

HIỆP ĐỊNH THƯƠNG MẠI GIỮA CÁC NƯỚC VÙNG ANDES VÀ MỸ

Jean-Paul Calero*

Dự thảo hiệp định thương mại giữa Hoa Kỳ và các nước thuộc Cộng đồng Andes (Andean Community of Nations - ACN), ngoại trừ Venezuela ngày càng tỏ rõ tính hình thức. Đặc biệt, cùng với sự gia tăng ảnh hưởng của cánh tả tại Mỹ Latinh và chiến thắng của phe Dân chủ tại Nghị viện Mỹ tháng 11/2006, chiến lược thương mại của chính quyền Tổng thống Bush dường như đang đứng trước một điểm dừng. Và điều này đã tạo nên một cuộc khủng hoảng sâu sắc trong lòng các quốc gia Andes, vốn trông chờ nhiều vào những đề xuất ngày càng được chính trị hóa này.

Tầm quan trọng của các nước ACN trong chiến lược thương mại của Mỹ

Với mục tiêu cô lập hệ thống lãnh đạo của những nước thành viên Thị trường chung phía Nam (Mercosur) và của Venezuela, vốn cản trở sự triển khai một cách cụ thể Khu vực thương mại tự do toàn châu Mỹ (FTAA), ngay từ năm 2002, Washington đã ưu tiên cho những tiếp cận song phương trong các trao đổi với Nam bán cầu. Bước đi đầu tiên trong đường lối này là việc ký kết Hiệp định tự do thương mại (FTA) với Chile năm 2003 và với các quốc gia Trung Mỹ (Central America Free Trade Agreement - CAFTA) vào năm 2004. Giai đoạn tiếp theo của chiến lược này sẽ là việc ký kết FTA với các quốc gia Andes (Adean FTA),

ngoại trừ Venezuela và Bolivia, vốn chỉ giữ vai trò quan sát viên trong các cuộc thương lượng. Hiện nay, chỉ có Peru và Colombia đã đạt được FTA với Mỹ vào ngày 22/8/2006 và 27/11/2006; trong khi Ecuador đã rút khỏi những đàm phán này. Bolivia, nước mới chỉ giữ vai trò quan sát viên thì cho rằng FTA sẽ làm suy giảm vai trò của ACN. Venezuela đã chính thức rời bỏ những điều đình về hiệp ước này với lý do không ký vào Luật xúc tiến thương mại và loại bỏ ma túy của những nước ACN (Andean Trade Preferential Drug Eradication Act - ATPDEA).

Tầm quan trọng của khu vực Andes đối với Washington không chỉ giới hạn ở việc khai thác mỏ của thị trường Mỹ Latinh cho những sản phẩm của Mỹ, mà theo nhiều phân tích, cần phải nhấn mạnh vào hai điểm quan trọng sau. Trước hết, đó là nơi mà các tập đoàn đa quốc gia của Mỹ muốn tiếp cận để khai thác nguồn tài nguyên năng lượng (dầu, khí) và mỏ quặng, mà giá cả đang tăng nhanh do nhu cầu ngày càng tăng từ châu Á; Tiếp theo, là những vấn đề an ninh xung quanh "cuộc chiến chống ma túy" tại khu vực, đã dẫn đến tình trạng nội chiến. Như tại Colombia, khi xung đột đang nổ ra giữa các phe phái bao gồm các nhóm vũ trang phi nhà nước, các nhóm du kích cộng sản thuộc Lực lượng quân đội cách mạng Colombia và Quân đội giải phóng quốc gia, với lực lượng tự vệ bán vũ trang.

