

## QUAN HỆ QUỐC TẾ

# “ĐẾ CHẾ NHÂN TỪ” VÀ CHỦ NGHĨA ĐA PHƯƠNG MỸ

TS. Bùi Phương Lan  
Viện Nghiên cứu Châu Mỹ

### I. Định chế đa phương sau Chiến tranh Thế giới thứ hai

Sau Chiến tranh Thế giới thứ hai, nước Mỹ ở đỉnh cao quyền lực chưa từng có, tích cực tham gia vào quá trình hình thành và soạn thảo hiến chương của nhiều tổ chức quốc tế với bộ máy toàn cầu, các luật lệ và thể chế phức tạp, như Liên hợp quốc, Ngân hàng Thế giới, Tổ chức Y tế Thế giới v.v... Các tổ chức quốc tế tạo nên những cơ cấu, tổ chức phù hợp với khái niệm của Mỹ về trật tự chính trị, thương mại, và thông qua đó khuyến khích lợi ích về kinh tế, chính trị của Mỹ. Trong rất nhiều trường hợp, Mỹ có thuận lợi là các điều khoản quy định thường trùng với những quy định quốc gia. Đó là thời điểm lịch sử cho Mỹ tạo ra những luật lệ và định chế quốc tế trên khuôn khổ toàn cầu mà vẫn bảo vệ lợi ích an ninh và kinh tế của mình.

Các thể chế đa biên thúc đẩy và tạo nên sự khác biệt trong hợp tác và tương tác quốc tế. Các quốc gia thấy việc hợp tác có lợi, giúp đạt được một trật tự hợp tác thay cho môi trường vô chính phủ ảnh hưởng tới cách thức các quốc gia xử lý các mối quan hệ phụ thuộc lẫn nhau, ngay cả những quốc gia hùng mạnh nhất. Mạng lưới các tổ chức chính phủ này tạo nên những chương trình nghị sự buộc các chính phủ phải có quan điểm rõ ràng

trong một số vấn đề và phát triển các sáng kiến, chính sách. Một số ít tổ chức chính phủ có khả năng thiết lập nên các quy định và quy trình giải quyết xung đột. Nhiệm vụ pháp lý của các quốc gia là phải thực hiện bằng cách đưa các quy định này vào quy trình lập pháp và hành pháp.

Các diễn đàn giúp những nhà hoạch định chính sách không những am hiểu về chính sách của nhau, mà còn làm quen với chúng để có thể lường trước được phản ứng của các đối tác của mình trước các sự kiện giả định trong tương lai. Các tổ chức quốc tế chỉ quan trọng khi chúng có thể tạo điều kiện cho việc thỏa thuận giữa các nước thành viên và dẫn tới sự hợp tác đôi bên cùng có lợi. Các định chế gồm các khuôn mẫu được công nhận trong việc thực thi các quy tắc của cuộc chơi cho các tổ chức chính thức. Để những định chế hoạt động tốt và là những nhân tố thúc đẩy việc thực thi, các tổ chức cần đáp ứng ít nhất bốn chức năng: (1) điều kiện chia sẻ gánh nặng; (2) cung cấp thông tin cho các chính phủ, đặc biệt là trong các vấn đề dễ dàng vượt qua biên giới quốc gia như kiểm soát sự lan tràn của các bệnh truyền nhiễm, hoặc hạn chế ô nhiễm bầu khí quyển và đại dương; (3) giúp các cường quốc duy trì nhiều lợi ích đa dạng; (4) giúp cho chính sách ngoại giao mang tính liên tục khi các bộ

máy chính phủ thay đổi.<sup>1</sup> Ngoài những nguyên tắc chung trên đây, các định chế được thiết lập phụ thuộc vào bản chất vấn đề cần được giải quyết. Ví dụ, định chế IEA có hai yếu tố cơ bản được thiết kế nhằm giải quyết những vấn đề chung, trong đó việc không được kiểm soát các lợi ích riêng của từng chính phủ, tránh gây ảnh hưởng bất lợi tới lợi ích của các thành viên khác. Bản thân những tổ chức này không có năng lực để thi hành các luật lệ, chỉ có các chính phủ của các nước thành viên mới có thể làm được điều này.

