

# CÔNG NGHIỆP HÓA VÙNG BIÊN GIỚI CỦA MEXICO: TỪ CHƯƠNG TRÌNH MAQUILADORA ĐẾN CHƯƠNG TRÌNH IMMEX<sup>(\*)</sup>

Đỗ Tá Khánh

Lê Lan Anh

Trần Thị Thu Huyền

**Tóm tắt:** Biên giới lãnh thổ giữa Hoa Kỳ và Mexico tạo thành một trong những khu vực biên giới năng động và phức tạp nhất trên thế giới, là chìa khóa cho quan hệ song phương của hai quốc gia. Đặc biệt, khu vực biên giới là lợi thế lớn cho Mexico phát triển ngành công nghiệp sản xuất. Chương trình công nghiệp hóa vùng biên giới đã được Mexico triển khai từ đầu những năm 1960 qua Chương trình Maquiladora và sau này là chương trình Immex. Bài viết sử dụng phương pháp tổng quan tài liệu và nghiên cứu trường hợp để chỉ ra những nỗ lực phát triển kinh tế ở vùng biên giới của Mexico thông qua chương trình phát triển các khu công nghiệp biên giới Mexico - Hoa Kỳ. Kết quả nghiên cứu chỉ ra rằng, chương trình công nghiệp hóa biên giới Mexico không chỉ đóng vai trò then chốt trong việc tăng cường sự phát triển kinh tế của Mexico mà còn mang lại lợi ích chung cho cả hai quốc gia.

**Từ khóa:** Công nghiệp hóa; Công nghiệp vùng biên giới; Immex; Maquiladora; Mexico.

## Đặt vấn đề

Biên giới đất liền giữa Mexico và Hoa Kỳ là một trong những khu vực biên giới năng động và phức tạp nhất trên thế giới. Đây là khu vực được đặc trưng bởi sự tăng trưởng dân số, đô thị hóa, biến động chính trị và phát triển kinh tế nhanh chóng. Hai thể chế khác biệt gặp nhau ở ranh giới giữa Mexico và Hoa Kỳ. Đó là nơi thế giới công nghiệp phát triển gặp gỡ thế giới đang phát triển; nơi miền Bắc gặp miền Nam; là một trong những nơi có sự

tương phản mạnh mẽ nhất thế giới về sự khác biệt kinh tế. Biên giới giữa hai nước được thiết lập sau một cuộc chiến tranh vào giữa thế kỷ 19, tuy nhiên, khu vực này hiện nay đang cho thấy sự hội nhập và mức độ hợp tác ngày càng tăng. Chương trình công nghiệp hóa vùng biên giới đã được Mexico triển khai từ đầu những năm 1960 qua Chương trình Maquiladora. Sau này, chương trình Maquiladora đã được tích hợp vào chương trình Immex. Sự kết hợp này cho phép các công ty tận dụng ưu đãi do Immex cung cấp đồng thời góp phần vào sự phát triển của ngành xuất khẩu Mexico.

## 1. Tổng quan về khu vực biên giới đất liền Mỹ - Mexico

Khu vực biên giới Mỹ - Mexico ban đầu là rìa phía bắc của thuộc địa Tân Tây Ban Nha và sau đó (sau năm 1821) là biên giới của nước Cộng hòa Mexico mới độc lập. Vào thời điểm đó, đây là các khu định cư thưa thớt, kinh tế chủ

<sup>(\*)</sup> Bài viết là sản phẩm của Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ: "Kinh nghiệm quốc tế về phát triển kinh tế - xã hội và đảm bảo quốc phòng, an ninh ở vùng biên giới đất liền" thuộc Chương trình trọng điểm cấp bộ: "Nghiên cứu tổng thể vùng biên giới đất liền ở Việt Nam góp phần phát triển kinh tế - xã hội và đảm bảo an ninh, chính trị trong điều kiện hiện nay" do Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam chủ trì.

yếu dựa vào khai thác mỏ và chăn nuôi và chưa bao giờ có được sự ổn định. Nguyên nhân của tình trạng này là do các cuộc nổi dậy và cuộc chiến biên giới giữa hai quốc gia. Mexico đã mất phần lớn lãnh thổ phía bắc, đầu tiên là do cuộc nổi dậy của những người Anh định cư ở Texas năm 1835 và sau đó là do cuộc chiến giữa Mexico và Hoa Kỳ năm 1846. Theo Hiệp ước Guadalupe Hidalgo, được ký kết năm 1848, để chấm dứt chiến tranh, Mexico nhượng lại phần lớn miền Bắc cho Hoa Kỳ. Cùng với việc bán một phần New Mexico và Arizona cho Hoa Kỳ như một phần của Thương vụ Gadsden năm 1854, điều này đã thiết lập ranh giới quốc tế giữa Mexico và Hoa Kỳ tồn tại cho đến ngày nay (Griswold del Castillo, 1990).

