

PHÁC THẢO QUAN HỆ KINH TẾ NHẬT BẢN – TÂY ÂU THỜI KỲ TRƯỚC 1970*

NGÔ XUÂN BÌNH**

Có thể nói quan hệ buôn bán giữa EU với Nhật Bản thời kỳ đầu sau chiến tranh mang tính thù hận và coi thường nhiều hơn là hợp tác. Quan niệm của người Châu Âu về Nhật Bản trước chiến tranh vẫn còn in đậm dấu ấn. Hình ảnh của Nhật Bản trong con người Châu Âu là một đất nước lạc hậu, thu nhập của người lao động thấp kém, kỹ thuật sao chép, người công nhân kém năng động và hiệu quả sản xuất không cao. Chính phủ thường phải trợ cấp cho các ngành công nghiệp xuất khẩu, nói cách khác, người Châu Âu rất coi thường trình độ phát triển của Nhật Bản. Rất có thể những nhận xét này của người Châu Âu về Nhật Bản là sai lầm, điều này đã được chứng minh chỉ một thập niên sau đó. Bài viết sau sẽ cho chúng ta một phác thảo toàn cảnh về quan hệ thương mại Nhật Bản – Tây Âu thời kỳ trước 1970. Đây là thời kỳ hai đối tác chưa thực sự hiểu nhau nhưng không vì thế mà quan hệ thương mại song phương không phát triển.

I.

Nhật Bản, một quốc gia bị tàn phá sau Chiến tranh Thế giới II với sự trợ giúp tích cực của Hoa Kỳ, với truyền thống cần cù sáng tạo của người lao động và với một chính sách điều tiết kinh tế vĩ mô đầy sáng tạo, chỉ trong vòng 8 năm (1945-1953) họ đã phục hồi toàn bộ hệ thống kinh tế. Đồng thời Nhật Bản tìm mọi cách để tạo lập các mối

quan hệ với nền kinh tế toàn cầu. Cần phải nói rằng sự liên kết nền kinh tế Nhật Bản với các nền kinh tế trên thế giới được sự hỗ trợ rất tích cực của

Hoa Kỳ. Chính Hoa Kỳ đã gây sức ép với các quốc gia Tây Âu, yêu cầu khối này cho Nhật Bản hưởng chế độ tối huệ quốc trong buôn bán và thuyết phục các nước này ủng hộ Nhật Bản trở thành thành viên của tổ chức GATT. Nhiều người đã đặt câu hỏi "Tại sao Hoa Kỳ lại sốt sắng giúp đỡ nước Nhật, một kẻ thù trong chiến tranh, thành một đồng minh của mình?". Điều này không khó giải thích. Bởi mọi hành động trong chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ đều phải lấy lợi ích của họ làm cơ sở; nói cách khác, Hoa Kỳ sẽ thực hiện bất cứ chính sách gì nếu điều đó mang lại lợi ích cho họ. Và vì vậy nếu ngày hôm qua một quốc gia là kẻ thù của Hoa Kỳ thì ngày hôm nay quốc gia đó vẫn có thể là bạn bởi, ngày hôm qua quốc gia đó hành động chống lại lợi ích của Hoa Kỳ nhưng ngày hôm nay họ lại không làm như thế nữa. Cuộc Chiến tranh Lạnh đã tạo cơ cho Hoa Kỳ giúp đỡ Nhật Bản, biến nước này thành một "công xưởng" chịu sự quản lý của Hoa Kỳ ở khu vực Đông Nam Á và Thái Bình Dương. Sự thịnh vượng của Nhật Bản gắn liền với các mối quan hệ với phương Tây trong đó có Hoa Kỳ. Và điều đó làm cho Nhật Bản trở thành một đồng minh của phương Tây. Bên cạnh đó, Hoa Kỳ muốn Nhật Bản phải chia sẻ gánh nặng chi phí quân sự, trả lương cho binh lính Hoa Kỳ đồn

* Tập trung vào EC trước đây và nay là EU

** Phó giáo sư, Tiến sĩ, Viện trưởng Viện Nghiên cứu Đông Bắc Á

trú tại nước này. Thực tế của sự phát triển quan hệ Hoa Kỳ – Nhật Bản sau đó vài thập niên đã chứng minh những tính toán của Hoa Kỳ trong việc giúp đỡ Nhật Bản thời kỳ sau chiến tranh là có căn cứ. Năm 1952 Nhật Bản đã nộp đơn xin gia nhập tổ chức GATT đồng thời Hoa Kỳ đã thuyết phục Tây Âu nhân nhượng về quan thuế và dành cho Nhật Bản chế độ tối huệ quốc. Tất nhiên sức ép của Hoa Kỳ với Tây Âu không mang lại kết quả ngay cho dù nhiều nước Tây Âu đã chịu ơn Hoa Kỳ trong công cuộc tái thiết nền kinh tế. Bằng chứng là sau 3 năm kể từ ngày Tokyo nộp đơn xin gia nhập tổ chức GATT, Cộng Đồng Than Thép Châu Âu và một số quốc gia Tây Âu đã thực hiện chính sách phong tỏa Nhật Bản, ngăn cản nước này tái hoà nhập vào các tổ chức kinh tế quốc tế. Không biết họ sợ Nhật Bản hay họ coi thường quốc gia này. Rất có thể họ lo sợ Nhật Bản sẽ trở thành một nhà cạnh tranh đáng gờm trong tương lai gần nếu Nhật Bản tái hoà nhập được vào các sinh hoạt quốc tế, đặc biệt là về phương diện kinh tế. Điều này cũng đã được thực tế chứng minh cũng chỉ khoảng một thập niên sau đó. Tháng 4 năm 1955, nước Anh đã công bố "sách trắng" chứng minh rằng nếu Châu Âu chấp nhận, ủng hộ Nhật Bản trở thành một thành viên của GATT sẽ gây ra một cuộc chiến tranh thương mại song phương trong tương lai. Cả Anh và Pháp đều có chung một quan điểm rằng nếu họ ký kết các hiệp định thương mại với Nhật Bản sẽ làm rối loạn các hoạt động buôn bán đối với khối Thịnh Vượng Chung do Anh đứng đầu và cả với các quốc gia thuộc cộng đồng khác. Anh, Pháp, Áo và Nam Phi đã từ chối thương lượng về quan thuế với Nhật Bản. Mãi tới tháng 6 năm 1955, sau 4 năm thương lượng căng thẳng, Nhật