Chính quyền Bush, Quốc hội mới và những hiệp định thương mại với Andes

Washington luôn luôn nắm giữ một con át chủ bài trong các cuộc thương lượng. Không thể không công nhận rằng, các nước Andes ngày càng trở nên phụ thuộc vào Luật ATPDEA của chính quyền Bush, mà trên lý thuyết, nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc loại bỏ ma túy tại khu vực. Thế nhưng, trên thực tế hiệp định này có tác động làm chuyển hướng dòng hàng hóa xuất khẩu của những nước Andes về thị trường Mỹ, hơn là cho phép một sự đa dạng hóa về cơ bản nền kinh tế ở cấp độ xuất khẩu. Hiệp định ưu đãi này được đưa ra năm 1991, và đã được ký lại từ năm 2002 đến tháng 12/2006, với nội dung cơ bản là thuận lợi hóa nền sản xuất minh bạch trong các nước vùng Andes, nơi việc trồng cây coca còn rất phổ biến. Cùng với việc ký lại ATPDEA, Washington cũng tìm cách thay thế những ưu đãi thương mại bằng các FTA với các nước Andes. Tuy nhiên, vào tháng 12/2006, Quốc hội Mỹ - vốn mới được thay thế bởi phe Dân chủ - lại quyết định hoãn lại việc phê chuẩn FTA với Peru và Colombia; trong khi đó gia hạn thêm 6 tháng cho ATPDEA. Mới đây nhất, do nhận thấy sự khó khăn trong việc đạt đến một hiệp định với các quốc gia ACN, chính quyền Mỹ đã quyết định sẽ cho phép các quốc gia đàm phán FTA với Mỹ được ký bổ sung lại. Như vậy, ngày 27/6/2007, một lần nữa ATPDEA lại được kéo dài đến 29/4/2008. Hai lần ký gia hạn ATPDEA của Quốc hội Mỹ cho thấy rằng:

Trước hết, chính quyền Bush không muốn xảy ra nguy cơ rằng Quốc hội mới sẽ làm đình trệ những hiệp định này. Lần gia hạn đầu tiên của

ATPDEA đến cùng lúc với sự hết hạn của Quyền xúc tiến thương mại (Trade Promotion Authority - TPA), trước đây còn được gọi là Fast Track. Quyền này cho phép Tổng thống có thể buộc Quốc hội thông qua hoặc bác bỏ một hiệp định mà không được quyền sửa đổi. Rất nhiều những FTA đã được đàm phán sẽ có nguy cơ bị đình lại tại Quốc hội, như FTA với Peru, Colombia, Panama và mới đây nhất là với Hàn Quốc. Ngày 30/6/2007, Quốc hội mới của Mỹ cũng đã đình lại việc gia hạn cho TPA, vốn được chính quyền Bush rất trông đợi.

Rất nhiều những thành viên của đảng Dân chủ dường như muốn đặt ra các yêu cầu khác trên bàn đàm phán. Đặc biệt, họ muốn đòi hỏi những tôn trọng về mặt tiêu chuẩn lao động đối với các nước ký kết. Ý định nâng cao những điều kiện về mặt lao động liên quan đến các chuẩn mực cơ bản của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) tại các quốc gia Mỹ Latinh được xem là một sáng kiến khá lý thú. Tuy nhiên nhiều ý kiến khác cho rằng đây chỉ là một trong những chiến lược của đảng Dân chủ nhằm loại bỏ một cách gián tiếp sự yếu kém của môi trường chuẩn tắc liên quan đến lao động tại Mỹ, mặc dù điều này có thể làm đình trệ lại chính sách thương mại của Nhà trắng. Và thực trạng này khiến nhiều nhà phân tích nghĩ rằng, sự chống đối ngày càng gia tăng từ phe Dân chủ là một cách thức để xem xét lại cái được gọi là lợi ích từ những FTA của Mỹ. Mặt khác, cần phải nhớ rằng nước Mỹ đã không phê chuẩn một số lượng lớn những nghị định thư của ILO liên quan đến mức lương tối thiểu, số ngày lao động, y tế, an ninh lao động và một số vấn đề khác. Tệ hơn, một khi luật lao động Mỹ không đồng nhất với những tiêu chuẩn của ILO, thì tính

hợp hiến của những điều khoản về tiêu chuẩn lao động trong các FTA sẽ bị buộc phải xem xét lại.

Trên thực tế, những FTA này không chỉ chịu sự phản đối từ phía các thành viên đảng Dân chủ, mà cả từ phía các nước ACN.