## II. Đơn phương và đa phương trong chính sách đối ngoại Mỹ

Nếu như ban đầu những người bảo thủ Mỹ e sợ rằng, Liên hợp quốc sẽ phát triển theo hướng xây dựng một chính phủ cho toàn thế giới, diễn biến trong vài thập kỷ qua cho thấy điều này đã không xảy ra. *Một mặt*, chủ nghĩa đa phương trở thành một thông lệ trong chính sách đối ngoại Mỹ. *Mặt khác*, sự nhân nhượng trong các định chế đa phương khó hơn là song phương. Đại hội đồng Liên hợp quốc với quy tắc “mỗi quốc gia một phiếu” không phải là công cụ tin cậy trong chính sách đối ngoại Mỹ. Nước Mỹ đã không có được sự đồng tình của số đông trong Đại hội đồng, kể cả trong giai đoạn trước khi Thế giới thứ ba gia nhập Liên hợp quốc. Các tổ chức quốc tế tạo nên những mạng lưới xuyên quốc gia làm cho các chính phủ luôn tương tác với nhau, nhưng dường như nằm ngoài tầm kiểm soát của Mỹ và làm cho thái độ của quốc gia này thay đổi.

Quyết tâm xây dựng quan hệ đa phương của Mỹ dần bị xói mòn. Đôi khi, Mỹ mong muốn các nước hợp tác với nhau, nhưng bản thân thì không. Khi quyền lực và khả năng sử dụng

các tổ chức quốc tế như một công cụ của Mỹ suy giảm, vai trò đa phương trong đối ngoại Mỹ được bàn luận đến nhiều. Mỹ tìm cách bỏ qua việc bỏ phiếu bất lợi cho mình và tìm cách làm cho ban thư ký hiểu quyền lợi của mình. Khẩu hiệu “Đứng lên vì nước Mỹ” trong các thể chế quốc tế là một trong những chính sách phục vụ cho quyền lợi của Mỹ trong một số trường hợp. Mỹ tìm cách theo đuổi các chính sách phục vụ cho quyền lợi bản thân nằm ngoài các tổ chức quốc tế và không bị cản trở bởi những yêu sách từ bên ngoài.

*Một mặt*, nước Mỹ cố gắng xây dựng nên chủ nghĩa đa phương như nguyên tắc hành động của thế giới, *mặt khác* quốc gia này nhiều lúc cho phép mình được miễn trừ từ chính nguyên tắc đó dựa trên quan niệm về sự khác biệt của mình, qua việc lập luận mình là một quốc gia đầy phẩm hạnh. Sự tranh luận về việc nước Mỹ nên theo đuổi chủ nghĩa đa phương hay đơn phương là một cuộc tranh luận gay gắt trong nội bộ và giữa hai đảng của nước Mỹ. Có thể tổng kết lại rằng, trong đảng Cộng hòa có nhiều người theo chủ nghĩa đơn phương và trong đảng Dân chủ có nhiều người theo chủ nghĩa đa phương. Những người theo chủ nghĩa đơn phương khẳng định, Mỹ sẽ không quay trở lại thời kỳ cô lập và nhấn mạnh việc nước Mỹ từ chối không để mất đi tính độc lập dân tộc trong các quyết định. Họ thấy không có lý do gì để chấp nhận hạn chế một khi nước Mỹ hùng mạnh như vậy. Nước Mỹ sẽ làm những gì mà nó cho là cần thiết, thậm chí không cần biết các nước khác nghĩ gì nếu cần. Quan hệ quốc tế là mối quan hệ quyền lực chứ không phải là luật pháp, hoặc quyền lực được hợp pháp hóa bởi luật pháp. Thế giới sẽ có lợi

nếu như áp dụng những giá trị của Mỹ bởi vì mô hình Mỹ đã chứng minh được sự ưu việt.

