kinh tế. Do đó giới doanh nghiệp có tiếng nói rất lớn trong chính trường. Với tiềm lực kinh tế, các hiệp hội thương mại, các ngành hàng có thể vận động hành lang để cho quốc hội hoặc tổng thống ra những chính sách có lợi cho ngành kinh doanh của mình. Trong nhiều trường hợp khối doanh nhân cũng tiến hành các cuộc biểu tình để bảo vệ lợi ích của họ. Ở Chile khối doanh nghiệp thành lập ra Cộng đồng Các nhà sản xuất (SOFOFA) và Hiệp hội Sản xuất và Thương mại. Trong lĩnh vực nông nghiệp các nhà kinh doanh cũng thành lập ra Cộng đồng Nông nghiệp Quốc gia (SNA), các tổ chức này đại diện cho doanh nghiệp đề xuất với chính phủ về các chính sách kinh tế và các tổ chức này đứng ra bảo vệ quyền lợi của các doanh nghiệp thành viên. Cộng đồng doanh nghiệp của Guatemala hoạt động rất mạnh, đặc biệt thông qua một trong những tổ chức đại diện lớn nhất là Liên hiệp Các ngành Nông nghiệp, Thương mại, Công nghiệp và Tài chính (CACIF). Hoạt động vận động hành lang của giới doanh nghiệp nước này rất hiệu quả. Các chính sách của nhà nước ban hành đều theo hướng có lợi cho cộng đồng doanh nghiệp. Ngược lại, vai trò của giới doanh nghiệp ở Honduras lại rất yếu. Vì cộng đồng doanh nghiệp của Honduras không có được sự thống nhất như ở các nước khác. Với sự phân chia thành các nhóm lợi ích khác nhau và do nền kinh

tế của nước này được phân chia thành các vùng nên các hiệp hội doanh nghiệp cũng bị chia cắt, sự thống nhất và đoàn kết trong khối doanh nhân là không thể có được.

+ Cộng đồng của người da đỏ

Các phong trào của người da đỏ nổ ra rất mạnh mẽ ở Trung Mỹ và vùng Andes. Các phong trào của người da đỏ nổ ra ở Bolivia từ những năm 1970, như phong trào Tupaj Katari Indian, và thành lập ra một đảng Katarista của người da đỏ năm 1975, cho đến nay đã có hơn 10 đảng Katarista. Rồi các phong trào nông dân da đỏ cũng diễn ra vào những năm 1980 và trở thành lực lượng chính trị hùng mạnh. Liên hợp Những công dân da đỏ Ecuador (CONAIE) được thành lập năm 1980, đại diện cho hơn 70% người da đỏ ở Ecuador. Tổ chức này đấu tranh để bảo vệ quyền lợi của người da đỏ về các vấn đề: chống phân biệt chủng tộc, yêu cầu nhà nước cải cách ruộng đất, bảo vệ môi trường, thừa nhận quyền chính trị của người da đỏ, đòi hỏi nên giáo dục theo hai thứ tiếng. Ngoài ra còn có nhiều tổ chức khác đại diện cho người da đỏ ở Ecuador, như Đảng Pachakutik - quốc gia mới (MP-NP). Đảng này đã từng nắm được đa số ghế trong quốc hội vào năm 1998. Thực sự phong trào đấu tranh của người da đỏ ở Ecuador là đứng đầu khu vực. Tháng 01 năm 2000, CONAIE đã lãnh đạo hàng ngàn người da đỏ liên minh với quân đội tiến hành đảo chính, buộc Tổng thống Jamil Muhuad từ chức và thay vào đó là Lucio Gutierrez.

Hiện nay, các phong trào của người da đỏ chủ yếu đòi nhà nước thừa nhận các quyền sau của người da đỏ: Tự trị, tự quyết, có chính phủ riêng, tự phát triển và kiểm soát lãnh thổ⁽¹⁾. Tuy nhiên với số dân chỉ chiếm có 10%

trên toàn khu vực, những đòi hỏi này của người da đỏ khó có thể được chấp nhận. Như các phần trên đã nêu, hiện nay mới chỉ có hai quốc gia thuộc dãy Andes thừa nhận quyền tự trị của cộng đồng người da đỏ. Dù vậy, các quyền tự quyết, tự phát triển, có chính phủ riêng và kiểm soát lãnh thổ vẫn không được chấp nhận.