Những nghi kỵ: sự ra đời của trục Caracas, Quito, La Paz

Việc Hugo Chavez tái cử thêm một nhiệm kỳ 6 năm trong cuộc bầu cử tổng thống cuối năm 2006 đã củng cố thêm sự chống đối gay gắt của nền ngoại giao Venezuela đối với Washington. Caracas dường như đang cố gắng làm thất bại tất cả những nỗ lực đàm phán FTA của Mỹ. Trên thực tế, ngay từ năm 2005, H. Chavez đã tuyên bố rõ ràng rằng đất nước ông sẽ rút ra khỏi ACN nếu như Peru, Colombia hay Ecuador ký FTA với Mỹ. Thực vậy, Caracas đã rời khỏi ACN vào tháng 4/2006, sau khi ra khỏi nhóm G3 vào tháng 12/2005 và chính thức tuyên bố gia nhập Mercosur. Những động thái này xảy ra cùng thời điểm mà Washington đang cố gắng chia rẽ những thành viên của Mercosur bằng việc mở ra những đàm phán FTA với Uruguay, nước vốn đang có tranh chấp với Argentina xung quanh vấn đề sản xuất giấy. Tuy nhiên, cũng phải thừa nhận rằng nền ngoại giao của Venezuela có sự cộng hưởng với làn sóng của phong trào cánh tả đang gia tăng trong hầu hết các quốc gia khác ở khu vực Andes. Thành công của Evo Morales tại Bolivia, tháng 12/2005 và của Rafael Correa tại Ecuador, tháng 11/2006, đã đánh dấu sự quay trở lại của xu hướng này. Việc hai vị tổng thống này tuyên bố rút khỏi những vòng đàm phán FTA với Mỹ đã tạo điều kiện cho tính thực thi của Giải pháp Bolivar cho các dân tộc châu Mỹ (ALBA) - vốn là tham vọng của

Venezuela nhằm xây dựng một loạt những hiệp ước dựa trên nguyên tắc liên kết và hàng đổi hàng. Hiện nay, chỉ có Venezuela, Cuba và Bolivia tham gia vào đề xuất này. Hai nước này, cùng với Venezuela cũng đã đưa ra những chiến lược quốc hữu hóa nguồn tài nguyên năng lượng, nhằm tăng nguồn thu từ thuế. Hiển nhiên, ALBA đã tạo nên những va chạm trực tiếp với các công ty đa quốc gia của Mỹ, và với cả Washington, như trong vấn đề liên quan đến việc phục hồi những hoạt động của công ty dầu mỏ OXY của chính phủ Ecuador. Tham vọng của vị tân tổng thống rõ ràng là muốn đưa đất nước mình tái hội nhập vào OPEC, theo cách thức mà Venezuela đã làm. Về phần Bolivia, ông Evo Morales đã đưa việc cải cách ruộng đất và tái tư hữu hóa một phần các nhà máy thủy điện vào trung tâm chương trình chính trị của mình.

Tuy nhiên, sự phản đối này không chỉ nằm trong vấn đề thương mại. "Cuộc chiến chống ma túy", "cuộc chiến chống khủng bố", kéo theo là vô số những chiến dịch quân sự và thanh toán nền nông nghiệp trồng coca của người nông dân nghèo, cũng là những chủ đề gây bất hòa. Quito, giống như Caracas, lo ngại xung đột tại Colombia sẽ mở rộng trên cả lãnh thổ mình với làn sóng người tị nạn. Trong khi đó, La Paz lại quan tâm đến những chiến dịch tiêu diệt cây coca không được sự ủng hộ của những người thổ dân bản xứ, mặc dù diện tích trồng trọt đã giảm một cách đáng kể trong những năm gần đây.

Dấu chấm hết cho ACN?

ACN đã tỏ ra hoàn toàn bất lực trong việc liên kết những thành viên của nhóm này, bởi vì việc thành lập FTA với Mỹ khiến rất nhiều những yếu tố về hội nhập khu vực phải được