Bản đã được chấp thuận là thành viên chính thức của tổ chức GATT. Có thể nói trong trường hợp này, Hoa Kỳ trở thành tác nhân chủ yếu gây sức ép và thuyết phục nhiều nước thành viên GATT ủng hộ Nhật Bản. Có tới hai phần ba các nước thành viên của GATT đã đồng ý thông qua quyết định công nhận Nhật Bản là thành viên chính thức của GATT. Tuy nhiên việc trở thành thành viên GATT không đồng nghĩa với việc Nhật Bản được hưởng chế độ tối huệ quốc. Vào thời điểm này, tức là sau khi Nhật được công nhận là thành viên GATT, đã xuất hiện hai loại quan điểm khác nhau thuộc về hai nhóm nước khác nhau. Nhóm thứ nhất bao gồm Hoa Kỳ, Canada, Cộng hoà liên bang Đức, Italia và các nước vùng bán đảo Bancăng đã đồng ý cho Nhật hưởng chế độ tối huệ quốc trong buôn bán với họ. Đây là nhóm nước chịu sự ảnh hưởng trực tiếp từ quan điểm của Hoa Kỳ, mà lý sự của họ là Nhật Bản trở thành thành viên của GATT thì đương nhiên phải được tạo điều kiện để hưởng các lợi thế trong buôn bán quốc tế. Hơn nữa, Nhật Bản là một quốc gia thất bại trong Chiến tranh Thế giới thứ II, hệ thống công nghiệp và kinh tế của họ bị chiến tranh tàn phá. Các quốc gia phương Tây cần phải giúp đỡ nước này để Nhật Bản hội nhập vào thế giới phương Tây. Một khi Nhật Bản trở thành đồng minh chính thức của phương Tây sẽ tạo ra một cứ điểm vững chắc ở Đông Bắc Á, chống lại những ảnh hưởng của Chủ nghĩa Xã hội của khu vực này. Tuy nhiên nhóm nước thứ hai do Anh cầm đầu gồm Bỉ, Hà Lan, Nam Phi, Áo và sau đó cả Pháp đã chống lại việc cho Nhật Bản hưởng chế độ tối huệ quốc. Họ viện cớ dựa vào điều khoản 35 của GATT ở đó cho phép các nước thành viên không nhất thiết phải dành chế độ tối huệ quốc cho một

thành viên khác nếu có những bất đồng trong quan hệ kinh tế.

Như mọi người đã biết, kể từ khi Nhật Bản trở thành thành viên GATT, người ta yêu cầu nước này phải mở cửa cho đầu tư và buôn bán của các nước thành viên. Thực ra, Tokyo không muốn mở cửa thị trường của họ hoặc họ chỉ thực hiện chính sách mở cửa trong những trường hợp chỉ có lợi cho họ mà thôi. Tuy nhiên, trong trường hợp này họ đã không có cách lựa chọn nào khác. Năm 1959 Nhật Bản đã thông báo chính sách mở cửa thị trường, thực hiện tự do hoá thương mại, cho phép các nhà đầu tư nước ngoài được chuyển lợi nhuận ra khỏi Nhật Bản và tuyên bố huỷ bỏ các hạn chế đối với khách du lịch nước ngoài đến Nhật Bản. Tháng 6 năm 1960, Chính phủ Nhật Bản hứa sẽ tự do hoá 90% thị trường Nhật Bản trong vòng hai năm. Họ còn đe dọa sẽ không thực hiện chính sách này đối với những nước còn thực hiện phân biệt đối xử với Nhật Bản.

Nhiều nhà phân tích của phương Tây cho rằng những tuyên bố trên của Chính phủ Nhật Bản chỉ mang tính chất tuyên truyền. Trong thực tế, Chính phủ Nhật Bản đã sửa đổi một loạt các đạo luật trong lĩnh vực thương mại và các đạo luật chống độc quyền theo hướng tỉ mỉ, chặt chẽ và tạo ra các loại hàng rào mới tinh vi hơn đối với buôn bán quốc tế của Nhật Bản. Người ta thấy rằng, những rào cản chủ yếu, chính thức trong thương mại của Nhật Bản thời kỳ này là việc thực hiện một hệ thống các loại giấy phép về khuyến khích việc nhập khẩu những loại hàng hoá cần thiết cho việc phát triển kinh tế của họ, nhất là những loại hàng hoá thật sự cần thiết cho việc phát triển công nghệ. Đây là những loại hàng hoá rất dễ dàng có được giấy phép nhập khẩu. Còn đối với các hàng

hoá tiêu dùng, để có được một giấy phép nhập khẩu là điều không dễ dàng.

Trong khi đó, Nhật Bản vẫn thực hiện chính sách gia tăng đầu tư và buôn bán đối với cộng đồng Châu Âu một cách kiên trì. Các nhà hoạch định chính sách của Nhật Bản rất khôn ngoan trong việc khai thác thị trường Tây Âu. Họ biết rằng không thể một lúc có thể khai thác toàn bộ thị trường các nước này bởi vì chỉ có một số nước đồng ý mở cửa cho hàng hoá Nhật Bản nhưng một số nước khác thì chống lại. Nhật Bản vừa dựa vào sự bảo trợ của Hoa Kỳ để khai thác thị trường EC đồng thời vừa thực hiện chính sách khai thác các bạn hàng truyền thống. Thị trường của Cộng hoà liên bang Đức được Nhật Bản hết sức quan tâm. Chủ trương xúc tiến hiệp định mậu dịch tự do với Cộng hoà liên bang Đức được coi là bước công phá đầu tiên trong chính sách bành trướng thương mại của Nhật Bản đối với Châu Âu. Cộng hoà liên bang Đức đã đồng ý tài trợ chế độ tối huệ quốc cho Nhật Bản năm 1955. Tuy nhiên họ vẫn ấn định hạn chế 20% đối với các loại hàng hoá nhập khẩu từ Nhật Bản có thể ảnh hưởng tới các ngành công nghiệp của Cộng hoà liên bang Đức. Năm năm sau đó hai nước đã xúc tiến nhiều cuộc thương lượng nhằm loại bỏ bớt những hạn chế về xuất nhập khẩu nói chung. Chẳng hạn phía Đức đồng ý xoá bớt những hạn chế đối với những hàng hoá nhập khẩu từ Nhật Bản như các loại hàng dệt, đồ sứ, máy khâu hoặc các loại hàng hóa có nhãn mác có nguồn gốc từ các công ty của nước Đức. Trong khi đó phía Nhật Bản đồng ý loại bỏ bớt những hạn chế về nhập khẩu những loại hàng hoá từ Đức như: hoá chất, sản phẩm quang học và sắt thép. Những thỏa thuận giữa Đức và Nhật Bản đã bị Pháp phản đối và trong một chừng

