

SỰ TAN RÃ CỦA TRẬT TỰ PHÁP LÝ THƯƠNG MẠI: KHỦNG HOẢNG CỦA WTO TRƯỚC LÀN SÓNG BẤT TUÂN VÀ VÔ HIỆU HÓA CƠ CHẾ*

KRISTEN HOPEWELL**

Một trong những câu hỏi kinh điển của lĩnh vực quan hệ quốc tế hiện nay là: Liệu trật tự quốc tế tự do có thể duy trì sự tồn tại nếu không có sự hậu thuẫn của một cường quốc bá quyền hay không? Ngày nay, hệ thống thương mại đa phương - vốn là trụ cột then chốt của trật tự kinh tế quốc tế tự do - sẽ trả lời cho câu hỏi này.

Trong hơn 70 năm qua, Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) và tiền thân của nó là Hiệp định chung về Thuế quan và Thương mại (GATT) đã đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo sự ổn định và trật tự của nền kinh tế chính trị toàn cầu. Thế nhưng, hệ thống ấy hiện đang lâm vào khủng hoảng về tính pháp lý.

Mỹ - quốc gia bá quyền đóng vai trò dẫn dắt việc kiến tạo một trật tự thương mại mở và dựa trên luật lệ - giờ đây đã từ bỏ cam kết truyền thống đối với tự do thương mại, hợp tác đa phương và tôn trọng pháp quyền. Thay vào đó, Mỹ theo đuổi chủ nghĩa bảo hộ, công khai sử dụng sức mạnh cưỡng ép trong thương mại và vi phạm các quy tắc, nguyên tắc của WTO. Hơn thế nữa, Mỹ còn vô hiệu hóa Cơ quan Phúc thẩm của WTO - cơ quan giữ vai trò thiết yếu trong việc thực thi các quy tắc thương mại toàn cầu và giải quyết một cách hòa bình tranh chấp giữa các quốc gia.

Cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO được xem là “viên ngọc quý” của hệ thống thương mại đa phương. Việc thiết lập cơ chế này vào năm 1995 đánh dấu bước tiến quan trọng trong quá trình “pháp lý hóa” thương mại quốc tế, khi các quốc gia trao quyền cho một “tòa án quốc tế” phân xử tranh chấp và thực thi các quy tắc. Theo đó, các tranh chấp thương mại được phân xử bởi Hội đồng Trọng tài của WTO, và phán quyết có thể được kháng cáo lên Cơ quan Phúc thẩm, với giá trị pháp lý ràng

* *International Affairs*, vol.101, no.3, May 2025, pp.1103-1117

** *Giáo sư, Chủ tịch Viện Nghiên cứu Canada về chính sách toàn cầu, Trường Chính sách công và các vấn đề toàn cầu, Đại học British Columbia (UBC); Giám đốc Viện Liu về các vấn đề toàn cầu; cựu Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu Trung Quốc*

buộc. Cơ chế giải quyết tranh chấp toàn cầu này được đánh giá là mạnh mẽ, thành công và được sử dụng thường xuyên nhất trong lịch sử luật pháp quốc tế. Kể từ năm 1995, đã có hơn 600 vụ tranh chấp được đưa ra WTO. Cơ chế này góp phần siết chặt việc thực thi các quy tắc thương mại toàn cầu, đảm bảo hệ thống vận hành dựa trên pháp quyền thay vì dựa vào việc sử dụng sức mạnh.

Tuy nhiên, dưới thời Tổng thống D.Trump và J.Biden, Mỹ đã làm tê liệt Cơ quan Phúc thẩm bằng cách phong tỏa mọi quyết định bổ nhiệm thẩm phán, khiến cơ quan này không thể hoạt động kể từ năm 2019. Theo các quy tắc tổ tụng của WTO, khi một kháng cáo được nộp nhưng không thể được xét xử thì phán quyết của Hội đồng Trọng tài sẽ không được thông qua và không có giá trị pháp lý. Điều này đồng nghĩa với việc một quốc gia thua kiện có thể phủ quyết (veto) phán quyết chỉ bằng cách nộp đơn “kháng cáo treo” (appealing into the void). Nói cách khác, hiện nay, bất kỳ quốc gia nào cũng có thể vô hiệu hóa phán quyết của WTO chống lại mình.