đưa ra xem xét lại. Như vậy, tự do hóa nông nghiệp sẽ ảnh hưởng lớn đến Hệ thống nông nghiệp của các nước Andes, vốn thiết lập nhằm kiểm soát nhập khẩu những sản phẩm được trợ giá cao. Chương trình phát triển ngành công nghiệp ô tô của khu vực, đặc biệt là tại Venezuela và Colombia cũng đang gặp nhiều khó khăn. Tuy nhiên, các FTA cũng động chạm đến vấn đề về luật sở hữu trí tuệ, và như vậy buộc các nước ACN phải xem xét lại điều 368 trong hiệp định của khối. Cuối cùng, để loại bỏ hệ thống thuế quan, những hiệp định này nhằm vào việc hạn chế tối đa khả năng thành lập một Liên minh thuế quan vùng Andes. Cùng với sự rời bỏ khối của Venezuela và những vấn đề gặp phải trong thời gian gần đây, người ta có thể đoán trước về sự tan rã của ACN. Đây là chưa tính đến sự thiếu liên kết ở mức độ thương mại giữa các nước này, ngay cả khi Peru và Colombia đã ký FTA với Mỹ.

Trục Lima - Bogota

Tại Peru, những cuộc bầu cử gần đây đã mang lại quyền lực cho Cựu Tổng thống Alan García vào tháng 6/2006. Ông này được xem là sự lựa chọn khả dĩ nhất đối với đa số người Peru, bị chia rẽ giữa một bên là phe cánh hữu một mặt bởi những biện pháp khắc khổ trong vòng 15 năm qua; và bên kia là ứng cử viên dân tộc chủ nghĩa Ollanta Humala, luôn chống đối lại đường lối mậu dịch tự do, và ủng hộ những phong trào của người da đỏ cũng như sự tái quốc hữu hóa các nguồn tài nguyên mỏ.

Ở Lima, Nghị viện đã phê chuẩn FTA ngay trước khi nhiệm kỳ của chính phủ Toledo kết thúc. Hiệp định này sẽ là một phép thử quan trọng đối với tân Tổng thống, bởi vì ông này đã

cam kết tái đàm phán về một số điểm của hiệp định, đặc biệt là trong lĩnh vực nông nghiệp. Và hơn hết, bởi vì sau khi nắm quyền lực, ông đã vờ vã chỉ định Hernado De Soto, một nhà kinh tế học tự do, dẫn đầu một phái đoàn thương mại nhằm khởi động lại việc phê chuẩn hiệp định. Cũng phải kể rằng, hiệp định này bao gồm một điều khoản đặc biệt liên quan đến một số sản phẩm nông nghiệp mà theo đó kỳ hạn tự do hóa thương mại có thể kéo dài thêm 15 năm.

Hiệp định mới về tự do thương mại này đã được sự ủng hộ của những doanh nghiệp xuất khẩu nguyên liệu (Sociedad de Comercio Exterior del Perú hay COMEXPERU) và khiêm tốn hơn là của các tập đoàn công nghiệp (Sociedad Nacional de Industrias hay SNI). Tuy nhiên, những hiệp hội nông nghiệp lại lên tiếng phản đối. Trên thực tế, ngành nông nghiệp, hay nói chính xác hơn là những nhà sản xuất nông nghiệp nhỏ trong các nước ACN có thể chịu tác động do sự hạ giá của rất nhiều sản phẩm nông nghiệp cơ bản như khoai tây, ngô, gạo, đậu nành, lúa mì, sợi bông, thịt gia cầm, thịt lợn và bò. Và lại, chính quyền García đã cam kết theo đuổi sáng kiến của Cựu Tổng thống Toledo, trợ giúp một khoản bồi thường 45 triệu USD cho những thiệt hại của ngành nông nghiệp. Khoản tiền này khó có thể đến tận tay những người dân nghèo Peru, đây là không kể nó cũng không đáng kể đối với những hiệp hội nông nghiệp. Thêm vào đó, một hiệp định như vậy có thể hạ thấp giá thành của những nông phẩm, và như vậy khuyến khích những ngành sinh lời hơn như trồng cây coca. Những yếu tố trên chỉ củng cố thêm tác động tiêu cực lên đời sống của người nông dân Peru, mà quá

trình mở cửa kinh tế triệt để vào những năm 1990 đã tạo ra. Cuối cùng, sự xích lại gần của Washington đòi hỏi Lima phải trả một cái giá về mặt chính trị. Đó là sự tăng cường sức ép lên Peru, nhằm buộc nước này hợp tác chặt chẽ hơn với quân đội Mỹ trong cuộc chiến loại bỏ cây coca, và sẽ dẫn đến hàng loạt những chiến dịch cưỡng chế không được lòng dân.

