

# TÁC ĐỘNG TÍCH CỰC CỦA CÁC HIỆP ĐỊNH THƯƠNG MẠI SONG PHƯƠNG CỦA MỸ

Ngô Phương Nga  
Viện Nghiên cứu Châu Mỹ

Theo các nhà kinh tế, tự do hóa thương mại toàn cầu là điều kiện cần thiết để khai thác thị trường một cách có hiệu quả. Một hệ thống thương mại quốc tế với số đông các đối tác tham gia sẽ có khả năng tránh được những hạn chế mà một quốc gia không thể giải quyết được, đồng thời còn giảm bớt những rủi ro kinh tế, chính trị liên quan đến sự phân biệt đối xử giữa các bạn hàng.

Nhiều quốc gia trên thế giới, trong đó có Hoa Kỳ, hiện có xu hướng đi đến ký kết các hiệp định thương mại tự do song phương (FTA) trong bối cảnh các cuộc đàm phán thương mại ở cấp độ toàn cầu và khu vực đang gặp nhiều trở ngại. Những hiệp định thương mại song phương như vậy có tác dụng thúc đẩy lợi ích của các bên tham gia thông qua việc mở cửa các thị trường mới cho các sản phẩm, dịch vụ xuất khẩu, đồng thời giảm thiểu các rào cản thương mại. Hơn nữa, các cuộc đàm phán song phương cũng có tác dụng trở thành cơ chế giải quyết những tranh chấp lớn mà những cơ chế toàn cầu và khu vực có thể không tháo gỡ được. Những tác động tích cực này dường như đã đáp ứng được nhiều lợi ích của các bên tham gia, góp phần

thúc đẩy thương mại tự do và công bằng, tạo ra sân chơi bình đẳng hơn cho các đối tác.

## 1. FTA trong bối cảnh các cuộc đàm phán thương mại toàn cầu và khu vực

### a) Khó khăn của các cuộc đàm phán thương mại toàn cầu

Trên thực tế, mặc dù đã có các hiệp định đa phương và khu vực được ký kết, song các rào cản đối với hoạt động kinh tế quốc tế vẫn còn tồn tại khá nhiều giữa các quốc gia. Một nghiên cứu của WTO tháng 4/2001 thực hiện đối với 42 quốc gia, cả nước phát triển và đang phát triển, cho thấy mức thuế trung bình đối với các sản phẩm công nghiệp chênh lệch giữa các nước từ 1,8% đến 59%, trong đó rất nhiều quốc gia áp dụng mức thuế cao hơn 30%. Đặc biệt, nhiều nước vẫn sử dụng hàng rào thuế quan ở mức rất cao đối với lĩnh vực hàng hóa nhạy cảm như các sản phẩm nông nghiệp. Thuế đối với sản phẩm nông nghiệp của Mỹ còn duy trì ở mức 12%, EU là 31%, Nhật Bản là 51%, Hàn Quốc là 66%, Ấn Độ là 114%, còn mức trung bình chung của thế giới là 62%.

Mặt khác, gần đây quá trình đàm phán thương mại đa phương đã trở nên khó khăn hơn. Số lượng các thành

viên tham gia GATT/WTO ngày càng lớn đồng nghĩa với sự gia tăng của các bên tham gia vào các vòng đàm phán đa phương. Trong khi đó, các thành viên mới của WTO lại chủ yếu là các nước đang phát triển. Các nước này có nhiều lợi ích khác với lợi ích của Mỹ và các nước công nghiệp phát triển, những thành viên nắm vai trò chủ đạo trong các vòng đàm phán trước. Hơn nữa, để đạt được thỏa thuận trong các vòng đàm phán trước, các bên tham gia đã nhất trí để lại các vấn đề có tính nhạy cảm cao cho vòng đàm phán sau. Do đó, các vòng đàm phán đa phương trong WTO càng về sau càng có nhiều vấn đề phức tạp.

Kể từ khi vòng đàm phán Kennedy kết thúc vào năm 1967, chỉ có hai hiệp định đa phương toàn diện đi đến kết quả - Hiệp định của vòng đàm phán Tokyo năm 1979 và Hiệp định của vòng đàm phán Uruguay năm 1994. Trong khuôn khổ vòng đàm phán mới, vòng đàm phán Doha, các nước đang phát triển đã thể hiện vai trò ngày càng tăng của họ khi tham gia với tư cách là các nhà đàm phán có ảnh hưởng của WTO. Tại Hội nghị Bộ trưởng WTO lần thứ năm, tổ chức ở Cancun, Mexico tháng 9/2003, 22 nước đang phát triển đã lên tiếng mạnh mẽ đòi hỏi những nhượng bộ hơn nữa từ phía Mỹ và Liên minh Châu Âu trong các vấn đề về bảo hộ sản xuất trong nước và trợ giá xuất khẩu đối với các sản phẩm nông nghiệp, đổi lấy những cam kết mới của các nước này về mở rộng thị trường. Trên thực tế, những cuộc đấu tranh của nhiều nước đang phát triển trong các vòng đàm phán thương mại quốc tế gần đây (Uruguay, Doha) đã cho thấy, toàn cầu hóa kinh tế vừa là một tất yếu kinh tế, vừa là một cuộc chiến căng thẳng để tạo ra vị thế tốt