+ Vai trò của phụ nữ

Hiện nay, vai trò của phụ nữ đã lớn hơn nhiều trước đây trong đời sống chính trị, xã hội. Tỷ lệ phụ nữ trong nghị viện và nội các ở Mỹ La tinh đã là 15% và 11%⁽²⁾. Tuy nhiên, bất bình đẳng giới vẫn còn. Hiện tại, các tổ chức nữ quyền của nhà nước và tư nhân đang đóng vai trò lớn trong việc đề xuất chính sách và giải pháp để loại bỏ sự bất bình đẳng này. Các tổ chức này cũng tạo nhiều cơ hội cho phụ nữ tham gia ngày càng nhiều vào các công việc của xã hội. Ở khu vực này đã có hai phụ nữ được bầu làm tổng thống là Tổng thống Nicaragua, Violeta Barrios de Chamorro vào năm 1990-1997 và Tổng thống Panama nhiệm kỳ 1999-2004, Mireya Moscoso. Và rất có thể trong tương lai Chile sẽ có một tổng thống nữ đầu tiên trong lịch sử, chúng ta cùng chờ kết quả bầu cử năm 2006. Hiện nay số thẩm phán là nữ chiếm 45%. Các tổ chức phụ nữ ở các nước Argentina, Bolivia, Brazil, Costa Rica, Cộng hoà Dominica, Ecuador, Panama và Peru đã đấu tranh rất mạnh mẽ để đòi quyền ứng cử theo các đảng phái chính trị. Tức là họ đòi hỏi trong các ứng cử viên của một đảng tham gia tranh cử thì phải có nữ. Kết quả là nghị viện các nước này phải thông qua đạo luật về bầu cử trong đó có qui định bắt buộc mỗi đảng tham gia tranh cử phải bảo đảm tỷ lệ nữ ứng cử viên chiếm từ 20-40% số ứng cử viên của đảng đó.

Từ tất cả những điều trình bày trên có thể rút ra một số kết luận chung là: các thiết chế chính trị, cả thiết chế nhà nước và thiết chế phi nhà nước đều là sản phẩm của quá trình phát triển xã hội, là sản phẩm tổng hòa của những biến đổi: lịch sử, kinh tế, văn hóa, đấu tranh chính trị nội bộ, dân chủ hóa và quan hệ quốc tế của các nước Mỹ La tinh.

Các thiết chế chính trị ở các nước Mỹ La tinh hiện nay được hình thành dần theo những nguyên tắc của nền cộng hòa đã được lựa chọn từ sau khi giành được độc lập chính trị.

Tuy nhiên, ở giai đoạn đầu tiên, những nguyên tắc này chỉ có ý nghĩa hình thức. Sự chi phối của chúng đối với sự hình thành các thiết chế rất yếu ớt. Những yếu tố văn hóa chính trị truyền thống dựa trên nền tảng xã hội khi đó vẫn là những yếu tố quyết định.

Bộ máy nhà nước hình thành vào giai đoạn này vẫn mang những đặc điểm của các chính quyền thuộc địa. Đó là những bộ máy vẫn tập trung quyền lực trong tay tổng thống và bộ máy hành pháp. Hai nhánh quyền lực khác là lập pháp và tư pháp không có quyền lực độc lập và ngang bằng, chúng chỉ là những ngành quyền lực phụ thuộc. Khả năng kiểm soát lẫn nhau của các thiết chế nhà nước để hạn chế lạm quyền là rất yếu. Bộ máy nhà nước này vẫn nằm trong tay của tầng lớp đại địa chủ, giới quân sự và nhà thờ. Giai cấp thứ hai (trong xã hội hai giai cấp như chúng tôi đã trình bày) chưa thể chia sẻ quyền lực trong bộ máy này. Thậm chí, trong các tầng lớp thuộc giai cấp thứ hai này còn chưa hình thành được những tổ chức chính trị đại diện để đấu tranh cho quyền lợi của mình.

Các thiết chế xã hội vào giai đoạn này mang đặc tính trên vì xã hội của

các nước Mỹ La tinh lúc bấy giờ về cơ bản vẫn chưa khác thời kỳ thuộc địa. Kết cấu giai cấp xã hội chưa có gì thay đổi. Những giai cấp mới như: giai cấp tư sản và giai cấp công nhân vẫn chưa hình thành hoặc chỉ mới phôi thai. Văn hóa chính trị cũ vẫn ngự trị. Những tư tưởng văn hóa chính trị mới và những nguyên tắc của nền cộng hòa mới du nhập chưa thật bén rễ vào xã hội, về cơ bản vẫn mang tính phong kiến này.

