

1. Sự kiện

Ngày 5.3.2002, Tổng thống Mỹ George W. Bush thông báo áp dụng thuế 30% lên hầu hết thép nhập khẩu, nhằm hỗ trợ cho ngành công nghiệp thép và lao động trong ngành có thời gian điều chỉnh cơ cấu để tăng sức cạnh tranh đối với sự tràn ngập của thép nhập khẩu, bắt đầu cuộc chiến tranh thép giữa Mỹ và các nước xuất khẩu thép lớn trên toàn thế giới.

loại thép nhập khẩu trong thời hạn 3 năm cộng 1 ngày.

2. Đằng sau tuyên bố của Tổng thống Bush

Trước đó trong tuyên bố ngày 5.6.2001, Tổng thống Mỹ đã cảnh báo: Chính sự can thiệp của nhiều chính phủ nước ngoài vào ngành công nghiệp thép và sự giúp đỡ về tài chính của các chính phủ này đã làm cho sản lượng thép vượt quá mức mong đợi, thị trường thế giới

thép nhập khẩu.

Chính sách của Chính phủ Mỹ đối với thép nhập khẩu nêu trên chắc chắn sẽ làm hài lòng những nhà sản xuất thép trên toàn nước Mỹ, tuy nhiên theo Liên hiệp hoạt động thương mại tiêu thụ, một nhóm chuyên vận động hành lang, hành động của Chính phủ Mỹ sẽ làm tăng chi phí cho những ngành sử dụng thép hơn là chúng có thể tiết kiệm được. Liên hiệp này dự báo, nhiều bộ

CHIẾN TRANH THÉP CỦA MỸ

Suy nghĩ về hội nhập và thách thức trong WTO

Từ năm 1998, nhiều hãng sản xuất thép chiếm 30% năng lực sản xuất toàn ngành thép của Mỹ đã đệ đơn xin phá sản. Giá thép nội địa trong quý 4.2001 đã xuống thấp nhất trong vòng 20 năm qua và một số lượng lớn nhà sản xuất thép nhỏ đã cáo thị /bút toán những khoản thiệt hại về tài chính to lớn vào cuối năm 2001. Trước đó, vào tháng 6.2001, Tổng thống Mỹ đã yêu cầu Ủy ban thương mại quốc tế của Mỹ - International Trade Commission (ITC) điều tra ảnh hưởng của của thép nhập khẩu đối với ngành công nghiệp thép và công nhân của ngành. Báo cáo của ITC chỉ rõ, thép nhập khẩu đã gây ra sự tổn thương nghiêm trọng đối với ngành công nghiệp thép của Mỹ. Chính phủ Mỹ cũng yêu cầu ITC đề xuất các biện pháp ngăn chặn tạm thời phù hợp với quy tắc của WTO và các quy tắc tự do thương mại của Mỹ nhằm duy trì sức cạnh tranh của ngành thép nội địa.

Viện dẫn mục 202 của Luật thương mại 1974, ITC đã nêu 12 chủng loại thép nhập khẩu quá số lượng làm tổn thương đến ngành sản xuất thép nội địa. Báo cáo của ITC cũng viện dẫn mục 311 (a) của Hiệp ước mậu dịch tự do Bắc Mỹ - NAFTA (North American Free Trade Agreement) đối với việc nhập khẩu thép ở ạt từ Canada và Mexico. Các luận cứ trên cùng với việc viện dẫn Luật thuế của Mỹ năm 1930 (Tariff Act of 1930), Tổng thống Mỹ đã công bố việc áp dụng hạn ngạch nhập khẩu theo tỷ lệ thuế - TRQs (Tariff Rate Quotas) được áp dụng đối với 12 chủng

có xu hướng khủng hoảng thừa thép. Theo OECD, từ năm 1998 đến 2000, sản lượng thép thừa của các nước là 268 triệu tấn, trong khi đó sản lượng thép tiêu thụ của Mỹ chỉ có 131 triệu tấn.

