

WTO sau Hội Nghị Seattle : Vài vấn đề chính trong giai đoạn tới

Đỗ Tuyết Khanh*

Hội nghị cấp bộ trưởng thứ ba của Tổ chức Thương mại Thế giới (*World Trade Organization- WTO*) tại Seattle (Hoa Kỳ) từ 30.11 đến 2.12.1999 đánh dấu một khúc quanh quan trọng không chỉ trong lịch sử của WTO mà còn đối với hệ thống thương mại quốc tế nói chung. Sau Seattle, các buổi họp của các tổ chức như Diễn đàn Kinh tế Thế giới (*World Economic Forum - WEF*) tháng 2 năm nay tại Davos (Thụy Sĩ), thậm chí Hội nghị của Liên Hiệp Quốc về Thương mại và Phát triển (*United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD*), xưa nay vẫn được xem là đại diện cho thế giới thứ ba và các luận điểm tiến bộ, cũng tháng 2 tại Bangkok, cho đến Quỹ Tiền tệ Quốc tế (*International Monetary Fund - IMF*) tháng 4 tại Washington, đều phải tiến hành dưới sự bảo vệ của cảnh sát và với sự "tham dự" của các đoàn biểu tình và các phong trào phản kháng. Hiện tượng này, nếu không phải là một cái mốc, hời hợt và nhất thường, có thể là một yếu tố mới làm thay đổi bộ mặt hoạt động của các tổ chức đóng vai trò điều tiết và chuẩn mực hệ thống kinh tế quốc tế. Những buổi họp xưa nay chỉ được các chuyên gia ngoại giao hay kinh tế chú ý, ít nhất trong thời gian tới sẽ trở thành những điểm hẹn cho một số lực lượng nhân danh xã hội công dân tự giành được quyền chất vấn và phản đối, gây sức ép và phản ánh các âu lo của đủ mọi thành phần xã hội.

Hội nghị Seattle được đánh giá như "thất bại" của WTO, không phát động được vòng thương thảo "thiên niên kỷ" đã dự kiến, và như "thắng lợi" của các lực lượng chống đối, đã làm tê liệt tổ chức. Thực tế không đơn giản như thế. WTO quả có thất bại vì không thông qua được bản tuyên cáo chung, là mục đích tối thiểu và thông thường của các buổi họp cấp cao, đề ra chương trình hoạt động của tổ chức và các vòng thương thảo. Các phong trào phản đối quả đã thành công trong việc xáo trộn hội nghị, gây tiếng vang lớn trên thế giới qua những hình ảnh đầy ấn tượng trên báo chí và truyền hình. Nhưng vai trò và sự tác động của họ cũng chỉ dừng lại ở mức độ hình tượng ấy: họ chỉ phá được phần nghi lễ và nếu hội nghị không đạt được kết quả là do chính WTO đã không giải quyết được các mâu thuẫn gay gắt giữa các thành viên. Có thể nói hội nghị Seattle là hội tụ của rất nhiều mâu thuẫn giữa tất cả các bên: Nam-Bắc giữa các nước phát triển và thế giới thứ ba, trong nội bộ thế giới thứ ba (giữa các nước tiếp tục nghèo và các nước đang công nghiệp hoá), trong nội bộ các nước phát triển (giữa Mỹ và Liên Hiệp Châu Âu, và giữa giới nông nghiệp các nước này), và cuối cùng, mâu thuẫn giữa cái được coi là quyền lực kinh tế và chính trị, mà WTO là một trong những biểu tượng, và những thành phần xã hội chịu sự chi phối của quyền lực ấy, tức xã hội công dân. Tất cả những mâu thuẫn và mối quan hệ chằng chịt ấy bùng nổ tại Seattle và đặt ra một số vấn đề WTO phải ưu tiên giải quyết trong giai đoạn sắp đến. Trong phạm vi bài này xin nêu lên ba vấn đề chính, là những khúc mắc lớn nhất của WTO hiện nay, và cũng là những đề tài được nói đến nhiều nhất vì là nơi gặp gỡ của các mâu thuẫn bên trong và bên ngoài: nông nghiệp, sở hữu tri thức và giải quyết tranh chấp.

* viết với tư cách cá nhân

1. Nông nghiệp

Nông nghiệp là lĩnh vực hoạt động truyền thống của WTO từ khi còn là GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade* - Hiệp ước chung về thuế quan và thương mại), và vẫn chiếm vị trí quan trọng tuy rằng đã từ lâu không còn là khu vực kinh tế chính của các nước phát triển và lại càng lu mờ trước các ngành đầy tiềm năng và triển vọng như viễn thông và dịch vụ, không nói đến những ngành phát triển vượt bậc của nền kinh tế mới như kinh doanh qua Internet. Tỷ lệ của nông nghiệp trong xuất khẩu thế giới mỗi năm đều giảm xuống và với 550 tỷ đô la năm 1998, chỉ còn khoảng 9 phần trăm, chưa bằng một nửa con số 1 320 tỷ đô la và tỷ lệ 20% của ngành dịch vụ chẳng hạn. Nghịch lý này không phải chỉ ở WTO: ngay trong những nước công nghiệp tiên tiến như Pháp, Thụy Sĩ, và Mỹ, chẳng hạn, nhà nông được hưởng nhiều ưu đãi và các nhóm lobby nông dân hoạt động rất hăng nếu không muốn nói hung hăng trong khi tỷ lệ người sống về nông nghiệp trên dân số các nước này rất thấp và ngày càng ít đi. Có thể giải thích sự chênh lệch giữa ảnh hưởng chính trị và thực lực kinh tế này vì lý do lịch sử và văn hoá : vì chăn nuôi trồng trọt vừa gắn liền với nhu cầu cơ bản nhất của con người vừa là giai đoạn phát triển đầu tiên của mọi xã hội loài người, vai trò gốc rễ ấy vẫn tồn tại trong nhiều ngôn ngữ và trong tư duy nhiều người. Tổng thống Pháp Jacques Chirac không chỉ mị dân mà còn nói lên một suy nghĩ phổ biến khi ông phát biểu tháng 10.1999: "Không có cuộc sống nếu không có đất đai, đất đai nuôi dưỡng con người. Không thể tách rời nhân văn (*culture humaine*) và cày cấy (*culture de la terre*)". Tiếng Pháp chỉ có một chữ *culture* để chỉ văn hoá và trồng trọt, tiếng Anh và Tây Ban Nha có hai chữ nhưng cùng gốc và rất giống nhau (*culture /cultura* và *cultivation /cultivo*) và khái niệm quê hương hầu như đồng nghĩa với đất đai: đất nước và quê cha đất tổ của người Việt là *patrie* của người Pháp, *fatherland, motherland* của người Anh, Mỹ, *Vaterland* của người Đức, v.v.. Điều này đủ cho thấy nông nghiệp không chỉ thuần là vấn đề kinh tế mà còn có tầm vóc tâm lý, gắn liền với những giá trị cơ bản như bản sắc dân tộc, triết lý sống và thậm chí di sản thiên nhiên và văn hoá của cả một nước.

Hiệp ước Uruguay Round (UR) về nông nghiệp và vòng thương thảo năm 2000

Do đó không ngạc nhiên nếu nông nghiệp lúc nào cũng là một trong những vấn đề hóc búa nhất tại WTO, suýt làm hỏng vào giờ phút chốt kết quả toàn thể của vòng đàm phán Uruguay Round cuối năm 1993, và tiếp tục là một trong những trở ngại chính tại Seattle cuối năm qua. Cho đến Uruguay Round, nông phẩm thoát khỏi sự chi phối của các kỷ luật chung của GATT nhờ một số ngoại lệ và kẽ hở. Các nước tham gia vòng đàm phán này đồng ý giảm bớt các ngoại lệ để đưa dần nông phẩm vào khung pháp chế chung của GATT/WTO nhưng trong khuôn khổ một hiệp ước riêng, do đó phần nào giữ cho nông nghiệp một qui chế đặc biệt. Hiệp ước UR về nông nghiệp qui định các nước phải cắt các chương trình tài trợ sản xuất và tài trợ xuất khẩu nông sản, giảm các biện pháp nâng đỡ và cam kết mở cửa thị trường ở một mức tối thiểu. Một điều lệ quan trọng khác là phải chuyển thành thuế quan (*tariffication*) các biện pháp bảo vệ thị trường nội địa, được xếp hạng theo thứ tự ưu tiên phải bãi bỏ tùy theo vi phạm nhiều hay ít các kỷ luật của WTO. Nhưng đối với người nông dân, tất cả những đòi hỏi này đều bị coi như đe dọa trực tiếp mức thu nhập thậm chí sự sống còn của họ. Cuối năm 1993, hơn 10 000 nông dân biểu tình trước trụ sở GATT để phản đối hiệp ước UR, và từ đó tới nay các phong trào nông dân, nhất là của Pháp và Ấn Độ, tiếp tục đóng vai trò rất tích cực trong các hoạt động phản kháng.

Tuy WTO không phát động tại Seattle vòng đàm phán đại thể bao gồm nhiều lĩnh vực như LH Châu Âu và vài nước khác mong muốn nhưng, theo lịch trình đã ấn định trong các hiệp ước Uruguay Round (*built-in agenda*), các cuộc thương lượng về nông nghiệp và dịch vụ đã

chính thức khởi đầu cuối tháng 2 năm nay, nhằm đánh giá kết quả sau 5 năm áp dụng các hiệp ước và tiếp tục đẩy mạnh quá trình tự do hoá các quan hệ mậu dịch. Có thể nghĩ rằng các buổi họp về nông nghiệp sẽ còn gay gắt hơn nữa và đòi hỏi rất nhiều thời gian trong không khí hiện nay, với sức ép của dư luận, thái độ cương quyết hơn của nhiều nước nhất là các nước nghèo và sự hiện diện nay mai của Trung Quốc, được nhiều nước xem như một địch thủ đáng ngại vì tầm cỡ khổng lồ và cung cách làm ăn bất chính thống, đi ngược lại nhiều quy tắc của WTO.

Ngoài những mâu thuẫn về quyền lợi kinh tế, nông nghiệp cũng là nơi thể hiện một sự đối kháng về nhân sinh quan. Đối với Mỹ và các nước thuộc nhóm Cairns do Úc dẫn đầu, nông nghiệp giống như tất cả mọi lĩnh vực sản xuất khác và vì thế phải tuân theo các luật lệ của WTO, không hơn không kém: không được hưởng tài trợ (làm sai lệch tương quan cạnh tranh) hoặc các biện pháp bảo vệ thị trường nội địa. Ngược lại Nhật và các nước Châu Âu nhấn mạnh tính đa năng (*multifunctionality*) của nông nghiệp - gìn giữ phong cảnh, tránh sói mòn, lũ lụt, bảo vệ tính đa dạng của sinh thái (*biodiversity*), và cho phép các tập thể nông thôn tồn tại trong xã hội -, do đó phải được hưởng chế độ đặc biệt dẫu có đi ngược lại nguyên tắc của WTO. Thật ra thì bên nào cũng nâng đỡ và muốn tiếp tục bảo vệ nền nông nghiệp của mình, nhưng các lý lẽ đưa ra cho thấy sự đối nghịch trong quan điểm và chiến lược : một bên theo thuần lô-gíc kinh tế và qui tắc thương mại, một bên nêu cao các giá trị truyền thống của văn hoá dân tộc. Hai cách lập luận hoàn toàn đối lập duy trì sự bế tắc trong đối thoại.