Kết quả của việc ổn định vùng biên giới giữa Mỹ với Mexico là một vùng đất rộng lớn đã được mở ra cho nền kinh tế năng động của Hoa Kỳ. Phát triển kinh tế, bao gồm khai thác mỏ, chăn nuôi và mạng lưới đường sắt đã dẫn đến sự phát triển kinh tế nhanh chóng ở vùng Tây Nam Hoa Kỳ vào cuối thế kỷ 19. Việc liên kết mạng lưới giao thông vận tải của Hoa Kỳ và Mexico đã khuyến khích sự phát triển của các thành phố biên giới tại hai nước là El Paso (Hoa Kỳ) - Ciudad Juárez (Mexico). Tại mỗi tuyến đường giao thông chính xuyên biên giới, các cơ quan hải quan và các ngành dịch vụ thương mại đã được phát triển ở cả hai bên, tạo ra nhiều trung tâm dân cư đặc trưng cho khu vực biên giới Mỹ - Mexico ngày nay.

BẢNG 1. CÁC BANG VÀ VÙNG ĐÔ THỊ BIÊN GIỚI CỦA MEXICO

<b>Baja California</b>	<b>Sonora</b>	<b>Chihuahua</b>	<b>Coahuila</b>	<b>Nuevo León</b>	<b>Tamaulipas</b>
1. Mexicali	4. Agua Prieta	14. Ascensión	21. Acuña	28. Anáhuac	29. Camargo
2. Tecate	5. Altar	15. Guadalupe	22. Guerrero		30. Guerrero
3. Tijuana	6. Caborca	16. Janos	23. Hidalgo		31. Gustavo Díaz Ordaz
	7. Naco	17. Juárez	24. Jiménez		32. Matamoros
	8. Nogales	18. Manuel Benavides	25. Nava		33. Mier
	9. Puerto Peñasco	19. Ojinaga	26. Ocampo		34. Miguel Alemán
	10. San Luis Río Colorado	20. Praxedis G. Guerrero	27. Piedras Negras		35. Nuevo Laredo
	11. Santa Cruz				36. Reynosa
	12. Sáríc				37. Río Bravo
	13. General Plutarco Elías Calles				38. Valle Hermoso

Nguồn: Mexican National Institute of Statistics and Geography (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]). Single Catalog of State, Municipal and Local Geostatistics Areas. <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/catalogoclaves.aspx>

Về địa giới hành chính, khu vực biên giới phía Mexico bao gồm 6 bang và 38 đô thị (Bảng 1) và phía Hoa Kỳ gồm 4 bang và 23 quận. Biên giới Mỹ - Mexico kéo dài 3.142 km (1.953 dặm) từ Thái Bình Dương ở biên giới giữa Tijuana và San Ysidro, đến cửa sông Rio Grande đổ vào Vịnh Mexico Rio Grande,

chiếm 64% tổng chiều dài biên giới giữa hai nước (NADB, 2019). Biên giới Mỹ - Mexico là trung tâm trao đổi văn hóa và thương mại, thúc đẩy sự tăng trưởng và hợp tác liên tục giữa Mỹ và Mexico.

## 2. Tầm quan trọng của các khu công nghiệp biên giới ở Mexico

Ngành công nghiệp sản xuất hàng xuất khẩu đã trở thành một lĩnh vực trọng yếu của nền kinh tế ở khu vực biên giới phía Bắc Mexico, đưa quốc gia này trở thành một trong những nước xuất khẩu hàng hóa hàng đầu thế giới. Ngành xuất khẩu của Mexico rất đa dạng, với các sản phẩm từ ô tô và phụ tùng ô tô đến hàng điện tử, máy móc. Một trong những yếu tố chính góp phần vào thành công của ngành xuất khẩu Mexico là vị trí địa lý chiến lược của đất nước này. Nằm ở ngã tư của Bắc Mỹ và Nam Mỹ, Mexico dễ dàng tiếp cận cả thị trường Hoa Kỳ và Mỹ Latinh. Điều này đã biến Mexico trở thành một địa điểm hấp dẫn cho các doanh nghiệp quốc tế muốn thiết lập sự hiện diện tại Châu Mỹ.

Bên cạnh đó, ngành xuất khẩu của Mexico cũng đóng góp vào việc tạo việc làm cho khu vực biên giới. Sự tăng trưởng việc làm ở khu vực biên giới phía bắc Mexico tập trung vào các lĩnh vực dịch vụ, sản xuất và thương mại (Grijalva, 2004). Kể từ khi Hiệp định Thương mại Tự do Bắc Mỹ (NAFTA) phiên bản mới

