

## BƯỚC THỤT LÙI CỦA NHỮNG THỎA THUẬN TỰ DO THƯƠNG MẠI Ở MỸ LATINH

Tom Barry

Những nước Mỹ Latinh và Caribbean từ lâu đã coi nước Mỹ là một thị trường xuất khẩu thường xuyên và rộng lớn. Trong vòng ba thập kỷ gần đây, Chính phủ Mỹ đã tìm cách đảm bảo sự kiểm soát về chính trị cũng như kinh tế đối với khu vực này qua một loạt những hiệp định thương mại: đầu tiên là Sáng kiến khu vực lòng chảo Caribbean (Caribbean Basin Initiative - CBI) năm 1983, rồi đến Hiệp định Tự do Thương mại Bắc Mỹ (NAFTA) năm 1994, và mới đây nhất là những hiệp định tự do thương mại với các nước Trung Mỹ (Cộng hòa Dominica và Chile).

Những sáng kiến thương mại của Chính phủ Mỹ một phần xuất phát từ động cơ chính trị, nhằm tăng cường vị thế bá quyền cũng như giữ những nước này nằm trong sự phụ thuộc vào Mỹ. Trên thực tế, nước Mỹ đã trở thành chỗ dựa cho những chế độ thân hữu qua việc ủng hộ cuộc chiến chống ma túy và tái thiết nền kinh tế ở những nước này theo mô hình của chủ nghĩa tự do mới.

Bản thân các hiệp định thương mại này cũng là một phần của chiến lược chung nhằm đảm bảo cho những nhà đầu tư và xuất khẩu của Mỹ có được sự thuận lợi khi tiếp cận với thị trường khu vực.

Tại Mỹ cũng như tại Mỹ Latinh, trong khi những người ủng hộ các hiệp định thương mại song phương và khu vực cho rằng việc cùng đảm bảo

cho một luật chơi chung về thương mại và đầu tư là tối ưu, thậm chí là con đường duy nhất để phát triển kinh tế; thì những người đối lập lại cho rằng chúng mang lại nhiều bất lợi hơn. Mặc dù vậy, khả năng của Chính phủ Mỹ trong việc sử dụng những thỏa thuận thương mại tự do và những ưu đãi thuế quan như một công cụ của chính sách đối ngoại và kinh tế đã yếu đi. Chiến tranh Iraq cũng như sự thất bại của phe Cộng hòa trong cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ năm 2006 đã khiến những tác động tiêu cực của các hiệp định này và của quá trình toàn cầu hóa được mang ra xem xét lại.

Hai đảng chính trị ở Mỹ (Đảng Dân chủ và Đảng Cộng hòa) ngày càng trở nên thận trọng hơn đối với những biện pháp thương mại có thể làm gia tăng khoản thâm hụt thương mại khổng lồ của đất nước; cũng như sự tức tối và mệt mỏi của các cử tri khi phải chứng kiến việc làm của nước Mỹ chạy ra bên ngoài. Vào ngày cuối cùng của nhiệm kỳ 2006, Nghị viện Mỹ đã thông qua quyết định gia hạn thêm 6 tháng Hiệp định Ưu đãi thương mại nhằm loại bỏ ma túy của các nước thuộc khối Andean (Andean Trade Preferential Drug Eradication Act - ATPDEA). Hiệp định này, ra đời năm 2002, vốn cho phép tất cả các nước vùng Andean - ngoại trừ Venezuela - xuất khẩu một số sản phẩm sang Mỹ với thuế quan bằng không như một sự bù trừ cho việc loại bỏ cây coca và hợp

tác với Mỹ trong cuộc chiến chống ma túy ở đây. Tại Mỹ, trong khi những nhóm cấp tiến nhấn mạnh vào các tác động kinh tế tiêu cực lên người lao động của hiệp định này và đòi loại bỏ chúng; thì những nhà phân tích phải hữu lại chú trọng đến những tác động tiêu cực về địa chính trị của việc hủy bỏ các ưu đãi thuế quan. Các Ủy ban giám định thuộc cánh hữu như American Enterprise Institute (AEI) và Heritage Foundation nằm trong số những người ủng hộ kiên quyết nhất cho các ưu đãi thương mại với các nước vùng Andean, ngay cả khi những nước này không quyết định ký vào Hiệp định tự do với Mỹ.