mục nhất định đã làm Đức chần chừ hơn trong việc mở rộng quan hệ thương mại với Nhật Bản. Người ta coi đây là một nhân tố làm cho chuyến thăm của Thủ tướng Kishi tới Đức năm 1957 không mang lại kết quả gì. Tuy nhiên sự chần chừ của Đức trong vấn đề này chẳng qua chỉ là sự thoả hiệp mang tính sách lược đối với Pháp mà thôi. Nước Đức vẫn cho rằng gia tăng buôn bán với Nhật Bản vẫn là giải pháp có lợi nhất đối với nước Đức. Tháng 4 năm 1960, Thủ tướng Đức Adenauer đã tới thăm Tokyo để thương lượng về các vấn đề mậu dịch song phương. Ngày 7/4/1960 nước Đức đã ký một hiệp định đồng ý dành cho Nhật Bản đầy đủ chế độ tối huệ quốc và cam kết từng bước xoá bỏ chế độ quotas đối với các sản phẩm của Nhật Bản xuất khẩu sang Đức. Có thể nói với việc bình thường hoá toàn diện các quan hệ song phương với Đức, trên thực tế Nhật Bản đã chọn thủng một khâu quan trọng trong hệ thống thị trường các nước Tây Âu và từ kinh nghiệm khai thông các quan hệ thương mại với Đức, Nhật Bản đã bắt đầu tấn công sang các khâu khác của thị trường Tây Âu. Chỉ một số năm sau đó Nhật Bản đã ký những hiệp định tương tự với một số nước của cộng đồng Châu Âu. Ngay từ tháng 10 năm 1959, Nhật Bản đã mở các cuộc thương lượng với Bỉ, Hà Lan và Lucxambua. Tới cuối tháng 7 năm 1960, Nhật Bản đã ký với nhóm nước này một hiệp định về hỗ trợ thương mại song phương.

Điều cần phải nhấn mạnh là trong khi từng nước thành viên EC tìm kiếm các thoả thuận song phương với Nhật Bản thì họ vẫn phải phối hợp cùng nhau để có một đối sách chung với Nhật Bản. Chính lợi ích chung của cộng đồng đã tạo cơ sở cho họ liên kết với nhau để tiến tới một chính sách chung đối

với nước Nhật. Chẳng hạn, tháng 4 năm 1959, nước Đức đã đề xuất kiến nghị phải có một chế độ giấy phép nhập khẩu hàng dệt chung đối với Nhật Bản. Sau đó một thời gian không lâu, Ủy ban điều hành của cộng đồng đã quyết định nhóm làm việc 115 để điều tra các quan hệ của cộng đồng với Nhật Bản, đây cũng là nhóm tư vấn về chính sách cho Ban lãnh đạo cộng đồng trong quan hệ với Nhật Bản. Từ tháng 10 năm 1961, theo gợi ý của nhóm làm việc này phía Tây Âu đã đồng ý cho phép các nước thành viên trước khi ký kết hợp đồng với các đối tác ngoài khối phải tham khảo ý kiến của Ủy ban điều hành. Người ta cho rằng bước tiến quan trọng nhất đối với cộng đồng là sự kiện diễn ra vào tháng 10 năm 1962, khi đó cộng đồng đã quyết định đưa "điều khoản bảo hộ" vào nội dung của tất cả các hiệp định thương mại với Nhật Bản. Như vậy, về mặt lý thuyết, điều khoản này trở thành một trở ngại trong quan hệ thương mại giữa Cộng đồng này với Nhật Bản bởi vì nếu hàng hoá xuất khẩu từ Nhật Bản vào Châu Âu gây phương hại cho nền kinh tế hoặc công nghiệp của những nước này thì sẽ bị họ sử dụng các điều khoản hạn chế. Chẳng hạn ngày 30/4/1963, nhóm nước Bỉ, Hà Lan và Lucxambua đã ký một hiệp định thương mại với Nhật Bản trong đó có điều khoản hạn chế. Suốt một thập kỷ sau đó, cả EC và Nhật Bản vừa đấu tranh với nhau vừa mở rộng sự hợp tác thương mại. Cả hai phía bàn cãi nhiều nhất xung quanh các "điều khoản bảo vệ" mà Châu Âu đặt ra, các nước EC coi đây là một vũ khí rất lợi hại để hạn chế sự bành trướng về thương mại của Nhật Bản vào thị trường của họ. Tuy nhiên họ vẫn muốn tranh thủ các quan hệ thương mại với Nhật Bản; đây là một mâu thuẫn ngay trong chính sách kinh tế quốc tế của EC.

Nhật Bản biết rằng mặc cả tập thể với EC là một bất lợi và Nhật Bản cũng biết rằng thời kỳ này EC chưa trở thành một khối liên kết chặt chẽ. Và từ đó Nhật Bản đã sử dụng chính sách khai thông với từng đối tác riêng biệt theo kiểu “bán tĩa”. Thực tế chứng tỏ Nhật Bản đã giành thắng lợi bằng giải pháp này. Bằng chứng là họ đã từng bước giành được chế độ tối huệ quốc đối với từng nước thành viên EC, các nước này cũng đã chấp nhận giảm quotas đối với hàng hoá nhập khẩu từ Nhật Bản.