có hiệu lực vào ngày 01/07/2020, (mỗi quốc gia ký kết gọi hiệp định này theo cách khác nhau bằng cách liệt kê chính mình trước tiên, theo đó, Hiệp định này được phía Mỹ gọi là USMCA, phía Canada gọi là CUSMA, trong khi Mexico gọi là T-MEC) đã xây dựng các hướng dẫn giúp tiếp tục thúc đẩy tăng trưởng việc làm trong lĩnh vực sản xuất, vốn rất đa dạng ở khu vực biên giới. Ví dụ, Chihuahua, trong nhiều năm đã được coi là trung tâm sản xuất và tạo nhiều việc làm trong lĩnh vực sản xuất dọc biên giới phía bắc Mexico (Bảng 2). Tương tự, Baja California cũng cho thấy tốc độ tăng trưởng việc làm là 2,5% tính theo mức tăng trưởng trung bình giai đoạn 2013 - 2020. Tuy nhiên, Coahuila và Sonora, mặc dù đã có sự tăng trưởng bền vững về số lượng việc làm trong lĩnh vực sản xuất, nhưng cả hai dường như đang gặp khó khăn trong việc khôi phục động lực tăng trưởng kể từ năm 2018, khi khu vực phải đối mặt với sự giảm tốc độ tăng trưởng của loại việc làm này.

**BẢNG 2. TỶ TRỌNG VÀ MỨC TĂNG TRƯỞNG TRUNG BÌNH CỦA VIỆC LÀM TRONG LĨNH VỰC SẢN XUẤT TẠI CÁC BANG BIÊN GIỚI PHÍA BẮC MEXICO, 2013 - 2020**  
(Nghìn lao động)

Năm	Baja California	Coahuila	Chihuahua	Nuevo Leon	Sonora	Tamaulipas	Tổng
01/2013	251,4	235,2	304,4	306,9	111,5	194,1	1.389,9
01/2014	252,5	243,1	310,7	312,7	117,9	203,9	1.440,6
01/2015	269,8	261,3	334,9	320,6	114,8	215,0	1.516,4
01/2016	286,5	269,8	363,4	328,3	117,7	224,1	1.589,9
01/2017	300,8	284,0	392,2	346,6	123,4	240,1	1.687,1
01/2018	314,4	298,5	403,0	361,1	126,7	259,8	1.763,4
01/2019	324,4	310,3	414,9	368,7	128,7	274,1	1.821,3
01/2020	324,9	293,9	410,9	361,2	125,7	261,6	1.778,3

*Nguồn: Tổng hợp từ Inegi (Ngân hàng Thông tin Kinh tế, Khảo sát hàng tháng về ngành Sản xuất, 2021).*

Vào ngày 12 tháng 7 năm 2022, Tổng thống Hoa Kỳ Joseph R. Biden và Tổng thống Mexico Andrés Manuel López Obrador trong cuộc gặp tại Washington DC để thảo luận về

việc tăng cường hợp tác thương mại và bảo vệ vùng biên giới an toàn hơn và hiệu quả hơn, phía Hoa Kỳ đã cam kết đầu tư 3,4 tỷ USD và phía Mexico là 1,5 tỷ USD để thực hiện các dự

án lớn nhằm hiện đại hóa các cửa khẩu nhập cảnh trên đất liền ở biên giới phía bắc và phía nam (The Whitehouse, 2022). Những nỗ lực này sẽ tạo việc làm, tăng cường an ninh chung và tăng cường khả năng phục hồi của chuỗi cung ứng bằng cách thúc đẩy thương mại và du lịch hợp pháp.

### **3. Công nghiệp hóa vùng biên giới của Mexico: Chương trình Maquiladora**

#### **3.1. Bối cảnh**

Kể từ năm 1965, khu vực giáp ranh giữa Hoa Kỳ và Mexico đã có sự tăng trưởng cả về dân số và quy mô kinh tế. Sự tăng trưởng và phát triển này có được là nhờ các hiệp định hợp tác kinh tế giữa hai nước. Ba chương trình nổi bật và đặc biệt quan trọng trong quá trình này gồm: chương trình Bracero, chương trình mật trận quốc gia và chương trình công nghiệp hóa biên giới. Nguồn gốc của chương trình Bracero bắt nguồn từ thỏa thuận song phương giữa chính phủ Mexico và Hoa Kỳ vào năm 1942. Mục tiêu của chương trình này là giảm bớt tình trạng thiếu lao động nông nghiệp và đường sắt ở Hoa Kỳ do thế chiến thứ hai. Chương trình này cho phép người Mexico nhập cảnh hợp pháp vào Hoa Kỳ với tư cách là lao động thời vụ. Do đó, cơ quan quản lý chiến tranh Hoa Kỳ kết hợp với Bộ Lao động và cơ quan nhập cư và nhập tịch đã khởi xướng một chương trình tuyển dụng lao động.

Triển vọng việc làm ở Mỹ đã thu hút nhiều người Mexico ở phía bắc sang Hoa Kỳ. Người ta ước tính rằng, khoảng 4 triệu người lao động thời vụ đã tìm được việc làm tạm thời ở Hoa Kỳ trong khoảng thời gian từ năm 1942 đến năm 1960. Nếu tính cả những người lao động không có giấy tờ tùy thân vào số lượng lao động thời vụ, thì tổng số người di cư sang Hoa Kỳ được cho là đã lên tới 8,9 triệu người trong giai đoạn này. Khu vực biên giới Mexico thu hút người dân xếp hàng chờ qua biên giới

để có thể sang tìm việc làm ở Mỹ, gây áp lực rất lớn cho khu vực biên giới. Theo đó, tình trạng thiếu nhà ở và dịch vụ đô thị xảy ra nghiêm trọng ở các thành phố phía bắc Mexico (Baerrensen, 1971).

