

MỸ VÀ CÁC NƯỚC ASEAN TRƯỚC XU THẾ HÌNH THÀNH CÁC FTA

Th.S. Nguyễn Ngọc Mạnh
Viện Nghiên cứu Châu Mỹ

Kể từ những năm 1980 và đặc biệt là sau khi Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) ra đời vào năm 1995, làn sóng hội nhập kinh tế khu vực lại bùng nổ với nhiều biểu hiện mới về quy mô, mức độ và phạm vi địa lý. Có thể nhận thấy, xu hướng hình thành các FTA song phương và khu vực đang là một thực tiễn sống động của nền kinh tế thế giới. Các FTA được hình thành với quy mô và cấp độ cam kết khác nhau nên các hiệu ứng tạo ra cũng hết sức đa dạng và khác biệt. Về cơ bản, các FTA không mang lại nhiều lợi ích như cấp độ liên minh thuế quan, hay liên minh kinh tế - tiền tệ. Tuy nhiên, với từng quốc gia, hiệu ứng về lợi ích lại không cân đối và không đồng đều. Một FTA giữa hai nước khi được hình thành có thể mang lại lợi ích nhiều hơn so với trước đó, nhưng có thể lại làm phương hại đến một nước thứ ba. Nhìn chung, liên kết kinh tế thương mại theo cấp độ song phương và khu vực không mang lại nhiều lợi ích như ở cấp độ đa phương và toàn cầu. Trên thực tế, liên kết kinh tế ở cấp độ song phương và khu vực vẫn tồn tại song song với các cam kết đa phương. Tuy nhiên, các hàm ý kinh tế chính trị vẫn là động cơ của việc hình thành các FTA này.

Ở khu vực Đông Nam Á, những tiến triển về FTA hầu như đều xoay quanh các nước ASEAN, đặc biệt là các nước Mỹ, Nhật Bản và Trung Quốc đã tích cực đưa ra các đề án FTA song phương với khối ASEAN và từng nước trong ASEAN. Ở một khía cạnh nào đó, có thể thấy các nước ASEAN đã có một vai trò quan trọng trong việc thu hút các FTA

ở khu vực. Vì vậy mục đích của bài viết này nhằm phân tích các quan điểm của Mỹ và các nước ASEAN đối với việc thành lập các FTA, qua đó có thể thấy được những tác động trực tiếp và gián tiếp đối với mỗi quốc gia. Từ đó có thể đưa ra những hàm ý chính sách đối với Việt Nam.

I. Mục đích tìm kiếm FTA của Mỹ

Tự do hóa thương mại và đầu tư luôn là điều kiện cần thiết để khai thác và phát triển thị trường một cách có hiệu quả. Một cam kết thương mại song phương có thể tránh được những hạn chế mà hệ thống thương mại quốc tế không thể giải quyết được, đồng thời còn giảm bớt những rủi ro kinh tế và chính trị liên quan đến sự phân biệt đối xử giữa các bạn hàng. Hiện nay, Mỹ và nhiều quốc gia trên thế giới đang có xu hướng đi đến ký kết các hiệp định thương mại tự do song phương, trong bối cảnh các cuộc đàm phán thương mại ở cấp toàn cầu và khu vực đang gặp nhiều vấn đề làm cản trở tiến trình hội nhập. Nhìn chung những hiệp định thương mại song phương như vậy luôn gắn với những lợi ích của các bên tham gia.

Ngay từ những năm 1990 của thế kỷ XX, do sự tiến triển chậm chạp trong các cuộc đàm phán thương mại đa phương và khu vực đã khiến Chính phủ Mỹ tích cực sử dụng các biện pháp mở cửa thị trường và dỡ bỏ các rào cản thương mại thông qua đàm phán song phương. Đồng thời, các FTA cũng được coi là bước đệm để Mỹ tiến tới những hợp tác cao hơn ở mức độ khu vực và toàn cầu. Chính quyền Mỹ đã ký kết

hiệp định tự do thương mại với những nước chủ chốt ở các khu vực để làm cơ sở phát triển các quan hệ hợp tác kinh tế ở mức độ cao hơn. Chẳng hạn như Mỹ đã ký với Chile và đang thúc đẩy đàm phán thành lập FTAA cho toàn khu vực châu Mỹ. FTA của Mỹ với Israel và Jordan cũng nhằm xúc tiến việc thành lập khu vực mậu dịch tự do với Trung Đông, còn FTA ký với Singapore cũng không nằm ngoài mục tiêu mở đường cho các cuộc thảo luận với ASEAN về khuôn khổ thương mại và đầu tư để hướng tới thành lập một khu vực thương mại tự do tại Đông Nam Á. Các cuộc đàm phán ký kết các FTA của Mỹ cũng giúp thúc đẩy tiến trình đàm phán thương mại trong khuôn khổ WTO, vì những nước theo đuổi các FTA song phương và khu vực đều không từ bỏ các cam kết đàm phán đa phương của WTO. Chính phủ Mỹ đã ký kết hiệp định song phương với Israel, Canada và Mexico trong thời gian diễn ra vòng đàm phán Uruguay từ năm 1986 tới năm 1994, nhưng điều này không làm giảm đi các cam kết thương mại đa phương cuối cùng và Chính phủ Mỹ cũng không vì theo đuổi ký kết các FTA mà sao lãng các cuộc đàm phán ở cấp đa phương và khu vực.