Ngoài ra, trong phạm vi WTO, nông nghiệp còn đi liền với hai vấn đề khác thường là đầu mối của tranh chấp và do đó được qui định bởi các kỷ luật của hệ thống thương mại đa phương : thương nghiệp quốc doanh và vệ sinh thực vật.

Nông nghiệp và Nhà nước

Trong nhiều nước, ngay cả các nước đã công nghiệp hoá từ lâu, nông nghiệp vẫn được xem như một lĩnh vực đòi hỏi sự can thiệp trực tiếp của Nhà nước để bảo vệ mức thu nhập người nông dân, điều tiết sự cung cầu nông phẩm và bảo đảm an ninh lương thực (*food security*). Để thực hiện các mục đích ấy, trách nhiệm điều hành sản xuất và mậu dịch nông sản thường được giao cho một cơ quan nhà nước hay xí nghiệp quốc doanh với chế độ độc quyền. Theo số liệu của Bộ nông nghiệp Mỹ, trong khoảng thời gian 1994-97, từ một phần ba đến một nửa tổng số nhập khẩu lúa trên thế giới là do các xí nghiệp quốc doanh quản lý; tại Canada và Úc, hai cơ quan Canadian Wheat Board và Australian Wheat Board chiếm 33% tổng số xuất khẩu. Một nửa tổng số xuất khẩu gạo và một phần ba tổng số nhập khẩu gạo của thế giới nằm trong tay các xí nghiệp quốc doanh và tại Việt Nam, nước xuất khẩu gạo thứ nhì trên thế giới trong năm 1998, toàn bộ xuất khẩu gạo đặt dưới sự kiểm soát của Nhà nước.

Các xí nghiệp quốc doanh, nhất là khi đi đôi với chế độ độc quyền, bị chỉ trích là làm sai lệch quan hệ mậu dịch thế giới vì được nhiều ưu đãi và do sự thiếu trong suốt, có thể biến thành công cụ để các chính quyền vi phạm hay né tránh những điều lệ của WTO hay các thoả nhượng và giao ước đã được cam kết. Đây là một vấn đề thường xuyên tranh cãi tại WTO và sẽ còn tiếp tục một đề tài gai góc trong các cuộc thương lượng với các nước đang xin gia nhập nhất là Trung quốc và Việt Nam.

Khái niệm an ninh lương thực cũng đóng vai trò quan trọng ở đây: đối với các nước nghèo, làm sao cho dân khỏi bị đói là một trọng trách của chính quyền. Để được các nước nghèo chấp nhận, hiệp ước UR về nông nghiệp đã phải kèm theo một quyết định nhằm giúp các nước chậm phát triển nhất và các nước lệ thuộc vào nhập khẩu lương thực vượt qua những

khó khăn do việc mở cửa thị trường nông sản gây ra: dự trù một số chương trình trợ giúp kỹ thuật, tài chính và lương thực, một phần thông qua Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế. Trong các nước nghèo, nơi đại đa số dân chúng vẫn sống nhờ nông nghiệp, bảo đảm mức sống của người nông và an ninh lương thực cho cả nước là điều kiện tiên quyết để giữ trật tự xã hội.

Trong các nước phát triển, vấn đề an ninh lương thực dĩ nhiên không đặt ra như thế hoặc đúng hơn có tính thời sự trở lại nhưng với nghĩa khác. Đối với người Anh, người Pháp, chẳng hạn, cái đáng lo không phải là cái bát đầy hay vơi mà là nó đựng những thứ gì, ăn vào không biết có bổ béo không hay chỉ độc hại. *Food security* ở đây trở thành *food safety* (an toàn lương thực). Sau những vụ bò điên (*Bovine spongiform encephalopathy- BSE*), gà dioxin, bò hormon, Coca Cola mốc, người tiêu thụ đâm ra ghê sợ mọi "tiến bộ" trong ngành lương thực, và chối từ như một cuộc phiêu lưu đùa với lửa những thử nghiệm về sinh vật chuyển gen (*genetically modified organisms- GMO*). Những phong trào phản kháng gặp nhau ở đây : một José Bové, đại diện cho các nông dân chống toàn cầu hoá, sẽ không trở thành nhân vật nổi tiếng được sự đồng tình của nhiều người, đập phá một tiệm ăn McDonald đang xây mà không hề lo phải ở lâu trong tù, nếu hành động này không đáp ứng một cảm quan mới trong dư luận: chủ nghĩa tự do cực đoan trong nông nghiệp và sự thao túng của các đại công ty đa quốc gia, mà Mỹ được coi là biểu tượng, dẫn đến những hành vi phi nhân bản vì lấy lợi nhuận làm mục tiêu và tiêu chuẩn duy nhất. Những người nông dân, trước nguy cơ nhà nước phải mở cửa thị trường và cắt tài trợ để hợp lệ với các hiệp ước WTO, tìm được đồng minh nơi các phong trào bảo vệ người tiêu thụ, và các chính quyền vịn vào sự quan tâm của công luận đối với an toàn lương thực để khăng khăng không nhượng bộ trong những vụ tranh chấp về nông nghiệp lồng với vấn đề y tế và vệ sinh thực vật, mà tiêu biểu nhất là vụ kiện dai dẳng giữa Mỹ và LH Châu Âu về bò hormon.

Y tế và vệ sinh thực vật

Như đã nêu trên, cho đến Uruguay Round, nông nghiệp là lĩnh vực được hưởng nhiều biệt lệ trong phạm vi của GATT, không phải phục tùng những quy tắc và kỷ luật cơ bản áp dụng cho các sản phẩm khác như cấm tài trợ xuất khẩu hoặc bảo vệ thị trường và nền sản xuất nội địa. Một trong những ngoại lệ này là các quốc gia có quyền kiểm soát sự lưu thông của nông sản để bảo đảm y tế và vệ sinh thực vật dầu có thể cản trở thương mại và làm sai lệch cạnh tranh. Để tránh mục tiêu chính đáng này trở thành cái cớ cho những ý đồ phản quy tắc, Hiệp ước về các biện pháp y tế và vệ sinh thực vật (*Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary measures- SPS Agreement*) qui định là những biện pháp này, một mặt phải dựa trên một sự ước tính khoa học về rủi ro và trên các chuẩn quốc tế được thừa nhận, và mặt khác chỉ được áp dụng trong chừng mực cần thiết để bảo vệ y tế và môi trường. Nhưng thế nào là ước tính khoa học và thế nào là chừng mực cần thiết là những vấn đề có thể tranh cãi triền miên. Không kể là các nghiên cứu khoa học nhiều khi đi đến kết luận trái ngược nhau hoặc không cho phép kết luận rõ ràng. Do đó đã có những vụ kiện kéo dài năm này qua năm khác, hóc búa vì đặt ra những vấn đề pháp lý phức tạp, và gay gắt vì đụng chạm đến những quyền lợi kinh tế đáng kể và cảm xúc chủ quan của công luận. Tiêu biểu nhất là vụ Mỹ và Canada kiện LH Châu Âu về bò hormon. Với lý do bảo vệ sức khoẻ người tiêu thụ, LH Châu Âu cấm nhập thịt bò từ hai nước ấy vì chứa đựng dấu tích của 6 loại hormon kích thích tăng trưởng được dùng phổ biến tại Bắc Mỹ nhưng bị cấm tại Âu Châu vì có thể gây ung thư nơi người tiêu thụ. Mỗi bên đều dựa vào một số lượng khổng lồ tư liệu, văn kiện và kết quả nghiên cứu để chứng minh sự độc hại hoặc vô hại của phương pháp sản xuất này và tiếp tục giằng co từ năm 1996 cho đến nay, dầu WTO đã quyết định là Canada và Mỹ có lý. Vụ bò hormon chỉ là một trong gần hai mươi vụ liên quan đến các biện pháp SPS nhưng được nói đến nhiều nhất vì gây nhiều ấn tượng tâm lý và là một trong những vấn đề được các phong trào chống đối khai thác để lên án WTO, theo họ đã đặt yếu

tố thương mại (quyền lợi của kỹ nghệ chăn nuôi ở Bắc Mỹ) cao hơn yếu tố nhân bản (bảo vệ sức khoẻ con người).

GMO, nơi gặp gỡ của hai lĩnh vực: nông nghiệp và sở hữu tri thức

Rất gần với vấn đề y tế và vệ sinh thực vật là sự quan tâm của dư luận đối với các sinh vật chuyển gen (GMO). Trong những năm gần đây, những phát minh và thử nghiệm khoa học ít được coi như những thành quả đáng cổ vũ như trước mà càng ngày càng gặp phải phản ứng hoài nghi, hoang mang lo sợ nơi đại công chúng. Những tiến bộ phi thường của y học vẽ ra nhiều viễn tượng lạc quan - đẩy lùi bệnh tật và chế ngự sự sinh sản -, và các cuộc "cách mạng xanh" với những giống lúa làm tăng vọt năng suất hứa hẹn cho phép thắng được nạn đói trong các nước nghèo đông dân, nhưng bệnh Aids và bệnh ung thư vẫn tràn lan, và dư luận chần chừ trước bệnh Kreutzfeld-Jakob, lần đầu trong lịch sử có hiện tượng lan bệnh từ súc vật qua người. Không ít nhà khoa học cũng báo động trước nguy cơ lạm dụng các phương pháp sinh sản nhân tạo nơi người và nơi súc vật, và cách mạng xanh cũng đi cùng với sự túng quẫn của các tiểu nông lún sâu trong nợ nần và lệ thuộc vào các đại công ty nông mậu dịch đa quốc gia như Monsanto. Dư luận cảm thấy khoa học vừa đáng phục vừa đáng sợ, và đáng sợ hơn hết khi phục vụ lợi nhuận mù quáng và trở thành công cụ để chiếm lĩnh thị trường. GMO là biểu tượng cho tâm trạng và thái độ đó.

Trong cuộc tranh cãi về GMO, bên ủng hộ lập luận là các phương pháp lai ghép trong trồng trọt và chăn nuôi đã có từ rất lâu đời, xuất hiện ngay từ buổi đầu khi con người tìm cách chế ngự thiên nhiên và là nền tảng cho những tiến bộ ngày nay. Điều này đúng nhưng bên chống GMO cãi lại đây là vấn đề mức độ và đạo đức. Không thể so sánh các phương pháp cổ truyền và thủ công với những chiến lược đại qui mô của các đại công ty với những hậu quả chưa đo lường được vì thử nghiệm trên những diện tích khổng lồ. Ngoài những đe dọa cho môi trường, cho sức khoẻ con người về lâu dài, GMO còn có nguy cơ giảm tính đa dạng của sinh thái, và nhất là phản đạo đức vì cho phép một công ty tuyên bố một phần di sản thiên nhiên của cả nhân loại thuộc về riêng mình. Luận điểm này gắn liền với quan điểm về sở hữu nên sẽ bàn thêm ở phần sau, ở đây xin nêu lên những yếu tố khác, có tính chất kinh tế thương mại.