Pháp là một quốc gia quan trọng ở EC và Nhật Bản rất muốn xâm nhập vào thị trường nội địa cũng như các thị trường thuộc địa của Pháp. Tất nhiên người Pháp cũng muốn từng bước xâm nhập vào thị trường Nhật Bản. Vì vậy, tháng 1 năm 1962, hai nước đã ký một hiệp định thương mại, ở đó, cả hai đều đồng ý giảm bớt quotas, chẳng hạn, phía Pháp đã đồng ý giảm số lượng quotas đối với hàng hoá từ Nhật Bản xuống còn 125 loại sản phẩm, đồng thời vẫn duy trì áp dụng điều khoản 35 của GATT trong quan hệ với Nhật Bản. Trong khi đó thì Nhật Bản vẫn duy trì chế độ quotas đối với 172 loại sản phẩm nhập khẩu từ nước Pháp. Nhật Bản quy định rất chặt chẽ về việc cấp quotas đối với các hàng hoá nhập khẩu từ Pháp. Ví dụ, quy định số lượng, chủng loại, chất lượng, giá cả... và đương nhiên phía Pháp cũng thực hiện một chính sách như vậy. Thực tế chứng tỏ việc ký kết hiệp định này là một bước tiến khá dài trong quan hệ Pháp và Nhật. Tuy nhiên những bước tiến này dường như vẫn không đáp ứng được nhu cầu gia tăng buôn bán song phương. Cả hai nước lại tiếp tục tìm kiếm các giải pháp khác để thúc đẩy buôn bán. Tháng 5 năm 1963, hai nước này lại ký một hiệp định về mở rộng quan hệ mậu dịch.

Phía Pháp đã đồng ý giảm quotas từ 125 xuống còn 84 loại sản phẩm. Tới tháng 4 năm 1964, Pháp lại đề nghị Nhật Bản ký tiếp một hiệp định về hợp tác kỹ thuật và công nghiệp. Pháp cam kết sẽ cắt giảm số quotas đối với hàng hoá nhập khẩu từ Nhật Bản chỉ còn 38 loại sản phẩm. Đồng thời Pháp cũng đề nghị Nhật Bản phải nhân nhượng với Pháp đối với hai loại sản phẩm mà Pháp rất có ưu thế đó là ô tô và nước hoa. Tuy nhiên, Nhật Bản đã không đồng ý ký hiệp định này vào thời điểm đó. Dường như phía Nhật Bản tính toán rằng, lợi ích mà họ có thể thu được từ hợp tác kỹ thuật và công nghệ với Pháp không thể đánh đổi được những thiệt hại mà họ mở cửa thị trường để nhập khẩu các sản phẩm ô tô và nước hoa từ Pháp.

Các cuộc thương lượng về mậu dịch của Nhật Bản với Italia cũng diễn ra đầy kịch tính. Cả hai phía đều muốn đối tác của mình phải nhân nhượng và họ đã nhân nhượng lẫn nhau trong các cuộc mặc cả. Một số nhà phân tích cho rằng, Italia có trình độ phát triển cao hơn Nhật Bản cho nên họ cần phải hỗ trợ nước Nhật. Không biết lập luận đó có thực sự chính xác không, song trên thực tế nước Italia đã nhân nhượng Nhật Bản rất nhiều vấn đề. Giống như chính sách đối với Anh và Pháp, Nhật Bản muốn khai thông thị trường Italia song việc nước này sử dụng chế độ quotas để hạn chế đối với nhiều loại sản phẩm nhập khẩu từ Nhật Bản là một trở ngại rất lớn. Tuy nhiên Italia đã phải nhân nhượng Nhật Bản. Tháng 7 năm 1961, Italia đã thông qua một hiệp định thương mại song phương, ở đó chấp nhận số lượng quotas từ 600 xuống còn 117. Đây là một thắng lợi rất lớn đối với Nhật Bản. Song không biết vì lý do gì mà người Nhật vẫn chưa thoả mãn với sự nhân nhượng này của Italia. Tới tháng 11

cùng năm đó, Nhật Bản yêu cầu Italia phải cắt giảm toàn bộ chế độ quotas. Yêu cầu này đã làm phía Italia nổi giận. Họ coi đây là đòi hỏi không thực tế của phía Nhật Bản. Đồng thời nhấn mạnh rằng nếu đáp ứng nhu cầu của Nhật Bản thì không chỉ gây tổn thất cho nhiều ngành công nghiệp của Italia mà còn làm phương hại tới các chính sách chung của EC với Nhật bản. Sự đòi hỏi quá đáng của Nhật Bản về vấn đề này, suýt nữa làm đổ vỡ các cuộc thương lượng song phương. Trước sự phản ứng của Italia, Nhật Bản buộc phải xem lại yêu cầu của mình. Từ đó mở đường cho nhiều cuộc thương lượng song phương diễn ra hai năm sau đó. Kết quả là vào năm 1963, Italia đã đồng ý giảm quotas từ 117 xuống còn 90 đối với các hàng hoá nhập khẩu từ Nhật Bản.

Năm 1963, Vương quốc Anh trở thành nước Tây Âu đầu tiên rút lui khỏi đề nghị áp dụng điều 35 đối với Nhật Bản, tiếp theo đó là việc ký kết hiệp ước song phương về thương mại và hàng hải. Hiệp ước này đã thay điều 35 bằng hai điều khoản an toàn, theo một trong hai điều khoản này, mỗi nước đều có thể áp dụng những hạn chế chọn lọc đối với nhập khẩu hàng hoá của nước kia, nếu như những hàng hoá này đe dọa hoặc gây thiệt hại nghiêm trọng đối với các nhà sản xuất trong nước. Đó là điều duy nhất trước khi ký kết hiệp ước này mà Norman Macrae đã viết một câu rất nổi tiếng "Hãy coi trọng Nhật Bản" trong Tạp chí *The Economist*, chỉ ra rằng: "Về mặt cạnh tranh, họ có thể đánh bại chúng ta trong một lĩnh vực công nghiệp rộng lớn hơn là hầu hết người Anh bắt đầu tưởng tượng" và "nền kinh tế Anh có nhiều bài học để mà học từ Nhật Bản, chứ không phải là ngược lại".

