

Cập nhật tiến độ đàm phán IPEF sau hội nghị ở Brisbane

Nguồn: Aidan Arasasingham, Emily Benson, Matthew P. Goodman, và William A. Reinsch, “[IPEF Advances at Negotiations in Brisbane](#),” CSIS, 16/12/2022.

Biên dịch: Nguyễn Thị Kim Phụng

19/12/2022



Từ ngày 10 đến 15/12/2022 vừa qua, các nhà đàm phán thương mại đại diện cho 14 quốc gia ở Ấn Độ Dương-Thái Bình Dương đã gặp nhau trong vòng đàm phán trực tiếp đầu tiên của [Khuôn khổ Kinh tế vì Sự Thịnh vượng tại Ấn Độ Dương-Thái Bình Dương \(IPEF\)](#) ở Brisbane, Australia. Sau sự kiện ra mắt vào tháng 5 tại Tokyo, cuộc họp quan chức cấp cao vào tháng 7 tại Singapore, và hội nghị bộ trưởng vào tháng 9 tại Los Angeles, vòng đàm phán kéo dài 6 ngày này tại Brisbane đã chứng kiến việc những bản dự thảo đầu tiên về một số trụ cột và chủ đề phụ được phát cho các bên làm cơ sở đàm phán IPEF.

Kết thúc vòng đàm phán, Cơ quan Đại diện Thương mại Mỹ (USTR) và Bộ Thương mại nước này đã đưa ra tuyên bố chung nêu chi tiết tiến độ đạt được trong đàm phán. Dù không có kết quả cụ thể nào được công bố, nhưng tuyên bố đã đề cập đến quá trình đàm phán các khái niệm chi tiết và dựa trên văn bản giữa các bên – báo hiệu rằng chuỗi cung ứng, nền kinh tế công bằng, và các khía cạnh của trụ cột thương mại đang được đàm phán nhanh hơn trụ cột kinh tế sạch và các trụ cột khác.

Hỏi: Các cuộc đàm phán IPEF tại Brisbane đã diễn ra trong bối cảnh nào?

Đáp: Quá trình đàm phán đã vượt quá mong đợi tại hội nghị bộ trưởng đầu tiên của IPEF ở Los Angeles vào tháng 9, tạo ra sự ủng hộ từ gần như tất cả các quốc gia thành viên đối với bốn trụ cột của khuôn khổ. Từ đó đến nay, các cuộc thảo luận cụ thể hơn đã diễn ra giữa các bên, dù vẫn còn khoảng cách giữa kỳ vọng của các nhà đàm phán Mỹ, các đối tác nước ngoài, và các bên liên quan trong nước.

Hai tuần sau hội nghị bộ trưởng ở Los Angeles, chính phủ Mỹ đã vạch ra những kỳ vọng của mình đối với trụ cột thương mại do USTR dẫn đầu. USTR đã xác định ba mục tiêu đàm phán chung cho trụ cột thương mại là dẻo dai, bao trùm, và bền vững. Đáng chú ý, những mục tiêu này đã phá vỡ khuôn mẫu về các mục tiêu đàm phán chi tiết, cụ thể thường được sử dụng trong các cuộc đàm phán thương mại trước đây, chẳng hạn như Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương (TPP). Trong khi một số người ủng hộ trong nước đã khen ngợi cách tiếp cận của USTR là mang tính toàn diện hơn và ít phụ thuộc vào lợi ích doanh nghiệp hơn, thì các bên liên quan trong nước khác, bao gồm cả một số nghị sĩ Quốc hội, đã chỉ trích cách tiếp cận của USTR vì thiếu thông tin chi tiết, cơ chế thực thi, và việc các bên không sẵn sàng tăng cường tiếp cận thị trường cho các công ty Mỹ và các đối tác khu vực – vốn là một động lực quan trọng để tăng cường sự

dẻo dai, bao trùm, và bền vững. Một số đối tác khu vực tiếp tục phàn nàn về việc tiếp cận thị trường không được đưa lên bàn đàm phán. Đại diện Thương mại Mỹ Katherine Tai khẳng định rằng việc bỏ qua các cam kết tiếp cận thị trường là một “đặc điểm, không phải khiếm khuyết” của IPEF và việc cắt giảm thuế quan cũng sẽ không được đưa vào đàm phán.

Hỏi: Các nhà đàm phán đã đạt được tiến bộ gì trong từng trụ cột?