Điều đáng chú ý là sự đối lập rất rõ ràng giữa hai bên bờ Đại Tây Dương. Phong trào chống GMO chủ yếu là ở Âu Châu và chỉ lan rộng sang Bắc Mỹ gần đây. Ngay cả các ngôn từ dùng trong báo chí cũng khác biệt: ở Âu châu, báo chí nói đến "*genetic modification*" (chuyển gen) hoặc "*manipulation génétique*" (làm biến dạng gen) hay tệ hơn nữa "*Frankenstein food*" (cơm quái thai), trong khi báo chí Mỹ chỉ dùng các từ nhẹ nhàng "*biotechnology*" (công nghệ sinh học) hay êm tai "*life science*" (khoa học của cuộc sống). Nhưng vấn đề không phải là cãi nhau về chữ nghĩa mà là những quyền lợi kinh tế khổng lồ ở đằng sau các khái niệm. Chính Bộ nông nghiệp Mỹ đã khẳng định tầm quan trọng của GMO đối với kinh tế Mỹ: những công ty đa quốc gia của Mỹ đứng hàng đầu trong việc nghiên cứu và sản xuất GMO và các nhà nông Mỹ đã và sẽ tiếp tục ô ạt chuyển sang dùng GMO. Mỹ đứng đầu các nước xuất khẩu nông sản với 12,6% của tổng số thế giới, vượt xa Pháp, nước thứ nhì, chỉ có 7,4%. Nếu trên toàn thế giới, diện tích trồng các loại cây chuyển gen đã tăng gấp 20 lần chỉ trong 4 năm, từ 2 triệu héc-ta năm 1996 lên gần 40 triệu héc-ta năm 1999, thì 99% diện tích này tập trung chỉ ở ba nước: Mỹ, Canada và Argentina. Riêng ở Mỹ, GMO chiếm một nửa diện tích đậu soya và một phần ba diện tích bắp. Những con số này đủ nói lên sự khác nhau cơ bản về vai trò kinh tế của GMO bên này và bên kia Đại Tây Dương, và giải thích sự cương quyết của Mỹ trong cuộc tranh cãi này.

Trong kinh tế, không có gì có sức thuyết phục mãnh liệt bằng những con số đo mức độ thu nhập hay lời lỗ: xuất khẩu nông sản của Mỹ sang LH Châu Âu tụt hẳn xuống, từ 11 triệu tấn đậu soya năm 1998 xuống 6 triệu năm 1999, và từ 2 triệu tấn bắp xuống chỉ còn 137 ngàn tấn, tương đương với gần một tỷ đô-la thất thu cho nông nghiệp Mỹ. Và phản ứng của thị trường chứng khoán cũng rất nhanh và rõ ràng: tháng 5.1999, ngân hàng lớn Deutsche

Bank khuyến các nhà đầu tư nên bán hết các cổ phần trong những công ty liên quan tới công nghệ gen. Các công ty chế biến thực phẩm như Nestlé đua nhau tuyên bố không hoặc ngưng sử dụng các GMO. Và công ty Monsanto, bị lên án gắt gao vì muốn áp đặt lên nông dân các nước nghèo hạt giống chỉ gieo được một lần gọi là *Terminator*, đang tìm cách rút ra khỏi một số hoạt động nông công nghiệp trong khi cổ phần chỉ còn giá trị 39 đô-la cuối tháng 2 năm nay so với 63 đô-la năm trước.

Về phía các chính quyền, áp lực của dư luận cũng đã có hiệu quả rõ rệt. Thủ tướng Anh Tony Blair, một những người bênh vực GMO nhiệt tình nhất, cũng phải lùi bước và nhìn nhận có thể có rủi ro cho sức khỏe con người và đặt ưu tiên cho các biện pháp phòng ngừa. Tại Mỹ, Food and Drug Agency (FDA), cơ quan trách nhiệm kiểm soát y tế và kiểm dịch, đầu tháng 5 năm nay quyết định một số biện pháp nhằm bảo đảm tính an toàn của các thực phẩm chế biến từ GMO, trong đó có qui định bắt buộc phải kê khai thành phần GMO trên các nhãn hiệu (*product labeling*), như LH Châu Âu vẫn đòi hỏi và Mỹ cho tới nay nhất định không chịu.

Có thể nói là công luận đã thắng thế trên một vế của vấn đề, còn lại vế thứ nhì, không được nói đến nhiều bằng vì trừu tượng hơn và liên quan đến những khái niệm pháp lý phức tạp, nhưng cũng không kém quan trọng: sở hữu trí thức. Ở điểm này, GMO là nơi gặp gỡ cụ thể của hai lĩnh vực, được qui định cả hai bởi những kỷ luật của WTO thông qua hai hiệp ước Uruguay Round: Hiệp ước về nông nghiệp và Hiệp ước về quyền sở hữu trí thức liên quan đến thương mại (*Agreement on trade-related aspects of intellectual property rights - TRIPS*).

2. Sở Hữu Trí Thức

Ngược lại với nông nghiệp, sở hữu trí thức hay sở hữu trí tuệ là một trong những lĩnh vực hoạt động mới nhất của WTO, từ sau Uruguay Round. Sở hữu trí thức tuy nhiên là một lĩnh vực đã có từ rất lâu và thuộc thẩm quyền của Tổ chức sở hữu trí thức thế giới (*World Intellectual Property Organization - WIPO*), được thành lập năm 1970 để quản lý một số hiệp ước và công ước quốc tế chi phối các vấn đề như tác quyền (*copyright*), bằng sáng chế (*patent*), nhãn hiệu cầu chứng (*trademark, servicemark*), v.v.

Có thể xem là khái niệm bảo vệ sở hữu trí thức ra đời năm 1873, khi một số người từ chối lời mời tham dự Hội chợ quốc tế triển lãm sáng chế tại Vienna (Áo) vì sợ các phát minh của mình bị kẻ khác ăn cắp để khai thác với mục đích thương mại trong nước khác. Năm 1883, 14 nước họp tại Paris ký kết Công ước bảo vệ sở hữu công nghiệp (*Convention for the protection of industrial property*), thường gọi là Công ước Paris, văn kiện quốc tế đầu tiên cho phép người dân một nước bảo vệ những sáng chế của mình trong một hoặc nhiều nước khác. Một văn phòng được thành lập tại Paris để quản lý công ước này, và năm 1886, khái niệm tác quyền xuất hiện với Công ước bảo vệ các tác phẩm văn học và nghệ thuật (*Convention for the Protection of Literary and Artistic Works*), ký tại Berne (Thụy Sĩ). Hai văn phòng quốc tế quản lý hai Công ước Paris và Công ước Berne sát nhập năm 1893 dưới tên là *Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété intellectuelle (BIRPI)*, đặt tại Berne trước khi dời xuống Genève để sát gần hơn với Liên Hiệp Quốc và các tổ chức quốc tế khác. BIRPI, thời ấy chỉ có 7 nhân viên làm việc cho một số ít quốc gia, là tiền thân của tổ chức WIPO ngày nay, qui tụ 171 nước thành viên và một đội ngũ 650 nhân viên.

Quá trình trên cho thấy sự tiến triển vượt bậc của lĩnh vực sở hữu trí thức. Tầm quan trọng của lĩnh vực này cũng có thể đo lường được qua một nét đặc biệt của tổ chức WIPO: tuy thuộc về hệ thống Liên Hiệp Quốc từ năm 1974, nhưng WIPO có ngân quỹ riêng, tự túc được 85% chi phí hoạt động (khoảng 325 triệu francs Thụy sĩ một năm) nhờ thu lệ phí của các thủ tục đăng ký bằng sáng chế, và chỉ cần đến tiền các nước thành viên đóng và tiền bán tài liệu cho 15% còn lại. Hiện tượng này nói lên hai điều: thế giới càng ngày càng đặt nặng vấn đề bảo vệ sở hữu trí thức đầu phải trả giá rất cao, và mỗi năm có rất nhiều sáng chế ra đời với đủ tiềm năng kinh tế để thôi thúc các tác giả bỏ tiền ra bảo vệ nó, xem như đây là một khoản đầu tư không thể thiếu.

Sau hai Công ước Paris và Berne, một loạt các văn kiện khác lần lượt được ban hành với sự phát triển của các công nghệ và sự xuất hiện của những địa hạt kinh tế mới, cả thảy là 21, trong đó có 15 hiệp ước về sở hữu công nghiệp và 6 về tác quyền, mang tên các thành phố nơi được ký kết: Madrid, Strasbourg, Nairobi, Lisbon, Washington, Rome, Brussels, v.v. Tất cả đều nhằm mục đích bảo vệ các sản phẩm của trí tuệ, khuyến khích óc sáng tạo, động cơ của sự phát triển kinh tế và xã hội. Trong số ấy, phải nhắc đến Hiệp định hợp tác về bằng sáng chế (*Patent Cooperation Treaty - PCT*), ban hành năm 1970. Các nhà phát minh chỉ cần đệ một đơn xin đăng ký bằng sáng chế quốc tế là có thể bảo vệ quyền lợi của mình trong nhiều nước, giảm phí tổn và đơn giản hoá thủ tục. Hệ thống PCT phát triển rất nhanh, chỉ trong 7 năm, tổng số các đơn xin đăng ký tăng từ 2 625 năm 1979 lên đến 54 422 cho năm 1997, và vì mỗi đơn có giá trị cho nhiều nước, tương đương với vào khoảng 3,5 triệu đơn ở mức quốc gia.

Với đà tiến hoá ngày càng nhanh của thế giới hiện nay, trong đó sự toàn cầu hoá cũng có nghĩa là cùng lúc với sự xoá bỏ các ranh giới, địa lý cũng như tâm lý, và vai trò then chốt của thông tin, sự phát triển kinh tế và xã hội, nếu không muốn nói sự sống còn, của mọi quốc gia lệ thuộc vào khả năng theo kịp các tiến bộ công nghệ. Thế giới càng tiến đến một nền kinh tế dựa vào kiến thức (*knowledge-based economy*), trí tuệ và sự cần thiết bảo vệ quyền sở hữu trên các sản phẩm của trí tuệ càng là những điều kiện cơ bản cho mọi nước. Trong bối cảnh đó, tổ chức WIPO chỉ có thể đóng vai trò quan trọng hơn và cũng đã nhạy bén mở rộng phạm vi hoạt động đến các lĩnh vực mới như Internet và mậu dịch điện tử (*electronic commerce*).

Như đã thấy, WIPO có một vị trí rất chắc chắn, cả về tài chánh (tự túc tự cường và độc lập với mọi áp lực chính trị vì không một thành viên nào, kể cả nước quan trọng nhất, đóng quá 1% ngân sách của tổ chức), lẫn pháp lý và cơ chế với đầy đủ các văn kiện và bộ phận hành chánh quản lý mọi lĩnh vực liên quan. Do đó có thể tự hỏi tại sao các nước tham gia vòng Uruguay Round (là thành viên vừa của WTO vừa của WIPO) lại ký kết hiệp ước TRIPS và giao cho WTO quản lý một chủ đề mới nhưng thuộc một lĩnh vực trong đó WIPO vừa có thẩm quyền vừa có truyền thống hoạt động lâu đời?

Trả lời câu hỏi đó cũng là trả lời một câu hỏi tương tự: tại sao các nước này đã phải khổ công thương thuyết trường kỳ, ráo riết và căng thẳng như thế, những hiệp ước và qui định giao trách nhiệm cho WTO trong những lĩnh vực đã có các tổ chức khác lo: viễn thông và công nghệ thông tin (Liên hiệp Quốc tế Viễn thông *International Telecommunication Union - ITU*), dịch vụ tài chánh (Ngân hàng chuyên về các thanh toán quốc tế *Bank of International Settlements - BIS*), hàng hải (Tổ chức Hàng hải Quốc tế *International Maritime Organization - IMO*), và hàng không (Hiệp hội Hàng không Quốc tế *International Air Transport Association - IATA*). Lý do chính và mẫu số chung là vì WTO là tổ chức duy nhất cho phép các thành viên, trong khuôn khổ hệ thống giải quyết tranh chấp, dùng các biện pháp trừng phạt kinh tế (*trade sanctions*) để ép nước khác làm theo ý mình.