Đã hơn 5 năm trôi qua kể từ khi Cơ quan Phúc thẩm sụp đổ (năm 2019), nhưng đến nay vẫn chưa có một đánh giá toàn diện nào về tác động của sự kiện này. Mặc dù đã có một số nỗ lực nhằm “cứu vãn” hệ thống giải quyết tranh chấp - tiêu biểu là việc thiết lập cơ chế Trọng tài phúc thẩm tạm thời đa phương (MPIA) - song cơ chế này cũng dần bị suy yếu do nhiều nước lớn từ chối tham gia.

Ngày càng có nhiều quốc gia - không chỉ Mỹ lợi dụng tình trạng này để ngăn chặn các phán quyết bất lợi bằng cách “kháng cáo treo”.

Hệ quả là, đa số tranh chấp hiện nay rơi vào tình trạng này. Đồng thời, số vụ việc được đưa ra WTO đã giảm mạnh, chỉ còn khoảng 1/3 so với trước khi Cơ quan Phúc thẩm sụp đổ. Thực tế này cho thấy, nhiều quốc gia không còn xem cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO là công cụ hiệu quả để bảo vệ quyền lợi thương mại của mình.

Sự công kích của Mỹ nhằm vào Cơ quan Phúc thẩm

Trong nhiệm kỳ đầu tiên của Chính quyền Tổng thống D.Trump, Mỹ đã khởi động một cuộc công kích có hệ thống nhằm vào cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO. Từ năm 2017, Mỹ bắt đầu phong tỏa các đợt bổ nhiệm thẩm phán mới cho Cơ quan Phúc thẩm khi nhiệm kỳ của các thành viên kết thúc. Hệ quả là, đến tháng 12-2019, cơ quan này ngừng hoạt động vì không còn đủ thẩm phán để phân xử.

Theo nguyên tắc, khi một phán quyết của Hội đồng Trọng tài bị kháng cáo, hiệu lực của phán quyết đó sẽ tạm ngừng cho đến khi Cơ quan Phúc thẩm đưa ra phán quyết cuối cùng. Do vậy, trong bối cảnh Cơ quan Phúc thẩm ngừng hoạt động, bên thua kiện trong một vụ tranh chấp tại WTO có thể dễ dàng vô hiệu hóa phán quyết của Ban Hội thẩm chỉ bằng cách nộp đơn kháng cáo.

Hành động này của Mỹ đã bị phản lớn các thành viên WTO lên án gay gắt. Khoảng 130 quốc gia thành viên thường trực của WTO đã kêu gọi Mỹ chấm dứt hành động này, song Mỹ vẫn kiên quyết từ chối. Nhiều quốc gia đã đưa ra các đề xuất cải cách nhằm phá vỡ thế bế tắc, nhưng tất cả đều bị Mỹ bác bỏ. Washington không sẵn lòng đưa ra bất kỳ đề xuất cải cách

cụ thể nào, và thậm chí năm 2020 còn công bố một báo cáo dài 174 trang liệt kê chi tiết các khiếu nại của họ đối với Cơ quan Phúc thẩm, nhưng không đưa ra giải pháp khả thi nào. Trên thực tế, cựu Đại diện Thương mại Mỹ R.Lighthizer từng tuyên bố rằng, theo quan điểm của Mỹ, nếu Cơ quan Phúc thẩm “không bao giờ hoạt động trở lại, thì điều đó cũng hoàn toàn chấp nhận được”.