Đáp: Các bên đã không đạt được thỏa thuận “thu hoạch sớm” hoặc sáng kiến mới, dù họ đã đạt được tiến bộ trong một số trụ cột và chủ đề phụ của IPEF. Đây cũng là lần đầu tiên các bên chính thức đưa ra nội dung văn bản đàm phán. Nội dung đó bao gồm các chủ đề sau:

Các chủ đề phụ về hỗ trợ thương mại, nông nghiệp, dịch vụ, quy định dịch vụ trong nước, tính minh bạch và quy trình quản lý chất lượng sản phẩm của trụ cột thương mại do USTR dẫn đầu

Trụ cột chuỗi cung ứng do Bộ Thương mại dẫn đầu

Trụ cột nền kinh tế công bằng (thuế và chống tham nhũng) do Bộ Thương mại dẫn đầu

Dù văn bản không nhắc đến các trụ cột và chủ đề phụ khác, các nhà đàm phán cũng đã thảo luận “khái niệm chi tiết” về: môi trường, lao động, kinh tế kỹ thuật số, chính sách cạnh tranh, và các chủ đề phụ về tính bao trùm thuộc trụ cột thương mại do USTR dẫn đầu; và trụ cột nền kinh tế sạch (khí hậu, khử carbon, và cơ sở hạ tầng) do Bộ Thương

mại dẫn đầu, trong đó có một tài liệu định nghĩa khái niệm về những gì trụ cột này có thể bao gồm.

Việc xuất hiện đàm phán dựa trên văn bản và về các khái niệm cho thấy rằng các trụ cột thương mại, chuỗi cung ứng, và nền kinh tế công bằng đang phát triển nhanh hơn trụ cột kinh tế sạch. Vẫn còn phải chờ xem liệu các cuộc đàm phán dựa trên văn bản ở Brisbane có tạo ra “thỏa thuận thu hoạch sớm” – tức các thỏa thuận nhỏ hơn, được ký kết trước, thay vì chờ ký kết một gói thỏa thuận đầy đủ sau cùng – hay không. Các nhà đàm phán Mỹ đã không loại trừ khả năng này, với việc Bộ trưởng Thương mại Gina Raimondo gợi ý rằng trụ cột chuỗi cung ứng có khả năng đạt được các thỏa thuận sớm. Về cơ sở hạ tầng, sự phức tạp của việc thiết lập một cơ chế tài chính chung, một đặc điểm mà Nhật Bản, Australia, và Mỹ đã từng gặp nhiều khó khăn trong quá khứ, cho thấy rằng các dự án cơ sở hạ tầng lớn – và các thỏa thuận chuỗi cung ứng phức tạp – sẽ khó được hiện thực hóa trước thời hạn vốn đã rất tham vọng (và có khả năng sẽ bị thay đổi) là tháng 11/2023.

Trong bốn trụ cột, trụ cột thu hút được nhiều sự quan tâm nhất của những người tham gia là trụ cột chuỗi cung ứng. Điều này phản ánh nỗ lực rộng lớn và dài hạn của Mỹ nhằm khuyến khích các đồng minh suy nghĩ lại về chuỗi cung ứng của họ theo hai khía cạnh cơ bản. Khía cạnh thứ nhất liên quan đến vấn đề an ninh và mong muốn của Mỹ là các đối tác thương mại sẽ rời xa Trung Quốc. Khía cạnh thứ hai là quá trình khử carbon và yêu cầu cung cấp các khoáng sản ổn định nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình chuyển đổi xanh. Các thành viên IPEF sẵn sàng đóng vai trò lớn hơn trong các chuỗi cung ứng này, và người ta hy vọng rằng IPEF sẽ mang lại một cơ chế chia sẻ thông tin nhằm thúc đẩy chuỗi cung ứng an toàn và dẻo dai hơn.

Những nước tham gia IPEF cũng thảo luận về việc có nên mở rộng thành viên của IPEF để bao gồm cả Canada hay không. Là một bên đóng vai trò quan trọng trong các cuộc đàm phán TPP và Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), Canada vẫn là một đối tác thương mại quan trọng ở Ấn Độ Dương-Thái Bình Dương đang tìm cách hội nhập sâu hơn vào khu vực. Hồi tháng 10, Canada đã bày tỏ mong muốn tham gia IPEF, một lập trường hiện đã nhận được sự ủng hộ của Ngoại trưởng Mỹ Anthony Blinken và tất cả các bên khác của IPEF về mặt nguyên tắc. Tuy nhiên, bất chấp sự ủng hộ đó, vẫn chưa rõ bằng cách nào và khi nào Canada có thể chính thức tham gia đàm phán IPEF.