Riêng trong trường hợp sở hữu tri thức, còn có lý do lịch sử. Trong hàng chục năm, đây là một đề tài chia rẽ sâu sắc các nước công nghiệp tiên tiến và các nước đang phát triển. Theo các nước này, bảo vệ sở hữu tri thức một mặt sẽ làm họ thiệt thòi vì phải mua đắt hơn các thuốc men, sách vở và phương tiện sản xuất và mặt khác, vì tuyệt đại đa số các quyền sở hữu này nằm trong tay các nước tiên tiến, sẽ chỉ làm giàu cho các nước đã giàu và cản trở thêm sự phát triển của các nước nghèo. Các nước tiên tiến đối đáp lại rằng vấn đề không chỉ một chiều và các nước nghèo cũng sẽ có lợi vì sẽ thu hút được nhiều hơn các nguồn đầu tư nếu quyền sở hữu tri thức được tôn trọng và bảo vệ. Và cứ như thế cuộc tranh cãi kéo dài mãi tại WIPO mà không đi đến kết quả. Giữa thập niên 1980, các nước phát triển đòi hỏi phải đưa ra bàn vấn đề này trong vòng Uruguay Round, và cuối cùng các nước đang phát triển đồng ý ký Hiệp ước TRIPS, một trong ba hiệp ước quan trọng nhất của WTO, để đổi lại giành được một số thoả nhượng cho phép họ xuất khẩu dễ dàng hơn các nông sản và vải vóc. Khi bảo vệ quyền sở hữu tri thức đi liền với các thoả nhượng thương mại thì bên nào cũng cảm thấy nhẹ nhõm hơn.

Sở hữu tri thức trong phạm vi WTO

Hiệp ước TRIPS có hiệu lực kể từ ngày 1.1.1995, cùng lúc với GATT chính thức trở thành WTO, và nhanh chóng là một trong những hoạt động chính của WTO và được bên ngoài nhắc đến nhiều nhất. TRIPS là hiệp ước đa phương chi phối cụ thể và toàn diện nhất hiện nay vấn đề sở hữu tri thức trên tất cả các địa hạt : tác quyền và các quyền lân cận, nhãn hiệu, biểu hiệu địa lý (*geographical indications*) kể cả tên gọi xuất xứ (*appellations of origin*) như "champagne", đồ án kỹ nghệ (*industrial designs*), bằng sáng chế kể cả về phát minh thực vật (*new plant varieties*), sơ đồ các mạch in (*layout-designs of printed circuits*) và các thông tin chưa phổ biến kể cả bí mật thương mại (*trade secrets*) và kết quả các thử nghiệm (*test data*). Ngoài những điều lệ cơ bản của WTO (qui chế tối huệ quốc và qui chế công dân thương mại), mỗi địa hạt đều bị chi phối bởi ba qui tắc quan trọng:

i) **Chuẩn** : TRIPS đặt ra những chuẩn tối thiểu các nước phải áp dụng và định nghĩa những yếu tố chính như nội dung cần bảo vệ, các quyền lợi đi kèm và ngoại lệ, và thời gian tối thiểu của sự bảo vệ. Hiệp ước cũng khẳng định là ba văn kiện chính của WIPO - các Công ước Paris, Berne và Rome- bắt buộc phải được áp dụng trong khuôn khổ TRIPS, lấy lại các điều lệ chính của các công ước này và bổ sung những điểm thiếu sót. TRIPS do đó có khi được gọi là hiệp ước "Berne and Paris-plus".

ii) **Cưỡng bức thi hành (Enforcement)**: TRIPS ấn định các nguyên tắc chung cho các thủ tục nội địa và phương pháp bổ cứu (*remedies*) nhằm làm tôn trọng các quyền sở hữu, qui định một cách khá chi tiết các thủ tục tố tụng hành chính, hình sự và dân sự, các biện pháp tạm thời và biện pháp áp dụng tại các biên giới quốc gia.

ii) **Giải quyết tranh chấp**: Những tranh chấp giữa các thành viên liên quan đến những qui định về TRIPS đều phải được xử lý qua hệ thống giải quyết tranh chấp của WTO. Cho tới nay, có khoảng 10% các vụ kiện trước WTO liên quan đến TRIPS. Tổ chức WIPO cũng có Trung tâm trọng tài và hoà giải (*Arbitration and Mediation Center*), thành lập năm 1994 và thuộc về Văn phòng của WIPO tại Genève, nhưng chỉ hoạt động cho khu vực tư nhân nên ảnh hưởng giới hạn hơn và cũng ít được biết đến hơn hệ thống của WTO, dành cho các quốc gia. Điều này cũng giải thích sự "phân công" giữa WIPO và WTO, mỗi tổ chức dựa vào truyền thống và điểm mạnh của mình. WIPO tiếp tục xử lý những vấn đề cụ thể của sở hữu tri thức, làm việc trực tiếp với khu vực tư nhân, và quản lý hai địa hạt mới: mậu dịch điện tử và phân phối tên miền (*domain names*) trên Internet. *WIPO Internet Domain Name Process* là một hình thức hợp tác mới và đáng chú ý giữa một tổ chức quốc

tế và nhiều nhóm của xã hội để lập chuẩn cho một lĩnh vực kinh tế đầy triển vọng. Trong khi đó, WTO tập trung vào những vấn đề liên quan đến thương mại qua các vòng thương thảo, và giải quyết tranh chấp giữa các chính quyền.

Nhưng TRIPS được nhắc đến nhiều nhất (và một cách thiếu khách quan nhất) trên hai đề tài không phải là tranh chấp giữa các nước thành viên mà là đầu mối cho sự phản kháng của dư luận, tức xã hội công dân, đối với WTO: thuốc men và GMO.

Khi sở hữu tri thức mâu thuẫn với những quan điểm về công ích và quyền lợi chung

Thuốc men vốn là một trong những yếu tố bất đồng ý kiến về sở hữu tri thức, như đã nêu trên, và càng có tính thời sự trong vấn đề bệnh Aids hiện nay, làm hiện rõ các mâu thuẫn về quyền lợi và nhân sinh quan giữa mọi bên.

Một bên là các công ty dược phẩm đòi phải được bảo vệ các sản phẩm của mình, kết quả của rất nhiều nghiên cứu tốn rất nhiều tiền của, tuy rằng cũng chỉ tương đương hoặc ít hơn các chi phí quảng cáo trong ngân sách các công ty. Đòi hỏi chính đáng nếu không quên rằng bên cạnh lô-gíc thương mại đầy cũng là việc tôn trọng trí tuệ, nhưng đi ngược lại một đòi hỏi cũng chính đáng không kém của các nước nghèo, không thể trả nổi cái giá rất cao của thuốc men nếu tuân theo các qui định về sở hữu. Không phải ngẫu nhiên mà hai nước đi đầu trong sự kháng cự này là Thái Lan và Nam Phi, hai nước bị ảnh hưởng nặng nề vì Aids. Cho đến tháng 9 năm qua, Nam Phi và Mỹ xung đột vì một đạo luật của Nam Phi ban hành năm 1997 cho phép các công ty bản xứ sản xuất hoặc nhập các thuốc chống Aids mà không thông qua các công ty dược phẩm quốc tế giữ quyền sáng chế. Dưới áp lực của các công ty này, chính quyền Mỹ hăm dọa Nam Phi bằng cách ghi nước này vào danh sách các nước bị cảnh cáo là có thể phải chịu biện pháp trừng phạt (*watch list*). Cuộc tranh cãi thêm thêm màu sắc chính trị nội địa khi các phong trào chống Aids tại Mỹ nhảy vào vòng chiến, tấn công phó tổng thống Al Gore, là chủ tọa Ủy Ban đối ngoại song phương Mỹ-Nam Phi, khi ông này đích thân đặt vấn đề với chính quyền Pretoria. Trước sự cương quyết của chính quyền Nam Phi, được sự hỗ trợ của các phong trào này và nhiều tổ chức khác như *Médecins sans frontières*, chính quyền Mỹ đã nhượng bộ và tuyên bố miễn truy tố hay trừng phạt các công ty Nam Phi.

Như Nam Phi, Thái Lan cũng đụng độ với Mỹ trên vấn đề thuốc chữa Aids. Cho đến đầu năm 1998, chỉ có một thứ thuốc cứu được người mang bệnh Aids khỏi chết vì sưng màng óc là Triflucan, do công ty Mỹ Pfizer chế tạo tại chỗ và bán với giá cửa sổ 12 000 baht một hộp. Hai công ty Thái tìm ra cách chế tạo một thứ thuốc tương đương, fluconazole, giá chỉ khoảng 4 000 baht. Chỉ sáu tháng sau, thuốc này bị cấm: theo yêu cầu của Pfizer, chính phủ Mỹ hăm dọa sẽ trừng phạt bằng cách đánh thuế nặng các mặt hàng xuất khẩu như gỗ, trang sức và các bộ vi xử lý (*microprocessors*) nếu Thái Lan không cấm thuốc fluconazole... Hội nghị của Tổ chức UNCTAD tại Bangkok tháng 2 vừa qua cũng là dịp để một số phong trào chống đối đòi hỏi phải loại trừ thuốc men khỏi lĩnh vực sở hữu tri thức, thậm chí có người đòi hủy bỏ Hiệp ước TRIPS, theo họ là nguyên nhân của tất cả mọi vấn đề.

Nhưng luận điểm này sai vì TRIPS thật ra cho các nước nghèo hai giải pháp vừa hợp lệ vừa thích hợp với hoàn cảnh của họ: trong trường hợp khẩn cấp về y tế hoặc khi người giữ chủ quyền sở hữu cản trở cạnh tranh bằng thối giá hay không chịu bán, các nước có thể cho phép khai thác sản phẩm bất kể người phát minh ra nó có đồng ý hay không (*compulsory licences*), hoặc có thể nhập từ một nước khác sản phẩm tương tự rẻ hơn vì không thông qua người giữ chủ quyền sáng chế (*parallel imports*). Vấn đề là các chính quyền các nước nghèo ít dùng đến hai khả năng này, vì không biết, vì thông đồng với các công ty quốc tế (tham nhũng), hay vì nhượng bộ trước áp lực của nước khác. Và mỉa mai hơn cả là chính

các nhà nước này có khi lại bảo hoàng hơn vua, phản lại quyền lợi của dân mình: tháng 5 năm nay, 15 nước Phi Châu nói tiếng Pháp (Cameroun, Congo, Côte d' Ivoire, v.v.) ký kết với nhau tại Bangui một hiệp ước thương mại củng cố thêm sự độc quyền của các chủ bằng sáng chế, một cách triệt để hơn cả TRIPS, vì bỏ luôn hai điều khoản về môn bài bắt buộc và nhập khẩu song song. Hiệp ước Bangui được thảo với sự cố vấn của tổ chức WIPO và dưới áp lực của kỹ nghệ dược phẩm. Cùng lúc ấy, 5 đại công ty dược phẩm Boehringer Ingelheim, Bristol-Myers Squibb, GlaxoWellcome, Merck and Co. và Hoffmann-La Roche, tuyên bố ngày 11 tháng 5 là đã thoả thuận với Liên Hiệp Quốc thông qua chương trình ONUSIDA đại hạ giá (giảm cho đến 80-90% giá) các thuốc trị bệnh Aids cho các nước nghèo, một hôm sau khi tổng thống Clinton ký sắc lệnh giới hạn lại các điều lệ bảo vệ bằng sáng chế thuốc trị Aids tại các nước châu Phi.