hơn cho các nước đang phát triển (đúng hơn là của các nước phát triển thấp hơn so với các nước phát triển cao hơn). Tại Hội nghị Bộ trưởng Thương mại WTO lần thứ năm, các nước đang phát triển đưa ra đề nghị các nước phát triển phải có cam kết cụ thể nhằm giảm thuế quan tới mức thấp nhất cho tất cả các sản phẩm nông nghiệp và cam kết xoá bỏ tất cả các loại trợ giá xuất khẩu. Hơn nữa, các nước đang phát triển không chấp nhận đàm phán trong bốn lĩnh vực: tự do hoá đầu tư nước ngoài, tính minh bạch trong các thủ tục của chính phủ, chính sách cạnh tranh và thúc đẩy thương mại.<sup>1</sup>

Các quốc gia phát triển trên thế giới, trong đó dẫn đầu là Hoa Kỳ, vẫn đang duy trì những nguyên tắc thương mại truyền thống với nhiều hình thức bảo hộ sản xuất trong nước, đặc biệt là trong lĩnh vực nông nghiệp, do đó đã đẩy các nước đang phát triển vào thế bất lợi. Các nước này hầu như không có khả năng tiếp cận thị trường của các nước lớn khi mà tổng chi phí trợ cấp nông nghiệp của cả Hoa Kỳ, Nhật Bản và EU lên tới 150 tỷ USD một năm. Còn trợ cấp nông nghiệp của các nước thuộc OECD thì đã lên tới 300 tỷ USD, trong đó 250 tỷ được đưa trực tiếp đến người sản xuất.<sup>2</sup> Báo cáo *Viễn cảnh kinh tế toàn cầu* của WTO cho biết: Các biện pháp bảo hộ nông nghiệp ở các nước phát triển cao hơn từ 2 đến 3 lần so với các nước đang phát triển. Chẳng hạn, trợ cấp cho ngành sản xuất đường ở các nước thuộc OECD là 6,4 tỷ USD một năm, gần bằng tổng giá trị xuất khẩu ở tất cả các nước đang phát triển cộng lại. Còn mức trợ cấp cho ngành trồng bông ở Mỹ là 3,7 tỷ USD, nhiều gấp ba lần mức viện trợ quốc tế của Mỹ cho Châu Phi.

Mặc cho các nỗ lực của Mỹ và Châu Âu nhằm làm vô hiệu hoá đề xuất của các nước đang phát triển, liên minh các nước đang phát triển vẫn thống nhất phản đối các cuộc đàm phán tiếp theo trừ khi Mỹ và Liên minh Châu Âu đồng ý thực hiện các cải cách quan trọng về tiếp cận thị trường. Bế tắc này đã buộc các Bộ trưởng Thương mại phải rời khỏi Cancun mà vẫn chưa có những đường hướng rõ ràng về cách làm thế nào để tiếp tục các cuộc đàm phán. Tuy nhiên, một số nhà phân tích tỏ vẻ không mấy lạc quan về tiến triển của vòng đàm phán Doha, một khi vấn đề trợ cấp cho nông nghiệp ở các nước phát triển không được bãi bỏ, mà đây lại là lĩnh vực chủ chốt mà các nước đang phát triển có khả năng cạnh tranh được. Trước tình hình đó, có ý kiến cho rằng vòng đàm phán Doha khó có thể đi đến thỏa thuận, ít nhất là cho đến năm 2007.

#### *Vấn đề của FTAA*

Ý tưởng về việc thành lập Khu vực tự do thương mại châu Mỹ (FTAA) được đưa ra thảo luận lần đầu tiên vào năm 1994. Các nước đều nhận thấy việc thành lập FTAA rất quan trọng trong việc tạo công ăn việc làm và mang lại sự thịnh vượng cho châu Mỹ La tinh với 512 triệu dân nhưng có đến 220 triệu người đang chịu sống trong cảnh đói nghèo, trong đó 96 triệu đang sống với thu nhập chưa đến 1 USD/ngày. Hiệp định này không tiến triển được do bị nhiều nước Mỹ La tinh phản đối, bởi họ cho rằng nó được xây dựng chủ yếu vì lợi ích của các nước giàu, chứ không giúp giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội cho các nước nghèo, thậm chí còn làm cho các vấn đề này xấu đi thêm.

Trong Hội nghị thượng đỉnh các nước Mỹ La tinh lần thứ tư được diễn

ra vào tháng 11 năm 2005 tại Argentina, Mỹ tiếp tục đưa vấn đề FTAA ra thảo luận. Nhưng một lần nữa vấn đề này không đi đến kết quả do có sự bất đồng giữa Mỹ với các đối tác thương mại MERCOSUR (gồm Brazil, Argentina, Uruguay và Paraguay). Các nước MERCOSUR phản đối FTAA vì cho rằng trợ giá nông sản bất công làm lợi cho các doanh nghiệp Mỹ và gây thiệt hại cho các doanh nghiệp sản xuất của nước đối tác. Brazil, nền kinh tế chi phối Nam Mỹ, cũng không ủng hộ FTAA vì cho rằng trợ giá nông sản bất công làm lợi cho các doanh nghiệp Mỹ và gây thiệt hại cho các doanh nghiệp sản xuất trong nước. Cũng tại Hội nghị ngày 4/11, Tổng thống Argentina Kirchner nói: "Chính sách của Hoa Kỳ ở Nam Mỹ không chỉ tạo ra sự bất hạnh và đói nghèo mà còn tạo ra bi kịch lớn về mặt xã hội, khiến cho sự bất ổn về thể chế trong khu vực ngày càng tồi tệ, châm ngòi cho sự sụp đổ của các chính phủ được bầu ra bằng con đường dân chủ".