Vào năm 1961, Chính phủ Mexico đã giải quyết tình trạng này bằng cách thiết lập một chương trình nhằm vào khu vực biên giới, được gọi là Programa Nacional Fronterizo (PRONAF). Đây là nỗ lực đầu tiên nhằm hội nhập khu vực biên giới với phần còn lại của đất nước. Mục tiêu của Chương trình công nghiệp hóa biên giới là cung cấp ưu đãi cho các nhà sản xuất Hoa Kỳ đầu tư ở vùng biên giới Mexico. Từ năm 1961 đến 1970, PRONAF đã đầu tư 40 triệu đô la vào xây dựng cơ sở hạ tầng, nhà ở, đường xá và khu công nghiệp. Việc đầu tư vào cơ sở hạ tầng cũng nhằm mục đích thúc đẩy thay thế nhập khẩu và tăng cường thu hút khách du lịch từ Hoa Kỳ. Mặc dù PRONAF khá thành công trong việc thu hút du lịch Hoa Kỳ đến Mexico, tuy nhiên tình trạng thất nghiệp ở vùng biên giới không được cải thiện đáng kể (Bustamente, 1983).

Năm 1964, chương trình Bracero bị chấm dứt. Điều này làm tăng thêm nhiều vấn đề của các thị trấn biên giới. Ước tính có khoảng 200.000 người lao động theo Chương trình này bị trả về Mexico và phải đối mặt với tình trạng thất nghiệp. Theo một số nghiên cứu, 40% đến 50% lực lượng lao động ở các thị trấn biên giới thất nghiệp. Do đó, Chính phủ Mexico cần phải có biện pháp ứng phó nhằm hóa giải vấn đề thất nghiệp đang leo thang. Năm 1965, Mexico đã hành động bằng cách tạo ra Chương trình Công nghiệp hóa Biên giới (Border Industrialization Program - BIP) (Weaver, 1983).

#### **3.2. Mục tiêu của chương trình Công nghiệp hóa biên giới**

Mục tiêu chính của BIP là giảm bớt tình trạng thất nghiệp phổ biến dọc biên giới 200 dặm; nâng cao thu nhập và nâng cao mức sống cho người lao động vùng biên giới; nâng cao kỹ năng lao động thông qua đào tạo do các nhà máy lắp ráp cung cấp; giảm thâm hụt thương mại của Mexico bằng cách tăng tiêu thụ nguyên liệu thô của Mexico. Mục tiêu của BIP phải đạt được là cung cấp ưu đãi cho các nhà sản xuất Hoa Kỳ hoạt động ở biên giới của Mexico. Chương trình này cho phép thành lập các Maquiladoras (nhà máy lắp ráp) dọc theo biên giới Mexico.

Maquiladora là thuật ngữ dùng để mô tả một nhà máy ở Mexico do một công ty nước ngoài sở hữu và điều hành. Các nhà máy này sản xuất sản phẩm ở Mexico và sau đó xuất khẩu sang các nước khác. Maquiladora hoạt động theo chương trình thuế quan ưu đãi do Hoa Kỳ và Mexico thành lập và quản lý. Vật liệu, linh kiện lắp ráp và thiết bị sản xuất được sử dụng trong maquiladoras được phép nhập khẩu miễn thuế vào Mexico. Sản phẩm làm ra có thể xuất khẩu sang Mỹ với mức thuế thấp hơn so với các nước khác.

Chương trình Maquiladora, cho phép các công ty nước ngoài sở hữu 100% các nhà máy. Chương trình Maquiladora thúc đẩy tỷ lệ việc làm ở khu vực biên giới cũng như thu hút hơn nữa đầu tư nước ngoài. Một nghị định ban hành vào năm 1989 đã nới lỏng luật đầu tư nước ngoài của Mexico hơn nữa, cho phép maquiladoras bán tới 50% sản phẩm của họ cho thị trường nội địa Mexico.

Mặc dù có lịch sử thành công và đầy ấn tượng, maquiladora ở Mexico chỉ thực sự phát triển cho đến khi Hiệp định Thương mại Tự do Bắc Mỹ (NAFTA) được thông qua vào năm 1994. Điều thú vị là NAFTA không hoàn toàn mang lại lợi ích cho ngành công nghiệp này vì nó loại bỏ một số lợi ích hải quan được hưởng bởi chương trình maquiladora và xác định 'quy

tắc xuất xứ' nghiêm ngặt để các sản phẩm đủ điều kiện hưởng thuế ưu đãi. Tuy nhiên, nó cho phép các sản phẩm được sản xuất tại Maquiladoras được bán vào Mexico mà không có giới hạn như trước đó và loại bỏ một số hạn ngạch nhất định vốn cản trở sự thâm nhập hoàn toàn của Hoa Kỳ vào thị trường Mexico.