"Tương lai của khu vực Andean đang được mang ra đánh cuộc". Đó là những gì mà Robert Noriega, người đứng đầu của bộ phận chính sách đối với Mỹ Latinh của Chính quyền Mỹ trước đây, đã nhận định về tình trạng bấp bênh của mối quan hệ giữa Mỹ và vùng Andean. Ông cũng là một trong rất nhiều tiếng nói có ảnh hưởng ở Washington, đã yêu cầu Nghị viện Mỹ ký lại những điều khoản về ưu đãi thương mại sẽ hết hạn vào cuối năm 2007.

Cũng được xem là hết hạn vào ngày 30/6/2007, Quyền xúc tiến thương mại (Trade Promotion Authority) - trước đây được biết đến dưới cái tên "Fast Track Authority" - cho phép tiến hành những đàm phán về các hiệp định thương mại với sự tham gia không đáng kể của Nghị viện. Một khi không còn khả năng "fast track", nghĩa là Nghị viện có quyền loại bỏ những Hiệp định thương mại chỉ qua một lần bỏ phiếu, sẽ rất khó khăn đối với Tổng thống Bush để tiến hành đàm phán về những thỏa thuận mới và giành được sự ủng hộ của Nghị viện đối với hàng tá những hiệp định khác đang chờ đợi.

Những cuộc bầu cử trong năm vừa qua tại Ecuador, Nicaragua và Venezuela với chiến thắng của các ứng cử viên cánh tả, đã cho thấy sự gia tăng của những luồng tư tưởng phê phán Mỹ. Chủ nghĩa hoài nghi đối với những lợi ích của mô hình thương mại tự do và tự do hóa kinh tế của Mỹ đang tăng lên trong toàn khu vực Mỹ Latinh và Caribbean. Tuy nhiên, cũng trong thời điểm đó, phần lớn những nước trong khu vực lo lắng về khả năng duy trì sự tiếp cận với thị trường Mỹ rộng lớn và thu hút những nhà đầu tư mới ở đây.

Mỹ không phải là cường quốc duy nhất trên thế giới cố gắng đưa các quốc gia Mỹ Latinh và Caribbean hội nhập nhanh chóng hơn nữa vào nền kinh tế toàn cầu qua các thỏa thuận thương mại tự do. Liên minh Châu Âu (EU) cũng đã có những thỏa thuận như vậy với Chile và Mexico. Hiện tại, EU đang nhằm vào những mối quan hệ về thương mại tự do tại Trung Mỹ, những nước vùng Andean và khối Mercosur.

### **Hội nhập kinh tế trước quá trình toàn cầu hóa**

Những tác động của quá trình toàn cầu hóa (TCH) đã gây ra một cơn lốc đối với các hiệp định về tự do thương mại mới được ký kết vào những năm 1990, trong đó có hiệp định về sự ra đời của Tổ chức thương mại thế giới (WTO) năm 1995. Tuy nhiên, hội nhập kinh tế khu vực tại Tây bán cầu bắt đầu từ những năm 1960 và không mô phỏng quá trình TCH hay tự do hóa thương mại, mà chịu ảnh hưởng của chiến lược công nghiệp hóa thay thế nhập khẩu. Tại khu vực này, những tiểu vùng như Trung Mỹ, vùng Caribbean nói tiếng Anh hay khu vực mũi đất phía Nam, đã cố gắng tiến hành công nghiệp hóa nền kinh tế

bằng cách tạo ra những hàng rào thuế quan cao chống lại nhập khẩu hàng hóa có thể sản xuất trong vùng. Hội nhập dựa trên chiến lược này cho phép mở rộng thị trường cho sản xuất công nghiệp trong nước. Sự phát triển thay thế nhập khẩu đã củng cố những ngành công nghiệp tại các tiểu vùng. Tuy nhiên, hàng rào thuế quan cao nhằm bảo vệ những ngành công nghiệp này đã ngăn cản phần lớn những công ty cạnh tranh với các tập đoàn đa quốc gia khổng lồ. Một sự yếu kém khác phải kể đến là những doanh nghiệp nước ngoài đã bắt đầu thiết lập những kế hoạch của mình ngay bên trong thị trường khu vực, nhằm chống lại mục đích phát triển nền công nghiệp bản địa. Vào cuối những năm 1970 và 1980, tất cả những kết quả của nền công nghiệp hóa khu vực - Hiệp ước Andean, Thị trường chung và Cộng đồng Caribbean (CARICOM), cũng như những tiền đề của Mercosur - đã bị khai tử hoặc trong tình trạng hấp hối, đình trệ.