Venezuela - nước xuất khẩu dầu mỏ thứ 5 trên thế giới cũng kiên quyết lập trường phản đối của mình. Tổng thống Venezuela Hugo Chavez tuyên bố các quốc gia Mỹ La tinh đang bị ép buộc tự do thương mại, đồng thời ông vận động cho một thỏa thuận chống lại FTAA dựa trên những lý tưởng xã hội. Trong khi 29 nước thành viên tham gia hội nghị bày tỏ quan điểm muốn quay lại vấn đề đàm phán về FTAA vào năm 2006, 5 nước còn lại là Brazil, Argentina, Venezuela, Uruguay và Paraguay cho rằng phải đợi kết quả hội nghị của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) tổ chức tại Hongkong vào tháng 12 năm 2005. Viễn cảnh về một khu vực mậu dịch

tự do liên kết toàn châu Mỹ vẫn còn chưa có gì rõ ràng trong vài năm tới.

#### *Vấn đề của NAFTA*

Hội nhập kinh tế Bắc Mỹ thực tế đã diễn ra từ trước khi các cuộc đàm phán về một khu vực mậu dịch tự do Bắc Mỹ (NAFTA) bắt đầu, và đã phát triển sâu rộng sau khi hiệp định thương mại này có hiệu lực vào ngày 1/1/1994. Rõ ràng, NAFTA và hiệp định thương mại tự do trước đó giữa Mỹ với Canada đã đạt được những thành công nhất định, nhiều hạn chế đối với thương mại khu vực đã được dỡ bỏ. Tuy nhiên giữa ba nước ở khu vực Bắc Mỹ này vẫn còn những vấn đề chưa được giải quyết. Đó là các vấn đề liên quan tới các sản phẩm nông nghiệp, dân nhập cư từ Mexico, các rào cản đối với thương mại và đầu tư trong ngành năng lượng, những nguyên tắc về các biện pháp bảo hộ có thể xảy ra, đặc biệt là chống phá giá và chống trợ giá, các hành động tự vệ khi hàng nhập khẩu tăng đột biến .v.v...

Sau sự kiện 11 tháng 9 năm 2001, các nước thành viên NAFTA phải đối mặt với một thách thức to lớn nữa là phải có các biện pháp an ninh cần thiết để đối phó với mối đe dọa khủng bố. Các biện pháp an ninh tăng cường đã tạo thêm gánh nặng cho thương mại của NAFTA. Chi phí an ninh của NAFTA đã đặt ra một thách thức lớn đối với các nhà kinh doanh muốn hoạt động trong toàn khu vực. Chi phí này tác động đến thương mại giữa biên giới Mỹ và Canada mạnh hơn so với giữa Mỹ và Mexico. Thương mại hàng chế tạo giữa Mỹ và Mexico đã phát triển rất nhanh sau khi các nhà sản xuất Mỹ đầu tư vào Mexico vì lợi thế giá lao động rẻ. Ngược lại, hoạt động buôn bán hàng chế tạo giữa Mỹ và Canada dựa trên sự tiện dụng và chất lượng

cao. Nhiều nhà chế tạo, đặc biệt là trong ngành ô tô đã phải chịu những chi phí phát sinh do việc vận chuyển hàng hóa bị chậm trễ từ Canada sang Mỹ. Như vậy, các lợi thế cạnh tranh của Canada trong ngành chế tạo trở nên dễ bị ảnh hưởng bởi các lý do an ninh hơn so với Mexico.<sup>3</sup>

Thực tiễn này đã đặt ra những thách thức và cơ hội mới đối với sự hội nhập kinh tế Bắc Mỹ. NAFTA vẫn là một cơ sở vững chắc cho những sáng kiến mới trong khu vực, nhưng hơn bao giờ hết, những đòi hỏi về chính trị buộc các nước phải thống nhất hành động. Tuy nhiên, những khác biệt về mục tiêu kinh tế, an ninh và chính trị của ba nước ngày càng phức tạp gây cản trở quá trình hội nhập sâu hơn nữa của khu vực.