### 3.3. Từ Chương trình Maquiladora đến Immex

Bắt đầu từ giữa những năm 1960, ngành công nghiệp sản xuất dựa vào Maquiladora đã trở thành động lực tăng trưởng lớn cho các thành phố biên giới phía bắc Mexico. Các nhà máy lắp ráp, phần lớn thuộc sở hữu nước ngoài, sử dụng lao động giá rẻ Mexico để lắp ráp các linh kiện nhập khẩu thành sản phẩm cuối cùng để bán ở thị trường Mỹ. Điều này được xem như biến Mexico trở thành một phần của quá trình toàn cầu hóa nền kinh tế thế giới. Trong cơ chế kinh tế mới này, các linh kiện phức tạp đòi hỏi công nghệ cao và thâm dụng vốn đều được sản xuất ở các nước phát triển và được vận chuyển đến các nước đang phát triển để thực hiện khâu lắp ráp, thâm dụng lao động. Ngành công nghiệp sản xuất thuộc Chương trình Maquiladora đã giúp biên giới phía Bắc trở thành một trong những khu vực kinh tế năng động nhất của Mexico. Đến năm 1998, đã có khoảng 600.000 công nhân làm việc trong các nhà máy ở các thành phố biên giới phía bắc Mexico.

Nhằm nỗ lực thúc đẩy nền kinh tế Mexico và giảm chi phí hành chính và hậu cần, vào ngày 1 tháng 11 năm 2006, chính phủ Mexico đã ban hành Nghị định Liên bang nhằm thúc đẩy ngành sản xuất, lắp ráp và dịch vụ xuất khẩu (Nghị định Immex). Thực chất, Immex là phiên bản tiếp theo của chương trình Maquiladora nhưng được nâng cấp hơn, phù hợp với nhu cầu thực tế lúc bấy giờ.

Có thể tóm tắt sự tiến hóa từ chương trình Maquiladora đến chương trình Immex theo các giai đoạn cụ thể như sau:

*Giai đoạn 1960 - 1980: Sự ra đời của chương trình Maquiladora*

Chương trình Công nghiệp Biên giới Quốc gia năm 1964 đã cho ra đời các Maquiladora ở Mexico. Ngay sau khi mô hình Maquiladora ra mắt, một số công ty điện tử của Hoa Kỳ đã thành lập nhà máy tại thị trấn biên giới Tijuana. Mặc dù vậy, giá trị của đồng peso Mexico vào thời điểm đó mang lại rất ít động lực để sản xuất theo mô hình Maquiladora.

*Giai đoạn 1970 - 1980: Sự phát triển của maquiladoras ở Mexico*

Mexico đã vay rất nhiều tiền vào những năm 1970 để thúc đẩy hoạt động thăm dò tài nguyên dầu mỏ và lạm phát tăng đều đặn cùng với sự mất giá của đồng peso (Kose và cộng sự, 2020). Vụ phá sản vào thập niên 1980 đã tạo ra nhu cầu cấp thiết về tiền tệ mạnh - một nhu cầu được các nhà sản xuất Hoa Kỳ tích cực đáp ứng nhằm giảm chi phí lao động trong nền kinh tế toàn cầu ngày càng cạnh tranh.

Chính phủ Mexico nhận thấy tầm quan trọng của Maquiladoras trong việc xây dựng lại cơ sở hạ tầng tài chính, vì vậy Chính phủ bắt đầu dỡ bỏ các hạn chế đầu tư nước ngoài và các quy định về sản xuất. Những thay đổi đối với Chương trình Maquiladora được đưa ra vào năm 1989 thông qua “Nghị định về Phát triển và Hoạt động của Maquiladora”. Theo những sửa đổi này, chương trình đã cho phép Maquiladora bán tới 50% sản phẩm của họ cho thị trường nội địa ở Mexico (Zack and Eduardo, 2015).

*Giai đoạn 1990 - 2000: Tác động của NAFTA đối với chương trình Maquiladora ở Mexico*

Bất chấp những sửa đổi về luật và quy định, chương trình Maquiladora ở Mexico vẫn là một khung khổ chính sách tiềm năng chưa được khai thác hết cho đến năm 1994 với việc Hiệp định Thương mại Tự do Bắc Mỹ (NAFTA) được thông qua. Khi việc thực hiện NAFTA bắt đầu, nó đã tạo ra khu vực thương mại tự do lớn nhất thế giới. NAFTA đã kết nối hơn 400 triệu người, sản xuất ra hơn 11 nghìn tỷ USD hàng hóa và dịch vụ (The White House, 2001). Chương trình Maquiladora cũng nâng cao vị thế của Mexico với tư cách là đối tác sản xuất tiềm năng cho các công ty ở Mỹ và trên toàn cầu.