Trong nhiều năm tới đây chắc chắn nước Mỹ vẫn tiếp tục là quốc gia đứng đầu. Sự kiện ngày 11/9/2001 và những hệ lụy sau đó cho thấy, thế giới nói chung và nước Mỹ nói riêng cần một Liên hiệp quốc đủ mạnh để tạo nên sự nhất trí trên toàn cầu nhằm chống khủng bố và tái thiết những quốc gia bị khủng bố tàn phá. Nước Mỹ cũng đã đưa ra rất nhiều sáng kiến tốt cho các tổ chức quốc tế, nước Mỹ đặc biệt tích cực trong những tổ chức kinh tế và tài chính, nhưng giữ một vai trò rất thấp trong các tổ chức an sinh xã hội như UNESCO, Tổ chức Y tế Thế giới, bản thân nước Mỹ có vai trò to lớn và biết tận dụng quyền phủ quyết của mình trong Hội đồng Bảo an Liên hiệp quốc. Theo luật không thành văn giữa Mỹ và Châu Âu, Chủ tịch Ngân hàng Thế giới luôn luôn là một người Mỹ, trong khi đó Giám đốc điều hành của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) luôn luôn là người Châu Âu. Quỹ IMF đã xem xét lại định hướng của mình để trở nên có lợi hơn đối với quyền lợi của nước Mỹ, và Ngân hàng Thế giới trong thập kỷ 80 cũng đã thay đổi định hướng và nhấn mạnh tự do kinh tế, tư hữu hoá và thay đổi về cơ cấu kinh tế quốc gia.

Thực tế là Mỹ đã bỏ rơi nhiều tổ chức quốc tế và không tham gia nhiều vào sự phát triển và quản lý những vấn đề toàn cầu như mong muốn của một số nước. Khi Mỹ rút khỏi Tổ chức chống tên lửa xuyên lục địa, dọn đường cho sự phát triển của hệ thống bảo vệ tên lửa của riêng mình, thế giới lo ngại về chủ nghĩa đơn phương Mỹ trong nhiều lĩnh vực, đặc biệt là dưới sự cầm quyền của Tổng thống Bush.

Hành động của Mỹ trộn lẫn giữa các chiến lược đa phương và đơn phương. Nước Mỹ đã từng hành động đa phương như khi phụ thuộc vào Liên hiệp quốc để hợp pháp hóa cho NATO tiến hành những hoạt động quân sự cũng như là hòa bình của Châu Âu. Mỹ bỏ qua Hội đồng Bảo An và hợp tác với NATO để ném bom khi thấy Nga và Trung Quốc không cho phép dùng vũ lực chống lại Nam Tư. Ngoài ra, có nhiều hoạt động mang tính xây dựng như gìn giữ hòa bình Liên hiệp quốc. Chính việc được đứng ở vị trí chi phối toàn cầu chưa từng có trong lịch sử của nước Mỹ này đã làm cho nước Mỹ cảm thấy nó có khả năng làm tất cả. Giữa hai cuộc chiến tranh vùng Vịnh có sự khác biệt giữa phương thức hành động đa phương và đơn phương. Cuộc chiến thứ hai được thực hiện bởi những người theo chủ nghĩa đơn phương. Đối với họ, hành động đơn phương không làm cho Mỹ mất gì. Các quốc gia thân Mỹ có thể được an ủi và kết bạn lại vì họ phải phụ thuộc vào sự lớn mạnh của nền kinh tế Mỹ. Những quốc gia này không thể làm gì khác ngoài sự phản đối. Khi Mỹ rút khỏi những hiệp ước quốc tế mà chính họ đã đóng vai trò chủ đạo trong việc phát triển, điều này làm suy yếu một cách nghiêm trọng cơ chế hiện hành và làm cản trở cho sự phát triển hợp tác toàn cầu. Những hành động đơn phương này có thể đem lại lợi ích ngắn hạn, nhưng ảnh hưởng đến quyền lợi lâu dài.

a) *Chủ nghĩa Đơn phương của "Đế chế Nhân từ"*<sup>2</sup>

Quan niệm về sự khác biệt của mình và coi mình là một quốc gia đầy phẩm hạnh là một đặc điểm quan trọng trong tư duy người Mỹ. Một số học giả thậm chí còn nhận định rằng, dường như bản năng thứ hai của

người Mỹ là khái niệm hạnh phúc của họ phụ thuộc vào hạnh phúc của người khác. “Nếu so sánh thế giới có nhiều ảnh hưởng của Mỹ hơn bất kỳ nước nào khác đang góp phần hình thành nên các vấn đề toàn cầu, một thế giới không có Mỹ đứng đầu sẽ là một thế giới nhiều bạo lực và hỗn loạn hơn, đi đôi với sự giảm sút về tăng trưởng kinh tế và dân chủ hơn.”<sup>3</sup>