Chính quyền Mỹ cho rằng các hiệp định thương mại tự do là phương cách tốt nhất để xóa bỏ sự bất bình đẳng về khả năng tiếp cận thị trường giữa các bên ký kết, tạo ra sân chơi bình đẳng cho các đối tác thương mại. Chủ yếu bằng việc loại bỏ các hàng rào thuế quan và phi thuế quan, các FTA cho phép sản phẩm của các đối tác trong FTA dễ dàng tiếp cận thị trường của nhau nhanh hơn. Chính vì vậy, một trong những mục đích kinh tế khiến Mỹ đàm phán ký kết FTA với các nước đang phát triển là nhằm khuyến khích những nước này tiến tới mở cửa hơn nữa cho thương mại và đầu tư. Chính phủ Mỹ còn cho rằng các doanh nghiệp của Mỹ đang phải chịu sự cạnh

tranh không bình đẳng do rào cản thương mại ở thị trường nước ngoài cao hơn rào cản của thị trường Mỹ. Hiện nay, mức thuế trung bình đối với hàng hóa nhập khẩu vào thị trường Mỹ là vào khoảng 1,8%, nếu không kể hàng dệt may, mức thuế này chỉ còn 0,9%. Ngoài ra, khoảng 70 danh mục hàng nhập khẩu vào Mỹ được miễn thuế hoàn toàn. Trong khi đó, các hàng rào thương mại, cả hữu hình và vô hình đối với hàng xuất khẩu của Mỹ vào các thị trường khác trên thế giới còn rất cao. Tại các nước đang phát triển, mức thuế trung bình đối với hàng nhập khẩu từ Mỹ là hơn 8%, còn mức thuế trần mà WTO cho phép các nước này có thể áp dụng lên tới 17% tức là cao gấp 17 lần mức thuế áp dụng cho hàng nhập khẩu vào Mỹ (không kể hàng dệt may). Đồng thời, các nước còn được hưởng Hệ thống ưu đãi chung áp dụng cho hầu hết cho các sản phẩm xuất khẩu sang Mỹ. Các FTA ký kết với các nước đang phát triển có thể hạ thấp được những rào cản thương mại nói trên, cho phép các nhà xuất khẩu Mỹ có khả năng tiếp cận dễ dàng hơn tới các khu vực thị trường trên thế giới.

Đối với các nước đang phát triển, việc tham gia các FTA với Mỹ sẽ tạo cơ hội thể chế hóa quá trình cải cách kinh tế và thúc đẩy tăng trưởng. FTA đảm bảo cho các nhà xuất khẩu của nước đối tác có thể tiếp cận thị trường Mỹ với ít trở ngại nhất, đồng thời mở rộng khả năng thu hút đầu tư nước ngoài, chuyển đổi cơ cấu kinh tế và thúc đẩy phát triển nhanh hơn. Tuy nhiên, trong quá trình đàm phán, Mỹ luôn có xu hướng không nhân nhượng trong một số lĩnh vực mà Mỹ có khả năng cạnh tranh, đó là khoa học công nghệ và dịch vụ. Mặt khác, thị trường Mỹ vẫn duy trì một số biện pháp bảo hộ cứng rắn, chẳng hạn như là đối với các sản phẩm nông nghiệp.

Bên cạnh đó, Mỹ còn sử dụng FTA nhằm tạo sự cạnh tranh nội khối để giữ cho các cuộc đàm phán đa phương đi

đúng mục đích. Nếu Mỹ với các thành viên của WTO không đi đến được những thỏa thuận cuối cùng, thì Mỹ sẽ lựa chọn việc theo đuổi ký kết các hiệp định song phương để đạt tới tự do hóa thương mại. Việc đàm phán thành lập các FTA, có thể bày tỏ dấu hiệu cho các thành viên của WTO thấy rằng, nếu họ không thể hiện thiện chí thương lượng một cách nghiêm túc để giảm các rào cản thương mại, Mỹ sẽ tìm đến các đối tác khác sẵn sàng đàm phán song phương và khu vực. Mỹ có thể ký các FTA bên ngoài quá trình đàm phán đa phương, nhằm quy tụ sự đồng thuận của các nước để có thể tiến tới đạt được những thỏa thuận mang tính khu vực và toàn cầu.