Theo quy định của NAFTA, các Maquiladora có thể tận dụng thuế nhập khẩu được Mexico miễn và nhận mức thuế suất ưu đãi đối với các sản phẩm và tài nguyên cụ thể. Những lợi ích này đã giúp ngành sản xuất ở Mexico phát triển dễ dàng hơn nhiều.

Thương mại hai chiều với Hoa Kỳ theo NAFTA là chất xúc tác cho tăng trưởng kinh tế lớn, chiếm 345 tỷ USD vào năm 2014 (Tetakawi, 2023). Chính nhờ NAFTA và sau này là Hiệp định Hoa Kỳ - Mexico - Canada, quan hệ thương mại về hàng hóa sản xuất, đặc biệt là ô tô và hàng không vũ trụ giữa Mexico và Mỹ đã được tăng cường rõ rệt.

*Giai đoạn 2000-2018: Maquiladora được thay thế bằng chương trình Immex*

Vào ngày 1 tháng 11 năm 2006, nhằm bổ sung thêm những điểm mới phù hợp với thực tế sản xuất, xuất khẩu, chính phủ Mexico đã ban hành Nghị định Liên bang nhằm thúc đẩy ngành sản xuất, lắp ráp và dịch vụ xuất khẩu (Nghị định Immex). Immex được xây dựng dựa trên những lợi ích được đưa ra trong chương trình Maquiladora. Chương trình Immex ra đời bao hàm trong đó chương trình Maquiladora nhằm nỗ lực thúc đẩy nền kinh tế Mexico và giảm chi phí hành chính và hậu

cần. Chương trình Immex bao gồm phát triển và vận hành ngành xuất khẩu Maquiladora và Chương trình nhập khẩu tạm thời để sản xuất hàng xuất khẩu (PITEX). Immex mang lại cho các công ty thuộc chương trình Maquiladora những lợi ích bổ sung. Sự phát triển của chương trình đã giúp giảm chi phí, tạo ra những cách thức mới để các công ty hoạt động và hiện đại hóa các thủ tục thành lập doanh nghiệp theo chương trình Maquiladora. Nó cũng tạo ra cách thức hoạt động của các doanh nghiệp lắp ráp ngày nay.

Các maquiladoras hoạt động theo chương trình Immex phải cam kết doanh thu hàng năm ít nhất là 500.000 USD (hoặc số tiền tương đương bằng peso Mexico) hoặc xuất hóa đơn ít nhất 10% tổng doanh thu. Nhìn chung, chương trình Immex đã đạt được mục tiêu tăng cường xuất khẩu quốc gia. Bằng cách khuyến khích các nhà sản xuất xuất khẩu hàng hóa, chương trình Immex đã giúp kim ngạch xuất khẩu tăng 99% chỉ trong hơn một thập kỷ, từ 210 tỷ USD năm 2005 lên 419 tỷ USD vào năm 2017. Tính đến năm 2019, Mexico đã xuất khẩu 480 tỷ USD hàng hóa.

Chương trình Immex cho phép các công ty Mexico tạm nhập hàng hóa từ các đối tác nước ngoài để xử lý, chuyển đổi hoặc sửa chữa chúng để sau đó tái xuất ra bên ngoài Mexico hoặc để cung cấp dịch vụ xuất khẩu của đối tác nước ngoài. Các nhà đầu tư nước ngoài có thể tận dụng lợi thế của maquiladora bằng cách đăng ký làm công ty Immex. Các phương án kinh doanh được lựa chọn theo Immex dựa trên loại sản phẩm hoặc dịch vụ được xuất khẩu. Immex tiếp tục khuyến khích các nhà sản xuất mở rộng hoạt động kinh doanh sang Mexico và tăng cường năng lực xuất khẩu của Mexico. Chỉ trong hơn một thập kỷ, chương trình này đã giúp kim ngạch xuất khẩu tăng 99%, từ 210 tỷ USD năm 2005 lên 419 tỷ USD năm 2017 (OEC, 2017).

*Giai đoạn 2020 đến nay: Sự phát triển của các maquiladoras hiện nay*

Vào ngày 01/10/2020, Hiệp định thương mại Mỹ - Mexico - Canada (The US - Mexico Commerce Agreement - USMCA) chính thức có hiệu lực, thay thế NAFTA, cung cấp cho các nhà sản xuất nước ngoài và người lao động Mexico những biện pháp bảo vệ công việc mới. Các yếu tố hiện đại hóa của chương trình đã tạo điều kiện thuận lợi hơn nữa cho dòng chảy thương mại tự do ở Bắc Mỹ. USMCA đã tăng tỷ lệ phụ kiện trong ô tô phải có nguồn gốc từ Bắc Mỹ để đủ điều kiện nhận ưu đãi sản xuất.