Tại Colombia, sự tái cử của Tổng thống Alvaro Uribe Vélez là một dấu hiệu tốt với Washington, bởi vì Uribe đã đứng về phía Mỹ trong xung đột quân sự qua chính sách "An ninh dân chủ", được xem như con át chủ bài của ông. Mặt khác, sự ủng hộ mà Uribe nhận được từ Tổng thống Bush đã giúp củng cố rất nhiều lập trường này. Cuộc gặp gỡ riêng tư của hai người đồng nhiệm tại Ranch de Crawford ngày 3/8/2005 càng thắt chặt hơn mối quan hệ giữa hai bên. Sự phụ thuộc của Colombia trước những viện trợ kinh tế từ Washington trong khuôn khổ Chương trình Colombia và chiến tranh chống quân du kích là một nhân tố không thể chối cãi. Những giúp đỡ của Mỹ đã lên đến 3 tỷ USD chỉ trong giai đoạn 2002-2004. Như vậy, phê chuẩn FTA với Mỹ sẽ càng củng cố hơn nữa mối quan hệ song phương. Chiến lược của Tổng thống Uribe, theo chuyên gia Jorge Reinel Pulecio, là nhằm biến Colombia trở thành đồng minh không thể tránh khỏi của Mỹ. Không thể tránh khỏi bởi vì đây là đất nước duy nhất trong khu vực Andes ủng hộ Mỹ, và bởi vì tầm quan trọng của Mỹ trong cuộc chiến chống buôn lậu ma túy. Theo cách thức này, đối với Bogotá, vấn đề thương mại sẽ phải chịu sự chi phối từ Washington qua những ủng hộ với an ninh bên trong. Từ tháng 5/2004 đến tháng 11/2005, chính quyền Uribe

đáp ứng hết lòng những yêu sách của Đại diện Thương mại Mỹ (USTR) nhằm giảm sự đồng thuận với các nước Andes và hạn chế sự hợp tác của Colombia với các thể chế ACN, bất chấp phản ứng của rất nhiều nghị sĩ trong Quốc hội Colombia. Sự nổi tiếng của Tổng thống Uribe, ở Quốc hội cũng như trong nhân dân, có lẽ đã mang đến một sự độc lập nào đó của nhánh hành pháp trong các cuộc đàm phán. Tuy nhiên, những tiết lộ mới đây về một vụ tai tiếng chưa từng có kể từ thời chính quyền Samper (1994-1998), rằng Tổng thống Uribe đã nhận tiền từ các phi vụ buôn ma túy để chi trả cho chiến dịch tranh cử của mình, có thể là một tác nhân quan trọng đối với việc phê chuẩn FTA với Mỹ của Quốc hội Colombia.

Vụ tai tiếng - "parapolitica" này được phanh phui vào tháng 11/2006, khi mà trước đó hệ thống tư pháp Colombia đã xây dựng mối liên kết giữa các nghị sĩ thuộc đảng liên minh của tổng thống với một số viên chức nhà nước và những nhóm bán vũ trang chống đối với quân du kích. Những nhóm này đã từng thực hiện rất nhiều vụ tàn sát thường dân, đào tạo các kẻ ám sát và duy trì hoạt động nhờ vào các vụ buôn lậu cocain. Vụ việc này đã làm vấy bẩn uy tín chính trị của tổng thống. Cho đến nay, đã có khoảng chục nghị sĩ bị bắt; Bộ trưởng Ngoại giao, Maria Consuelo Araújo, đã đệ đơn từ chức sau khi Tòa án Tối cao ra lệnh bắt anh trai bà, vốn là một thượng nghị sĩ thân Uribe, và sự trốn chạy của cha bà vì bị buộc tội bắt cóc một nhà chính trị đối lập. Jorge Noguera, giám đốc chiến dịch vận động bầu cử của Uribe tại tỉnh Magdalena, ngoài ra còn là người đứng đầu lực lượng cảnh sát bí mật của Colombia, bị nghi ngờ và bắt giữ vì cung cấp một danh sách những nhà lãnh đạo nghiệp đoàn và hoạt động

