

TỰ DO THƯƠNG MẠI VÀ MÔI TRƯỜNG: MEXICO, HIỆP ĐỊNH NAFTA VÀ HƠN THẾ

Kevin P. Gallagher

Trong suốt các cuộc thương lượng của Hiệp định NAFTA, những người đề xướng hiệp định cho rằng tự do thương mại có vẻ sẽ tự động dẫn tới những cải thiện về điều kiện môi trường ở những quốc gia như Mexico. Những người phản đối Hiệp định NAFTA lại cho rằng môi trường sẽ tự động bị xuống cấp ở Mexico bởi vì những tiêu chuẩn thấp hơn ở Mexico sẽ thu hút những công ty gây ô nhiễm lớn từ Hoa Kỳ. Thực tế, Mexico sẽ bị coi là nơi chứa đống rác thải cho ngành công nghiệp Hoa Kỳ. Mười năm sau Hiệp định NAFTA điều gì đã xảy ra?

Những người đề xướng đang khái quát hoá từ cái gọi là giả thuyết "khúc tuyến môi trường Kuznets" (EKC). Tên của giả thuyết này bắt nguồn từ phép loại suy từ khúc tuyến Kuznets đầu tiên - lý thuyết cho rằng ban đầu sự bất bình đẳng tăng, sau đó sự bất bình đẳng giảm khi thu nhập trên đầu người tăng trong một thời gian dài. Nghiên cứu vào đầu những năm 1990 cho thấy một mối quan hệ tương tự giữa sự suy thoái môi trường và mức độ thu nhập: sự suy thoái môi trường có thể làm kinh tế tăng trưởng mạnh trong những giai đoạn đầu, nhưng việc tăng thu nhập trên đầu người qua một "bước ngoặt" có vẻ lại làm giảm dần sự phá hoại môi trường.

Các nhà kinh tế đặt ra giả thuyết là môi trường được cải thiện khi vượt quá điểm "bước ngoặt" vì ba lí do. Đầu tiên là lí do vì cái gọi là hiệu ứng tỷ lệ: tăng trưởng tương ứng với tăng ô nhiễm. Tuy

nhiên, hiệu ứng tỷ lệ có thể được bù lại bằng cái gọi là hiệu ứng kĩ thuật và kết cấu. Hiệu ứng kết cấu có thể xảy ra khi nền kinh tế thay đổi dịch chuyển theo hướng dịch vụ và những hoạt động kinh tế ít gây ô nhiễm hơn. Cuối cùng, hiệu ứng kĩ thuật xảy ra khi thu nhập tăng dẫn tới một mức độ nhận thức môi trường cao hơn, và điều này được chuyển vào những chính sách môi trường nghiêm ngặt hơn khi tầng lớp trung lưu yêu cầu có môi trường trong sạch hơn.

Những nghiên cứu ban đầu về EKC cho rằng điểm "bước ngoặt" mà tại đó nền kinh tế sẽ bắt đầu hoạt động ít gây ô nhiễm là điểm thu nhập trên đầu người xấp xỉ khoảng 5000 đôla. Điều này dẫn tới những phương án chính sách hiện nay đang được nghe thấy ở rất nhiều bàn thương lượng: môi trường có thể để sau vì sự tăng trưởng kinh tế cuối cùng (hoặc tự nhiên) sẽ dẫn tới tình trạng môi trường được cải thiện hơn. Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu gần đây hoài nghi về những khám phá cụ thể và tổng quát rõ ràng từ những nghiên cứu ban đầu này về EKC.

Mexico đạt tới thu nhập 5000 đôla trên đầu người vào năm 1985 (tính theo ngang giá sức mua PPP), chính xác là vào năm nước này bắt đầu mở cửa nền kinh tế. Tuy nhiên, dữ liệu lại cho thấy mức độ tăng thu nhập lại liên tục rất nhỏ trong khi mức độ huỷ hoại môi trường rất lớn. Những thống kê từ Học viện quốc gia về thống kê, địa lí và hệ

thống thông tin của Mehico (INEGI) cho thấy mức độ tàn phá môi trường vượt quá bất kì lợi ích tăng trưởng kinh tế nào do thương mại mang lại.