Những thay đổi này đã bổ sung động lực cho các nhà sản xuất mở rộng kinh doanh sang Mexico vào thời điểm nhiều công ty đang xác định lại mục tiêu sản xuất toàn cầu của họ. Các công ty từng tập trung sản xuất ở Trung Quốc hoặc Đông Nam Á để phục vụ khách hàng Hoa Kỳ nhận thấy mình gặp bất lợi rõ rệt do sự gián đoạn vận chuyển toàn cầu. Ngày nay, nhiều công ty đang biến hoạt động sản xuất ở Mexico trở thành một phần quan trọng trong chiến lược của họ nhằm phục vụ khách hàng Mỹ tốt hơn.

### **Một số đánh giá và kết luận**

Chương trình Maquiladora được đưa ra vào thập niên 1960 đã được nâng cấp bằng chương trình Immex có phạm vi rộng hơn và các Maquiladora hiện nay đang hoạt động theo chương trình Immex. Sự nâng cấp này cho phép các công ty tận dụng ưu đãi do chương trình Immex cung cấp, đồng thời góp phần vào sự phát triển của ngành xuất khẩu Mexico.

Trong khi tất cả các Maquiladora đều hoạt động theo chương trình Immex, không phải tất cả các công ty thuộc chương trình Immex đều là Maquiladora do Immex là một sự tiếp nối chương trình Maquiladora có mở rộng phát triển sang một số lĩnh vực khác. Một số công

ty hoạt động theo chương trình Immex có thể tham gia vào các dịch vụ liên quan đến xuất khẩu khác, không chỉ sản xuất. Bằng cách hiểu rõ những khác biệt này, các công ty có thể có định hướng tốt hơn khi tham gia lĩnh vực sản xuất và xuất khẩu của Mexico. Chương trình Immex là một công cụ mạnh mẽ mang lại lợi ích đáng kể cho các công ty sản xuất nước ngoài hoạt động tại Mexico. Dưới đây là 07 lợi ích chính mà các công ty Immex có thể được hưởng khi sản xuất ở Mexico:

*Ưu đãi thuế:* Chương trình Immex cho phép các công ty đã đăng ký tạm thời nhập khẩu hàng hóa cần thiết cho quy trình sản xuất công nghiệp hoặc dịch vụ của họ sẽ không phải chịu thuế nhập khẩu chung, VAT hoặc một số thuế đối kháng nhất định. Việc miễn thuế này có thể giảm đáng kể chi phí hoạt động cho doanh nghiệp.

*Tạo điều kiện xuất khẩu:* Tất cả hàng hóa nhập khẩu theo chương trình Immex phải được sử dụng để sản xuất hoặc sửa chữa các sản phẩm nhằm xuất khẩu hoặc chuyển giao cho một công ty tham gia chương trình Immex khác. Điều này hỗ trợ và khuyến khích xuất khẩu hàng hóa, từ đó kích thích sự tăng trưởng của các doanh nghiệp và nền kinh tế Mexico.

*Hỗ trợ đầu tư trực tiếp nước ngoài:* Bằng cách cung cấp khuôn khổ khuyến khích và tạo điều kiện xuất khẩu, chương trình Immex khuyến khích đầu tư trực tiếp nước ngoài. Điều này giúp mở rộng lĩnh vực sản xuất của đất nước và tạo việc làm.

*Tiếp cận lao động có tay nghề:* Mexico có lịch sử sản xuất lâu đời, dẫn đến lực lượng lao động có tay nghề cao. Các công ty hoạt động theo chương trình Immex có thể tận dụng nguồn lao động lành nghề này cho quy trình sản xuất của họ.

*Lợi thế về địa lý:* Đặc biệt, đối với các công ty Bắc Mỹ, sự gần gũi về mặt địa lý của

Mexico mang lại những lợi ích đáng kể. Đưa sản xuất về gần thị trường tiêu thụ chính (nearshoring) có thể cân bằng chi phí lao động và bất động sản thấp kết hợp với thời gian vận chuyển giảm.

*Phạm vi tiếp cận toàn cầu:* Với các hiệp định thương mại tự do, các công ty có thể hưởng lợi từ mối quan hệ thương mại với hơn 50 quốc gia khi đầu tư ở Mexico, cho dù họ có bán sản phẩm tại thị trường Hoa Kỳ hay không.

*Hỗ trợ phát triển kinh tế xã hội:* Chương trình Immex giúp tạo việc làm trên nhiều lĩnh vực của nền kinh tế, góp phần vào việc cải thiện phúc lợi chung của người dân Mexico.