Kể từ đó, cả dưới thời Tổng thống D.Trump hay Tổng thống J.Biden, Mỹ đã công khai vi phạm các quy tắc của WTO, điển hình là việc Mỹ đơn phương áp thuế đối với Trung Quốc cùng nhiều đối tác thương mại lớn khác, đồng thời tung ra các gói trợ cấp khổng lồ và mang tính phân biệt dành cho ngành xe điện, năng lượng sạch và bán dẫn thông qua Đạo luật Giảm lạm phát (Inflation Reduction Act - IRA) và Đạo luật CHIPS và Khoa học (CHIPS and Science Act). Giới phân tích cho rằng, việc Mỹ làm tê liệt Cơ quan Phúc thẩm là nhằm tự do theo đuổi các chính sách trái với các quy tắc của WTO mà không lo bị ràng buộc về mặt pháp lý.

Khi bị kiện, Mỹ chỉ việc nộp đơn “kháng cáo treo” để chặn các phán quyết chống lại mình. Thực tế, kể từ khi Cơ quan Phúc thẩm ngừng hoạt động, Mỹ đã “kháng cáo treo” 9/11 vụ mà WTO kết luận Mỹ vi phạm quy tắc. Các vụ này liên quan đến nhiều lĩnh vực và đối tác khác nhau.

Năm 2018, Chính quyền D.Trump áp thuế 25% đối với thép và 10% đối với nhôm, viện dẫn lý do “an ninh quốc gia” theo Đạo luật Mở rộng thương mại năm 1962. Biện pháp này được áp dụng với hầu hết các đối tác thương mại lớn và rõ ràng vi phạm mức thuế trần mà

Mỹ đã cam kết tại WTO. Nhiều nước - bao gồm Liên minh châu Âu (EU), Trung Quốc, Ấn Độ, Canada, Mexico, Na Uy, Thụy Sĩ, Thổ Nhĩ Kỳ, Nga đã khởi kiện Mỹ. Năm 2022, khi Hội đồng Trọng tài ra phán quyết khẳng định các mức thuế này trái với quy định của WTO, thì Chính quyền J.Biden đã lập tức nộp đơn “kháng cáo treo” khiến phán quyết bị vô hiệu hóa và các mức thuế quan bất hợp pháp vẫn được giữ nguyên.

Năm 2018, dựa trên Đạo luật Thương mại năm 1974 (Điều 301), Mỹ đã áp thuế đối với khoảng 370 tỷ USD hàng nhập khẩu từ Trung Quốc. Đến năm 2020, WTO ra phán quyết chống lại Mỹ, nhưng Chính quyền D.Trump lại nộp đơn “kháng cáo treo” và tiếp tục duy trì mức thuế.

Điều đáng chú ý là, trong 2 vụ mà Mỹ không kháng cáo treo thì một vụ đã hết hiệu lực (liên quan đến thuế tự vệ đối với máy giặt nhập khẩu từ Hàn Quốc); vụ còn lại Mỹ thắng một phần (liên quan đến thuế chống bán phá giá với ô liu Tây Ban Nha).

Tóm lại, bất chấp tuyên bố cam kết với chủ nghĩa đa phương, Mỹ dưới thời Chính quyền Tổng thống J.Biden vẫn tiếp tục làm tê liệt Cơ quan Phúc thẩm và lạm dụng cơ chế “kháng cáo treo”. Dự kiến, dưới thời Chính quyền Tổng thống D.Trump nhiệm kỳ thứ hai, các chính sách này sẽ vẫn tiếp diễn và thậm chí còn quyết liệt hơn.

Nỗ lực cứu vãn hệ thống WTO

Năm 2020, để ứng phó với khủng hoảng của Cơ quan Phúc thẩm, một nhóm các quốc gia do EU dẫn đầu đã khởi xướng cơ chế MPIA. Mục tiêu của MPIA là duy trì một cơ

chế giải quyết tranh chấp hoạt động hiệu quả và đảm bảo các quy tắc của WTO vẫn có thể được thực thi.