chính trị cho quân bán vũ trang ám sát. Hiện nay, một số thành viên của Quốc hội Colombia yêu cầu tiến hành bầu cử lại nhằm "làm trong sạch các thiết chế". Tổng thống Uribe đã bác bỏ những kết luận trong bản báo cáo của CIA ngày 24/3 vừa qua cho rằng Tướng Mario Montoya có mối liên hệ với quân bán vũ trang. Tổng chỉ huy của lực lượng quân đội Colombia Freddy Padilla cũng có thể được coi là có liên quan. Những sự kiện này khiến cả hai viện của Quốc hội Mỹ rất lo ngại và có thể xem xét lại việc phê chuẩn hiệp định thương mại song phương cũng như mối quan hệ với chính quyền Uribe. Chính trong bối cảnh đặc biệt rối loạn này, Quốc hội Colombia đã phê chuẩn FTA với Mỹ ngày 6/6 vừa qua. Một số khía cạnh trong hiệp định có thể mang lại tác động tiêu cực, như khả năng tăng giá thuốc theo chủng loại do sự tăng cường áp dụng luật về quyền sở hữu trí tuệ. Vấn đề tự do hóa nông nghiệp được đặt ra ở Colombia, có phần còn rõ ràng hơn ở Peru, tác động đến tình hình an ninh nội bộ hơn là kinh tế. Thế mà Tổng thống Uribe thường xuyên khẳng định "một nền nông nghiệp yếu kém tương ứng với một sự khủng bố mạnh mẽ". Trong khuôn khổ này, Colombia không thể cho phép ký kết một hiệp định mậu dịch tự do ảnh hưởng tiêu cực đến giá cả của những nông sản trong khu vực gần xung đột, bởi vì nó sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho đất đai rơi vào tay những nhóm vũ trang và mở rộng diện tích trồng cây coca, giống như trường hợp đã xảy ra trong một số vùng sản xuất cà phê sau khi giá cả bị sụt giảm bởi sự chấm dứt hiệp định quốc tế liên quan đến cà phê.

Kết luận

Giờ đây, hiển nhiên rằng con bài cuối cùng trong chiến lược của

Washington nhằm cô lập Mercosur ngày càng trở nên khó thành hiện thực. Ngoại trừ Peru, các nước Andes khác đều đã bác bỏ đàm phán FTA; hoặc như trường hợp của Colombia, khiến cho Washington càng lo ngại hơn. Dù sao, sự phê chuẩn tạm thời FTA của Peru cũng đánh dấu bước tiến của Washington tại Nam Mỹ.

Bên cạnh đó, một liên minh chống đối những kế hoạch của Mỹ đã dần hình thành gồm Venezuela, Ecuador và Bolivia. Điều mà người ta không chắc chỉ là sự liên kết này có thực sự gắn bó được những thành viên khác của Mercosur trong bối cảnh mà Cộng đồng Andes rã đám hơn bao giờ hết. Quyền quyết định giờ đây thuộc về những nhân vật chính của Mercosur, và không gì đảm bảo rằng trong tương lai gần tình hình chính trị tại vùng Andes sẽ không thay đổi có lợi cho một sự xích lại thân Mỹ.

Cuối cùng, cần phải biết rằng liệu sự tăng cường chủ nghĩa bảo hộ trong Quốc hội Mỹ có giết chết những Hiệp định tự do thương mại từ trong trứng nước hay không. Cùng với việc mở rộng lần thứ 4 của ATPDEA, có thể mang đến những tê liệt trong việc triển khai chính sách thương mại. Và sự thiếu vắng những đổi mới về thủ tục của TPC sẽ khiến căng thẳng giữa đảng Cộng hòa và Dân chủ ngày càng gia tăng ■

Chú thích:

* Thạc sĩ Khoa học Chính trị thuộc trường Đại học Québec, Montréal; trợ lý nghiên cứu của Nhóm nghiên cứu hội nhập châu lục (GRIC).

Người dịch: Nguyễn Khánh Vân
Viện Nghiên cứu Châu Mỹ

Nguồn: Mạng thông tin và liên kết với Mỹ Latinh.
<http://risal.collectifs.net/spip.php?article2312>