Ngoại lệ chủ yếu của tình trạng xói mòn này chính là việc mở rộng hơn một cách đơn phương những ưu đãi thương mại của Chính quyền Reagan đối với các nước Trung Mỹ và Caribbean (ngoại trừ Nicaragua và Cuba). Được đưa ra vào năm 1983, sáng kiến Caribbean (CBI) là một phần không thể thiếu trong chiến lược địa chính trị của Chính phủ Mỹ đối với khu vực này, nơi tràn ngập những lực lượng cánh tả trong những năm 1970. Những ưu đãi thương mại một phía đối với sản phẩm nông nghiệp, dệt may và những sản phẩm thủ công nghiệp giá rẻ và phi truyền thống, mà những nước CBI nhận được từ phía Mỹ, được trao đổi không phải bằng việc tự do hóa thị trường của họ đối với xuất khẩu từ Mỹ, mà bằng việc ủng hộ những đường lối đối ngoại của Mỹ.

## **Hội nhập thương mại tự do trong các nước châu Mỹ**

Chiến tranh Lạnh kết thúc, cùng với sự phát triển của những công nghệ thông tin liên lạc mới vào cuối những năm 1980, một loạt những thỏa thuận về hội nhập khu vực đã ra đời. Các nguyên tắc về thương mại tự do đã thay thế cho quá trình công nghiệp hóa được bảo hộ và sự phát triển nội sinh của các quốc gia.

Cùng với việc duy trì CBI, các chính phủ đã bắt đầu khai thác những chiến lược hội nhập kinh tế khu vực. Tuy nhiên khác với CBI, được ra đời bởi những lý do địa chính trị, những ý tưởng thương mại của Chính phủ Mỹ giờ đây được tiến hành chủ yếu dưới chiến lược về địa kinh tế. Nước Mỹ tìm cách thiết lập vị thế của mình trong nền kinh tế toàn cầu.

Sự trở lại đầu tiên của Washington trong hội nhập kinh tế ở Tây bán cầu là Sáng kiến châu Mỹ, một chương trình viện trợ, tự do hóa thương mại và điều chỉnh mang tính chất cấu trúc của Chính phủ George Bush.

Trụ cột của Hội nhập châu Mỹ chính là Hiệp định tự do thương mại Bắc Mỹ (NAFTA), có hiệu lực vào năm 1994. Được xây dựng dựa trên hiệp định tự do thương mại giữa Mỹ và Canada năm 1988, NAFTA đã thu hút các thương nhân và những nhà đầu tư Mexico, Mỹ và Canada trong một khu vực mậu dịch tự do rộng lớn.

Tiếp theo đó, Khu vực tự do thương mại toàn châu Mỹ (FTAA) đã trở thành một sáng kiến chủ đạo của Chính phủ Mỹ. Kế hoạch này được khởi xướng dưới chính quyền B. Clinton trong kỳ họp Thượng đỉnh toàn châu Mỹ lần thứ nhất năm 1994. Tuy nhiên, những yêu cầu của Brazil và các quốc gia khác cho rằng FTAA cần phải tôn trọng hơn nữa nhu cầu

của các quốc gia kém phát triển và đưa vào trong yêu sách việc cắt giảm những viện trợ nông nghiệp từ phía Mỹ, đã ngăn cản kế hoạch Washington thiết lập một hiệp định thương mại ở Tây bán cầu.

Thất bại của FTAA đã khiến Chính phủ Mỹ gặp nhiều khó khăn trong việc xúc tiến hội nhập kinh tế ở khu vực này. Năm 2005, đề xuất về FTAA đã bị khai tử, bởi vì những phong trào xã hội chống lại mậu dịch tự do và những chính phủ theo chủ nghĩa hoài nghi luôn phê phán sự đồng thuận Washington và những quan điểm của Chính phủ Mỹ về mậu dịch tự do. Kế hoạch đối với Tây bán cầu của Mỹ đã sụp đổ không phải chỉ do những yêu cầu ngày càng gia tăng về việc tái đàm phán Hiệp định mà còn do sự bác bỏ hoàn toàn từ phía Venezuela, khi cho rằng Hiệp định này chỉ là một chiến lược thôn tính của người Mỹ.