Những điều này cho thấy thực tế không đơn giản như các khẩu hiệu của các đoàn biểu tình, tuy rằng sức ép của dư luận chắc chắn đã đóng vai trò lớn trong việc chuyển hướng của các đại công ty nói trên. Và thực tế cũng rất phức tạp trong vấn đề thứ nhì đối lập dư luận với WTO trong lĩnh vực sở hữu trí thức: các GMO.

Theo những người chống WTO, hiệp ước TRIPS, vì qui định các nước phải cấp bằng sáng chế cho mọi phát minh liên quan đến một sản phẩm hay phương pháp sản xuất, trong mọi địa hạt công nghệ, kể cả lĩnh vực sinh học, đã mở đường cho một xu hướng phản thiên nhiên và phi nhân bản: tư hữu hoá sự sống (*patent on life*). Tuy rằng điều lệ 27.3 của TRIPS cho phép loại trừ các phương pháp trị liệu người và súc vật, các cây cỏ và súc vật (trừ vi sinh vật) và đại đa số các phương pháp dùng công nghệ sinh học để sản xuất thực vật và động vật, nhưng theo họ, vì các chính quyền *có thể không* cấp bằng sáng chế cho một cây cỏ tự nhiên nhưng *có bốn phân phải* bảo vệ quyền sở hữu của bất cứ ai biến chế nó thành một loại cây cỏ mới, đây là một hình thức sở hữu hoá di sản thiên nhiên của loài người trong quyền lợi của một thiểu số được ưu thế vì đã đạt mức phát triển cao và làm chủ các kiến thức cần thiết. Nói cách khác, qua các điều lệ này của TRIPS, WTO củng cố sức mạnh của các nước tiên tiến và lợi nhuận của các công ty đa quốc gia.

Viện nghiên cứu quốc tế về gạo (*International Rice Research Institute- IRRRI*) tháng 2 năm lên tiếng khuyến cáo là việc bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ trên hạt giống có thể khuyến khích nghiên cứu nhưng sẽ làm thay đổi quan hệ giữa các nước sản xuất gạo, xưa nay vẫn trao đổi với nhau trên cơ sở hoàn toàn miễn phí các hạt giống và kinh nghiệm trồng trọt, một truyền thống đáng quý và hết sức cần thiết cho các người trồng gạo, đại đa số là các nông dân nghèo các nước Á Đông (sản xuất 91% tổng số gạo thế giới).

Ngoài ra, Hiệp ước TRIPS cũng bị trách là đi ngược lại Công ước của Liên Hiệp Quốc về tính đa dạng của sinh thái (*Convention on Biological Diversity - CDB*). Công ước CDB được ký tại Rio de Janeiro (Brazil) năm 1992 để ngăn ngừa sự tuyệt chủng của các loại thực vật và động vật trước sự bành trướng của các hoạt động kinh tế con người, dựa trên nguyên tắc là các quốc gia có chủ quyền trên các tài nguyên và có nhiệm vụ điều tiết sự khai thác trong tinh thần phát triển lâu bền (*sustainable development*), tôn trọng môi trường và quyền sở hữu tập thể của dân chúng. Ngược lại, Hiệp ước TRIPS, theo các người chống WTO, cho phép các công ty đa quốc gia tước đoạt quyền tư hữu về phần mình. Cho phép bảo vệ GMO qua bằng sáng chế là hợp thức hoá một hình thức chiếm hữu thiên nhiên và như thế WTO đạt lợi nhuận kinh tế cao hơn các giá trị nhân bản khác. Lập luận này mang dư âm của những tranh luận tả-hữu lúc trước, đối lập hai quan điểm về sở hữu, tập thể hay tư nhân. Và không ngạc nhiên khi thấy các phong trào tiến bộ (theo từ ngữ thịnh hành cho đến năm 1989) tiếp tục biểu tình phản đối khi hội nghị Montreal tháng giêng năm nay họp bàn việc thông qua một Hiệp nghị thư về an toàn sinh thái (*Protocol on biosafety*) phụ đính vào

Công ước CDB. Họ bất bình lên án 6 nước Mỹ, Canada, Chile, Argentina, Úc và Uruguay, được gọi là nhóm Miami, vì các nước này muốn cả hiệp nghị thư lẫn Công ước CDB đều đặt dưới các hiệp ước WTO thay vì có giá trị ngang hàng. Cả sáu nước nhóm Miami là những nước xuất khẩu nông nghiệp lớn, và ba nước Mỹ, Canada và Argentina đi đầu trong việc xử dụng GMO. Và lý do tại sao các nước này muốn khẳng định vị trí độc tôn của WTO lại đưa chúng ta trở lại nét đặc thù và cũng là ưu thế của WTO: hệ thống giải quyết tranh chấp và các biện pháp trừng phạt kinh tế.

3. Hệ thống giải quyết tranh chấp

Tất cả những người quan sát và phân tích, chống đối hay ủng hộ WTO, đều đồng ý trên một điểm: hệ thống giải quyết tranh chấp của WTO là đặc thù chính và điểm mạnh nhất của tổ chức. Đây cũng là mặt được nói đến nhiều nhất và gây nhiều hiểu lầm nhất, là nơi dư luận dồn vào những phê phán, chỉ trích hoặc vị nể, vì nó thể hiện vai trò và thế mạnh của WTO.

Hệ thống giải quyết tranh chấp, thường gọi tắt là DSU vì được minh định trong Bị vong lục về giải quyết các tranh chấp (*Dispute settlement understanding - DSU*), thật ra đã có từ lâu, từ thời GATT. Nhưng cũng như GATT ít được biết và để ý đến trước vòng Uruguay Round, chỉ từ khi WTO ngày càng nổi tiếng và phải giải quyết những vụ kiện căng thẳng, được báo chí nhắc nhở thường xuyên, dư luận mới chú ý đến hoạt động này của WTO.

DSU qui định và hoàn chỉnh hệ thống đã được thành hình dần dần với thời gian trong khuôn khổ của GATT. Chức năng giải quyết tranh chấp thuộc về Cơ quan giải quyết tranh chấp (*Dispute settlement body - DSB*) gồm toàn thể các thành viên, tầm quan trọng ngang hàng với Đại hội đồng. Trong 47 năm hoạt động, từ 1947 đến 1994, GATT đã giải quyết gần 150 vụ kiện. Chỉ trong hơn 5 năm, từ 1995 cho đến tháng 5 năm nay, WTO đã vượt qua con số này với 193 đơn kiện liên quan đến 151 vụ khác nhau. Trong đó có 110 vụ mà bên nguyên cáo là các nước phát triển, 37 vụ do các nước đang phát triển đưa đơn kiện, và 4 vụ trong đó đồng nguyên cáo là các nước đã và đang phát triển. Ngoài số lượng, các vụ kiện cũng phức tạp hơn rất nhiều: trong 10 năm cuối của GATT (1986-1994), số trang tổng cộng các bài báo cáo của các nhóm hội thẩm phân xử là trung bình dưới 90 trang một năm. Chỉ trong 6 tháng đầu năm 1999, đã có hơn 600 trang báo cáo. Các vụ kiện trước GATT thường chỉ xoay quanh một hiệp ước, ngày nay hai phần ba các vụ kiện trước WTO liên quan đến ít nhất là hai hay ba hiệp ước. Và khuynh hướng này vẫn tiếp tục tăng thêm.

Quá trình vận hành của DSU

Mỗi thành viên của WTO nếu xét thấy quyền lợi của mình bị tổn thương vì một hành vi hay biện pháp của một thành viên khác đều có quyền đưa vấn đề ra trước WTO. Thí dụ nước A bực mình nước B, và muốn WTO phân xử. Đầu tiên, A phải "mách" với WTO là có vấn đề như thế nào, và cho biết đã hẹn với B để tìm cách giải quyết. Hội ý với nhau không kết quả, A lại thông báo cho WTO và lúc ấy mới được xin lập một nhóm hội thẩm (*panel*) để xem xét vấn đề, và phải ghi rõ là kiện B trên cơ sở hiệp ước gì, kết tội B vi phạm những điều lệ nào và mình bị thiệt thòi ra sao. Đơn xin của A sẽ được DSB xét tại buổi họp thường lệ sau đó hay một buổi họp bất thường nếu là vấn đề cấp bách. B có thể không đồng ý, và vì WTO không quyết định qua bầu phiếu mà làm việc trên nguyên tắc đồng thuận (*consensus*), B có thể cản trở việc lập nhóm hội thẩm, nhưng chỉ một lần vì ở buổi họp sau, đơn xin của A đương nhiên sẽ được thông qua. Nhóm hội thẩm gồm 3 người, được chọn với sự đồng ý của A và B trên một danh sách những người không có liên hệ với các chính quyền, am hiểu luật quốc tế, luật WTO và các vấn đề của hệ thống thương mại đa phương, thường là các cựu đại sứ hay thương thuyết gia trở lại WTO sau khi về hưu hay hết là viên chức. Danh sách này

đã được lập từ lâu và được Đại hội đồng thông qua. Ngoài hai bên "nguyên cáo" và "bị cáo", các thành viên khác quan tâm đến vụ kiện hay cảm thấy quyền lợi của mình cũng bị gián tiếp liên can có thể tham gia thủ tục với tư cách đệ tam nhân (*third party*), được góp ý kiến nhưng không được đòi nhóm hội thẩm cứu xét trường hợp riêng của mình. Vấn đề càng phức tạp, các quyền lợi kinh tế bị liên can càng to tát thì càng đông người nhảy vào. Trong vụ kiện nổi tiếng về chuối chẳng hạn, ngoài năm đồng nguyên cáo (Mỹ, Guatemala, Honduras, Mexico và Ecuador), và bị cáo LH Châu Âu, còn có 11 đệ tam nhân.

DSU qui định rất chi tiết lịch trình làm việc của nhóm hội thẩm, cho từng giai đoạn của thủ tục: bao nhiêu tuần cho việc nghiên cứu hồ sơ, gặp gỡ và nghe các bên trình bày lý lẽ của mình, bao nhiêu tuần để thảo báo cáo, đưa cho các bên xem trước và sửa sai theo các đề nghị của họ, rồi trình lên DSB. Trong báo cáo, nhóm phải phân tích tất cả các sự kiện, các lập luận rồi trên cơ sở những điều lệ của WTO, phán quyết là B quả có vi phạm luật WTO hay không, vi phạm thế nào, tại sao, và đề nghị DSB yêu cầu B sửa sai như thế nào cho hợp lệ. Các kết luận của nhóm hội thẩm, nếu được DSB thông qua, có hiệu lực pháp lý bắt buộc (*legally binding*) đối với các bên liên can. Trong buổi họp, các thành viên cho ý kiến và bên thua kiện (có thể là A hay là B) thường là chống lại bài báo cáo, nhưng cũng chỉ hoãn binh được một lần vì ở buổi họp sau DSB sẽ thông qua. WTO hữu hiệu hơn GATT ở điểm này: trước kia, các thành viên phải *nhất trí thông qua* bài báo cáo nên bên thua kiện có thể cù cưa rất lâu hay vĩnh viễn cản trở việc này. Với WTO, các thành viên phải *nhất trí không* thông qua thì bài báo cáo mới vô hiệu lực. Thủ tục phân xử do đó đương nhiên đi đến kết quả vì không bên nào làm tê liệt được, và nhất là vì điều lệ 16 của DSU không nhắc đến nguyên tắc đồng thuận mà chỉ qui định rõ ràng là nếu không bên nào kháng án, bài báo cáo sẽ được thông qua 60 ngày sau khi được trình lên DSB, thế thôi. Mặt khác, thời GATT, các nhóm hội thẩm có thể tuyên bố là... chịu, không diễn giải được một điều lệ nào đó của GATT hay không quyết định được là phải áp dụng thế nào điều lệ ấy trong hoàn cảnh của vụ kiện. Các nhóm của WTO không những bắt buộc phải phán quyết mà còn có thể đề nghị giải pháp để bên "tội phạm" sửa lỗi lầm hoặc bên "nạn nhân" tự đền bù thiệt thòi của mình. Hệ thống DSU do đó chặt chẽ, rõ ràng và bảo đảm kết quả hơn thời GATT rất nhiều.