Trước tiên, kể từ năm 1985, thu nhập thực tế chỉ tăng 2,5% một năm và tăng ít hơn 1% trên đầu người. Thứ hai, theo INEGI, những vấn đề môi trường chủ yếu tồi tệ hơn kể từ khi tự do hoá thương mại bắt đầu tại Mehico. Mặc dù thực tế là Mehico đã tiến tới mức thu nhập vượt quá tập hợp điểm bước ngoặt như EKC dự đoán, hiện tượng xói mòn đất đai trên phạm vi toàn quốc, nước cứng tại các thị xã, ô nhiễm nước và không khí tại thành phố đều trở nên tệ hại hơn từ năm 1985 tới năm 1999. Xói mòn đất nông thôn tăng với tốc độ 89%, nước cứng tại các thị xã tăng 10%, ô nhiễm nước tăng 29% và ô nhiễm không khí tại các thành phố tăng 97%.

Cái giá phải trả là rất đắt cho triển vọng phát triển của Mehico. Những nghiên cứu của INEGI dự tính chi phí tài chính do sự xuống cấp môi trường là 10% GDP từ năm 1988 tới năm 1999, trung bình phá huỷ 36 tỉ đôla một năm (47 tỉ đôla năm 1999). Sự tàn phá lấn át giá trị tăng trưởng kinh tế chỉ 2,5% một năm hoặc 14 tỉ đôla một năm.

Giả thuyết nơi đổ rác thải

Liệu có phải môi trường Mehico đang xuống cấp bởi Mehico được coi là nơi đổ rác thải của ngành công nghiệp có độ ô nhiễm cao tại Hoa Kỳ? Một số những nghiên cứu phân tích mức độ hoạt động kinh tế trong những ngành công nghiệp có độ ô nhiễm cao sẽ giảm ở Hoa Kỳ và tăng ở Mehico. Tuy nhiên, những gì được tìm thấy chỉ ra rằng số lượng những ngành công nghiệp bản giảm ở Mehico nhiều hơn là giảm tại Hoa Kỳ.

Lý do tại sao có ít bằng chứng cho rằng các nước đang phát triển là nơi đổ rác thải là vì chi phí kinh tế của những quy định về môi trường và tuân thủ chúng tương đối nhỏ so với những nhân

tố sản xuất khác - đặc biệt là những nhân tố quyết định lợi thế so sánh. Số lượng công nhân không có kĩ năng dư thừa của Mehico đã tìm thấy việc làm trước hết tại những nhà máy chế tạo lắp ráp. Nói chung, những quy trình sản xuất như vậy ít ô nhiễm hơn những hoạt động chế tạo cần nhiều vốn hơn như sản xuất xi măng, bột giấy và giấy, và sản xuất những kim loại cơ bản. Hoạt động kinh tế ở lĩnh vực nhiều vốn tư bản thực sự giảm ở Mehico từ khi Hiệp định NAFTA ra đời. Thậm chí, ít nhất, chi phí kiểm soát ô nhiễm cũng quá nhỏ đến nỗi không phải là nhân tố đáng kể được tính tới trong các quyết định về nơi sản xuất của các xí nghiệp nói chung. Thêm nữa, nhiều xí nghiệp thường quá lớn và công kênh để có thể di dời sang một địa điểm khác và họ cần ở gần với thị trường tiêu thụ sản phẩm của họ. Việc hạ giá do dư thừa có chi phí nhỏ so với chi phí giao dịch của việc di dời và chuyển hẳn tới một quốc gia khác.

Mặc dù phần lớn các xí nghiệp tới Mehico không chuyển tới đó do những tiêu chuẩn môi trường thấp, điều này không hàm ý là khi các xí nghiệp chuyển tới Mehico họ là những tập đoàn kiểu mẫu về môi trường. Thực tế, Ngân hàng thế giới thực hiện một điều tra về hơn 200 xí nghiệp tại Mehico và thấy rằng, trái với những giả định thông dụng, các xí nghiệp nước ngoài không có khả năng hơn các xí nghiệp nội địa trong việc tuân thủ luật môi trường của Mehico.