#### *b) Vai trò của FTA đối với các cuộc đàm phán thương mại đa phương và khu vực*

Sự tiến triển chậm chạp trong các đàm phán đa phương và khu vực rõ ràng là một động lực thúc đẩy các nước tìm kiếm các FTA. Các cuộc thương lượng thông qua GATT, và hiện tại là WTO có thể kéo dài, luẩn quẩn và không rõ ràng. Khi các cuộc thương lượng đa phương trở nên bế tắc, các quốc gia có xu hướng quay sang phát triển hiệp định song phương để thực hiện lợi ích thương mại của mình. Đây cũng là một trong những lý do khiến Chính phủ Mỹ tích cực sử dụng các biện pháp kinh tế song phương từ những năm 1990, bởi rõ ràng việc mở cửa thị trường, dỡ bỏ các rào cản thương mại thông qua đàm phán song phương thường diễn ra nhanh hơn, hiệu quả hơn so với các cuộc đàm phán khu vực hay đàm phán trong khuôn khổ GATT hay WTO. Điều này là hiển nhiên bởi một

khi chỉ có ít bên tham gia vào bàn đàm phán, các nước sẽ dễ dàng đi tới thỏa thuận và duy trì được nhiều lợi ích riêng hơn.

Các FTA được coi là bước đệm để các nước tiến tới những hợp tác cao hơn ở mức độ khu vực và toàn cầu. Một minh chứng thực tế là vòng đàm phán Uruguay đã lâm vào bế tắc, và cuối cùng đi đến kết thúc chỉ sau khi Mỹ và Canada ký kết hiệp định thương mại tự do song phương. Chính quyền Bush đã ký kết hiệp định thương mại tự do với những nước chủ chốt ở các khu vực làm cơ sở để phát triển các quan hệ hợp tác kinh tế ở mức độ cao hơn. Mỹ đã ký FTA với Chile và đang thúc đẩy đàm phán thành lập FTAA với toàn khu vực châu Mỹ; FTA của Mỹ với Israel và Jordan là nhằm xúc tiến việc thành lập khu vực mậu dịch tự do với Trung Đông (Middle East Free Trade Area); Còn FTA ký kết với Singapore không nằm ngoài mục tiêu mở đường cho các cuộc thảo luận với ASEAN về "khuôn khổ thương mại và đầu tư" để hướng tới lập một khu vực thương mại tự do tại đây. Các cuộc đàm phán nhằm ký kết FTA của Hoa Kỳ cũng giúp thúc đẩy tiến trình đàm phán thương mại trong khuôn khổ WTO.

Không ai lo ngại rằng các FTA chệch khỏi hướng đi đa phương, vì hầu hết các thành viên WTO theo đuổi các FTA song phương và khu vực đều không từ bỏ cam kết đàm phán đa phương của họ. Chính phủ Mỹ đã ký kết hiệp định với Israel, Canada, và Mexico trong Vòng đàm phán Uruguay từ năm 1986 tới năm 1994 mà không giảm đi các cam kết thương lượng đa phương cuối cùng. Và cũng không có bằng chứng nào chứng tỏ việc Chính quyền Bush vì theo đuổi ký kết các FTA mà lại sao lãng Vòng đàm phán Doha của WTO.

## 2. Lợi ích kinh tế của FTA

Các nhà kinh tế thường căn cứ vào các khái niệm về sự tạo lập thương mại và sự chuyển hướng thương mại để đưa ra phân tích của họ về tác động kinh tế của các hiệp định thương mại tự do FTA. Sự tạo lập thương mại xuất hiện khi một thành viên của một hiệp định thương mại tự do FTA muốn thay thế một loại hàng hoá sản xuất trong nước bằng cách nhập khẩu hàng hoá đó từ một nước thành viên khác của FTA bởi chi phí rẻ hơn. Sự tạo lập thương mại được coi là làm tăng phúc lợi trong nhóm quốc gia bởi các nguồn lực sản xuất sẽ được di chuyển sang sử dụng ở nơi có hiệu quả hơn. Sự chuyển hướng thương mại xảy ra khi một thành viên của một FTA thay vì nhập khẩu một loại hàng hoá được sản xuất một cách hiệu quả từ một nước không phải là thành viên của FTA, lại chuyển sang nhập khẩu hàng của một nước thành viên FTA dù nó được sản xuất kém hiệu quả hơn, bởi việc dỡ bỏ thuế quan giữa các thành viên FTA khiến hàng hóa đó rẻ hơn. Như vậy, sự chuyển hướng thương mại sẽ làm giảm phúc lợi kinh tế bởi nguồn lực sản xuất sẽ di chuyển từ nơi có hiệu quả sang nơi kém hiệu quả hơn.<sup>4</sup>

Trong hầu hết các trường hợp, có vẻ như các FTA đưa đến cả hai kết quả: chuyển hướng thương mại và tạo lập thương mại. Tuy nhiên, theo một số nhà kinh tế, nhìn chung về dài hạn các FTA sẽ đem lại sự tạo lập thương mại nhiều hơn là làm chuyển hướng thương mại bởi các lý do sau: Trước khi hiệp định thương mại tự do được thành lập, mức thuế quan hoặc những rào cản thương mại khác giữa các nước thành viên cao hơn sau khi ký kết FTA; Các hàng rào thuế quan và những rào cản thương mại khác giữa

các nước thành viên FTA thấp hơn so với các nước không phải thành viên; Số lượng các nước thành viên ký kết FTA nhiều hơn số các nước không có FTA; Các nền kinh tế tham gia hiệp định thương mại tự do FTA có khả năng cạnh tranh cao hơn; và quan hệ kinh tế giữa các nước ký kết FTA chặt chẽ hơn so với các nước không phải là thành viên.