Từ đó, Chính phủ Mỹ đã áp dụng các bước hành động (i) khởi sự thương thảo với các đối tác nước ngoài giảm bớt sản lượng phù hợp với luật đang áp dụng tại Mỹ (ii) thảo luận việc loại bỏ các hình thức trợ giá hay hỗ trợ của Chính phủ các nước dưới các hình thức trực tiếp hoặc gián tiếp (iii) yêu cầu đại diện thương mại Mỹ khởi sự điều tra sự thương tổn của ngành thép của Mỹ và nghiên cứu áp dụng mục 201 của Luật thương mại Mỹ năm 1974.

Ngày 21.11.2001, Tổng thống Bush đã công bố việc điều chỉnh hạn ngạch nhập khẩu theo tỷ lệ thuế (TRQ), trong đó chủ yếu là việc phân bổ số lượng thép nhập khẩu theo hạn ngạch được áp dụng dưới hình thức TRQ cho các quốc gia cung cấp. Công bố này của Tổng thống Bush là một bước đi quan trọng trước khi áp dụng các biện pháp bảo hộ mạnh mẽ hơn. Viện dẫn mục 203 (g) của Luật thương mại của Mỹ, Tổng thống Bush đã điều chỉnh tuyên bố 7273 trước đó của vị tổng thống tiền nhiệm, Bill Clinton, khi công bố áp dụng TRQ vào ngày 16.2.2000, khi cũng viện dẫn mục 203 của Luật thương mại của Mỹ năm 1974. Với việc áp dụng triệt để hơn hình thức bảo hộ TRQ, Chính phủ Bush muốn chứng tỏ trách nhiệm với ngành sản xuất thép và công nhân của ngành đang phải điều đứng vì

Thạc sĩ NGUYỄN HỒNG TRANG

phận xe hơi sẽ được đi gia công ở nước ngoài thay vì trong nước.

Một khía cạnh khác được BBC News bình luận là cuộc bầu cử quốc hội vào tháng 11 năm nay, một quốc hội mà hiện nay có thể đang cân bằng mong manh giữa hai Đảng dân chủ và cộng hòa. Hai bang sản xuất thép là Ohio và Pennsylvania có thể sẽ quyết định những người Đảng cộng hòa còn có thể kiểm soát quốc hội không? Đây cũng là điều kiện để chuẩn bị cho cuộc bầu cử tổng thống năm 2004. Cần nhớ lại, năm 2000, George W. Bush chiến thắng khít khao trong cuộc chạy đua vào Nhà trắng sau khi thắng phiếu tại hai bang Ohio và Virginia nơi mà ngành công nghiệp thép chiếm đa số.

3. Phân tích các khía cạnh pháp lý: luật quốc gia và WTO

Thay vì thực hiện trợ giá và bán phá giá thép tại thị trường nội địa để ngăn cản việc nhập thép ở ạt từ nước ngoài. Tổng thống Mỹ đã viện dẫn qui định (ít khi sử dụng) trong Luật thương mại 1974 nhằm bảo vệ ngành công nghiệp trong nước bị tổn thương vì bị cạnh tranh gây ra bởi sự tràn ngập hàng nhập khẩu. Thế nhưng điều này có đi ngược lại xu thế tự do hóa thương mại của WTO mà Mỹ là một thành viên đang phải thực hiện?

Thứ nhất từ điều khoản hoãn thi hành, theo khoản này, các nhà chính trị của từng quốc gia (thành viên WTO) có thể hoãn thi hành một số điều cam kết về tự do thương mại một khi những điều