Theo chân Vương quốc Anh, năm 1964,

Pháp và Bỉ đã chấm dứt việc áp dụng điều 35 đối với Nhật Bản. Tuy nhiên Nhật vẫn phải chấp nhận các điều khoản an toàn tương tự như đã ký với Anh. Thêm vào đó, Tây Đức và Bỉ đã gỡ bỏ những hạn chế chủ yếu đối với hàng hoá nhập khẩu từ Nhật. Tây Đức đã ban qui chế tối huệ quốc (MFN) cho 80% hàng nhập khẩu từ Nhật theo một nghị định thương mại năm 1956. Bỉ trên thực tế cũng đã dành cho Nhật Bản Qui chế MFN năm 1960. Cũng vào năm 1964, Nhật Bản đã được kết nạp vào Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế OECD. Nếu không có những bước tiến này thì Nhật Bản đã không thể đương đầu với các vấn đề nan giải của các biện pháp phân biệt đối xử đơn phương đối với Nhật ở Tây Âu.

Trên thực tế, mối quan hệ thương mại giữa Tây Âu và Nhật Bản dần được cải thiện. Cả hai bên, đặc biệt là Nhật Bản, đã nếm mùi sự bành trướng kinh tế đáng ghi nhớ trong vòng một thập kỷ sau đó, cho đến tận khi cuộc khủng hoảng dầu lửa lần đầu tiên nổ ra đã đẩy cả nền kinh tế thế giới vào sự xáo trộn. Trong suốt thập kỷ này, GDP ở các nước Tây Âu, trừ Anh ra, đã tăng 4,5 đến 5,5% hàng năm, trong khi đó, tốc độ tăng trưởng bình quân hàng năm GDP của Nhật vào khoảng trên dưới 10%, gấp đôi tốc độ tăng của Tây Âu. Thần kỳ Nhật Bản diễn ra ở giai đoạn này.

Sự tăng cường sức mạnh của Nhật Bản chủ yếu là do họ thực hiện chính sách bành trướng kinh tế ở mức độ cao và sự phát triển rất thành công ở các ngành có tiềm năng tăng trưởng rất lớn, nhất là các ngành tinh chế kim loại và hoá chất. Ngành công nghiệp ô tô của Nhật Bản, một ngành chủ chốt trong nền kinh tế hiện đại, có thể xem như là một tấm gương cho các nước khác. Năm 1958,

năm mà khối EC ra đời, Cộng Đồng này đã sản xuất ra một lượng xe chở hàng (384.000 chiếc) nhiều gấp ba lần Nhật Bản (138.000 chiếc), nhưng 10 năm sau vào năm 1968, Nhật Bản đã sản xuất nhiều gấp 3 lần (2.000.000 chiếc) so với EC (634.000 chiếc). Sản xuất các loại xe có động cơ khác của Nhật đã tăng từ 50.600 đơn vị vào năm 1958 lên tới trên 2.000.000 đơn vị vào năm 1968, còn tại các cộng đồng EC chỉ tăng từ 2,6 triệu lên 6,3 triệu.

Sau cuộc Đại chiến Thế giới lần thứ II, Nhật Bản mong muốn đạt được cán cân thanh toán lành mạnh như bất kỳ một nước đang phát triển nào, nên đã phải hy sinh việc nhập khẩu hàng tiêu dùng để nhập nguyên liệu thô và các thiết bị trọng yếu cho việc tái thiết nền công nghiệp của mình. Nhưng vào năm 1964, toàn bộ cán cân thanh toán của Nhật Bản đã rơi vào tình trạng nợ nần, dẫu vậy vào năm 1968, cán cân thanh toán đã đạt được mức thặng dư đáng kể là 100 triệu đô la Mỹ (USD). Dự trữ ngoại hối của Nhật Bản tăng lên từ 831 triệu USD năm 1958 lên 2.891 triệu USD, và sau đó tăng vọt lên tới 18.365 triệu USD năm 1972. Sức ép đối với cán cân thanh toán của Nhật Bản đã dần được xoa dịu.

II.

Buôn bán giữa Nhật Bản và Tây Âu cũng đã phát triển nhanh chóng. Kim ngạch xuất khẩu từ cộng đồng chín nước thành viên sang Nhật Bản đã tăng từ 198 triệu USD lên 899 triệu USD vào năm 1968 (kim ngạch nhập khẩu của Nhật Bản từ cộng đồng EC tăng từ 211 triệu USD lên 1.025 triệu USD). Kim ngạch nhập khẩu của cộng đồng này từ Nhật Bản cũng đã tăng từ 241 triệu USD lên 987 triệu USD trong cùng thời gian (kim ngạch xuất khẩu của Nhật Bản sang EC tăng từ 256

triệu USD lên 1.103 triệu USD). Có thể nói, Nhật Bản là nước đã mở rộng buôn bán nhanh nhất với cộng đồng EC trong thời kỳ này. Tuy nhiên, buôn bán của Nhật Bản với khối này vẫn chưa có ý nghĩa nhiều lắm đối với ngoại thương của EC. Chẳng hạn năm 1968, chỉ có 2,1% trong toàn bộ kim ngạch xuất khẩu từ Cộng đồng này sang Nhật Bản, và kim ngạch nhập khẩu từ Nhật Bản chỉ chiếm 2,1% trong tổng kim ngạch nhập khẩu của khối này từ các nước đang phát triển. Lượng hàng buôn bán của cộng đồng này với Nhật Bản ít hơn buôn bán với Tây Ban Nha, Thụy Sĩ hoặc Thụy Điển.