Hợp chúng quốc Hoa Kỳ là một “Đế chế Nhân từ.” Ngân sách Quốc phòng Mỹ rất lớn. Rất ít trong số này được dùng để bảo toàn lãnh thổ của quốc gia, mà phần lớn được Mỹ dùng cho các “cam kết” quốc tế. Ngay cả khi không còn mối đe dọa nào từ phía Xô-viết, Mỹ tiếp tục xem “an ninh quốc gia” bao gồm an ninh của các nước là bạn và đồng minh của Mỹ, gồm cả những yếu tố trừu tượng ở rất xa tầm quan sát của nước Mỹ. Sự thịnh vượng của Mỹ không thể xảy ra khi thiếu sự thịnh vượng toàn cầu, tự do của người Mỹ phụ thuộc vào sự tồn tại và tự do ở một nơi nào khác, sự tấn công ở bất cứ đâu cũng đe dọa xảy ra nguy cơ tấn công ở khắp mọi nơi, và an ninh quốc gia Mỹ không thể đảm bảo nếu không có an ninh toàn cầu. Họ lập luận rằng: bản chất siêu cường Mỹ không giống với những đế chế khác trong lịch sử ở việc thực thi quyền lực. Sức mạnh Mỹ có được sau Chiến tranh Thế giới thứ hai lớn hơn quyền lực bất kỳ quốc gia nào từng có kể từ thời đế chế La Mã.

Theo dòng lập luận này, điều mà các quốc gia khác đang tìm kiếm không phải là thế giới đa cực thực sự, mà là sự thất bại của thế giới đa cực, một thế giới đa cực trên danh nghĩa. Về bối cảnh quốc tế, họ lập luận: không quốc gia nào thực sự muốn thế giới đa cực đích thực, vì họ không sẵn lòng chia sẻ trách nhiệm một cách

công bằng trong việc quản lý các cuộc khủng hoảng toàn cầu và bảo vệ trật tự thế giới. Người châu Âu, như Pháp và Nga, đều không chuẩn bị để trả giá cho một thế giới đa cực thực sự. Họ mong muốn có vai trò đối tác cân bằng trong một thế giới đa cực mà không cần phải chia sẻ trách nhiệm đối với từng quốc gia. Một thế giới đa cực như vậy sẽ làm giảm khả năng của Mỹ trong việc bảo vệ những lợi ích chung mà không tăng khả năng của bất cứ ai để làm việc này. Ví dụ, những quốc gia như Nga, Pháp không sở hữu phương tiện để giải quyết vấn đề Iraq, mà chỉ có phương tiện nhằm ngăn cản Mỹ giải quyết vấn đề này.

#### *b) Chủ nghĩa Đa phương*

Cái mà chủ nghĩa đơn phương toàn cầu bỏ qua là tính liên tục trong việc bảo vệ lợi ích của Mỹ trong các định chế quốc tế. Ngoài sức mạnh quân sự, nước Mỹ cần quan tâm đến những khía cạnh khác của quyền lực và các mối quan hệ với toàn bộ hệ thống quốc tế. Nhìn từ góc độ khách quan, hành động đơn phương và tỏ rõ sự bá chủ của mình bằng quân sự sẽ luôn luôn là một khả năng, nhưng đó phải là khả năng cuối cùng khi không còn khả năng nào khác nữa. Mỹ hoàn toàn có khả năng bàn giao quyền quản lý Iraq cho Liên hợp quốc. Mặt khác, Mỹ có thể hợp tác với các nước khác trong những vấn đề toàn cầu như môi trường, di dân và rất nhiều vấn đề khác nữa.

Một điều nghịch lý là rất nhiều các công ty công nghệ cao tự hào về tinh thần độc lập của mình, cho rằng thành công của họ không phụ thuộc vào quá trình thương lượng đa phương chậm chạp, ì ạch. Trong khi đó, mối nguy hiểm cho kinh doanh của các công ty công nghệ cao không phải là việc bị sung công tài sản, mà là những hacker

và đối thủ trên thế giới sẽ ăn cắp bí mật thương mại của họ.