Bên thua kiện (hay thắng kiện nhưng vẫn còn ám ức!) có thể "chống án" lên cơ quan thượng thẩm (*Appellate Body*). Cơ quan này sẽ xem xét lại vấn đề, nhưng chỉ phán quyết trên các điểm pháp lý, để nói rằng nhóm hội thẩm suy diễn đúng hay sai, diễn giải đúng hay sai luật lệ WTO, chứ không xem lại sự kiện. Quyết định của cơ quan này trên nguyên tắc là cuối cùng và chấm dứt thủ tục, nhưng trong vài vụ kiện gai góc gần đây, hai bên vẫn tiếp tục cãi nhau sau khi cơ quan thượng thẩm đã xác nhận hoặc đảo ngược các kết luận của nhóm hội thẩm. Lúc ấy Tổng giám đốc của WTO có nhiệm vụ hoà giải, và nếu vẫn không xong, một trong hai bên hoặc cả hai có thể yêu cầu WTO chỉ định một trọng tài. Trong những vụ căng thẳng như bò hormone hay chuối chẳng hạn, ngay cả việc chỉ định ai là trọng tài cũng gây cãi cộ !

Thành quả và khó khăn trong thực tế áp dụng DSU sau 5 năm

Cùng lúc với các hiệp ước và văn kiện thông qua sau vòng Uruguay Round, các nước thành viên cũng quyết định là Hội nghị cấp bộ trưởng của WTO, cơ quan tối cao của tổ chức, sẽ xem xét lại toàn bộ DSU 4 năm sau khi WTO được thành lập để đúc kết các hoạt động trong lĩnh vực này hầu quyết định duy trì, sửa đổi hay bãi bỏ các quy luật và thủ tục DSU. Kéo dài gần hai năm, quá trình xem xét và đề nghị sửa đổi này cũng đi vào bế tắc như trên các đề tài khác (nông nghiệp chẳng hạn) và, vì không đi đến được thống nhất sau cả năm bàn bạc, cũng là một trong những lý do của sự thất bại tại Seattle.

Các nước thành viên cũng như các nhà quan sát đều đánh giá hệ thống DSU là một cột trụ của hệ thống thương mại đa phương, góp phần củng cố việc thể chế hoá các quan hệ mậu dịch, và nói chung có tính hiệu quả cao, là một thành công của WTO. Tuy nhiên, qua thử thách của thực tế, DSU cũng làm hiện rõ một số khúc mắc phải giải quyết.

Ngoài những điểm về thủ tục cần sửa đổi, các đề nghị cũng nêu lên một điểm then chốt: việc thi hành (*implementation*) các quyết định của DSB, được qui định bởi điều lệ 21 của DSU. Việc phân xử chỉ có ý nghĩa và DSB chỉ hoàn thành được nhiệm vụ của mình nếu quyết định được các bên tuân theo. Trên hơn một trăm vụ đã kết thúc thủ tục, đại đa số các nước liên quan đều chấp hành nghiêm chỉnh, qua đó chứng minh cụ thể sự cần thiết và hiệu quả của DSU. Tuy nhiên, trong vài vụ sôi nổi vì được báo chí khai thác, vượt khỏi lĩnh vực thuần thương mại để trở thành một cuộc ăn thua đủ giữa các cường quốc và đề tài tranh luận của công chúng với tất cả những hỉ nộ ái ố khó tránh khỏi, ngay cả việc thi hành quyết định của DSB cũng sinh ra một chuỗi tranh chấp. Đặc biệt điều lệ 21.3 của DSU qui định là nước thành viên liên can phải tuân hành trong thời hạn một tháng sau khi bài báo cáo của nhóm hội thẩm hay của Cơ quan thượng thẩm được thông qua, và nếu có khó khăn thì sẽ được một thời gian phải chăng (*reasonable period*) để làm chuyện đó. Tuy khái niệm "thời gian phải chăng" được định nghĩa chi tiết rõ ràng cho nhiều trường hợp khác nhau nhưng đây vẫn là một mối bất đồng. Mặt khác, sau khi bên thua kiện đã điều chỉnh chính sách hay áp dụng biện pháp nào đó để tuân hành quyết định của DSB, bên kia có khi vẫn không hài lòng và tố cáo là anh bạn tiếp tục bất hợp lệ vì chỉ tìm cách sửa sai hình thức và nội dung vấn đề vẫn còn y nguyên.

Vì vấn đề thi hành ngày càng là đầu mối của những vụ tranh chấp mới, trong quá trình sửa đổi DSU, một đề nghị đã được thực hiện ngay: khi bên A phản đối là bên B không thực hiện đúng đắn quyết định của DSB, A có thể xin DSB lập một nhóm hội thẩm để xét việc tuân hành (*compliance panel*), theo một thủ tục nhanh gọn. Đây là một cải tổ, bổ sung cho DSU, do đó phải được thông qua tại Hội nghị cấp bộ trưởng với một điều lệ 21 bis mới. Tuy tại Seattle, việc cải cách này cũng "chìm xuống" cùng với các đề tài khác nhưng vì vấn đề cấp bách nên đã có hai nhóm hội thẩm lập ra với tư cách này trong khi chờ đợi có cơ sở pháp lý chính thức riêng.

Thí dụ cụ thể là hai vụ chuối và bò hormon. Trong vụ bò hormon, Mỹ và Canada thắng nhưng tức giận vì LH Châu Âu lần nữa không tuân hành DSB, viện đủ mọi lý do và dựa vào dư luận để tiếp tục cấm nhập thịt bò từ hai nước trên. Trong vụ chuối, sau 3 lần bị đưa ra trước WTO và mỗi lần đều thua, LH Châu Âu bị Mỹ tố cáo là vẫn chưa chấp hành nghiêm chỉnh vì chỉ thay đổi bề ngoài chế độ nhập cảng chuối và vẫn ưu tiên cho các nước thuộc địa cũ, do đó vẫn phân biệt đối xử và vi phạm luật WTO. Với sự cho phép của DSB, Mỹ và Canada tuyên bố áp dụng những biện pháp trừng phạt kinh tế, đánh thuế vào nhiều mặt hàng xuất khẩu của Âu Châu để trả đũa và ép phải nghe lời. Hành động này gây sôi nổi trong báo chí và dư luận Âu Châu, từ đó lên án WTO là bệnh kẻ mạnh (Mỹ, Canada) bắt nạt kẻ yếu (các nước nghèo sản xuất chuối), xâm phạm chủ quyền quốc gia (bắt Âu Châu nhập thịt bò và không cho bảo vệ sức khoẻ dân chúng theo ý mình), v.v.

Biện pháp trừng phạt kinh tế : đặc thù và lợi thế của WTO

Dựa trên cảm tính nhiều hơn là phân tích nhưng phản ứng của dư luận nêu trên cũng nhắm đúng yếu tố cơ bản giải thích vị trí và thế mạnh đặc biệt của WTO: vì cho phép các thành viên dùng đến biện pháp trừng phạt kinh tế khi bên kia không tuân hành quyết định đã được tất cả thông qua, WTO là tổ chức duy nhất thực sự có phương tiện cưỡng bức thi hành (*enforcement*) những điều lệ và quyết định của mình.

Cưỡng bức thi hành là một mấu chốt trong vấn đề quyền hạn của các tổ chức siêu quốc gia và quan hệ giữa quyền hạn này và chủ quyền quốc gia. Vấn đề thứ bậc quyền lực đặt ra mỗi khi hai thực thể (*entities*) hoặc nhiều hơn hợp lại để thành lập một thực thể cao hơn, độc lập với những thành viên của mình. Ở mức độ một quốc gia, đó là các nước liên bang. Trên mức độ đó là các liên hiệp quốc gia như LH Châu Âu, các hiệp hội vùng như ASEAN, MERCOSUR (Thị trường chung bốn nước Nam Mỹ), và các tổ chức quốc tế như Liên Hiệp Quốc, v.v. Một khi nhiều cá nhân hợp nhau lại để thành lập một tập thể hầu thực hiện một mục đích nào đó thì mỗi cá nhân đương nhiên đồng ý nhượng lại một phần quyền lực của mình cho tập thể ấy để trang bị cho nó phương tiện hành động. Mức độ hòa nhập càng cao, sự hy sinh chủ quyền càng lớn và LH Châu Âu là điển hình cho mức độ sát nhập quốc gia cao nhất. Tuy thế, LH Châu Âu cũng vẫn không có quy chế cưỡng bức thi hành qua các biện pháp trừng phạt như trong hệ thống DSU. Và cả Liên Hiệp Quốc lẫn Toà Án Quốc Tế tại La Haye cũng không có bộ máy cưỡng bức thực thi như WTO. Vậy thì tại sao WTO lại có, và như thế có xâm phạm chủ quyền quốc gia hay không?

Câu trả lời gắn liền với bản chất pháp lý của WTO, là một tổ chức có pháp nhân (*legal personality*) quốc tế như các tổ chức quốc tế khác. Tuy nhiên, tất cả các tổ chức ấy đều xây dựng trên nguyên tắc chủ quyền quốc gia (*sovereignty-based*) tức là tập hợp những quốc gia có chủ quyền, chỉ nhượng lại cho tổ chức quyền quyết định tập thể cho mục đích và quyền lợi chung. Việc thi hành hay không tùy thuộc ở mức độ tự giác của mỗi thành viên, và tập thể chỉ có thể trông cậy vào uy thế của tổ chức, sự biết điều của mỗi nước và áp lực tinh thần hay kinh tế của các nước khác. Ngược lại, WTO là một tổ chức xây dựng trên thoả ước (*treaty-based*) có nghĩa là không đặt ra vấn đề chủ quyền quốc gia (thành viên của WTO không là quốc gia mà là lãnh thổ quan thuế, do đó có những thành viên không có quy chế quốc gia như Hồng Kông, Macao, hoặc tập hợp nhiều nước như LH Châu Âu), mà cơ bản là quan hệ bình đẳng giữa một số cá nhân làm việc chung với nhau trên cơ sở một số điều kiện, thoả thuận với nhau. Nền tảng thoả ước của GATT/ WTO cũng thể hiện qua cách gọi: từ 1947 đến 1994, các thành viên của GATT mang tên là kết ước phương (*contracting parties*), và ở lúc cuối của vòng Uruguay Round, khi sửa soạn ký Hiệp ước thành lập WTO thay thế cho GATT, các phái đoàn thương thuyết bàn đi bàn lại mãi, thay đổi ý kiến mấy lần mới quyết định được việc đổi tên gọi là thành viên (*Member*) thay vì kết ước phương.