Ở EC người ta vẫn nghi ngờ về các chiến lược xuất khẩu của người Nhật và những nỗi sợ hãi vẫn còn dai dẳng về tình trạng xâu xé thị trường chỉ vì hàng nhập khẩu của Nhật Bản ngày càng gia tăng. Một loạt các sản phẩm của Nhật Bản vẫn còn là đối tượng của hạn chế định lượng (QRs), và rất nhiều trong số các hạn chế này đã không áp dụng đối với hàng nhập khẩu từ các nước khác. Cho tới tháng 9 năm 1970, một loạt các khoản mục hạn chế vẫn lên tới con số 65 của Italia, 61 của Pháp, 27 của Tây Đức, mặc dù nhiều nước đã cắt giảm những hạn chế đó nhiều lần trong những năm 1960. Thái độ của Pháp tỏ ra kín đáo một cách rõ ràng, Pháp đã sử dụng hàng loạt các biện pháp bảo hộ mậu dịch chống lại Nhật Bản. Chẳng hạn, dựa vào điều 35 của GATT, phía Pháp tăng gấp 3 lần mức thuế quan tối đa. Pháp cũng đã áp dụng hạn ngạch nhập khẩu có hạn định. Đây là vấn đề gay gắt nhất tại các cuộc đàm phán thương mại giữa hai nước vào năm 1964.

Tây Đức và các nước thuộc liên minh thuế quan (Benelux)⁽¹⁾ cũng đã áp đặt những hạn

⁽¹⁾ Liên minh thuế quan bao gồm Bỉ, Hà Lan, LucXăm Bua

chế danh nghĩa đơn thuần. Năm 1965, xuất khẩu thực tế của Nhật Bản về các loại hàng bị hạn chế này thấp dưới mức hạn ngạch. Bởi vậy, các hạn chế định lượng giới hạn các sản phẩm của Nhật Bản sẽ không còn quan trọng nữa, và hầu như trở nên vô nghĩa. Nhưng dù Nhật Bản đã khẳng định rằng những hạn chế do các nước thành viên EC áp dụng và sự phân biệt đối xử là mâu thuẫn với các nguyên tắc của MFN, nhưng gần như toàn bộ những hạn chế đó vẫn được duy trì.

Chính sách thương mại chung của cộng đồng EC có hiệu lực vào ngày 1/1/1970, đây là ngày các hiệp định thương mại với các nước thứ ba được ký trên cơ sở cộng đồng. Tuy nhiên trước đó, vào tháng 12 năm 1969, hội đồng EC đã cho phép các nước thành viên đổi mới hoặc mở rộng các hiệp định và hiệp ước hiện tại với các nước thứ ba, quy định rằng các nước thành viên không được phép thiết lập rào cản đối với chính sách chung. Trong hoàn cảnh này, các nước thành viên đã tuyên bố việc duy trì các hiệp định như vậy không còn là một trở ngại cho việc mở ra các cuộc thương lượng ở cấp EC với các nước thứ ba có liên quan. Về sau, cộng đồng EC cũng đã thông qua một bản nguyên tắc mới cho phép các nước thành viên duy trì một số các biện pháp mang tính quốc gia. Điều này chủ yếu nhằm gây ảnh hưởng tới Nhật Bản.

Đầu năm 1970, kim ngạch xuất khẩu của Nhật Bản sang EC về căn bản đã bắt đầu tăng lên, từ 1.380 triệu USD vào năm 1969 lên 2.229 triệu USD năm 1971 và 3.305 triệu USD năm 1972. Sự bất cân đối thực sự đã trở nên rõ ràng. Xu hướng này được biểu hiện ở tỷ lệ nhập khẩu/ xuất khẩu cho thấy rất rõ, tỷ lệ này đã suy giảm từ 85,9% năm 1969 xuống còn 69,9% năm 1971 và 59,3% năm

1972. Thêm vào đó, xuất khẩu của Nhật Bản sang EC được tập trung vào một số ít các lĩnh vực có tính nhạy cảm cao và đặc thù như radio, tivi, máy ghi âm, các loại sản phẩm điện tử khác, tàu biển, ô tô và xe máy. Mức tăng thực tế trong kim ngạch xuất khẩu của Nhật Bản sang Cộng đồng EC đã bắt đầu gây ra một loạt các vấn đề nghiêm trọng đối với các ngành tương tự của cộng đồng này. Thêm vào đó, một số nhà lãnh đạo các ngành công nghiệp Tây Âu cảnh báo rằng các nước Tây Âu có thể chờ đợi một sự xâm nhập lớn hơn vào thị trường nội địa của họ bởi hàng hoá của Nhật Bản được chuyển từ Hoa Kỳ sang theo các giải pháp kinh tế của Tổng thống Nixon.

Để cố gắng xoa dịu những lo sợ của Châu Âu, các nhà lãnh đạo của Liên đoàn các Tổ chức kinh tế Nhật Bản (Keidanren) đã làm một chuyến công du sang một loạt các nước Châu Âu và thuyết trình triển vọng của cái mà họ gọi là chương trình "marketing trật tự" bao gồm một loạt các hiệp định "kiềm chế tự nguyện" về hàng xuất khẩu. Lời đề nghị này được đưa ra tại cuộc gặp với Ủy ban Châu Âu ngày 25/10/1971 và cũng được đưa ra tại cuộc gặp khác với phái đoàn của Liên minh các ngành công nghiệp của cộng đồng Châu Âu (UNICE) và Liên minh công nghiệp Anh (CBI) vào hôm sau đó; cả hai cuộc gặp này đều diễn ra tại Brussels và bản thông cáo chung được đưa ra sau cuộc gặp gỡ giữa Keidanren, UNICE và CBI. Thông cáo này nhấn mạnh:

"Để ngăn chặn sự quay trở lại của chế độ bảo hộ mậu dịch... phái đoàn của cộng đồng EC coi đây là điều vô cùng cần thiết đối với cộng đồng để thông qua một cơ chế bảo vệ đã được vạch ra nhằm giải quyết sớm mối hiểm hoạ của việc tranh giành thị trường. Về

phần mình, phái đoàn Keidanren đã nêu ra khái niệm “marketing trật tự” mà Nhật Bản sẽ xem như là mục tiêu của mình, bằng cách điều tiết tự nguyện hàng xuất khẩu, qua đó thúc đẩy sự phát triển buôn bán hài hoà”.

Các nhà lãnh đạo của Keidanren giải thích rằng Nhật Bản đã sẵn sàng để thi hành các hiệp định ký với EC và cho rằng cộng đồng EC sẽ phải từ bỏ tư tưởng về một điều khoản bảo vệ kéo dài trong khuôn khổ của hiệp định thương mại toàn thể đã được hoạch định giữa EC và Nhật Bản.