Điều này có thể được giải thích phần nào vì các công ty công nghệ thích mọi thứ được tiến hành nhanh chóng, giảm tập trung hóa, tăng cường chủ nghĩa cá nhân, tính minh bạch và không quan tâm đến vị trí địa lý, chủ quyền và ranh giới quốc gia. Ngược lại, chủ nghĩa đa phương thường đi liền với việc ra quyết định chậm chạp, sự tập trung hóa, việc hưởng lợi miễn phí từ những người khác, mục tiêu không rõ ràng và rất nhạy cảm với sự hủy hoại thật sự hay trừu tượng của chủ quyền quốc gia.

Trong thực tế, những thách thức như bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ và thiết lập tiêu chuẩn đồng bộ trong công nghệ chỉ có thể đạt được thông qua cách giải quyết vấn đề của con người một cách chậm chạp và tưởng như không hiệu quả của chủ nghĩa đa phương. Không chính phủ nào có thể đơn phương áp đặt hay thi hành quyết định của mình khi có quá nhiều thành phần và lợi ích của nhiều quốc gia có liên quan và có thể bị tổn thương.

Khi nước Mỹ rút ra khỏi những tổ chức quốc tế, thì cái lợi trước mắt là tiết kiệm được chi phí, nhưng việc rút lui này cũng đã làm ảnh hưởng đến môi trường quốc tế trong việc giải quyết những xung đột. Việc rút khỏi một số tổ chức quốc tế có thể là cách của Mỹ để khiến những tổ chức này ở vào vị trí thực tế hơn. Tuy nhiên, nước Mỹ lại phải đối mặt với vấn đề là chủ nghĩa đơn phương của Mỹ không thể giải quyết có hiệu quả những vấn đề đòi hỏi sự hợp tác quốc tế, trong khi các tổ chức quốc tế dễ dàng giải quyết vấn đề hơn nhiều. Trên góc độ kinh tế, một thế giới mà trong đó Mexico hay Brazil có thể không trả được những món nợ lớn cho các ngân hàng của Mỹ,

đó sẽ là tình trạng nguy hiểm đối với sự vững mạnh của nền tài chính Mỹ. Để duy trì một thế giới an toàn cho chủ nghĩa tư bản cần có sự can thiệp của một tổ chức quốc tế quan trọng, đó là IMF (Quỹ Tiền tệ Quốc tế).

Hiệp ước GATT là một công cụ cho chính sách Mỹ để tạo nên những quy định, thông lệ, quy trình thương thuyết cho cơ chế thương mại tự do phù hợp với quyền lợi của Mỹ trong việc tìm các thị trường mới cho hàng hóa Mỹ và thúc đẩy sự lớn mạnh của thương mại toàn cầu. Thế giới phải thay đổi, còn Mỹ không phải thay đổi nhiều những luật định liên quan đến thương mại của chính mình. Nước Mỹ là nước duy nhất đủ sức mạnh về kinh tế và quyết tâm thúc đẩy một cơ chế thương mại mở. GATT đã phục vụ được quyền lợi của nước Mỹ và một mục đích rộng hơn, đó là một hệ thống thương mại quốc tế không phân biệt, mở cửa trên toàn cầu. Nhưng mặt khác, liệu Mỹ có thể tiếp tục mãi được đến bao giờ?

GATT là một cơ chế đa biên đã được thể chế hóa và tạo ra một cơ chế hòa giải hiệu quả các tranh chấp về thương mại. GATT gia tăng sự minh bạch, tháo gỡ sự tập trung quyền lực và đáp lại một cách có hiệu quả nỗ lực của một số quốc gia nhằm bảo hộ một số ngành công nghiệp trong nước chống lại sự cạnh tranh nước ngoài. Những cuộc thương thuyết đa phương thường xuyên giúp giảm hàng rào thương mại. Về đối ngoại, nó giúp đẩy mạnh hợp nhất Châu Âu và đưa nước Nhật vào mạng lưới kinh tế, chính trị phương Tây. GATT có ảnh hưởng ít hơn đến thương mại thế giới so với cách đây 20 năm. Các quy định liên quan đến một tỷ lệ phần trăm thương mại thấp hơn trong tổng số khối lượng thương mại.