Với tư cách là một công cụ trong chính sách đối ngoại, FTA có thể thắt chặt liên kết với các nước đồng minh và khuyến khích các nước tiếp tục cải cách chính trị và kinh tế. Hơn cả những lợi ích trước mắt, các FTA có thể tạo ra sự cạnh tranh nội khối tại các cuộc đàm phán đa phương, khuyến khích hội nhập trong các nước ký kết hiệp định và mở đường cho các cuộc đàm phán ở mức độ cao hơn trong tương lai. Với tất cả các lý do đó, tiến trình đàm phán các FTA thực sự đang được Chính phủ Mỹ theo đuổi một cách hết sức nghiêm túc và tập trung.

Bên cạnh việc theo đuổi những lợi ích kinh tế, Chính quyền Mỹ cũng sử dụng việc ký kết các FTA cho mục đích chính trị. Việc sử dụng thương mại để hỗ trợ và tăng cường chính sách ngoại giao không phải là điều mới mẻ trong chính sách của Mỹ. Các nước đang phát triển tham gia FTA với Mỹ thường có nhiều lợi ích kinh tế hơn so với Mỹ. Tuy nhiên, việc Mỹ lựa chọn các đối tác để đàm phán ký kết các hiệp định thương mại tự do song phương là xuất phát từ nhiều mục đích liên quan với nhau, phản ánh mối quan hệ tương tác qua lại giữa kinh tế, chính trị quốc tế nhằm cạnh tranh kinh tế khu vực, tập hợp lực

lượng và xác lập vai trò lãnh đạo trong đàm phán WTO.

Tính đến năm 2004, Mỹ đã hoàn thành việc ký kết hiệp định thương mại tự do song phương với các nước Singapore, Australia, Israel, Costa Rica, Chile, Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Morocco và Jordan. Tất cả các nước trên cùng với Mỹ đã đóng góp 20% giá trị thương mại toàn cầu, tuy nhiên phần đóng góp của Mỹ đã chiếm tới gần 16%. Như vậy, các đối tác ký kết FTA với Mỹ chỉ chiếm khoảng gần 5% giá trị thương mại toàn cầu. Tổng GDP của toàn bộ các đối tác ký kết FTA với Mỹ chỉ bằng 1% GDP của Mỹ nếu tính cả các thành viên trong FTAA (không kể Canada và Mexico) con số này cũng không vượt quá 25% GDP của Mỹ. Như vậy, một điều dễ nhận thấy là các FTA này được ký kết giữa những đối tác không tương đồng về sức mạnh kinh tế. Tuy nhiên, Mỹ ký FTA với các nước này không phải chỉ vì lý do kinh tế mà còn vì mục đích an ninh, địa chính trị và tìm kiếm sự ủng hộ cho chính sách đối ngoại của Mỹ.

Các FTA không đơn thuần là các hiệp định kinh tế mà chúng có tầm quan trọng nhất định đối với an ninh quốc gia và chính sách đối ngoại. Ở một mức độ nào đó, các hiệp định thương mại tự do của Mỹ chịu ảnh hưởng lớn của các mục tiêu chính trị. Mỹ đã lựa chọn các đối tác để ký kết FTA dựa trên các tiêu chí như: chính sách thương mại tự do (Singapore, Chile), vị trí chính trị (Trung Mỹ), lợi ích toàn cầu (các nước khu vực Trung Đông), hoặc thái độ của các nước đối với chính sách đối ngoại của Mỹ (Australia ủng hộ, New Zealand phản đối).

Hiệp định thương mại tự do đầu tiên của Mỹ được ký kết vào năm 1985 với Israel, đối tác mang lại lợi ích về kinh tế rất nhỏ đối với nền kinh tế Mỹ. Song Israel lại có vị thế địa chính trị rất quan trọng đối với Mỹ. Với FTA này, rõ ràng Mỹ đã củng cố được địa vị của mình ở Trung Đông và bảo đảm duy trì nền kinh tế mạnh cho nước đồng minh

Israel. Mỹ còn vận dụng FTA để thực thi chính sách "cây gậy và củ cà rốt". Những nước ủng hộ mạnh mẽ hành động của Mỹ tại Iraq như Singapore và Australia thì được Mỹ nhanh chóng ký kết hiệp định thương mại tự do; còn các nước phản đối hành động của Mỹ như Chile thì các hiệp định lại bị trì hoãn. New Zealand là nước luôn đối lập với các chính sách của Mỹ, trong những năm 1980 New Zealand đã không cho phép Mỹ đưa các tàu có năng lượng hạt nhân hay vũ khí hạt nhân vào nước này. Do đó, Mỹ đã không dành cho New Zealand một cơ hội nào để bước chân vào vòng đàm phán.