Đối với nền kinh tế của mỗi nước thành viên FTA, các FTA cũng tạo ra những tác động tích cực dài hạn. Cùng với việc dỡ bỏ hàng rào thuế quan, nhà sản xuất buộc phải đương đầu với sự cạnh tranh tăng lên, do đó có động lực nâng cao hiệu quả sản xuất trong nước. Các FTA còn có thể bảo vệ các nhà xuất khẩu địa phương khỏi bị các công ty nước ngoài thay thế, vì các công ty đó có thể nhận được sự đối xử ưu đãi thông qua các FTA khác. Mặt khác, khi thị trường hàng hoá được mở rộng, các doanh nghiệp có thể gia tăng quy mô sản xuất của mình, và do đó chi phí trên mỗi sản phẩm giảm xuống, tức là nền kinh tế sẽ đạt được hiệu quả kinh tế dựa vào quy mô. Hơn nữa, FTA có tác dụng kích thích đầu tư nước ngoài từ các nước bên ngoài hiệp định thương mại tự do, vì các nhà sản xuất nước ngoài sẽ cố gắng chuyển tới hoạt động tại các nước trong FTA để tận dụng lợi thế của các thoả thuận thương mại ưu đãi.<sup>5</sup>

Các FTA có tác dụng tích cực trong việc thúc đẩy quá trình tự do hóa thương mại trên quy mô toàn cầu. Ngày nay, gần 55% hoạt động thương mại thế giới được thực hiện thông qua các hiệp định tự do thương mại<sup>6</sup>. Trong nhiều trường hợp, các FTA có thể được thành lập tạo cơ sở cho các cuộc thương lượng trên quy mô lớn

hơn. Khi các thành viên của WTO ngày càng nhiều và ngày càng đa dạng, việc đạt được sự thống nhất giữa tất cả 146 nước thành viên ngày càng trở nên khó khăn. Các nhà thương thuyết có thể bị buộc phải cân nhắc đến những lợi ích chung nhỏ nhất giữa tất cả các thành viên. Việc đàm phán với chỉ một nước hoặc một nhóm nhỏ các nước có cùng quan điểm có thể dễ đi đến thoả thuận về tự do hoá trong các lĩnh vực thương mại như: các quy định bảo vệ sức khoẻ và vệ sinh (động vật và thực vật), rào cản kỹ thuật đối với thương mại, thương mại dịch vụ và đầu tư, thương mại điện tử, tạo điều kiện thuận lợi về hải quan, lao động và tiêu chuẩn môi trường, giải quyết tranh chấp, và tiếp cận thị trường đối với các lĩnh vực nhạy cảm về chính trị.

Các hiệp định thương mại tự do là phương cách tốt nhất để xóa bỏ sự bất bình đẳng về khả năng tiếp cận thị trường giữa các bên ký kết, *tạo sân chơi bình đẳng cho các đối tác thương mại*. Chủ yếu bằng việc loại bỏ các hàng rào thuế quan và phi thuế quan, các FTA cho phép sản phẩm của các đối tác trong FTA dễ dàng tiếp cận thị trường của nhau hơn. Một trong những mục tiêu kinh tế khiến Hoa Kỳ đàm phán ký kết FTA với các nước đang phát triển là nhằm khuyến khích các nước này tiến tới mở cửa hơn nữa cho thương mại và đầu tư. Hiện nay, Hoa Kỳ cho rằng các doanh nghiệp trong nước đang phải chịu một sự cạnh tranh không bình đẳng do rào cản thương mại ở thị trường nước ngoài cao hơn các rào cản của thị trường Hoa Kỳ. Ngày nay, mức thuế trung bình đối với hàng hóa nhập khẩu vào Hoa Kỳ là 1,8%; nếu không kể hàng dệt may, mức thuế này chỉ còn 0,9%. Khoảng 70% danh mục mặt hàng nhập khẩu vào Hoa Kỳ được

miễn thuế hoàn toàn. Trong khi đó, các hàng rào thương mại, cả hữu hình và vô hình, đối với hàng xuất khẩu của Mỹ vào các thị trường khác trên thế giới còn rất cao. Tại các nước đang phát triển, mức thuế trung bình đối với hàng nhập khẩu từ Hoa Kỳ là hơn 8%, còn mức thuế trần mà WTO cho phép các nước này áp dụng có thể lên tới 17%, tức là cao gấp 19 lần mức thuế áp dụng cho hàng nhập khẩu vào Hoa Kỳ (không kể hàng dệt may). Đồng thời các nước này còn được hưởng Hệ thống Ưu đãi chung áp dụng cho hầu hết các sản phẩm xuất khẩu sang Mỹ. Các FTA ký kết với các nước đang phát triển có thể hạ thấp được những rào cản thương mại nói trên, cho phép các nhà xuất khẩu Hoa Kỳ có khả năng tiếp cận dễ dàng hơn tới các khu vực thị trường trên thế giới.