Bên lề đàm phán, các nhân viên quốc hội từ Ủy ban Tài chính Thượng viện và Ủy ban Hạ viện về Dự trù Ngân sách đã gặp gỡ các nhà đàm phán Mỹ và các đối tác khu vực. Sự tham gia của các nhân viên quốc hội diễn ra sau bức thư ngày 1/12 mà Quốc hội gửi cho Tổng thống Biden. Được ký bởi một nhóm lưỡng đảng gồm 19 thành viên Ủy ban Tài chính Thượng viện, bức thư đã thách thức khẳng định của chính quyền Biden rằng IPEF không cần sự chấp thuận của Quốc hội, nói rằng “dường như có sự hiểu lầm về việc liệu một thỏa thuận như IPEF, vốn có mục tiêu điều chỉnh thương mại nước ngoài và định hình lại dòng chảy thương mại quốc tế, đòi hỏi một sự chấp thuận như các thỏa thuận khác. Nó đúng là cần phải được chấp thuận.” Theo một quan chức cấp cao của chính quyền Biden, các vấn đề được đề cập trong IPEF “không đặt ra bất kỳ yêu cầu lập pháp nào từ Quốc hội.” Các câu hỏi về thẩm quyền pháp lý vẫn chưa được giải quyết và có thể ngăn cản những nỗ lực của chính quyền Biden khi đàm phán tiếp tục trong những tháng tới.

Hỏi: Các bước tiềm năng tiếp theo của đàm phán IPEF là gì?

Đáp: USTR và Bộ Thương mại vẫn cam kết kết thúc đàm phán IPEF trong khung thời gian 18 tháng, trùng với thời điểm Mỹ đăng cai tổ chức Hội nghị Các Nhà lãnh đạo Diễn đàn Hợp tác Kinh tế Châu Á-Thái Bình Dương (APEC) vào tháng 11/2023. Nhật Bản, một đối tác hàng đầu của IPEF, cũng đã phát đi tín hiệu cam kết với một lịch trình đàm phán IPEF “đầy tham vọng.” Tuy nhiên, cho đến nay, tiến độ đàm phán chậm chạp có thể khiến thời hạn mục tiêu này ngày càng xa vời.

Một số đối tác, bao gồm Hàn Quốc và Malaysia, đã bày tỏ sự quan tâm đến việc đạt được thỏa thuận “thu hoạch sớm” về khía cạnh kinh tế kỹ thuật số thuộc trụ cột thương mại. Tuy nhiên, USTR dường như không muốn theo đuổi một thỏa thuận như vậy trước khi làm rõ các mục tiêu của riêng mình về thương mại kỹ thuật số. Bên trong nước Mỹ, các vấn đề về kinh tế kỹ thuật số vẫn còn gây tranh cãi, với nhiều quan điểm khác nhau về các vấn đề cốt lõi của thương mại kỹ thuật số giữa các nhóm doanh nghiệp, lao động và cử tri. Quan điểm của USTR về các vấn đề kinh tế kỹ thuật số trong cuộc tranh luận trong nước cũng chưa rõ ràng, dù cơ quan này đã cam kết đàm phán một chương kinh tế kỹ thuật số phù hợp với chương trình nghị sự chính sách thương mại lấy người lao động làm trung tâm của Mỹ. CSIS hiện đang nghiên cứu thách thức chính sách này và sẽ công bố báo cáo tổng hợp các quan điểm tại Mỹ về thương mại kỹ thuật số trong IPEF vào đầu năm 2023.

Aidan Arasasingham là nghiên cứu viên thuộc Chương trình Kinh tế tại Trung tâm Nghiên cứu Chiến lược và Quốc tế (CSIS) ở Washington, D.C. Emily Benson là nghiên cứu viên cấp cao, trợ lý cho Giám đốc về Kinh doanh Quốc tế tại CSIS. Matthew P. Goodman là Phó Chủ tịch về Kinh tế tại CSIS. William A. Reinsch là Giám đốc về Kinh doanh Quốc tế tại CSIS.

Stephen Garrett, thực tập sinh thuộc Chương trình Kinh tế tại CSIS, đã cung cấp hỗ trợ trong quá trình nghiên cứu.

<https://nghiencuuquocte.org>