Mỹ cũng đã trì hoãn việc đàm phán thương mại với Hy Lạp sau khi nước này từ chối hậu thuẫn kiến nghị của Mỹ đưa ra WTO, phản đối Liên minh châu Âu cấm nhập khẩu thực phẩm biến đổi gen từ Mỹ. Có thể thấy, Mỹ sẵn sàng đàm phán FTA với các nước khi họ tán đồng những quan điểm đối ngoại của Mỹ. Các FTA của Mỹ thực ra không hoàn toàn đem lại lợi ích thương mại cho tất cả các bên, tuy nhiên, nó cũng giống như một phần đền đáp cho các đối tác ủng hộ chính sách đối ngoại của Mỹ.

Mỹ đã chọn Chile là nước đầu tiên ở Nam Mỹ để ký kết FTA, không chỉ vì nước này là một trong những nền kinh tế mạnh nhất ở Trung Mỹ, sẽ hậu thuẫn tích cực cho Mỹ trong việc thúc đẩy khu vực thương mại tự do châu Mỹ, mà còn vì Chile đã từng có quan hệ gần bó với Mỹ. Hơn nữa, nước này đã ký được hiệp định thương mại tự do với Canada và một số nước khác. Ở châu Phi, Mỹ đã chọn Morocco để ký kết FTA là muốn tạo dựng nên một tấm gương tín đồ hồi giáo thân thiện với Mỹ, đồng thời tạo thế đứng vững chắc hơn để mở rộng ảnh hưởng ở châu Phi, nơi có nguồn dầu lửa dồi dào. Mỹ đã ưu tiên FTA với Australia vì nước này vừa là nước đứng đầu các nước xuất khẩu thuần túy các sản phẩm nông nghiệp, lại là nước rất tích cực ủng hộ Mỹ trong

cuộc chiến chống khủng bố và cuộc chiến ở Iraq. FTA với Australia tạo thêm thuận lợi cho Mỹ trong các cuộc đàm phán về nông nghiệp ở WTO và tăng cường hợp tác chống khủng bố và hỗ trợ an ninh cho Mỹ. Chính quyền Mỹ hiện đang đặt ưu tiên cao cho việc đàm phán thương mại tự do song phương với các nước ở khu vực Trung Đông. Khu vực này có tầm quan trọng chiến lược đối với an ninh quốc gia của Mỹ. Việc ký kết các FTA với các nước này sẽ tạo cơ hội phát triển kinh tế cho các chế độ thân phương Tây, đồng thời biểu lộ sự ủng hộ của Mỹ đối với các quốc gia Hồi giáo trung lập. Trong tương lai, Chính quyền Mỹ cũng xem xét khả năng đàm phán thương mại song phương với Hàn Quốc và Hy Lạp, cùng với mục đích đảm bảo an ninh bên cạnh việc duy trì lợi ích kinh tế.

Tháng 5/2003, Mỹ đã ký FTA với Singapore, đối tác đầu tiên ở Đông Á (có hiệu lực từ 1/2004), đây cũng không phải là hành động ngẫu nhiên. Nó được tính toán phù hợp với nhu cầu và lợi ích của Mỹ cả về chính trị, an ninh và kinh tế. Nước này đã nhiệt thành ủng hộ Mỹ trở lại Đông Nam Á sau sự kiện Subic và Clark (1992), có chung quan điểm về tiêu chuẩn môi trường và lao động, hơn nữa lại có ngành dịch vụ và tiền tệ rất phát triển. Lôi kéo được Singapore, Mỹ sẽ có thêm điều kiện thuận lợi để tiếp tục mở rộng cửa vào thị trường ASEAN, nhằm tăng sức cạnh tranh và giành ảnh hưởng với Trung Quốc và Nhật Bản ở khu vực này.

Trong bối cảnh Liên minh châu Âu (EU) đã thực sự trở thành một thị trường không biên giới, còn Tổ chức Kinh tế châu Á - Thái Bình dương (APEC) cũng đang được thiết kế để ra đời trong một tương lai không xa, thì tại châu Mỹ, việc hình thành FTAA sẽ tạo cơ hội phát triển kinh tế, thắt chặt và làm năng động hơn mối quan hệ kinh tế giữa các nước trong khu vực. Đồng thời FTAA sẽ là nơi mà Mỹ có thể

cạnh tranh hiệu quả hơn các đối thủ lớn như EU và Nhật Bản, biến Tây bán cầu từ một sân sau chính trị thành một sân sau cả về kinh tế. Mỹ còn đặt thêm mục tiêu chính trị cho FTAA, mong muốn sẽ tạo ra một liên minh đấu tranh chống ma túy, bảo vệ môi trường và củng cố thêm nền dân chủ ở Mỹ Latinh.