MPIA được mở cho tất cả thành viên WTO, nhưng chỉ áp dụng đối với các quốc gia tham gia. Đây là một biện pháp “tạm thời”, mô phỏng gần như toàn bộ quy trình và thực tiễn của Cơ quan Phúc thẩm của WTO cho đến khi cơ quan này được khôi phục. Khi tham gia MPIA, các nước cam kết không thực hiện “kháng cáo treo” mà thay vào đó là tuân thủ quy trình giải quyết kháng cáo của MPIA, với các phán quyết có giá trị pháp lý ràng buộc. MPIA bắt đầu hoạt động vào năm 2022 và ra phán quyết đầu tiên ngay cuối năm đó.

Với những người ủng hộ, MPIA được coi là một nỗ lực quan trọng nhằm “cứu WTO” trong bối cảnh Mỹ phá hoại hoạt động của Cơ quan Phúc thẩm. Ban đầu, MPIA được xem là một phiên bản “Cơ quan Phúc thẩm ngoại trừ Mỹ”. Tuy nhiên, đến nay mới chỉ có 53 quốc gia tham gia (bao gồm 27 nước EU), chiếm khoảng 32% tổng số thành viên WTO. Phần lớn các nước còn lại (trong tổng số 166 thành viên) vẫn đứng ngoài cơ chế này.

Cần lưu ý rằng, không phải tất cả các thành viên WTO đều sử dụng cơ chế giải quyết tranh chấp một cách tích cực. Nhiều nền kinh tế nhỏ - đặc biệt là các nước đang phát triển và kém phát triển - thường hạn chế tham gia do thiếu nguồn lực và năng lực pháp lý. Trong số 166 thành viên WTO, chỉ có 110 nước (chiếm 66%) từng tham gia một vụ tranh chấp (với vai trò nguyên đơn, bị đơn hoặc bên thứ ba). Trong đó, 37 nước chỉ tham gia với tư cách bên thứ ba, nghĩa là chỉ còn 73 nước (chiếm 44%)

thực sự từng đứng đơn kiện hoặc bị kiện. Vì vậy, việc có tới 53 quốc gia tham gia MPIA có thể được xem là một thành tựu đáng kể.

MPIA tiếp tục mở rộng thành viên theo thời gian, gần đây có thêm Nhật Bản (tháng 3-2023) và Philippines (tháng 5-2024) gia nhập. Quan trọng hơn, trong số 30 quốc gia sử dụng cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO nhiều nhất, đã có 18 nước (khoảng 60%) tham gia MPIA. Điều này cho thấy, MPIA đã thu hút được nhiều “người chơi chủ lực” trong hệ thống giải quyết tranh chấp thương mại toàn cầu.

Tuy nhiên, nhiều thành viên vẫn từ chối tham gia như: Argentina, Ấn Độ, Indonesia, Nga, Hàn Quốc, Đài Loan, Thái Lan, Thổ Nhĩ Kỳ, và tất nhiên bao gồm cả Mỹ. Đây đều là những nền kinh tế lớn, có hoạt động thương mại mạnh, và thường xuyên là nguyên đơn hoặc bị đơn trong các vụ kiện tại WTO. Sự vắng mặt của họ khiến phạm vi áp dụng của MPIA bị hạn chế đáng kể.

Tóm lại, dù MPIA là một nỗ lực quan trọng nhằm duy trì tính pháp lý và trật tự luật lệ trong thương mại quốc tế, song việc thiếu vắng sự tham gia của các “tay chơi lớn” đã làm giảm đáng kể hiệu quả và tầm ảnh hưởng của cơ chế này.

Kháng cáo treo

MPIA thể hiện một nỗ lực quan trọng nhằm duy trì cơ chế giải quyết tranh chấp dựa trên luật lệ và bảo vệ nguyên tắc pháp quyền trong thương mại quốc tế. Tuy nhiên, thay vì tham gia MPIA, ngày càng nhiều quốc gia lại tận dụng sự tê liệt của Cơ quan Phúc thẩm để thực hiện “kháng cáo treo”, qua đó vô hiệu hóa hiệu lực của các phán quyết bất lợi.