này làm tăng tỷ lệ thất nghiệp nội địa. Và mục 201 trong Luật thương mại của Mỹ cũng chỉ có ý nghĩa tạm thời không quá 8 năm, bao gồm 4 năm đầu áp dụng và gia hạn bởi 4 năm tiếp theo. Thứ hai, là một van an toàn chính trị, về bản chất, mục 201 cho phép các Chính phủ được phép hành động mà không chịu ràng buộc bởi cam kết WTO một khi tình trạng mất việc đang. Thứ ba, thu hẹp qui mô sản xuất có trật tự là điều kiện về nhân đạo, cho phép áp dụng tạm thời thuế nhập khẩu (đối với những ngành công nghiệp đang gặp khó khăn để những công nhân già có điều kiện kết thúc công việc trước khi hưu trong khi công nhân trẻ có thời gian chuẩn bị để kiếm những việc khác. Thứ tư, nhằm cứu các doanh nghiệp cũng như công nhân, điều này giúp cho một số ngành công nghiệp có đủ thời gian để tổ chức lại và đi lên bằng đôi chân của mình. Câu chuyện về sự thành công của hãng mô tô Harley-Davidson vào đầu thập kỷ 1980 là một ví dụ.

Dẫn chứng điều trên, Robert E. Hudec, giáo sư Đại học Minnesota, viện dẫn điều khoản XIX của GATT để cho phép chính phủ nước nhập khẩu được áp dụng một số biện pháp hạn chế số lượng nhập - quantitative restraints (QRs) để ngăn ngừa và bù đắp những thiệt hại cho những nhà sản xuất nội địa.

William A. Kerr (Giáo sư Đại học Saskatchewan, Canada) đã nhấn mạnh: những cam kết về thương mại quốc tế như WTO thường được hiểu như là một hệ thống luật pháp quốc tế (?), thực ra không phải như vậy, chúng chính là những thỏa hiệp chính trị tự nguyện, và điều đó cũng có có nghĩa là: chúng có thể cũng được tự nguyện rút khỏi!

Cũng theo Kerr và Perdakis (1995), một trong những nguyên tắc căn bản của WTO là sự trả đũa được chấp nhận. Chính phủ Mỹ cho rằng, thép nhập khẩu từ các nước sản xuất lớn đã được chính phủ các nước này trợ giá và bán qua thị trường Mỹ với giá thấp hơn thị trường nước thứ ba, điều này cũng cho phép Chính phủ Mỹ được quyền áp dụng các biện pháp trả đũa để đáp lại việc trợ giá xuất khẩu và bán phá giá nêu trên của các nhà sản xuất thép từ các quốc gia khác. Đại diện thương mại Mỹ, Zoellick, cũng viện dẫn, các quốc gia như Nhật, Korea, Ấn độ, EU và Brazil, trong quá khứ và hiện tại, cũng

đã và đang sử dụng 21 biện pháp bảo hộ theo các nguyên tắc của WTO.

4. Đối sách của EU, Nhật và các quốc gia khác

Ngày 27.3.2002, EU chính thức thông qua việc tăng mức thuế nhập khẩu được dao động từ 14.9% đến 26% đối với 15 mặt hàng thép nhập khẩu vào thị trường EU vượt quá số lượng. Hạn ngạch này được tính toán dựa vào khối lượng nhập khẩu trung bình trong 3 năm 1999-2001 và có cộng thêm 10%. Quyết định này có hiệu lực từ 29.3.2002 và kết thúc ít nhất là sáu (6) tháng trừ khi Chính phủ Mỹ thay đổi chính sách thuế nhập khẩu thép của mình. EU cũng bắt đầu kiện Mỹ và đòi bồi thường 2 tỷ USD để bù đắp thiệt hại từ những biện pháp bảo hộ của Mỹ đối với ngành thép của mình. EU hiện là khu vực sản xuất thép lớn nhất trên thế giới với 159 triệu tấn thép thô, chiếm 19% sản lượng toàn thế giới trong năm 2001 và 5% sản lượng này được xuất sang Mỹ. Tuy ngành thép chỉ chiếm 1.5% việc làm trong các ngành chế tạo, nhưng EU lo sợ rằng một khi Mỹ áp dụng các biện pháp bảo hộ nêu trên thì một khối lượng lớn thép nhập khẩu từ các nước khác sẽ chuyển hướng vào thị trường EU.