Chiến lược để thúc đẩy các đàm phán thương mại khu vực và toàn cầu của Mỹ là sử dụng một hệ thống các đối tác thương mại song phương có quan điểm tương đồng với Mỹ. Mỹ đang sử dụng các FTA nhằm tạo ra một số lượng các đối tác đứng về phía mình nhằm thông qua chương trình nghị sự của Mỹ tại vòng đàm phán Doha. Sau khi Mỹ hoàn thành việc ký kết các hiệp định với các nước như: Bahrain, Dominican Republic, Panama, Colombia, Bolivia, Ecuador, Peru, Botswana, Lesotho, Namibia, South Africa và Swaziland, tổng số các đối tác thương mại đa phương của Mỹ sẽ tăng lên 23. Còn khi kế hoạch thành lập FTAA hoàn thành, sẽ có 28 quốc gia nữa trở thành đối tác ký kết FTA với Mỹ. Như vậy, nếu Mỹ có thể hoàn thành tất cả các cuộc đàm phán thương mại nói trên, Mỹ sẽ có được 51 bạn hàng với quan điểm thương mại tương đồng. Và khi đó, sẽ có một nhóm khoảng 40 quốc gia đứng bên cạnh Mỹ trong các cuộc đàm phán thương mại trong khuôn khổ WTO, trong đó có 38 nước đang phát triển. Đây là một mục tiêu quan trọng mà Chính quyền Mỹ hướng tới nhằm đạt được các mục tiêu đặt ra trong đàm phán đa phương.

II. Quan điểm của các nước ASEAN khi tham gia FTA

Từ đầu những năm 1980, cùng với trào lưu toàn cầu hóa, chủ nghĩa khu vực cũng bắt đầu nổi lên mạnh mẽ ở khu vực châu Á, đặc biệt là Đông Á. Tuy nhiên, khi xảy ra khủng hoảng tài chính khu vực vào năm 1997, hầu hết các nền kinh tế đều bị suy thoái nghiêm trọng và chịu sự cạnh tranh mạnh mẽ

của kinh tế toàn cầu. Điều này đã làm gia tăng tư tưởng về chủ nghĩa khu vực, nhằm cố gắng thể chế hóa các khu vực mậu dịch tự do (FTA). Có thể nhận thấy bốn nhân tố chính trị và kinh tế chi phối quan điểm về sự bùng nổ các FTA ở khu vực đó là:

Thứ nhất, Chiến tranh Lạnh kết thúc làm giảm bớt tính căng thẳng về chính trị trong khu vực và tăng cường những cải thiện về quan hệ kinh tế.

Thứ hai, sự hình thành các khu vực mậu dịch tự do ở châu Mỹ và châu Âu đã làm gia tăng áp lực cạnh tranh đối với toàn khu vực.

Thứ ba, khủng hoảng tài chính châu Á đã khiến các nước hăng hái hơn với chủ nghĩa khu vực. Điều này dẫn tới việc hình thành ý tưởng hợp tác ASEAN+3 nhằm thúc đẩy hợp tác tài chính tiền tệ trong khu vực để duy trì sự ổn định và phục hồi kinh tế. Diễn đàn này là sự đối thoại chính thức giữa các quốc gia thành viên ASEAN với các quốc gia Đông Á và dẫn đến quan điểm muốn hình thành một khối kinh tế châu Á.

Thứ tư, sự trỗi dậy của Trung Quốc đã thúc đẩy hợp tác mạnh mẽ ở khu vực này, vì các nước Đông Á tin rằng cùng với Trung Quốc, các nước này có thể thiết lập được một khối kinh tế lớn và năng động đủ để cạnh tranh với các khu vực khác trên thế giới.

Trong những năm gần đây, các nền kinh tế Châu Á đã đẩy mạnh theo đuổi các dàn xếp song phương và khu vực. Hiện tại, các nước Đông Nam Á đã nhận thức được sự cần thiết này và bắt đầu khởi xướng việc thành lập các FTA, mặc dù quá trình này vẫn còn chậm. Có thể nhận thấy mối quan tâm đang tăng lên về FTA ở khu vực Đông Á và Đông Nam Á xuất phát từ những lý do sau: *Thứ nhất*, một số quốc gia ASEAN như Singapore và Thái Lan cảm thấy thất vọng trước tiến trình tự do hóa thương mại và đầu tư vốn quá chậm chạp và không chắc chắn trong khuôn khổ của

Tổ chức Thương mại Thế giới cũng như trong Diễn đàn hợp tác kinh tế châu Á - Thái Bình dương. Điều này đã khiến nhiều nước chuyển sang tìm cách theo đuổi các phương thức hợp tác mới và tích cực tham gia vào tiến trình thành lập các FTA trong khu vực. *Thứ hai*, các FTA có thể mở ra các thị trường hấp dẫn. *Thứ ba*, các nước ASEAN coi FTA như là một phương tiện thúc đẩy cải cách cơ cấu và phi điều chỉnh tại thị trường nội địa, nhất là sau cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997. *Thứ tư*, các nhân tố chính trị cũng góp phần vào việc thúc đẩy hình thành các FTA. Chẳng hạn, Nhật Bản đã đồng ý tiến hành đàm phán về FTA với các nước ASEAN do những lý do về địa chính trị. Tương tự như vậy, Trung Quốc cũng đã chấp thuận tiến hành đàm phán các hiệp định thương mại với ASEAN, một phần nhằm giảm bớt những lo ngại của ASEAN về sự nổi lên nhanh chóng của Trung Quốc.