Với thực tế đó, những nhà thương thuyết Mỹ theo đuổi một chiến lược nước đôi: một mặt cố gắng thúc đẩy sự tiến triển của hiệp định toàn khu vực, mặt khác đàm phán những thỏa thuận song phương (với Chile, Panama, Colombia, Peru và Uruguay) và các tiểu khu (Trung Mỹ). Trong thời gian này, Chính phủ Mỹ cũng đã phát triển phiên bản của mậu dịch tự do trên cấp độ toàn cầu qua những cuộc đàm phán luân phiên tại WTO.

Cùng với chiến thắng của đảng Dân chủ trong vòng bầu cử giữa nhiệm kỳ tháng 11/2006, lịch trình của chính phủ liên quan đến mậu dịch tự do ở châu Mỹ đã hoàn toàn bị đặt sang một bên. Chiến thắng của chủ nghĩa dân túy, vốn đối lập lại đường lối tự do hóa thương mại, đã khiến những chính trị gia của hai đảng lớn tại Mỹ đã phải thừa nhận vấn đề mậu dịch tự do đang trở thành nhân tố quyết định trong những cuộc tranh cử trong tương lai.

## Sự đổi mới cho những sáng kiến Mỹ Latinh

Trong những năm 1990, rất nhiều những ý tưởng mang dấu ấn của chiến lược thay thế nhập khẩu trước đây như Hiệp ước Andean, Thị trường chung Trung Mỹ, đã sống lại. Như khối Mercosur, vốn bao gồm Brazil, Argentina, Paraguay và Uruguay, được thành lập dựa trên quan điểm về xúc tiến mậu dịch tự do giữa các quốc gia thành viên và xây dựng một cơ sở chung cho toàn khu vực trong việc hội nhập vào thị trường toàn cầu. Tuy nhiên, ngay trong Mercosur cũng có một cuộc tranh cãi dữ dội về những hình thái thay thế của hội nhập tiểu khu vực.

Ba đất nước là Cuba, Venezuela và Bolivia đã bác bỏ hoàn toàn những sáng kiến về hội nhập khu vực dựa trên những nguyên tắc của mậu dịch tự do. Thay vào đó, ba "kẻ nổi loạn" này đang thúc đẩy một Giải pháp thay thế Bolivar cho châu Mỹ. Thay vì hội nhập trên cơ sở tự do hóa thương mại, Venezuela, Cuba, và theo sau là Bolivia cho rằng những vấn đề xã hội phải là mục tiêu hàng đầu trong trao đổi kinh tế. Giống một quan điểm hơn là một thỏa thuận, kế hoạch này bao gồm 19 vấn đề về lợi ích chung như năng lượng, giáo dục, các phong trào dân túy, giải quyết nợ và cho đến nay vẫn hoạt động gần như hoàn toàn nhờ vào sự phân phối dầu lửa giá rẻ của Venezuela đổi lấy những dịch vụ tiện ích của Cuba và Bolivia. Vào đầu năm 2007, Nicaragua cũng đã gia nhập vào dự án này. Đường như Tổng thống Daniel Ortega đang nỗ lực tìm cách thắt chặt hơn nữa mối quan hệ với một đất nước Venezuela giàu có về năng lượng.

Tại Nam Mỹ, hội nhập khu vực đang đối mặt với những giai đoạn đầy hoài nghi. Cộng đồng các quốc gia Andean đã bị phá vỡ khi hai nước Colombia và Peru ký hiệp định mậu

dịch tự do với Mỹ, kéo theo sự ra đi của Venezuela khỏi liên minh thuế quan, để gia nhập vào Mercosur như thành viên thứ năm. Venezuela cũng rút khỏi diễn đàn G-3, để lại hai thành viên Mexico và Colombia.