Cần những thể chế môi trường mạnh hơn

Nếu môi trường Mehico đang xuống cấp nhưng không phải vì Mehico là nơi đổ rác thải, điều gì làm môi trường xuống cấp hơn? Sự xuống cấp hao tổn xảy ra do những cơ chế phù hợp không được đặt đúng chỗ nhằm giúp Mehico điều chỉnh sự tăng trưởng kinh tế đi đôi với sự bền vững môi trường. Để hướng tới Hiệp định NAFTA, Mehico đã tăng

gấp đôi chi tiêu cho việc bảo vệ môi trường và bắt đầu chương trình thanh tra môi trường trong các ngành công nghiệp gây ô nhiễm. Tuy nhiên, ngay sau khi Hiệp định NAFTA được kí và những tổn thất tài khoá và tài chính bắt đầu nảy sinh, sự chú ý tới môi trường đột ngột biến mất. Theo INEGI, kể từ năm 1994, chi tiêu thực tế cho việc bảo vệ môi trường giảm xuống khoảng 200 triệu đôla hay 45%. Thậm chí ở những mức cao nhất, những khoản phân bổ cho việc bảo vệ môi trường thấp so với các đối tác khác của Mehico trong OECD; tính theo phần trăm GDP, những khoản chi này chỉ bằng 1/5 so với các nước trong OECD. Đáng chú ý là, số lần kiểm tra môi trường trong các ngành công nghiệp cũng giảm khoảng 45% trong cùng kì.

Những thể chế môi trường do Hiệp định NAFTA tạo ra đã đặt ra một số tiền lệ quan trọng, nhưng không phù hợp với việc giải quyết những vấn đề này. Nói chung, Mehico nhận được chỉ 1/3 trong số 9 triệu đôla ngân sách hàng năm của Ủy ban về hợp tác môi trường Bắc Mỹ (NACEC). NACEC có hiệu quả trong việc thực hiện những nhiệm vụ hạn chế của mình, cho phép các nhóm công dân giám sát sự tiến bộ môi trường và tập hợp thông tin xuyên quốc gia cho việc chia sẻ và những nỗ lực nghiên cứu tại khu vực Bắc Mỹ. Nhưng 3 triệu đôla của NACEC vẫn là quá nhỏ so với khoản thâm hụt ngân sách của Mehico khi phải đốt khoảng 36 triệu đôla cho vấn đề xuống cấp môi trường.

Những bài học môi trường từ Hiệp định NAFTA

Không có bằng chứng cho thấy ô nhiễm môi trường hiện nay bắt đầu giảm và Mehico đã vượt qua lý thuyết về bước ngoặt tại mức 5000 đôla trên đầu người. Cũng không có sự cải thiện trong các chỉ số môi trường khác. Nghiên cứu này cũng cho thấy những lo

ngại về việc Hiệp định NAFTA sẽ tạo ra nơi đổ rác thải cho ngành công nghiệp bản tại Mehico không được chứng tỏ nói chung, mặc dù những xí nghiệp chuyển tới Mehico không phải luôn tuân thủ những thông lệ tốt nhất về môi trường.

Cùng với nó, những khám phá này cho thấy hai kết luận quan trọng khi các quốc gia tiếp tục thương lượng về những vấn đề mà theo đó họ sẽ phải hội nhập vào nền kinh tế toàn cầu. Trước hết, nếu tăng trưởng đứng riêng sẽ không mang lại cùng với nó xu hướng cải thiện môi trường về dài hạn hoặc nếu điểm bước ngoặt quá xa tới mức khiến chi phí môi trường cho sự chờ đợi là không thể chấp nhận được, khi đó các chính phủ cần đặt ra các cơ chế chính sách có thể giám sát những tác động môi trường và ngăn ngừa những mức độ thiệt hại môi trường không thể chấp nhận được. Không có luật, các quy định môi trường và sự tự nguyện và khả năng cưỡng chế chúng, tăng trưởng do thương mại sẽ dẫn tới việc tăng thiệt hại môi trường.

Thứ hai, do bằng chứng của Mehico cho thấy những quy định môi trường và việc cưỡng chế nói chung không ảnh hưởng tới các quyết định chọn địa điểm của hầu hết các xí nghiệp, các chính phủ nên ít lo ngại về việc củng cố những biện pháp bảo vệ như vậy. Các chính phủ sẽ không làm nguy hại tới con đường tiếp cận vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài bằng việc ban hành luật pháp môi trường nghiêm ngặt hơn và cưỡng chế thực hiện chúng.

Tóm lại, các chính phủ cần hành động để bảo vệ môi trường của mình. Tính về những tổn thất môi trường, những chi phí cho việc bảo vệ, là tương đối thấp. Trong khi, chi phí cho việc không hành động có vẻ sẽ rất lớn ■

Người dịch: Nguyễn Lan Hương
Viện Nghiên cứu Châu Mỹ

Nguồn: <http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/NAFTAEnviroKGAmerProgSep04.pdf>