Có thể nhận thấy hai hình thức FTA chủ yếu xuất phát từ các nước ASEAN, đó là các thỏa thuận FTA giữa khối ASEAN với các nước ngoài khu vực (xu hướng này có thể hình thành nên một khu vực mậu dịch tự do toàn Đông Á), và các FTA song phương của từng nước trong khối ASEAN với các nước khác ngoài khối. Các nhà lãnh đạo Đông Á đã xác nhận tại Hội nghị Thượng đỉnh ASEAN ở Vientiane rằng FTA ASEAN - Hàn Quốc sẽ được thiết lập vào năm 2009, FTA ASEAN - Trung Quốc sẽ được thiết lập vào năm 2010 và FTA ASEAN - Nhật Bản vào năm 2012. Những giới hạn mục tiêu này chỉ đặt ra cho ASEAN-6 (Brunei, Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore và Thái Lan), còn 4 nước thành viên mới của ASEAN (Campuchia, Lào, Myanmar và Việt Nam) sẽ chậm hơn 5 năm. Đồng thời, FTA ASEAN+3 đang trong giai đoạn nghiên cứu và nói chung, các nhà lãnh đạo đã đồng ý thực hiện FTA này vào năm 2020.

Nguyên nhân gia tăng nhanh chóng số lượng các FTA ở châu Á là sự tiến triển chậm chạp và mất động lực tiến tới tự do hóa thương mại khu vực. Kể từ cuộc khủng hoảng kinh tế khu vực năm 1997, chính phủ các nước ASEAN đã đẩy nhanh những nỗ lực của họ nhằm thiết lập một thị trường chung thống nhất để thu hút trở lại các nhà đầu tư nước ngoài bằng việc cắt giảm thuế quan, thúc đẩy thương mại và đầu tư. Tuy nhiên, tất cả các thành viên ASEAN đã chấp nhận cắt giảm thuế quan ở những mức độ khác nhau và nguy hiểm hơn nữa là các nước không còn tin tưởng lẫn nhau. Điều này đã buộc một vài nước như Singapore và Thái Lan bắt đầu đàm phán với các nước không phải là thành viên trong và ngoài khu vực để thành lập các FTA. Một vài thành viên khác cũng đi theo xu hướng này nên đã xuất hiện một vài hiệp ước và thỏa thuận trùng lặp và chồng chéo nhau.

Một nguyên nhân khác dẫn đến việc thành lập các FTA giữa một số quốc gia và thành viên các nước ASEAN là vị thế địa chính trị của ASEAN ở khu vực đang ngày càng gia tăng, thu hút sự quan tâm đặc biệt là của các nước lớn và có ảnh hưởng tới khu vực. Sự nổi lên của Trung Quốc và sự suy giảm của Nhật Bản đã hấp dẫn nhiều lời đề nghị ký kết các FTA. ASEAN đang khởi động mạnh các cuộc đàm phán thương mại tự do với nhiều đối tác trong và ngoài khu vực như Nhật Bản, Trung Quốc, Hàn Quốc, Ấn Độ và Mỹ. Trong phạm vi quốc gia, cùng với Singapore và Thái Lan, các nước thành viên khác của ASEAN cũng đang là những nhân tố tích cực trong lộ trình mở rộng hiệp định thương mại tự do song phương với nhiều đối tác trong và ngoài khu vực Đông Á. Hiện tại, một số nước ASEAN đã tham gia vào các hiệp định thương mại tự do song phương. Trong đó, một số FTA đã được thực hiện, một số khác đang còn đàm phán, một số đang trong gian đoạn nghiên cứu và một vài hiệp định mới được đề xuất (bảng 1).

Bảng 1: Các FTA của ASEAN và một số nước thành viên

Nước	Đã ký kết	Đang đàm phán	Đang nghiên cứu	Đã đề xuất
ASEAN	Trung Quốc, Nhật Bản	Hàn Quốc, Mỹ	CER, ASEAN+3	EU (TREATI)
Malaysia	AFTA	Nhật Bản	-	-
Philippines	Trung Quốc	Nhật Bản, Hoa Kỳ	-	-
Singapore	Nhật Bản, Hoa Kỳ, Australia, New Zealand, EFTA, AFTA, Jordan	Hàn Quốc, Trung Quốc, Chile, Peru, Panama, Canada, Ấn Độ, Kuwait, Pakistan, Bahrain	Qatar, Oman, Srilanka, Iran	Đài Loan
Thái Lan	Trung Quốc, Australia, Ấn Độ, Bahrain, ACM-ECS	Nhật bản, Hoa Kỳ, Peru, BIMSTEC, New Zealand	Nam Phi, Hàn Quốc	-
Việt Nam	-	Trung Quốc	Nhật Bản, Hàn Quốc, Australia, New Zealand	-