Dù vậy, các xã hội của các nước Mỹ La tinh cũng đã chính thức được coi trói bởi thể chế quân chủ Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha và đi vào một chân trời phát triển mới - chân trời của chủ nghĩa tư bản. Việc mở rộng kinh tế hàng hóa tư bản chủ nghĩa, mở rộng quan hệ kinh tế đối ngoại, thực hiện công nghiệp hóa thay thế nhập khẩu sau đại khủng hoảng 1929-1933, tất cả đã đẩy nhanh sự phát triển của các xã hội Mỹ Latinh. Xã hội không còn kết cấu hai giai cấp như trước mà đã trở thành xã hội đa giai cấp. Các giai cấp cũng đã lớn mạnh về quy mô và ý thức lợi ích. So sánh lực lượng giữa các giai cấp đã thay đổi nhiều. Sức mạnh tuyệt đối không thuộc về giai cấp đại địa chủ. Trong xã hội về cơ bản đã thừa nhận quyền dân chủ. Các giai tầng trong xã hội đã dần dần tự tổ chức lại thành những lực lượng chính trị để giữ hoặc đấu tranh để chia sẻ phần lợi ích mà xã hội phát triển mang lại. Xã hội Mỹ La tinh trong quá trình phát triển này đã dần hình thành nhiều thiết chế phi nhà nước. Đó là những đảng chính trị, những nhóm lợi ích, những phong trào chính trị.

Sự xuất hiện của các thiết chế phi nhà nước, đặc biệt là các thiết chế thuộc giai cấp "thứ hai" đóng vai trò to lớn trong quá trình phát triển dân

chủ, phát triển xã hội dân sự và xây dựng bộ máy nhà nước hướng xã hội, chứ không đơn thuần chỉ phục vụ giai cấp thống trị.

Nhờ có tác động to lớn của lực lượng này, những thể chế, mà trước hết là những hiến pháp đã dần được sửa đổi theo hướng dân chủ, bộ máy nhà nước đã dần được tổ chức và hoạt động theo những nguyên tắc đã được đưa vào các hiến pháp từ thời mới giành được độc lập hay sau đó không lâu. Hai ngành quyền lực là lập pháp và tư pháp đã dần khẳng định được vị thế ngang bằng của mình theo hiến pháp và không phải là phần phụ thuộc vào ngành hành pháp. Nguyên tắc kiểm chế lẫn nhau để tránh độc quyền của mỗi nhánh quyền lực nhà nước đã được thực hiện. Sự lạm quyền của bộ máy công quyền cũng được hạn chế. Quyền công dân, phần quyền không trao cho bộ máy công quyền của người dân cũng dần được khẳng định. Hiện tượng xâm phạm nhân quyền một cách tùy tiện cũng được khắc phục.

Bên cạnh mô hình thiết chế nhà nước phân thành ba ngành quyền lực, tại một vài nước Mỹ La tinh, để đảm bảo tốt hơn quyền của người dân, bộ máy nhà nước còn phân thành năm nhánh quyền lực. Ví dụ, ở Venezuela, ngoài ngành lập pháp, hành pháp và tư pháp, bộ máy nhà nước còn hai nhánh quyền lực khác nữa, đó là Hội đồng đạo đức quốc gia (thực hiện quyền lực công dân) và Hội đồng bầu cử quốc gia (thực hiện quyền lựa chọn bộ máy nhà nước của người dân). Đây có thể xem như một thử nghiệm mới về phát triển thiết chế nhà nước nhằm đáp ứng những đòi hỏi của xã hội.

Các thiết chế phi nhà nước phát triển còn đóng góp nhiều cho phát triển các chính sách xã hội theo hướng

đảm bảo lợi ích cho mọi giai tầng trong xã hội. Những đảng phái và nhóm lợi ích đại diện cho những giai tầng không được tính đến trước đây đã triển khai những cuộc đấu tranh rất tích cực để đưa những yêu cầu của mình thành những chính sách và biện pháp cụ thể của bộ máy cầm quyền. Trong trường hợp nắm được quyền hoặc chia sẻ được quyền lực từ những bộ máy này, những mong muốn giai cấp được thực hiện tốt hơn. Hiện tượng thực hiện những chính sách thiên lệch phục vụ chủ yếu những giai cấp thống trị như nhiều thập kỷ trước đã dần được hạn chế nhiều.

Các phong trào chính trị, thiết chế chính trị đại diện cho những người có cùng quan tâm giải quyết một vấn đề xã hội nào đó vì lợi ích chung của cả xã hội. Tuy phong trào không gắn liền với lợi ích của một gia tầng nào, song vai trò xây dựng thiết chế và xây dựng chính sách của chúng cũng rất lớn.