Gần đây, Mỹ thường xuyên sử dụng cơ chế giải quyết các xung đột để thúc đẩy quyền lợi ngắn hạn. Mặt khác, nó cũng sử dụng cơ chế bảo vệ những ngành công nghiệp nội địa bị ảnh hưởng bởi nhập khẩu.

Mặc cho sự gia tăng tầm quan trọng về kinh tế của Nhật Bản và Tây Âu, ảnh hưởng của nước Mỹ tới kết quả của các thương lượng trong GATT, trong Quỹ Tiền tệ Quốc tế, trong Ngân hàng Thế giới được bảo vệ về mặt pháp lý cũng như các biện pháp đặc biệt khác, trong bất kỳ một nỗ lực đa quốc gia nào về các vấn đề nông nghiệp, nước Mỹ cũng luôn cố gắng khẳng định vai trò chủ đạo với tư cách là nhà sản xuất nông sản quan trọng.

### III. Định hướng cho tương lai

Câu hỏi đặt ra là nước Mỹ nên theo mô hình hợp tác quốc tế nào trong một thế giới rời rạc và không đồng nhất này? Về nhân sự, nhìn chung nước Mỹ chưa sử dụng hết mạng lưới xuyên quốc gia phục vụ quyền lợi của mình. Trước tiên là khó khăn về nguồn nhân lực phù hợp. Ví dụ, đại sứ tại các tổ chức quốc tế của Mỹ thường chưa hề có kinh nghiệm gì trong lĩnh vực này. Trong số 1000 đoàn nước Mỹ cử tham gia hội thảo của các tổ chức đa quốc gia, thì khoảng 25% là đi dự lần đầu và việc tham gia không mang tính lâu dài. Về quá trình làm việc, Mỹ hay tìm cách ảnh hưởng đến việc lựa chọn người đứng đầu của một tổ chức, hoặc chọn những người Mỹ có năng lực cao vào những vị trí then chốt trong ban thư ký. Về phương pháp, Mỹ tích cực dùng phương pháp thành lập một nhóm đa quốc gia nào đó để xử lý một vụ việc. Nhưng những cuộc họp này rất khó có thể giải quyết được những vấn đề căn bản.

Nếu áp dụng tư duy chiến lược để tập trung vào câu hỏi chủ chốt này, người Mỹ sẽ nhận thấy rằng chủ nghĩa đơn phương đôi khi có thể dẫn tới những thắng lợi về đối ngoại, nhưng đó là một câu trả lời không thỏa đáng cho một loạt những vấn đề mà chỉ có thể được giải quyết thông qua hợp tác quốc tế. Phần đóng góp của Mỹ trong nền kinh tế thế giới, vượt quá khả năng siêu việt của nó trong lĩnh vực quân sự, tăng lên trong thời gian khi mà Mỹ độc quyền về vũ khí hạt nhân và khả năng sản xuất chúng, cho Mỹ quyền lựa chọn việc theo đuổi bất cứ hoài bão có tính toàn cầu nào.

Trên lý thuyết, trong đối ngoại cũng như kinh tế, chính sách cần phản ứng linh hoạt trước những sự kiện trái ngược và không được mong đợi, nhưng Mỹ rất cần một tầm nhìn chiến lược để không làm cho bộ máy điều hành rơi vào những vòng xoáy của những cuộc khủng hoảng, chính trị Mỹ có thể bỏ phí các cơ hội ý nghĩa nhằm thay đổi khuôn khổ mà trong đó nước Mỹ có thể hợp tác với các nước khác ■

#### Tài liệu tham khảo:

1. Moises Naim, *New Economy, Old Politics* (Nền kinh tế mới, nền chính trị cũ), *Foreign Policy*, No. 122 (Jan. - Feb., 2001), Washington D.C., pp. 107-108.
2. Robert Kagan, *The Benevolent Empire* (Đế chế Nhân từ), *Foreign Policy*, No. 111 (Summer, 1998), Washington D.C., pp. 24-35.
3. Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Two Cheers for Multilateralism* (Hai sự khích lệ cho chủ nghĩa đa phương), *Foreign Policy*, No. 60 (Autumn, 1985), Washington D.C., pp. 148-167.
4. Margaret Karns, *United States and Multilateral Institutions: Patterns of Changing Instrumentality and Influence*, Routledge, Chapman & Hall, 1990.