Nguồn: *The Nation* (7/2004) và *Chirathivat, Montreevat* (2004)

Thành viên ASEAN khởi đầu xu hướng ký kết FTA song phương là Singapore. Quốc gia này bắt đầu ký FTA với New Zealand, tiếp đến là với Nhật Bản, Australia, Hiệp hội thương mại tự do châu Âu (EFTA - *European Free Trade Association*), Hoa Kỳ và Jordan. Singapore hiện đang đàm phán với Ấn Độ và các FTA song phương tương tự với Canada, Mexico, Chile, Peru, Panama, Hàn Quốc, Trung Quốc, Srilanka, Ai Cập, Kuwait, Pakistan và Bahrain. Các đề xuất FTA khác với Singapore gần đây là Qarta, Oman, Iran, và Đài Loan đang được nghiên cứu. Không phải tất cả các hiệp định này đều có hình thái và khuynh hướng kinh tế, mà còn bao gồm cả khía cạnh an ninh.

Những hành động này của Singapore đã được Thái Lan tiếp nối. Tiếp sau các nước này là Malaysia, Philippines và Việt Nam. Điều đáng chú ý là các FTA của Singapore không chỉ dừng lại ở vấn đề cắt giảm thuế quan đơn thuần, mà

còn bao gồm cả các vấn đề như bảo hộ và thuận lợi hóa đầu tư, mua sắm của chính phủ, di chuyển lao động và thậm chí cả bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ.

Về các FTA của Thái Lan, hiện nay nước này đã ký kết với Trung Quốc (chỉ một số mặt hàng), Australia, Ấn Độ, Bahrain và ACM-ECS (Chiến lược hợp tác kinh tế Ayeyarwadi - Chao Phraya - Mekong). Các FTA khác mà Thái Lan đang đàm phán gồm có với Nhật Bản, Mỹ, Peru, BIMSTEC và New Zealand. Tuy nhiên, hai đề nghị của Hàn Quốc và Nam Phi đang được Thái Lan nghiên cứu.

Trong các thành viên cũ của ASEAN, Philippines và Malaysia có ít hiệp định FTA với các nước trong và ngoài khu vực nhất. Philippines đã ký với Trung Quốc, trong khi vẫn đang còn đàm phán các FATv với Nhật Bản và Mỹ. FTA duy nhất của Malaysia với Nhật Bản vẫn đang còn đàm phán. Sự chậm chạp của quốc gia này trong việc hưởng ứng xu hướng ký kết các FTA là do sự phản đối ban đầu của Malaysia đối với hiệp định

tự do thương mại của Singapore, nhưng trước sự cạnh tranh của quốc gia này và chủ nghĩa khu vực mới đã thúc đẩy Malaysia tiến tới ký kết một FTA với Nhật Bản.

III. Tác động của FTA đến các nước ASEAN

Nhìn từ khu vực Đông Nam Á, xu hướng hình thành các FTA hiện nay có thể tạo ra một số tác động tích cực và tiêu cực sau:

Về tác động tích cực

Thứ nhất, khơi dậy chủ nghĩa khu vực tại Đông Nam Á, hướng tới một tinh thần cộng đồng hòa bình trong tương lai.

Thứ hai, xu hướng hình thành các FTA sẽ kích thích các nước ASEAN hướng tới sự hội nhập kinh tế sâu hơn, từ đó sẽ tăng cường được hình ảnh, ảnh hưởng của toàn khối ASEAN trong tương quan với các nước lớn và các khối thuộc khu vực khác, đồng thời có thể tham gia bình đẳng vào việc giải quyết các vấn đề mang tính toàn cầu.

Thứ ba, tăng thêm cơ hội phát triển kinh tế và thương mại cho các quốc gia ASEAN. Vì các FTA chính là các công cụ chính sách giúp các nước trong khối vượt qua những rào cản về thể chế, chính trị, văn hóa và lịch sử.

Thứ tư, việc hình thành các FTA cũng buộc mỗi quốc gia phải đẩy mạnh hơn nữa cải cách trong nước để đáp ứng nhu cầu mở cửa thị trường trong thời đại toàn cầu hóa.