Sự trỗi dậy của chủ nghĩa dân tộc kinh tế và chủ nghĩa bảo hộ không chỉ diễn ra ở Mỹ. Khi không còn cơ chế cưỡng chế hiệu quả, nhiều nước sẵn sàng phớt lờ các quy tắc của WTO và tiếp tục duy trì các chính sách rõ ràng vi phạm luật thương mại quốc tế.

Chẳng hạn, cuối năm 2022, Indonesia đã thực hiện “kháng cáo treo” trong một vụ kiện liên quan đến chính sách khai thác tài nguyên nickel. Indonesia hiện chiếm hơn một nửa nguồn cung nickel toàn cầu - một kim loại then chốt trong sản xuất thép không gỉ và pin xe điện. Nhằm tận dụng lợi thế này, Chính phủ Indonesia đã ban hành lệnh cấm xuất khẩu quặng nickel thô, buộc các nhà đầu tư phải xây dựng cơ sở chế biến trong nước nhằm gia tăng giá trị sản phẩm. EU đã kiện Indonesia tại WTO, cho rằng lệnh cấm này vi phạm nguyên tắc thương mại, gây thiệt hại cho ngành thép của châu Âu. Ban Hội thẩm của WTO phán quyết EU thắng kiện, song Indonesia đã nộp đơn “kháng cáo treo” để vô hiệu hóa phán quyết và tiếp tục duy trì lệnh cấm. Trên thực tế, chiến lược này giúp Indonesia tăng gấp 10 lần giá trị xuất khẩu niken, vươn lên thành nhà sản xuất thép không gỉ lớn thứ hai thế giới và thu hút lượng đầu tư khổng lồ vào chuỗi cung ứng pin xe điện. Giờ đây, Indonesia còn dự tính mở rộng lệnh cấm sang các khoáng sản khác.

Tương tự, Ấn Độ cũng đã thực hiện “kháng cáo treo” để chặn một phán quyết bất lợi liên quan đến chính sách trợ cấp cho các Khu Kinh tế đặc biệt (SEZs). Những ưu đãi này được thiết kế nhằm thúc đẩy xuất khẩu, nhưng Mỹ đã kiện tại WTO, cáo buộc Ấn Độ vi

phạm luật thương mại quốc tế. Ban Hội thẩm của WTO kết luận Mỹ thắng kiện và yêu cầu Ấn Độ gỡ bỏ khoản trợ cấp bị xem là bất hợp pháp. Khi đó, Chính quyền D.Trump đã tuyên bố đây là “một chiến thắng vang dội cho Mỹ”. Tuy nhiên, ngay sau đó, Ấn Độ đã nộp đơn “kháng cáo treo” khiến phán quyết mất hiệu lực và tiếp tục duy trì chính sách.

Đây không phải là những trường hợp đơn lẻ. Tính đến tháng 11-2024, đã có 24 phán quyết của Ban Hội thẩm của WTO bị kháng cáo treo. Trên thực tế, đa số các tranh chấp gần đây đều rơi vào tình trạng này: Trong số 36 báo cáo của Ban Hội thẩm giai đoạn 2020-2023, có tới 64% bị “kháng cáo treo”.

Cho đến nay, Mỹ vẫn là tác nhân chịu trách nhiệm cho số lượng “kháng cáo treo” lớn nhất, chiếm 9/24 vụ. Tuy nhiên, vấn đề này đã vượt ra ngoài phạm vi riêng của Mỹ. Ấn Độ hiện đứng thứ hai với 5 vụ, và các nước đang phát triển nói chung chiếm hơn một nửa trong tổng số kháng cáo treo.

Tại Hội nghị Bộ trưởng WTO tổ chức tại Các Tiểu vương quốc Ảrập thống nhất (UAE) năm 2024, EU đã dẫn đầu một nhóm nước kêu gọi các thành viên cam kết tập thể không sử dụng biện pháp “kháng cáo treo”. Tuy nhiên, nỗ lực này vấp phải sự phản đối của Mỹ cùng một số quốc gia khác. Kết quả là, sáng kiến của EU bị thất bại.