Đặc tính này giải thích tại sao WTO hay nói mình là một tổ chức đặt dưới sự chỉ đạo trực tiếp của các thành viên (*Member-driven*) và chỉ có nhiệm vụ điều hành công việc chung và bảo đảm tất cả cùng cư xử đàng hoàng, như đã giao hẹn với nhau, ai chơi xấu thì cả nhóm sẽ xúm vào mắng và ép phải tôn trọng luật chơi. Không nên quên GATT nguyên thủy chỉ là một nhóm bạn hàng (như trong ngôn từ của GATT và WTO, rất thường xuyên dùng chữ "*trade partners*"), một câu lạc bộ nhà buôn chơi với nhau trên cơ sở một số qui định. Những nhân viên làm lâu năm ở WTO vẫn giữ phong cách gia đình của những năm dài GATT còn là một tổ chức nhỏ, quanh quẩn trên những công việc của mình, không dính dáng và thắc mắc gì đến những vấn đề "chính trị" xa vời như tại Liên Hiệp Quốc chẳng hạn. Trong tinh thần đó, khi các thành viên muốn WTO có thể mạnh hơn GATT để giải quyết có hiệu quả những tranh chấp, họ thấy rằng rất hợp lý và chả có gì phi dân chủ cả khi đồng ý với nhau là ai ngoan cố không chịu sửa sai lỗi lầm đã được vạch ra thì phải chịu phạt. Mặt khác, quan hệ giữa các thành viên được xây dựng trên thế quân bình giữa quyền lợi và nghĩa vụ của mỗi người và của tất cả, phải dày công thương thuyết mới có. Nếu B làm cho A thiệt thòi thì đụng chạm đến thế quân bình đó, vậy hoặc B phải sửa sai để lập lại cân bằng hoặc A sẽ có quyền rút lại các thoả nhượng đã cho B (*suspension of concessions*) hay áp dụng biện pháp trừng phạt để bù trừ. Trong vụ chuối, khi thấy LH Châu Âu vẫn không tuân hành, Mỹ và Canada đã xin DSB cho phép đánh thuế các mặt hàng Âu Châu, cho tới một trị giá tương đương với số thất thu theo tính toán của họ. Về nguyên tắc, điều

này hợp luật lệ WTO và DSB chỉ có nhiệm vụ kiểm tra xem những con số thất thu đưa ra có hợp lý không (để tránh đến lượt LH Châu Âu hô hoán là bên kia quá lố!) và ấn định số tiền đền bù (*amount of compensation*). Mỹ đòi được tự bồi thường 520 triệu đô-la, DSB giảm xuống còn 191,4 triệu, cho nên cả hai bên đều tuyên bố là mình thắng, Mỹ vì được DSB bật đèn xanh và LH Châu Âu vì DSB cắt hơn một nửa số tiền Mỹ yêu sách.

Ngoài ra, nếu phân biệt chủ quyền pháp lý (*sovereignty de jure*), tức là quyền, trên mặt pháp lý, tự do ấn định các mục tiêu và chính sách, với chủ quyền thực tiễn (*sovereignty de facto*) hay đúng hơn quyền tự chủ (*autonomy*), tức khả năng chủ động để thực hiện các mục tiêu và chính sách ấy, thì có thể nói WTO không xâm phạm chủ quyền quốc gia vì không hề bảo các thành viên phải theo chế độ chính trị này hay kinh tế kia mà chỉ yêu cầu là một khi đã gia nhập thì phải tuân theo các qui định chung, theo nguyên tắc cơ bản và phổ thông *pacta sunt servanda*, tức là phải trọng chữ tín. Và nếu nghĩ rằng trong thực tế, quyền chủ động thường xuyên bị giới hạn vì đủ mọi lý do và yếu tố, từ thực lực của bản thân và tương quan lực lượng cho đến những hoàn cảnh nhất thời như thời cơ và trạng huống, thì việc khả năng thực thi một đường hướng kinh tế hay chính trị bị hạn chế vì bó buộc bởi những qui luật và giao ước tại WTO cũng có thể được chấp nhận như thế. Do đó, tuy WTO có một thế mạnh đặc biệt vì là tổ chức độc nhất có bộ máy cưỡng bức thi hành, nhưng trong thực tế không xâm phạm chủ quyền pháp lý và cũng chỉ giới hạn quyền tự chủ không khác gì những yếu tố chủ quan và khách quan khác. Thậm chí có thể nói là với tương quan lực lượng hiện nay, khi tất cả các thành viên đều phải chịu sự chi phối của WTO như nhau vì bình đẳng trước luật (*mechanical neutrality of law*), thì sự hy sinh một phần quyền tự chủ "đau" cho các cường quốc hơn là đối các nước nhỏ yếu như trong thí dụ sau đây.

Cuối tháng 1. 2000, DSB đã thông qua bài báo cáo của nhóm hội thẩm xét vụ LH Châu Âu kiện các điều lệ 301 đến 310 của Luật thương mại Mỹ ban hành năm 1974, là vũ khí Mỹ thường dùng để hăm dọa, trả đũa hay ép các bạn hàng. Các điều lệ này là cơ sở pháp lý để Mỹ áp dụng một cách *đơn phương* các biện pháp trừng phạt kinh tế. Nhưng theo luật lệ WTO, chỉ có WTO mới có quyền quyết định khi nào được dùng đến các biện pháp trừng phạt, trong khuôn khổ *đa phương*. Do đó nhóm hội thẩm đã kết luận là chỉ không phán quyết các điều lệ này bất hợp lệ (và do đó không bắt Mỹ phải bãi bỏ) nếu Mỹ tôn trọng lời cam kết sẽ chỉ dùng đến đạo luật này trên cơ sở những quyết định của WTO và trong khuôn khổ DSU. (Chính phủ Mỹ đã phải long trọng và nhiều lần khẳng định lại trước nhóm hội thẩm lời cam kết này, dựa trên một văn kiện chính thức của Quốc Hội Mỹ thông qua trong năm 1994 lúc phê chuẩn các Hiệp ước Uruguay Round). Nói cách khác, Mỹ chỉ "cứu" được đạo luật này (để tiếp tục tự do áp dụng đối với các nước còn đứng ngoài WTO!) sau khi hứa không dùng đến nó đối với các thành viên, dưới sự giám sát của WTO. Nếu biết rằng đạo luật này lợi hại thế nào trong chính sách thương mại của Mỹ, kết quả của vụ kiện là giá đất cho Mỹ và thắng lợi không chỉ của LH Châu Âu mà cho những thành viên khác, nhất là các nước bé nhỏ lâu nay phải chịu thua mỗi khi Mỹ lôi đạo luật này ra. Chẳng thế mà trong vụ kiện có tới 16 đệ tam nhân, trong đó bên cạnh Canada, Nhật và Hồng Kông, trên 13 nước đang phát triển còn lại, một số là những bạn hàng quen thuộc của Mỹ như Brazil, Nam Hàn, Israel và Thái Lan. Sự ích lợi của hệ thống DSU và của WTO nói chung đối với các nước thành viên nhỏ hiển nhiên qua thí dụ này.

Hệ thống DSU và công pháp quốc tế

Như thế là quá trình vận hành DSU thật sự đóng góp vào việc định nghĩa thậm chí thay đổi nền tảng pháp lý của các quan hệ mậu dịch quốc tế. Hệ thống này cũng đóng vai trò tích cực trong việc phát triển nội dung và hình thức của công pháp quốc tế nói chung.

Cho tới nay luật kinh tế quốc tế thường được xem như chỉ là một bộ phận của luật quốc tế, đã có rất nhiều văn kiện của các tổ chức như OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*), ITLOS (*International Tribunal for the Law of the Sea*) và UNCITRAL (*United Nations Commission on International Trade Law*) qui định những vấn đề liên quan đến mọi hoạt động kinh tế. Nhưng với sự áp dụng thực tiễn của DSU tại WTO, những khái niệm pháp lý được cụ thể hoá, minh định và trong một số trường hợp, bổ túc hoặc thay đổi. Luật kinh tế quốc tế dần dần trở thành một địa hạt riêng biệt với một số nguyên tắc mới và riêng biệt.

Trước hết DSU khẳng định vị trí của mình, tự đặt mình vào trong khuôn khổ chung của luật quốc tế: điều 3 nói rõ mục đích của DSU là duy trì những quyền lợi và bổn phận của các thành viên như đã được qui định trong các hiệp ước WTO và làm rõ hơn những qui định này đúng theo các quy tắc diễn giải thường lệ của công pháp quốc tế ("*in accordance with customary rules of interpretation of international public law*"). Điều này cho ta thấy lại điểm cơ bản của WTO: một tổ chức dựa trên thoả ước, hoạt động trong khuôn khổ một hệ thống công pháp quốc tế dựa trên khái niệm chủ quyền. Do đó có thể hiểu được tại sao trong thực tế có khi xảy ra những điều mới nhìn tưởng như vô lý hay mâu thuẫn với các quan niệm cổ truyền về pháp lý và công bằng.

Có thể nói là trong quá trình áp dụng thực tiễn, DSU đã mang đến ít nhất là hai thay đổi có thể ảnh hưởng sâu rộng lên triết lý và thực hành của luật quốc tế. Trước tiên, qua các biện pháp trừng phạt kinh tế, một vi phạm trong một lĩnh vực có thể phải trả giá trong một hay nhiều lĩnh vực khác. Trong vụ chuỗi chẳng hạn, để phạt LH Châu Âu, Mỹ đánh thuế đủ thứ mọi hàng, từ áo len đến đèn cây, pho-mát, rượu vang. Nguyên tắc "ai làm người ấy chịu", nôm na nhưng cơ bản của luật và công lý, như thế thành vô nghĩa. Trong lô-gíc thoả ước của WTO, biện pháp trừng phạt như trên hoàn toàn có lý thậm chí chính đáng, nhưng đối với lô-gíc bình thường của dư luận thì có thể rất chướng, vì có vẻ bất công và vô lý. Và vấn đề này sẽ còn đặt nặng hơn, nhất là sau khi Mỹ đã thông qua điều khoản "quay vòng" (*carousel provision*) như nghị sĩ Trent Lott đòi hỏi để gây áp lực hơn nữa lên bạn hàng bằng cách cứ 6 tháng lại thêm bớt vào danh sách các mặt hàng hoặc dịch vụ bị tấn công, nói rộng sự đe dọa ra tất cả mọi lĩnh vực sản xuất và gây bất an cho tất cả mọi người.

Ngoài ra những người chống WTO hay kết án tổ chức là phi dân chủ và thiếu trong suốt vì hệ thống DSU chỉ dành cho các quốc gia và xã hội công dân không được tham dự vào các buổi họp kín. Điều này đúng và nhiều người, trong và ngoài WTO, đồng ý phải sửa đổi nhưng ở đây cũng phải nói rõ hai điểm. Thứ nhất, biên bản các buổi họp của DSB cũng như báo cáo của các nhóm hội thẩm đều được công bố và, như đại đa số các tài liệu của WTO, tương đối nhanh chóng được đưa lên mạng Internet. Tên tuổi và lý lịch các thành viên của các nhóm hội thẩm và của Cơ quan thượng thẩm được công bố cho báo chí. WTO không phải là điện Cẩm Linh như vài người đã vội vàng tuyên bố. Thứ nhì, không phải chỉ có các chính quyền mới có thể tiếp cận với hệ thống DSU vì theo qui định và trong thực tế, các nhóm hội thẩm có thể và đã nhiều lần hội ý với các chuyên gia độc lập để hiểu những vấn đề kỹ thuật hoặc khoa học rất phức tạp trong những vụ kiện về hormon, rùa biển, amian, v.v. Qua đó các nhóm phi chính phủ có thể có tiếng nói trong việc giải quyết tranh chấp giữa các chính quyền, ý kiến của họ được ghi lại chi tiết trong các bài báo cáo, là văn kiện chính thức và có hiệu lực bắt buộc. Vì mỗi cuộc tranh chấp tuy là giữa quốc gia nhưng xoay quanh và bắt nguồn từ quyền lợi kinh tế của những nhóm tư nhân, do đó có thể tưởng tượng một trường hợp hoàn toàn có thể xảy ra: nếu nhóm hội thẩm, được thuyết phục bởi lý lẽ của một phong trào bảo vệ môi trường, bác bỏ lý lẽ của chính quyền đưa ra để bảo vệ quyền lợi của một khu vực kinh tế như kỹ nghệ xe hơi chẳng hạn, thì như thế WTO trước tiên coi một thành phần của xã hội công dân ngang hàng với một nhà nước và sau đó biến nhà nước ấy thành người đại diện và bào chữa cho một quyền lợi tư nhân và cá thể. Điều này đụng chạm

trực tiếp đến tính chính đáng của chính quyền và quan hệ giữa lãnh đạo và quần chúng. Qua đó có thể thấy một qui định thuần kỹ thuật, rất hợp tình hợp lý, của WTO có thể ảnh hưởng sâu rộng không ngờ lên tình hình chính trị một nước và học thuyết của luật quốc tế.