Hạn chế xuất khẩu tự nguyện (VER) được thực thi lần đầu tiên sau cuộc đại Chiến Thế giới lần thứ II hoá ra là thoả thuận giữa Nhật Bản và Hoa Kỳ đối với hàng dệt may cotton, mà lúc đó là sản phẩm xuất khẩu chính của Nhật Bản. Hạn chế xuất khẩu tự nguyện này đã trở thành sự hoà giải mang tính sách lược đối với thương mại quốc tế và hàng dệt may cotton của Nhật Bản. Đối với các nước Tây Âu, hạn chế xuất khẩu tự nguyện đầu tiên được thông qua khi lãnh đạo các ngành công nghiệp thép của Hoa Kỳ và Châu Âu thương lượng một cách bí mật thông qua một hiệp định “tự hạn chế” vào năm 1968.

Tiếp theo các sáng kiến của Keidanren, Kakuei Tanaka, lúc đó là Bộ trưởng bộ công nghiệp và thương mại quốc tế, đã tuyên bố vào tháng 4 năm 1972 rằng: các nhà sản xuất điện tử của Nhật Bản sẽ áp dụng hạn chế xuất khẩu tự nguyện đối với máy ghi âm, tivi, máy tính điện tử để bàn và một loạt các sản phẩm khác, nhằm tránh một cuộc chiến tranh kinh tế với Tây Âu. Sau đó, vào tháng 6 năm 1972, ngành công nghiệp điện tử Nhật Bản đã quyết định áp dụng việc kiểm soát giá đối với hàng xuất khẩu tivi và các loại sản phẩm gia dụng khác sang các nước thuộc nhóm Benelux. Ba tháng sau, Nhật Bản đã nói rộng

việc kiểm soát giá đối với hàng xuất khẩu tivi và máy thu thành sang 8 nước Châu Âu là Anh, Thụy Điển, Phần Lan và Đan Mạch, Thụy Sĩ, Ailen, Bồ Đào Nha và Italia. Các rào cản tương tự cũng đã được nói rộng hơn đối với một loạt các sản phẩm từ máy tính điện tử (cộng đồng EC), tivi màu (Anh), các loại ổ bi (Pháp và Anh), các sản phẩm sắt thép (EC) cho tới ô tô (Anh).

Tuy nhiên, cũng cần phải chỉ ra rằng, “hạn chế xuất khẩu tự nguyện” là mâu thuẫn với điều 19 của Hiệp định GATT. Điều khoản này cho phép sử dụng sự bảo hộ dưới hình thức trợ cấp trong trường hợp có sự đe dọa nghiêm trọng tới sản phẩm nội địa. Điều 19 này quy định rằng bất kỳ một chính phủ nào thực hiện hành động như vậy thì phải bàn bạc trao đổi ý kiến với phòng thương mại và công nghiệp của nước đối tác. Và yêu cầu rằng bất kỳ sự hạn chế nào được áp dụng đều không được mang tính phân biệt đối xử. Ủy ban Châu Âu cùng với một số nước thành viên, đặc biệt là Anh và Pháp, rất muốn sửa điều 19, theo hướng áp dụng một cách có chọn lọc. Khi đó họ sẽ không phải dựa vào các hiệp định “tự hạn chế” nữa bởi các hiệp định này là công cụ duy nhất cho phép cộng đồng EC kiểm tra hàng xuất khẩu của Nhật Bản khi không có một hiệp định thương mại chính thức giữa EC và Nhật Bản. Nhưng tất nhiên Ủy ban này cũng nhận thức được rằng việc sửa đổi sẽ làm thay đổi đặc điểm căn bản của điều khoản này và cho phép thực hiện những hành động phân biệt đối xử đối với một nước, hay khối các nước bị coi là đã gây ra hoặc đe dọa nghiêm trọng tới lợi ích của đối tác. Bất kỳ một sự sửa đổi nào như vậy cũng sẽ đặt những mặt hàng xuất khẩu nhất định nào đó của Nhật Bản vào thế bất lợi so với những hàng hoá xuất khẩu cùng

loại của các nước khác. Về mặt nguyên tắc, Nhật Bản đã phản đối sự sửa đổi này và khẳng định rằng bất kỳ một hạn chế nào cũng chỉ được áp dụng khi đối tác thực thi chính sách bán phá giá.

III.

Nhiều câu hỏi cũng được đặt ra về khả năng thích ứng của hiệp định VERs với các nguyên tắc cạnh tranh của cả Liên bang Đức và khối EC. Chính phủ Tây Đức và Ủy ban Châu Âu đã chỉ trích mạnh mẽ một loạt các quy định hạn chế xuất khẩu tự nguyện (VERs) được đàm phán song phương. Tháng 7 năm 1972, Văn phòng Cartel liên bang của Đức đã tuyên bố các hiệp định nhằm hạn chế cạnh tranh trên thị trường Đức là bất hợp pháp. Sau đó, Bộ kinh tế Đức đã chỉ ra rằng các hạn chế tự nguyện đối với xuất khẩu được xem như là hành động chống lại luật cạnh tranh của cả Đức và EC sẽ bị xoá bỏ như những "điều cản trở gây rắc rối nhất".

Ủy ban Châu Âu, trong một nỗ lực nhằm duy trì sự kiểm soát chính trị đối với các hiệp định như vậy đã đề nghị một loạt biện pháp nhằm đưa các hiệp định này vào vòng kiểm soát của Cộng đồng và sau đó họ đã đưa ra một quan điểm chung về chủ trương này. Quan điểm của Ủy ban EC cho rằng những hiệp định như vậy có thể vi phạm các quy định về tự do cạnh tranh (điều 81, đoạn 1) của hiệp ước Rome đã cấm các hoạt động phân chia thị trường. Ủy ban này khẳng định rằng những hiệp ước lớn như vậy, ngoài các tác động có thể có của chúng đối với tự do cạnh tranh, đã không hề nằm dưới quyền kiểm soát của chính phủ thành viên hay Cộng đồng, mặc dù Ủy ban EC có nhiệm vụ đảm đương thực hiện chính sách thương mại chung của Cộng đồng. Theo kế hoạch của Ủy ban EC, các công ty buộc phải khai báo

cho Ủy ban này về bất kỳ sự dàn xếp "tự hạn chế" nào mà họ định làm. Sự khai báo cũng là bắt buộc cả trong những trường hợp các công ty thuộc EC nhưng lại bán hàng bên trong Cộng đồng EC.