Đối với các nước đang và kém phát triển, việc tham gia các FTA với Mỹ tạo cơ hội thể chế hoá quá trình cải cách kinh tế và thúc đẩy tăng trưởng. FTA đảm bảo cho các nhà xuất khẩu của nước đối tác có thể tiếp cận thị trường Mỹ với ít trở ngại nhất, đồng thời mở rộng khả năng thu hút đầu tư nước ngoài, chuyển đổi cơ cấu kinh tế và thúc đẩy phát triển nhanh hơn. Tuy nhiên, trong quá trình đàm phán thương mại, Mỹ luôn có xu hướng không nhân nhượng trong một số lĩnh vực mà Mỹ có khả năng cạnh tranh cao, đó là khoa học công nghệ và dịch vụ. Mặt khác, thị trường Mỹ vẫn duy trì một số biện pháp bảo hộ ngặt nghèo, chẳng hạn đối với các sản phẩm nông nghiệp. Bởi vậy đàm phán FTA với Mỹ không phải là một quá trình dễ dàng để các nước đang phát triển có thể duy trì lợi ích quốc gia ở mức cao nhất.

Mỹ còn sử dụng các FTA nhằm tạo sự cạnh tranh nội khối để giữ cho các

cuộc đàm phán đa phương đi đúng chủ đề. Nếu các thành viên khác của WTO trở nên không khoan nhượng, Mỹ sẽ lựa chọn theo đuổi việc ký kết các hiệp định với "sự liên kết thiện chí" để đạt tới tự do hoá thương mại. Đàm phán các FTA, hay ít nhất là vẫn duy trì ý định như vậy, có thể bày tỏ dấu hiệu cho các thành viên khác của WTO thấy rằng, nếu họ không thiện chí thương lượng một cách nghiêm túc để giảm các rào cản thương mại, Mỹ sẽ tìm các đối tác khác sẵn sàng đàm phán song phương và khu vực. Các thành viên WTO, gồm cả Mỹ, có thể ký các FTA bên ngoài quá trình đa phương, quy tụ ý chí của các nhà thương thuyết để tiến tới thoả thuận.

Với tất cả các lý do đó, lịch trình đàm phán các FTA rất đáng để Chính quyền Bush theo đuổi. Trong những điều kiện thích hợp, các FTA có thể đưa cạnh tranh vào nền kinh tế trong nước, giảm giá cho người tiêu dùng và các yếu tố sản xuất được sử dụng có hiệu quả hơn, trong khi đó lại tạo ra một sân chơi bình đẳng cho các nhà xuất khẩu Mỹ. Với tư cách là một cộng cụ trong chính sách đối ngoại, FTA có thể thắt chặt liên kết với các nước đồng minh và khuyến khích các nước tiếp tục cải cách chính trị và kinh tế. Hơn cả những lợi ích trước mắt đó, các FTA có thể tạo ra cạnh tranh nội khối tại các cuộc đàm phán đa phương, khuyến khích hội nhập trong các nước ký kết hiệp định và thúc đẩy tự do hoá ở nước ngoài, và mở đường cho các cuộc đàm phán ở mức độ cao hơn trong tương lai.

### 3. Lợi ích chính trị của FTA

Việc sử dụng thương mại để hỗ trợ và tăng cường chính sách ngoại giao không phải là điều mới mẻ trong

chính sách của các chính quyền Washington. FTA của Mỹ với các nước khác thường mang lại lợi ích kinh tế nhiều hơn cho các đối tác là các nền kinh tế đang phát triển, trong khi chỉ có tác động nhỏ tới nền kinh tế Mỹ. Việc Mỹ lựa chọn đối tác để đàm phán ký kết các hiệp định thương mại tự do song phương xuất phát từ ba mục tiêu có liên quan với nhau phản ánh mối quan hệ tương tác qua lại giữa kinh tế với chính trị quốc tế: cạnh tranh kinh tế khu vực, tập hợp lực lượng và xác lập vai trò lãnh đạo trong đàm phán WTO.

Trong năm 2004, Hoa Kỳ đã hoàn thành việc ký kết hiệp định thương mại tự do song phương với các nước Singapore, Australia, Israel, Costa Rica, Chile, Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Morocco, và Jordan. Tất cả các đối tác trên, cùng với Hoa Kỳ đã đóng góp 20% giá trị thương mại toàn cầu, tuy nhiên trong đó phần đóng góp của Hoa Kỳ đã chiếm tới gần 16%. Như vậy các đối tác ký kết FTA với Mỹ chiếm chỉ khoảng gần 5% giá trị thương mại toàn cầu.<sup>7</sup> Tổng GDP của toàn bộ các đối tác ký kết FTA với Hoa Kỳ chỉ bằng khoảng 1% GDP của Hoa Kỳ, nếu tính cả các thành viên trong FTAA (không kể Canada và Mexico), con số này cũng không vượt quá 25% GDP Hoa Kỳ. Như vậy, một điều dễ nhận thấy là các FTA này được ký kết giữa những đối tác không tương đồng về sức mạnh kinh tế. Tuy nhiên, Mỹ ký kết FTA với các nước này không chỉ vì lý do kinh tế, mà còn vì mục tiêu an ninh, địa chính trị và tìm kiếm sự ủng hộ cho chính sách đối ngoại của Mỹ.