Trong thời gian này, những cuộc đàm phán về thương mại và đầu tư giữa Uruguay và Washington cũng đã làm tan biến tính thống nhất của Mercosur, bót nghệt những hy vọng thành lập một khối kinh tế chống lại chủ nghĩa bá quyền Mỹ, trong sự bất lực của những tham vọng xây dựng một hiệp định tự do thương mại độc lập với Mỹ và EU.

Một sáng kiến hội nhập mới mẻ khác, Cộng đồng những quốc gia Nam Mỹ, đứng đầu là Brazil, đang phải đối mặt với một tương lai không chắc chắn và đầy chia rẽ. Trong kỳ họp tại Bolivia năm 2006, những chia rẽ vốn đã xuất hiện trong Hội nghị Thượng đỉnh châu Mỹ tại Mar del Plata (2006) lại được đề ra. Bởi vì những phong trào xã hội vẫn luôn biểu lộ sự chống đối với các quan điểm hội nhập do giới tinh hoa kinh tế đề xuất. Venezuela và Bolivia đã đưa ra những bác bỏ mạnh mẽ đối với tất cả các kế hoạch hội nhập dựa trên tự do hóa thương mại. Những nhà sáng lập của tổ chức này đã hy vọng thúc đẩy không chỉ hệ thống thuế quan chung mà còn mở đường cho một liên minh chính trị gần như EU. Tuy nhiên, sẽ rất khó khăn để xúc tiến quan điểm về một liên minh kinh tế - chính trị của các quốc gia Nam Mỹ, khi mà những tranh cãi chính trị kịch liệt đang chia rẽ khu vực và sự bất lực để đưa các quốc gia tiến tới thiết lập các quy tắc chung cho tình hình thương mại nội khối.

Trong chuyến viếng thăm của Tổng thống Mỹ đến Mỹ Latinh năm 2007, chủ đề về thương mại đã không được đưa vào trong chương trình nghị sự. Trong chuyến đi này, Tổng thống Bush tiếp tục nhấn mạnh vào mậu dịch tự do như phương

tiện duy nhất cho sự phát triển, tuy nhiên ông đã không tán dương một liên minh mậu dịch tự do khu vực. Không có cả khả năng đảm bảo sự ủng hộ của Nghị viện với những hiệp định thương mại đã được Chính quyền của mình đàm phán và ký kết, ông Bush đã mang đến một bức thông điệp về thiện chí và về "công bằng xã hội" đối với khu vực này trong tham vọng hạn chế thấp nhất ảnh hưởng đang ngày càng gia tăng của Tổng thống Venezuela Hugo Chávez tại đây.

Chủ nghĩa hoài nghi tại Mỹ Latinh và vùng Caribbean đang gia tăng đối với sự lãnh đạo của nước Mỹ và những lợi ích của chương trình mậu dịch tự do đã tạo ra một không gian chính trị cho sự lãnh đạo thay thế và những chính sách kinh tế, chính trị mới. Rất nhiều những nhà lãnh đạo Mỹ Latinh đã bước lên trong khoảng không gian này với một loạt những chính sách kinh tế chính trị như: quốc hữu hóa năng lượng, cải cách ruộng đất, tăng cường chi tiêu xã hội, cũng như những trao đổi về nguyên liệu và dịch vụ. Cùng thời điểm đó, những quốc gia khác như Chile, Mexico đang tiếp tục con đường chính thống của tự do thương mại.

Có rất ít khả năng nước Mỹ có thể đề xuất một hiệp định tự do thương mại toàn khu vực, nhưng không thể chắc chắn rằng chủ nghĩa quốc gia và khu vực đang nổi lên ở Mỹ Latinh không mở đường cho một hệ thống kinh tế - chính trị bền vững. Sự tạm yên của những đợt sóng thương mại của Mỹ đã khiến khu vực đứng trước một con đường phát triển không rõ ràng, tuy nhiên lại mở ra những cơ hội chuyển hướng mới. Thách thức đối với các nước Mỹ Latinh và Caribbean là ở chỗ tiến tới những giải pháp kinh tế và chính trị tự chủ hơn cho chính mình ■

*Người dịch: Nguyễn Khánh Vân  
Viện Nghiên cứu Châu Mỹ*

Nguồn: Mạng thông tin và liên kết châu Mỹ. RISAL <http://risal.collectifs.net>