Do vậy, vào tháng 11 năm 1973, Ủy ban Châu Âu đã khởi kiện chính thức đối với một hiệp định VER ký giữa các nhà sản xuất ở Bỉ của Nhật Bản và Pháp. Ủy ban này đã nói trong một cuộc tiếp xúc chính thức với hai chính phủ kia là các nhà sản xuất này bị nghi ngờ vi phạm các quy định về tự do cạnh tranh của Hiệp ước Rome và đã yêu cầu họ giải thích cụ thể về trường hợp này.

Ủy ban Châu Âu đã ở vào một tình thế khó khăn bởi các nước thành viên đã bất đồng quan điểm về việc nhập khẩu các sản phẩm đặc thù nhất định của Nhật Bản. Mặc dù Liên bang Đức đã được EC ủng hộ việc thương lượng chung về một hiệp định thương mại, nhưng lại theo đuổi một chính sách nhập khẩu tự do hơn nhiều. Chính phủ Đức tỏ ra không thiện chí với các hiệp định tự hạn chế. Pháp khác với Liên bang Đức ở một số đặc điểm, đó là Pháp là nước theo chủ nghĩa bảo hộ mậu dịch mạnh mẽ và lo sợ rằng các cuộc thương lượng chung của cộng đồng có thể gây tổn hại những lợi ích riêng của Pháp. Pháp đã sử dụng các lý lẽ chủ quyền để đòi các cuộc thương lượng này phải diễn ra giữa các chính phủ. Anh thì khác cả với Pháp và các nước thuộc khối Benelux với việc theo đuổi một chính sách nhập khẩu tự do; và khác với tất cả các nước này, Liên bang Đức lại ủng hộ các cuộc thương lượng diễn ra trên cơ sở cá nhân, ngành đối thoại ngành. Thêm vào đó, Ủy ban EC đã tự phân định nhiệm vụ giữa ban điều hành chung về cạnh tranh và ban điều hành chung về đối ngoại. Trong khi các hiệp định theo kiểu cũ quy định các

ngành công nghiệp được phép ký với nhau mà không cần đến sự can dự của chính phủ thì trên thực tế các chính phủ vẫn can thiệp ở mức độ này hay mức độ khác; và người ta kêu gọi giảm bớt sự tham gia của chính phủ quốc gia vào các vấn đề buôn bán quốc tế.

Về phía Nhật Bản, các bộ trưởng nước này còn chỉ ra sự mâu thuẫn trong quan điểm của EC. Chẳng hạn, Nobuliko Ushiba lúc đó là bộ trưởng bộ thương mại và công nghiệp đã biểu lộ sự không hài lòng vì bị ép phải giải quyết các vấn đề với Ủy ban EC như sau:

“Cơ chế quyền lực mà họ có và cái họ đang làm thì thực sự là tôi không bao giờ có thể hiểu nổi trong chuyến viếng thăm của tôi tới Ủy ban này. Bây giờ, tôi phải đàm phán với Ủy ban EC, bởi vì Ủy ban có toàn bộ thẩm quyền về các cuộc đàm phán kinh tế. Nhưng trên thực tế, ủy ban này không thể toàn quyền quyết định mọi việc nếu như không được phép của các nước thành viên tham gia, và ủy ban này cũng không có quyền yêu cầu ra lệnh các nước thành viên làm mọi việc”.

Tiếp theo lời chỉ trích về Ủy ban EC, Kiishi Miyazawa khi đó là giám đốc Sở kế hoạch kinh tế của Nhật Bản nói “Ủy ban Châu Âu có được quyền lực từ các nước thành viên của cộng đồng này, nhưng trên cơ sở các yêu cầu của tất cả các nước thành viên, trong đó có một số yêu cầu là quan trọng và một số khác là không quan trọng đối với mỗi nước. Nói chung, các nước Tây Âu, trừ Đức, đều có sự nhượng bộ đối với “đồng minh” Kyoto. Nhưng khi một vấn đề nào đó xảy ra thì rất có thể người ta làm âm ỉ lên như Hoa Kỳ đã làm, nhưng điều đó sẽ không làm cho vấn đề được giải quyết nhanh chóng (đối với Tây Âu)”, và ông còn giải thích thêm rằng “Đồng minh Kyoto là sự ám chỉ đến những

chủ hiệu bé xíu (những tiểu chủ) của thủ đô xưa kia của Nhật Bản, những kẻ đã không hề nỗ lực để bán bánh và kẹo mà lại ngồi một cách lặng lẽ trong cái cửa hiệu của mình chờ khách đến”.

Nhiều chuyên gia nhận xét, những khác biệt cơ bản này giữa các nước thành viên và trong chính Ủy ban EC, và hơn nữa là sự thiếu vắng một hiệp định thương mại chính thức với Nhật Bản và cộng đồng đã mang hàm ý rằng Ủy ban EC đã không thể làm được bất cứ cái gì cho ra hồn. Trong khi đó, các nước thành viên đã nối lại buôn bán với Nhật Bản bằng các hiệp định song phương với các nội dung khác nhau và bao gồm cả các điều khoản bảo vệ.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Al. Rothacher, *Economic Diplomacy between the EC and Japan, 1959-1981*; Gower, London, 1983, p327.
2. *Japan and America Today*, Stanford U. Press, 1953, p66.
3. *The Economist*, special supplement, 8 Sep. 1962.
4. *Nippon Times*, 30 May 1956.
5. *Bulletin of the EC*, Dec. 1969, p17.
6. IMF, *Direction of Trade Statistics*, Yearbook, 1968 - 72, Washington.
7. *The Treaty of Rome*.
8. IMF, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, 1970 - 76, Washington.
9. *The Times*, 15 October 1971.