WTO, nhà nước dân tộc và xã hội công dân

Nhận xét trên đưa chúng ta đến vấn đề tổng quát của WTO và các tổ chức quốc tế nói chung, các nhà nước dân tộc và xã hội công dân. Đề tài rộng lớn và ra khỏi phạm vi bài này nhưng không thể không nhắc đến, dấu vấn tất, vì nó là cốt lõi và mẫu số chung của tất cả những vấn đề đã nêu lên. Nó cũng đưa chúng ta trở lại với nhận xét chung về tình hình của WTO và các tổ chức quốc tế tại và sau Seattle.

Sau Seattle, các phong trào phản bác vui mừng tuyên bố sự hình thành của một "xã hội công dân quốc tế". Tuy mang âm hưởng của những cuộc đấu tranh tả-hữu thời trước, câu nói này không nhất thiết chỉ biểu hiện sự bùng cháy trở lại trước khi lại lụi tàn của một xu hướng đã đi vào quá khứ. Nó có thể đánh dấu bước đầu của một xu hướng mới, được nuôi dưỡng bởi những kinh nghiệm và thôi thúc của cả một thời, với những mục tiêu mới hoặc được đặt ra cách khác, phủ nhận câu nói trịch thượng của Francis Fukuyama về sự kết thúc của lịch sử. Chưa thể nói được nó sẽ biến chuyển ra sao nhưng những ảnh hưởng đầu tiên đã rõ ràng với những thay đổi trong các chính sách và ngôn từ. Đối diện là các chính quyền và các tổ chức quốc tế, bắt buộc phải suy nghĩ lại phương hướng của mình hay ít ra cách diễn đạt nó để khỏi bị chống đối. Dưới sức ép, các tổ chức quốc tế cảm thấy phải xác định lại tính chính đáng của vai trò và các chỉ tiêu của mình. Các tổ chức tự coi mình là phi chính trị và thuần kỹ thuật như WTO và WIPO, cũng như các tổ chức không phủ nhận tâm cơ chính trị của mình như Liên Hiệp Quốc và Ngân hàng Thế giới, dù muốn hay không, dù có tránh né các chữ "chính quyền thế giới" hay "chính quyền siêu quốc gia", trong thực tế ít nhiều đều góp phần đóng vai trò đó. Nếu đồng ý là xu hướng toàn cầu hoá không thể đảo ngược, và cũng khó mà phủ nhận điều này, thì các tổ chức đã được lập ra để quản lý và giải quyết những vấn đề đặt ra ở mức độ toàn cầu vẫn có nhiệm vụ làm sao cho thế giới toàn cầu hoá sống yên ổn và càng ít vấn đề càng tốt. Cũng như trước các quyền lực kinh tế và chính trị, ở mức quốc gia và siêu quốc gia, xã hội công dân quốc gia và quốc tế là đối trọng cần thiết, thì trước những bông bột sôi nổi của một phong trào công dân quốc tế đang tìm cách hình thành, đa dạng nhưng cũng vì thế hỗn tạp, tự phát và đầy lý tưởng rộng lượng nhưng cũng do đó dễ nôn nóng cho nên có khi quá khích và giáo điều, tinh thần trách nhiệm và ý thức lãnh đạo toàn cầu (*global governance*) của những tổ chức siêu quốc gia cũng cần thiết không kém.

Như chúng ta đã thấy, để các tổ chức quốc tế thực hiện được các chức năng ở mức siêu quốc gia, mỗi nước thành viên đều phải hy sinh một phần quyền chủ động (*autonomy of action*) của mình và chịu một số ràng buộc. Tuy nhiên đấy cũng là một vấn đề tế nhị, đụng chạm trực tiếp đến tinh thần dân tộc và dễ biến thành cái cớ để những giới bảo lưu trong nhiều nước chối từ sự hội nhập và coi sự mở cửa ra bên ngoài là đồng nghĩa với mất quyền lợi, mất chủ quyền hay mất bản sắc dân tộc. Nhưng trong thực tế, vai trò và quyền lực của các nhà nước dân tộc (*nation-state*) đã thay đổi và bị giới hạn lại, không phải chỉ từ khi đề tài toàn cầu hoá trở thành quen thuộc với công luận mà đã từ lâu, song song với sự phát triển của các tổ chức quốc tế và các hình thức tập hợp đa quốc gia. Theo nhiều nhà phân tích, đây là một xu hướng không thể đảo ngược, toàn cầu hoá pháp lý đi liền với toàn cầu hoá kinh tế, và sự hội nhập trở thành thiết yếu. Nếu đúng là các tổ chức siêu quốc gia sẽ ngày càng đóng vai trò quan trọng hơn, thì uy thế càng lớn sẽ phải đi liền với tinh thần trách nhiệm càng cao. Một khi đã mở rộng thành phần tham gia ra toàn thế giới và mở rộng tầm hoạt động ra hầu hết các lĩnh vực kinh tế, WTO, hay đúng hơn các chính quyền tập hợp thành nó và điều khiển nó, khó có thể tiếp tục viện lý do là một tổ chức thuần "kỹ thuật" chỉ

lo về thương mại, mà không đáp ứng những quan tâm chính đáng của công luận về những vấn đề thiết thực cũng như đạo lý. Cho tới nay, mỗi tổ chức chỉ chịu trách nhiệm về *hiệu quả* công việc làm trước các thành viên. Trong thời gian tới, dư luận sẽ tiếp tục đòi hỏi những tổ chức tác động trực tiếp lên nền kinh tế các nước và đời sống người dân phải nhận lấy trước xã hội công dân những trách nhiệm *tinh thần* gắn liền với những hậu quả vật chất của những hoạt động của họ. So với GATT, bản chất của WTO đã rất khác nhưng tổ chức chưa thay đổi bao nhiêu trong phong cách làm việc và cả cái nhìn về mình. Một trong những điểm tích cực của các phong trào phản kháng là đã giúp WTO nhận thức được phần nào điều ấy. Tuy nhiên xã hội công dân, quốc tế hay quốc gia, cũng chỉ minh chứng được tính chính đáng của mình và có sức thuyết phục nếu đóng vai trò đối trọng cần thiết này với những luận điểm đứng đắn, dựa trên một sự hiểu biết thật sự về đối phương.

Thay cho lời kết luận

Nói tóm lại thực tế không đơn giản như các khẩu hiệu, dấu các khẩu hiệu cộng lại cũng cho thấy mặt này mặt khác của vấn đề. Và thật ra vấn đề cơ bản không có gì mới. Sự toàn cầu hoá đã từng có trong lịch sử, vai trò và ảnh hưởng của các hình thức tổ chức đa và siêu quốc gia đã được phân tích từ lâu, và các đòi hỏi dân chủ, các giá trị nhân bản là những khát vọng muôn thuở của con người và nền tảng của sự phát triển xã hội. Nhưng tất cả đặt ra ở một qui mô mới, bố trí theo một dạng hình mới và kèm theo một vài thông số mới. Như trong một cuộc thi đấu, sân chơi có rộng hơn, có chỗ trơn trượt hơn, đội hình thay đổi luôn, quả banh lúc bên này lúc bên kia, nhưng luật chơi cơ bản vẫn thế và mục đích cuối cùng không thay đổi: làm sao dai sức để chơi mãi, không bị loại cuộc và ghi càng nhiều điểm càng tốt, dấu biết và chấp nhận rằng ai cũng có lúc được lúc thua.

Viễn tượng làng thế giới của McLuhan ngày càng là hiện thực, nhưng nó chỉ là nơi êm ấm cho mọi người nếu cũng là không gian công cộng của Jurgen Habermas, trong đó các tác nhân là những thế lực đối trọng và tôn trọng nhau, chấp nhận sự thay đổi và tự thay đổi, linh động vì sự sống không bao giờ tĩnh. Có lẽ cái nhìn ấy thực tế và bình tĩnh hơn cả, cho phép gỡ rối phần nào các mối liên hệ chằng chịt giữa các vấn đề và sự kiện, và nhìn tương lai với sự lạc quan vừa phải và tất cả sự dè dặt cần thiết.

Borex, 5. 2000

Tài liệu tham khảo

Frederick M. Abbott, *Distributed governance at the WTO-WIPO: An evolving model for open-architecture integrated governance*, in Journal of International Economic Law, March 2000

Walden Bello, *The Iron cage: The WTO, the Bretton Woods Institutions, and the South*, Focus on Trade, số 41, 11.1999, lấy tại <http://www.wtowatch.org>

Robert Ali Brac de la Perrière, Franck Seuret, *Plantes transgéniques, une menace pour les paysans du Sud*, ed. Charles Léopold Mayer, Paris, 1999.

Marco C.E.J. Bronckers, *Better rules for a new millenium: A warning against undemocratic developments in the WTO*, in *Journal of International Economic law* (1999, pp.547-566), Oxford Univeristy Press.

Martine Bullard, *La nécessaire définition d'un bien public mondial : Les firmes pharmaceutiques organisent l'apartheid sanitaire*, in *Le Monde Diplomatique*, janvier 2000.

Pierre de Senarclens, *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*, Armand Colin, Paris, 1998.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *Fact Sheets for Seattle*, lấy trên mạng tại <http://www.fao.org>

Jurgen Habermas, *Après l'Etat-nation, une nouvelle constellation politique*, Fayard, Paris, 1998.

David Held, *Political Theory and the Modern State*, Stanford University Press, 1989.

Francois Houtart, Francois Polet, *L'Autre Davos - Mondialisation des résistances et des luttes*, L'Harmattan, Paris, 1999.

Donald M. McRae, *The WTO in international law: Tradition continued or new frontier?*, in *Journal of International Economic Law*, Oxford University Press, March 2000.

Nguyen Quoc Dinh+, Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit international public*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1999, 6ème éd.

United States Department of Agriculture, [WTO: International Agriculture and Trade, December 1998](http://www.usda.mannlib.cornell.edu/reports). Lấy trên mạng tại: <http://usda.mannlib.cornell.edu/reports>

World Trade Organization, *Annual Report 1999*, vol.I . Vol.II: *International trade statistics*, Genève, 1999.

World Trade Organization, *Overview of the state-of-play of WTO disputes*. Lấy trên mạng tại <http://www.wto.org> , được cập nhật hoá thường xuyên.

World Trade Organization, *The results of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations - The legal texts*, Genève, 1994.

Và tài liệu của các phong trào và tổ chức Greenpeace, Médecins sans frontières (đặc biệt về chiến dịch Access to Essential Medicines Campaign), Third World Network, International Forum on Globalization, Global Trade Watch, Focus on the Global South, v.v., phát tại hội nghị Seattle và lấy trên trang Web của họ.