Thật vậy, các FTA không đơn thuần là các hiệp định kinh tế, mà chúng có tầm quan trọng nhất định

đối với an ninh quốc gia và chính sách đối ngoại. Ở một mức độ nào đó, các hiệp định thương mại tự do của Mỹ chịu ảnh hưởng lớn của các mục tiêu chính trị. Mỹ đã lựa chọn các đối tác để ký kết FTA dựa trên các tiêu chí như: chính sách thương mại tự do (Chile và Singapore), vị trí địa chính trị (Trung Mỹ), lợi ích toàn cầu (các nước trong khu vực Trung Đông), hoặc thái độ của các nước đối với chính sách đối ngoại của Mỹ (Australia ủng hộ, New Zealand phản đối).

Hiệp định thương mại tự do đầu tiên của Mỹ được ký kết vào năm 1985 với Israel, một nước có lợi ích về kinh tế rất nhỏ trong nền thương mại Mỹ. Song lợi ích kinh tế đối với Mỹ không quan trọng, lợi ích địa chính trị thì lớn hơn nhiều. Với FTA này, rõ ràng Mỹ đã củng cố được địa vị của mình ở Trung Đông và bảo đảm duy trì nền kinh tế mạnh cho đồng minh. Mỹ còn vận dụng FTA để thực thi chính sách "cây gậy và củ cà rốt". Những nước ủng hộ mạnh mẽ hành động của Mỹ tại Iraq như Singapore và Australia thì nhanh chóng được "thưởng" bằng những Hiệp định thương mại tự do. Còn các nước phản đối hành động của Mỹ như Chile thì các hiệp định đã bị hoãn lại. New Zealand là nước luôn đối lập với các chính sách của Mỹ, trong những năm 1980 nước này đã không cho phép Mỹ đưa các tàu chở năng lượng hạt nhân hay vũ khí hạt nhân vào. Do đó, Mỹ đã không cho New Zealand một cơ hội nào, ngay cả việc bước chân vào phòng đàm phán.

Mỹ cũng đã trì hoãn việc đàm phán thương mại với Hy Lạp sau khi nước này từ chối hậu thuẫn kiến nghị của Mỹ đưa ra WTO phản đối việc Liên minh châu Âu cấm nhập khẩu thực



phẩm biến đổi gen từ Mỹ. Có thể thấy Mỹ chỉ sẵn sàng đàm phán FTA với các nước khác khi họ tán đồng những quan điểm đối ngoại của Mỹ. Các FTA của Mỹ thực ra không hoàn toàn đem lại lợi ích thương mại cho tất cả các bên, tuy nhiên đó giống như một phần đền đáp cho các đối tác ủng hộ chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ.

Mỹ đã chọn Chile là nước đầu tiên ở Nam Mỹ để ký FTA không chỉ vì nước này là một trong những nền kinh tế mạnh nhất Nam Mỹ, sẽ hậu thuẫn tích cực cho Mỹ thúc đẩy khu vực thương mại tự do châu Mỹ, mà còn vì Chile đã từng có quan hệ gần bó với Mỹ. Hơn nữa, nước này đã ký hiệp định thương mại tự do với Canada và một số nước khác. Ở châu Phi, Mỹ đã chọn Morocco để ký FTA là muốn tạo dựng lên một tấm gương tín đồ Hồi giáo thân thiện với Mỹ, đồng thời tạo thế đứng vững chắc hơn để mở rộng ảnh hưởng ở châu Phi, nơi có nguồn dầu lửa rất dồi dào.

Mỹ đã ưu tiên ký FTA với Australia vì nước này vừa là nước đứng đầu Tổ chức các nước xuất khẩu thuận tuy các sản phẩm nông nghiệp, lại vừa là nước rất tích cực ủng hộ Mỹ trong cuộc chiến chống khủng bố và cuộc chiến ở Iraq. FTA với Australia tạo thêm thuận lợi cho Mỹ trong các cuộc đàm phán về nông nghiệp ở WTO và tăng cường hợp tác chống khủng bố, hỗ trợ cho an ninh của Mỹ. Chính quyền Mỹ hiện nay đang đặt ưu tiên cao cho việc đàm phán thương mại tự do song phương với các nước ở khu vực Trung Đông. Khu vực này có tầm quan trọng chiến lược đối với an ninh quốc gia của Mỹ. Việc ký kết FTA với các nước này sẽ tạo cơ hội phát triển kinh tế cho các chế độ thân phương Tây, đồng thời biểu lộ sự ủng hộ của

Mỹ đối với các quốc gia Hồi giáo trung lập. Trong tương lai, Chính quyền Mỹ cũng đang xem xét khả năng đàm phán thương mại song phương với Hàn Quốc và Hy Lạp, cũng với mục đích đảm bảo an ninh bên cạnh việc duy trì lợi ích kinh tế.

Tháng 5/2003, Mỹ đã ký FTA với Singapore - đối tác đầu tiên ở Đông Á (Hiệp định có hiệu lực tháng 1/2004). Đây cũng không phải là hành động ngẫu nhiên. Nó được tính toán phù hợp với nhu cầu và lợi ích của Mỹ cả về chính trị - an ninh và kinh tế. Nước này đã nhiệt thành ủng hộ Mỹ trở lại Đông Nam Á sau các sự kiện Subic và Clark (1992), có chung quan điểm về tiêu chuẩn môi trường và lao động, hơn nữa lại có ngành dịch vụ tiền tệ rất phát triển. Lôi kéo được Singapore, Mỹ sẽ có thêm điều kiện thuận lợi để tiếp tục mở rộng cửa vào thị trường ASEAN, nhằm tăng sức cạnh tranh và giành ảnh hưởng với Trung Quốc và Nhật Bản tại khu vực này.