Chương trình Maquiladora trước đây và chương trình Immex sau này là một sáng kiến toàn diện được thiết kế nhằm thúc đẩy một hệ sinh thái sản xuất mạnh mẽ ở Mexico. Với nhiều lợi ích, nó là một trường hợp hấp dẫn để các công ty sản xuất nước ngoài xem xét thành lập hoạt động tại Mexico. Chương trình Immex không chỉ đóng vai trò then chốt trong việc tăng cường mối quan hệ kinh tế giữa Mexico và Hoa Kỳ mà còn được chứng minh là mang lại lợi ích chung cho cả hai quốc gia. Chương trình Maquiladora và chương trình Immex là công cụ giúp Mexico trở thành nước đóng vai trò quan trọng trong chuỗi giá trị trên thế giới về xuất khẩu hàng sản xuất, với phần lớn hàng xuất khẩu này - trị giá 326 tỷ USD - dành cho Hoa Kỳ (Tetakawi, 2023). Mối quan hệ thương mại mạnh mẽ này góp phần củng cố mối quan hệ kinh tế giữa hai quốc gia. Bằng cách khuyến khích các công ty Hoa Kỳ thành lập nhà máy sản xuất ở Mexico, chương trình Immex gián tiếp dẫn đến tạo việc làm ở Hoa Kỳ. Những công việc này được tạo ra trong các lĩnh vực như hậu cần, quản trị, thiết kế và bán hàng hỗ trợ các hoạt động sản xuất ở Hoa Kỳ. Bằng cách thúc đẩy mối quan hệ thương mại mạnh mẽ với

Mexico, Mỹ có thể giảm sự phụ thuộc vào các đối tác ở xa về mặt địa lý như Trung Quốc. Điều này không chỉ mang lại lợi ích cho nền

kinh tế Mỹ thông qua việc giảm chi phí và rủi ro chuỗi cung ứng mà còn góp phần ổn định kinh tế khu vực.

### Tài liệu tham khảo

1. Baerrensens, Donald W. (1971). *The Border Industrialization Program of Mexico*. Lexington, MA: Lexington Books, 1971. Ministry of Foreign Affairs (SRE).
2. Bustamante (1983). Maquiladoras: A New Face of International Capitalism on Mexico's Northern Frontier, pp. 224-255 in June Nash and Maria Patricia Fernandez-Kelly, eds., *Women, Men and the International Division of Labor*. Albany: State University of New York Press, 1983.
3. Grijalva Monteverde, G. (2004). *Generación de empleos en la frontera norte de México? Quiénes han aprovechado el TLC?* Frontera Norte, 16(31), 33-67. <https://doi.org/10.17428/rfn.v16i31.1312>.
4. North American Development Bank (NADB) (2019). *Analysis of International Border Crossing Projects on the U.S.-Mexico Border*, April 2019.
5. Kose, M. Ayhan; Nagle, Peter; Ohnsorge, Franziska; Sugawara, Naotaka (2021). *Global Waves of Debt: Causes and Consequences*. World Bank. Truy cập tại <http://hdl.handle.net/10986/32809>.
6. Mexican National Institute of Statistics and Geography (nd.). *Single Catalog of State, Municipal and Local Geostatistics Areas*. <https://en.www.inegi.org.mx/>
7. OEC (2017). *What does Mexico export*. Truy cập ngày 26/12/2024 tại [https://oec.world/en/visualize/tree\\_map/hs92/export/mex/all/show/2017](https://oec.world/en/visualize/tree_map/hs92/export/mex/all/show/2017).
8. Griswold del Castillo. (1990). *The Treaty of Guadalupe Hidalgo: A Legacy of Conflict*. University of Oklahoma, 1990. Pp. xv, 251.
9. Tetakawi (2023). *The History of Maquiladoras in Mexico*. Truy cập ngày 02/5/2023 tại <https://insights.tetakawi.com/the-history-of-the-maquiladora>.
10. Tetakawi (2023). *FAQs about Mexico's Immex Program how it impacts manufacturers*. Jun 22, 2023. Truy cập ngày 22/6/2023 tại <https://insights.tetakawi.com/Immex-in-mexico-your-top-questions-answered>.
11. The White House (2001). *Fact Sheet on NAFTA*. Truy cập ngày 20/01/2025 tại <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010904-8.html> ngày 04/09/2001.
12. The White House (2022). *Joint Statement by President Biden and President Lopez Obrador*, The White House, July 12, 2022. Truy cập ngày 20/01/2025 tại <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/07/12/president-biden-and-president-lopez-obrador-joint-statement/>.
13. Weaver, Thomas (1983). The Social Effects of the Ecology and Development of the United States-Mexico Border, pp. 233-270 in Stanley R. Ross, ed., *Ecology and Development of the Border Region. Mexico, 1983*.
14. Zack V. Chayet and Eduardo A. Bustamante (2015). The Mexican maquiladora industry: Legal Framework of the 1990s. *California Western International Law Journal*, Vol. 20, No. 2, 2015.

### Thông tin tác giả:

#### 1. Đỗ Tá Khánh, TS.

- Đơn vị công tác: Viện Nghiên cứu Phát triển bền vững Vùng.

- Địa chỉ email: dotakhanh@yahoo.com

#### 2. Lê Lan Anh, TS.

- Đơn vị công tác: Viện Nghiên cứu Châu Mỹ

#### 3. Trần Thị Thu Huyền, ThS

- Đơn vị công tác: Viện Nghiên cứu Phát triển bền vững Vùng.

Ngày nhận bài: 07/01/2025

Ngày nhận bản sửa: 08/2/2025

Ngày duyệt đăng: 15/2/2025