Sự phát triển của các thiết chế phi nhà nước còn làm tăng cường phát triển chức năng xã hội của chính bộ máy nhà nước. Nếu như trước đây bộ máy nhà nước chủ yếu làm chức năng cai trị và bảo vệ lợi ích của giai cấp hữu sản hay nói cách khác là đảm bảo một trật tự xã hội vì lợi ích của giai cấp thống trị, thì ngày nay, bộ máy nhà nước đã tăng cường chức năng phát triển xã hội. Để làm tốt chức năng này các hoạt động như xây dựng chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, phát triển nguồn lực vật chất và con người, hợp tác quốc tế và bảo vệ lợi ích quốc gia trên trường quốc tế tăng mạnh. Những chính sách nhằm phát triển nguồn lực và phân phối của cải quốc gia giữa các giai tầng đã được tăng cường. Xu hướng tuyệt đối hóa phục vụ một vài giai cấp thống trị không còn thịnh hành.

Cho dù các thiết chế nhà nước đã phát triển tính xã hội khá mạnh, song các thiết chế chính trị này vẫn cơ bản mang tính giai cấp. Một điều chắc chắn là không có thiết chế nào chỉ mang một thuộc tính. Tuy nhiên, hai thuộc tính này không có sức nặng như nhau trong mỗi thiết chế. Không có thuộc tính nào luôn vượt trội so với thuộc tính kia. Sự vượt trội của thuộc tính nào đây phụ thuộc vào một hoàn cảnh cụ thể, trong một không gian cụ thể.

Tuy nhiên, nhiều thiết chế phi nhà nước cũng phát triển chưa đủ mạnh. Một số thiết chế phi nhà nước truyền thống như nhà thờ, giới quân sự ở nước này hay nước khác vẫn còn giữ vai trò nổi trội giữa những thiết chế phi nhà nước khác. Nguyên nhân của hiện tượng này là những nhân tố truyền thống như: sức mạnh và niềm tin tôn giáo còn rất mạnh mẽ, vai trò chính trị của lực lượng quân sự vẫn rất cần thiết để giải quyết những tình huống xã hội khi bộ máy nhà nước tham nhũng và trì trệ. Điều quan trọng nữa là các lực lượng chính trị cả trong và ngoài nước (đặc biệt là Mỹ) vẫn quan tâm sử dụng lực lượng quân sự như một công cụ chính trị mạnh khi cần thiết.

Do đặc điểm phát triển trên, nên bộ máy nhà nước của không ít quốc gia vẫn chưa hẳn là kết quả của sự thỏa thuận xã hội và vẫn mang nhiều dấu ấn truyền thống. Bộ máy nhà nước vẫn còn ẩn hiện dấu đó những dư âm quản lý thời phong kiến - sự lạm quyền của cơ quan hành pháp.

Rõ ràng là trong các xã hội Mỹ Latinh hiện nay, nhu cầu về dân chủ

hóa còn phải tiếp tục. Dù các thiết chế: cả nhà nước và phi nhà nước đều đã có nhiều bước phát triển, song chúng vẫn phải tiếp tục hoàn thiện. Yếu tố thể chế nội sinh này chỉ thực sự trở thành một nguồn lực to lớn cho phát triển khi chế độ dân chủ ngày càng được phát huy hơn ■

Tài liệu tham khảo:

1. *Latin American Civilization*, Edited by Benjamin Keen, Published by West view Press in United States of America, 2000.
2. Susana Nuccetelli, *Latin American Thought*, Published in 2002 in the United States of America by Westview.
3. Howard J. Wiarvey F. Kline, *Latin American: Politics and Development*, Published by Westview press in the United States in 2001.
4. *Latin Anerica, It's Problems and It's Promise*, edited by Jan Knippers Black, Published by Westview Press in the United of America in 1998.
5. *Hiến pháp Brazil 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 và 1988*.
6. Đinh Văn Mậu - Phạm Hồng Thái, "*Lịch sử các học thuyết chính trị pháp lý*", Nxb thành phố Hồ Chí Minh, 1997.
7. Nguyễn Anh Thái (Chủ biên), "*Lịch sử thế giới hiện đại*", Nxb Giáo dục, Hà Nội, 2000.
8. Tham khảo tài liệu lấy từ Internet qua địa chỉ các trang Web: "*Mexico Government*"; "*Political Mexico*"; "*Current Politics in Mexico*"; "*Presidencia. Gob. Mexico*";...

Chú thích:

- (1) Rachel Sieder edited, *Multiculturalism in Latin America-Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Palgrave, 2002, p209.
- (2) Howard J. Wiarda and Harvey F. Kline, *Latin American Politics and Development*, Westview Press, 2000, p51.