Trong bối cảnh Liên minh châu Âu (EU) đã thực sự trở thành một thị trường không biên giới, còn Tổ chức kinh tế châu Á - Thái Bình Dương (APEC) cũng đang được thiết kế để ra đời trong một tương lai không xa, thì tại châu Mỹ, việc hình thành FTAA sẽ tạo cơ hội phát triển kinh tế, thắt chặt và làm năng động hơn mối quan hệ kinh tế giữa các nước trong khu vực. Đồng thời, FTAA sẽ là nơi mà Mỹ có thể cạnh tranh hiệu quả hơn các đối thủ lớn như Châu Âu và Nhật Bản, biến Tây bán cầu từ một sân sau về chính trị thành khu vực sân sau về cả kinh tế. Ngoài các mục tiêu kinh tế, Mỹ còn đặt thêm mục tiêu chính trị cho FTAA, mong muốn sẽ tạo ra một liên minh đấu tranh chống ma túy, bảo vệ môi trường, hoàn thiện luật lao động và củng cố thêm nền dân chủ ở Mỹ La tinh.

Chiến lược để thúc đẩy các đàm phán thương mại khu vực và toàn cầu của Mỹ là sử dụng một hệ thống các đối tác thương mại song phương có quan điểm tương đồng với Mỹ. Mỹ đang sử dụng các FTA nhằm tạo ra một số lượng các đối tác đứng về phía mình nhằm thông qua chương trình nghị sự của Mỹ tại vòng đàm phán Doha. Sau khi Mỹ hoàn thành việc đàm phán ký kết FTA với các nước như Bahrain, Dominican Republic, Panama, Colombia, Bolivia, Ecuador, Peru, Botswana, Lesotho, Namibia, South Africa and Swaziland, tổng số các đối tác thương mại đa phương của Mỹ sẽ tăng lên 23. Còn nếu kế hoạch thành lập FTAA hoàn thành, sẽ có 28 quốc gia nữa trở thành đối tác ký kết FTA với Mỹ. Nói tóm lại, nếu Mỹ có thể hoàn thành được tất cả các cuộc đàm phán thương mại nói trên, Mỹ sẽ có được 51 bạn hàng với những quan điểm thương mại tương đồng (hoặc ít nhất cũng không có nhiều xung đột). Và khi đó sẽ có một nhóm 40 quốc gia đứng bên cạnh Mỹ trong các cuộc đàm phán trong khuôn khổ WTO, trong đó có 38 nước đang phát triển. Đây là mục tiêu quan trọng mà Chính quyền Mỹ hướng tới nhằm đạt được các mục tiêu đặt ra trong đàm phán đa phương ■

### Tài liệu tham khảo:

1. Nguyễn Thiết Sơn, *Một số vấn đề về Mỹ và toàn cầu hóa kinh tế thế giới*, Tạp chí Châu Mỹ Ngày nay, Số 12/2003.
2. Nguyễn Đình Luân, *Tim hiểu logic kinh tế trong chính sách đối ngoại của Mỹ*, Tạp chí Nghiên cứu quốc tế, Số 58 (tháng 9/2004).
3. William H. Cooper, *Free Trade Agreements: Impact on U.S. Trade and Implications for U.S. Trade Policy*, CRS Report for Congress, June 2005.
4. Jeffrey Robertson, *The price of free trade*, Asia Times, July 12, 2005
5. C. Fred Bergsten, *Foreign economic policy for the next president*, Foreign Affairs, March/April 2004.
6. Daniel T. Griswold, *Free trade agreements: Steps toward further open world*, Trade Briefing Paper, CATO Institute, No.18, July 10, 2003.
7. *The Pros and Cons of Pursuing Free-Trade Agreements*, CBO, July 31, 2003.

### Chú thích:

- (1) John Audley, *A new direction for global trade?*, Carnegie Endowment, Bản dịch của Viện Nghiên cứu Châu Mỹ, Tạp chí Châu Mỹ Ngày nay, Số 4/2004.
- (2) John Berthelsen, *Asia's take on Cancun*, Asia Times, Sep 13, 2003
- (3) Lê Kim Sa, *NAFTA sau 10 năm thành lập*, Tạp chí Châu Mỹ Ngày nay, số 9/2004
- (4) William H. Cooper, *Free Trade Agreements: Impact on U.S. Trade and Implications for U.S. Trade Policy*, CRS Report for Congress, June 2005.
- (5) Salvatore, Dominick, *Các nền kinh tế quốc tế*, Xuất bản lần thứ 5, Prentice Hall, Englewoods Cliffs, New Jersey, 1995. tr. 307
- (6) Jeffrey Robertson, *The Price of Free Trade*, Asia Times, July 12, 2005
- (7) Biswajit Dhar & Murali Kallummal, *US Free Trade Initiatives and their implications for the multilateral trading system*, Asia-Europe Dialogue & Partner, 4/2004. - www.ased.org.