Từ bỏ cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO

Giai đoạn đầu tiên trong một vụ tranh chấp tại WTO là tham vấn. Đây là quá trình bắt buộc nhằm tạo cho các bên cơ hội thảo luận và tìm giải pháp trước khi vụ việc được đưa ra

Ban Hội thẩm. Chỉ khi quá trình tham vấn thất bại, nguyên đơn mới có thể yêu cầu thành lập Ban Hội thẩm để phân xử.

Một câu hỏi được đặt ra là: *Khi Cơ quan Phúc thẩm bị tê liệt, các bên có “kháng cáo treo” có khiến các nước tham gia thỏa hiệp nhiều hơn ở giai đoạn tham vấn hay không?* Tuy nhiên, cho đến nay, không có bằng chứng cho thấy xu hướng này đang xảy ra. Nếu các bên đạt được giải pháp trong giai đoạn tham vấn, họ bắt buộc phải thông báo kết quả cho Cơ quan Giải quyết tranh chấp của WTO. Thế nhưng, kể từ khi Cơ quan Phúc thẩm ngừng hoạt động, chưa từng có một trường hợp nào được ghi nhận là đã đạt giải pháp chung ở giai đoạn tham vấn. Thực tế, chỉ có hai trường hợp đạt được thỏa thuận sau khi Ban Hội thẩm đã ra phán quyết, và cả hai vụ này đều là thành viên của MPIA, tức là những bên không thể áp dụng chiến thuật “kháng cáo treo”.

Thực tế cho thấy, cuộc khủng hoảng của Cơ quan Phúc thẩm giờ đây dường như đang chuyển hóa thành một cuộc khủng hoảng toàn diện đối với toàn bộ cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO.

Khi các phán quyết của Ban Hội thẩm không còn có tính ràng buộc (do có thể bị “kháng cáo treo”), các thành viên WTO mất đi công cụ bảo vệ quyền lợi thương mại của mình. Hệ quả là, số lượng vụ kiện mới giảm mạnh. Trước năm 2019, mỗi năm trung bình có khoảng 19 vụ kiện mới tại WTO. Nhưng từ sau khi Cơ quan Phúc thẩm ngừng hoạt động, con số này chỉ còn 7 vụ/năm - tức giảm xuống chỉ bằng 1/3 so với trước đó.

Đáng chú ý là sự sụt giảm này diễn ra trong bối cảnh các biện pháp bóp méo thương mại (từ trợ cấp đến hạn chế nhập khẩu) lại tăng vọt trên toàn cầu. Sự suy giảm trong việc sử dụng hệ thống giải quyết tranh chấp của WTO cho thấy rằng, ngày càng nhiều quốc gia không còn coi WTO là một phương thức hữu hiệu để giải quyết các vi phạm đối với các quy tắc thương mại toàn cầu.

Dù vậy, WTO vẫn ghi nhận một số vụ tranh chấp mới, chủ yếu trong những trường hợp cả nguyên đơn lẫn bị đơn đều tham gia MPIA (do đó đảm bảo phán quyết có hiệu lực). Chẳng hạn như năm 2022, EU khởi kiện Trung Quốc về biện pháp ép buộc kinh tế với Lithuania - một quốc gia nhỏ nằm ở vùng Baltic của châu Âu và vấn đề bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ. Do cả hai bên đều tham gia MPIA nên phán quyết chắc chắn có hiệu lực.

Tương tự, vào năm 2023, Ukraina kiện ba nước EU là Ba Lan, Hungary, Slovakia về các lệnh cấm nhập khẩu nông sản. Các vụ này cũng được xử lý trong khuôn khổ MPIA.