Tiếp theo EU, Nhật bản và Hàn quốc cũng lên tiếng phản đối cả Mỹ và EU khi áp dụng những biện pháp bảo hộ ngành thép. Tất cả đều cho rằng các biện pháp nêu trên của Mỹ vi phạm các nguyên tắc tự do thương mại trong WTO.

5. Liệu sẽ thành công?

Tiến trình giải quyết tranh chấp trong WTO được xem như là một trong những nền tảng của trật tự thương mại đa phương. Tiến trình giải quyết tranh chấp giữa các thành viên đòi hỏi thời gian và công sức rất lớn của các bên liên quan. Tiến trình giải quyết tranh chấp có thể hình dung thành 11 công đoạn, mỗi công đoạn có thể từ vài ngày đến hơn 1 năm. Cho dù có được phân xử một cách công bằng, việc theo đuổi tiến trình kiện tụng lên WTO đòi hỏi không những công sức, kiến thức và cả thời gian chuẩn bị cho trước và sau quá trình giải quyết tranh chấp.

Cho dù đã tiến hành kiện Mỹ lên WTO, Chủ tịch đương nhiệm EU, Romano Prodi cũng thừa nhận không muốn đối đầu và chỉ hoàn toàn bảo vệ

và ông cũng nhấn mạnh EU cũng không cần đặt lại việc xem lại quan hệ thân thiết vốn có giữa EU và Mỹ mà chỉ kêu gọi Tổng thống Mỹ chờ làm bất cứ điều gì làm ảnh hưởng thêm mối quan hệ này. Có thể thấy đây cũng là biện pháp nửa vời, vì cả Mỹ và EU cũng đều viện dẫn cả luật trong WTO và cả luật quốc gia để giải quyết tranh chấp.

6. Bài học cho Việt Nam và con đường đến WTO

Ngày 10.4.2002, Việt Nam bước vào vòng đàm phán thứ 5 để gia nhập WTO, cho dù con đường gia nhập vào WTO của Việt Nam chắc chắn sẽ ngắn hơn Trung Quốc, nhưng những bài học qua cuộc chiến tranh thép nêu trên làm cho chúng ta cần chuẩn bị tốt hơn để sẵn sàng hội nhập là (i) phải có đội ngũ chuyên gia am hiểu tường tận tập quán, luật lệ trong thương mại quốc tế, từ GATT 1947 đến 1994 và WTO,..., từ đó Chính phủ Việt Nam mới có những quyết sách đúng đắn và kịp thời trong những tình huống như trên. Một ví dụ sinh động là: việc ITC trước đó viện dẫn mục 311 (a) của NAFTA để cho Tổng thống Bush cho phép áp dụng TRQ với Canada và Mexico, nhưng sau đó, Tổng thống Mỹ cũng viện dẫn mục 312 (a) của NAFTA để miễn trừ áp dụng TRQ đối với Canada và Mexico? Phải chăng đó cũng là những động thái vận dụng luật để phù hợp với những cam kết riêng lẻ, vốn bị cấm khi gia nhập WTO. (ii) phải tận dụng tối đa các điều kiện của quốc gia đang phát triển khi gia nhập WTO, đây cũng là điều kiện có thể được miễn trừ trong khi bị trả đũa bởi các nước lớn. Việc Mỹ và EU đều cùng không áp dụng tăng thuế nhập khẩu đối với thép của các quốc gia đang phát triển là một ví dụ. (iii) càng xây dựng những ngành hàng có sức cạnh tranh cao thì càng phải tạo điều kiện để những ngành này thường xuyên tái cấu trúc cả công nghệ lẫn đội ngũ lao động để không ngừng nâng cao năng suất và hạ giá thành sản phẩm, các biện pháp trông chờ Chính phủ trợ giá chỉ nên xem là những biện pháp tạm thời. (iv) đa dạng hóa các ngành hàng có tính cạnh tranh cao để xuất khẩu, phòng khi xảy ra tranh chấp thương mại, như vụ cá basa vừa qua, chúng ta cũng không bị ảnh hưởng nhiều đến cán cân thương mại và cán cân thanh toán ■