Tuy nhiên, vẫn có những vụ được khởi kiện ngoài phạm vi của MPIA, tức không có cơ chế đảm bảo tính thực thi. Điều này gây ra một số thắc mắc như: *Tại sao một quốc gia lại tiêu tốn thời gian và nguồn lực (các vụ kiện tại WTO vốn nổi tiếng là tốn kém và kéo dài) nếu biết trước phán quyết có thể bị vô hiệu hóa? Tại sao một quốc gia vẫn khởi kiện khi họ biết trước rằng mình không có được biện pháp pháp lý để thực thi phán quyết?* Ngay cả trong những vụ việc không thuộc phạm vi điều chỉnh của MPIA - không có tính ràng buộc pháp lý, thì việc thắng kiện và có được một phán quyết của Ban Hội thẩm

chứng minh các chính sách của đối thủ vi phạm các quy tắc vẫn có thể mang giá trị biểu tượng. Ví dụ, Trung Quốc đã kiện Mỹ về trợ cấp bán dẫn (năm 2022) và trợ cấp xe điện/năng lượng sạch trong Đạo luật IRA (năm 2024). Dù biết Mỹ sẽ thực hiện “kháng cáo treo”, song Trung Quốc vẫn theo đuổi vì điều đó giúp họ chứng minh Mỹ vi phạm quy tắc thương mại quốc tế, qua đó phục vụ các mục tiêu chính trị cả đối nội lẫn đối ngoại.

Đối với các quốc gia coi trọng danh tiếng quốc tế và đề cao việc được nhìn nhận là những người ủng hộ việc tuân thủ luật chơi của hệ thống thương mại đa phương, một phán quyết của Ban Hội thẩm của WTO cũng có thể được sử dụng như một công cụ thuyết phục đạo đức (moral suasion), ngay cả khi phán quyết đó không có tính ràng buộc pháp lý. Ví dụ như: Gần đây, Indonesia kiện EU về thuế chống bán phá giá và chống trợ cấp. Dù Indonesia không tham gia MPIA, nhưng nước này vẫn theo đuổi vụ kiện với kỳ vọng rằng, EU - vốn luôn đề cao hình ảnh tuân thủ luật lệ quốc tế - sẽ không sử dụng biện pháp “kháng cáo treo” và sẽ chấp hành phán quyết của Ban Hội thẩm nếu bị xử thua.

Tuy nhiên, những trường hợp này chỉ là ngoại lệ. Xu hướng chung là các nước ngày càng ít đưa vụ việc ra WTO. Điều này phản ánh sự mất niềm tin sâu sắc vào hiệu quả của cơ chế giải quyết tranh chấp thương mại quốc tế của WTO.

Kết luận

Trên lý thuyết, Cơ quan Phúc thẩm có thể được khôi phục bất cứ lúc nào nếu Mỹ dỡ bỏ sự phản đối về việc bổ nhiệm các thẩm phán

mới. Tuy nhiên, thực tế chính trị hiện nay cho thấy, Mỹ không có ý định thực hiện điều đó, và khả năng này thậm chí còn ít có triển vọng hơn dưới thời của Chính quyền Tổng thống D.Trump nhiệm kỳ thứ hai.

Trong bối cảnh như vậy, cơ chế MPIA đã nổi lên như một giải pháp thay thế hợp lý nhất để duy trì ít nhất một phần chức năng thực thi của hệ thống pháp luật thương mại toàn cầu. Thế nhưng, MPIA vẫn chưa đáp ứng được kỳ vọng. Việc nhiều nền kinh tế lớn từ chối tham gia có nghĩa rằng nó không thể trở thành một “Cơ quan Phúc thẩm ngoại trừ Mỹ”, như một số người đã hy vọng ban đầu. Nếu Chính quyền Tổng thống D.Trump tiếp tục “con đường phá hoại”, có thể sẽ có thêm một số quốc gia lựa chọn tham gia MPIA như một phương án bất đắc dĩ, nhưng triển vọng của điều đó vẫn còn rất mơ hồ.

Trong vài năm qua, các cuộc đàm phán về cải cách cơ chế giải quyết tranh chấp thương mại quốc tế đã được bắt đầu, tập trung vào giải quyết những mối quan ngại chủ yếu của Mỹ, chẳng hạn như: Việc thu hẹp phạm vi kháng cáo, xử lý vấn đề thẩm phán WTO bị cho là “tự mở rộng thẩm quyền” (judicial overreach), tinh giản thủ tục, ngăn chặn kháng cáo mang tính chiến thuật nhằm trì hoãn thi hành phán quyết, và mở rộng khả năng tiếp cận cho các quốc gia đang phát triển. Tuy nhiên, tiến trình đàm phán đã nhiều lần rơi vào bế tắc, chủ yếu vì Mỹ phản đối bất kỳ cơ chế phúc thẩm nào cản trở đến việc thực thi chính sách thương mại của Mỹ. Dưới thời Chính quyền Tổng thống J.Biden, Mỹ đôi lần vẫn sẵn sàng ngồi vào bàn đối thoại, nhưng dưới thời của Chính

quyền Tổng thống D.Trump nhiệm kỳ thứ hai thì khả năng của những nỗ lực đàm phán này sẽ hoàn toàn tan vỡ.

Một vấn đề đáng lo ngại hơn là nhiều quốc gia, không chỉ riêng Mỹ, dường như đã trở nên ít quan tâm hơn đến việc duy trì một trật tự thương mại dựa trên luật lệ, và thay vào đó coi sự sụp đổ của hệ thống như một cơ hội để hành động bên ngoài khuôn khổ WTO. Việc tham gia MPIA có nghĩa là tự nguyện ràng buộc mình vào hệ thống pháp quyền; ngược lại, nếu đứng ngoài sẽ giúp các nước đó có nhiều khoảng trống hơn để hành động theo lợi ích riêng mà không phải chịu sự ràng buộc.

Những gì đang diễn ra cho thấy một bức tranh rõ ràng: Mặc dù MPIA được thiết kế như một phương án cứu vãn, nhưng nó không thể thay thế cơ chế của Cơ quan Phúc thẩm của WTO do nhiều cường quốc từ chối tham gia. Hiện tượng “kháng cáo treo” ngày càng lan rộng khiến đa số các tranh chấp không thể được giải quyết một cách ràng buộc. Và số lượng vụ kiện mới được đưa ra WTO đã sụt giảm mạnh xuống còn khoảng 1/3 so với giai đoạn trước khủng hoảng, bất chấp sự gia tăng nhanh chóng của các biện pháp bóp méo thương mại.

Trật tự thương mại dựa trên luật lệ giờ đây dường như đang tan rã. Nếu xu thế hiện tại tiếp diễn, WTO có nguy cơ trở thành một “xác sống thể chế”, tức là chỉ tồn tại trên danh nghĩa và các quy tắc chỉ còn là vỏ rỗng không có hiệu lực cưỡng chế. Khi ngày càng nhiều quốc gia phớt lờ các quy tắc của WTO, thì các quốc gia thành viên khác của WTO không còn công cụ pháp lý nào để trừng phạt các quốc gia vi phạm, có thể xuất hiện “điểm gãy thể chế” khi các quốc gia hoàn toàn từ bỏ hệ thống giải quyết tranh chấp của WTO.

Năm năm sau khi Cơ quan Phúc thẩm ngừng hoạt động, đã có bằng chứng rõ ràng cho thấy rằng, các quốc gia không còn sử dụng hệ thống WTO như trước đây để giải quyết tranh chấp. Nếu các xu hướng được chỉ ra ở đây tiếp tục diễn biến, WTO - một tổ chức chủ chốt được thiết kế để đảm bảo cho các quan hệ thương mại ổn định và có trật tự trong nền kinh tế toàn cầu, có nguy cơ trở thành một “xác sống thể chế” với một hệ thống quy tắc trống rỗng không còn được tôn trọng hay có khả năng thực thi pháp lý ■

NGUYỄN MINH TÙNG *lược dịch*
ĐỖ KHƯƠNG MẠNH LINH *hiệu đính*