Về tác động tiêu cực

Việc hình thành các FTA sẽ làm giảm ưu tiên thúc đẩy hội nhập sâu và hiệu quả của khối ASEAN. Mặc dù ASEAN có vẻ đóng vai trò trung tâm trong các nỗ lực hình thành các FTA ở khu vực, nhưng do sức mạnh của các trung tâm kinh tế lớn như Mỹ, Nhật Bản, EU hay sự trỗi dậy mạnh mẽ của Trung Quốc và do thiếu tiếng nói

chung, ASEAN đang bị chia rẽ về lợi ích và phá rào cam kết hội nhập, phát triển thông qua việc một số nước tìm kiếm FTA song phương với các trung tâm kinh tế lớn. Tuy nhiên, các nền kinh tế có quy mô nhỏ ở khu vực có thể bị lép vế trong các cuộc mặc cả với các nền kinh tế lớn hơn, hoặc phải trả giá bằng những nhượng bộ không thuộc phạm trù kinh tế thương mại.

Bên cạnh đó, xu hướng hình thành các FTA có thể tác động đến một số khía cạnh khác đối với từng quốc gia. Chẳng hạn, do sự phụ thuộc của các nước ASEAN vào thị trường bên ngoài khu vực (như thị trường Mỹ), nên khi các đối tác thương mại lớn như Mỹ, EU hình thành các FTA với các đối tác ngoài khu vực thì hiệu ứng chệch dòng thương mại là tương đối rõ ràng. Tuy nhiên, hiệu ứng này sẽ tác động đến từng nền kinh tế một cách khác nhau. Đi kèm với hiệu ứng chệch dòng thương mại, tác động về nguồn thu ngân sách thường xuất hiện. Nếu không tính toán và dự báo tốt, việc hình thành FTA sẽ làm mất nguồn thu ngân sách của quốc gia thành viên FTA vì: *Thứ nhất*, mất đi nguồn thu thuế quan vì những nội dung thỏa thuận trong FTA. *Thứ hai*, mất đi nguồn thu các loại thuế doanh nghiệp vì không đóng vai trò là tâm điểm của mạng lưới các FTA. *Thứ ba*, vì các nước đang phát triển có mức thuế quan trung bình cao hơn các nước phát triển, nên đối với một FTA giữa nước phát triển với một nước đang phát triển thì phần mất mát nguồn thu ngân sách chắc chắn sẽ thuộc về các nước đang phát triển.

Một tác động khác cũng cần phải được chú ý là nguy cơ thất nghiệp sẽ gia tăng khi quá trình toàn cầu hóa lan rộng và các FTA trở thành một phần của toàn cầu hóa. Mặc dù các FTA mở ra nhiều thị trường hơn cho quốc gia và nhiều cơ hội hơn để khu vực tư nhân trở nên lớn mạnh, nhưng khả năng nhiều công ty sẽ bị phá sản do không thích nghi được với những thay đổi mà FTA mang lại.

Một số hàm ý chính sách

Những phát triển nói trên của xu hướng tự do hóa thương mại và hình thành các thỏa thuận mậu dịch tự do trong khu vực vừa có tác động tích cực và tiêu cực đối với Việt Nam. Nếu chủ động tham gia các tiến trình tự do hóa phù hợp với điều kiện của Việt Nam, chúng ta sẽ tận dụng được các lợi ích và cơ hội của tự do hóa thương mại phục vụ cho phát triển kinh tế.

Xét trên phương diện chính trị và an ninh, xu hướng trên sẽ góp phần duy trì hòa bình và ổn định trong khu vực nhờ vào các thiết chế khu vực và sự ràng buộc, đan xen về lợi ích giữa các nước trong khu vực cũng như giữa các nước lớn bên ngoài. Việt Nam có cơ hội nhiều hơn để tăng cường quan hệ chặt chẽ về nhiều mặt với các nước trong và ngoài khu vực, góp phần nâng cao vị thế quốc tế và nhờ vậy có điều kiện tốt hơn để đảm bảo an ninh và chủ quyền quốc gia cũng như khả năng bảo vệ các lợi ích của mình trong quan hệ quốc tế. Ngoài những bất lợi và thách thức chung mà tiến trình tự do hóa thương mại đặt ra cho các nước, Việt Nam sẽ phải đương đầu với những khó khăn thách thức sau: *Thứ nhất*, áp lực cạnh tranh ra tăng mạnh hơn trong sản xuất, xuất khẩu hàng hóa và thu hút đầu tư, nhất là từ phía Trung Quốc, Ấn Độ và các nước ASEAN. *Thứ hai*, sức ép buộc Việt Nam phải tiến hành tự do hóa, mở cửa để hội nhập mạnh hơn và nhanh hơn, như vậy sẽ phải đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức lớn hơn. *Thứ ba*, việc một số nước thành viên ASEAN tham gia vào nhiều thỏa thuận FTA với các nước ngoài khối sẽ tạo ra nguy cơ chuyển hướng thương mại bất lợi đối với các nước thành viên còn lại.

Cho đến nay, mặc dù chưa có một thỏa thuận FTA song phương nào nhưng chúng ta đã đàm phán và ký kết được nhiều hiệp định hợp tác kinh tế, thương mại với nhiều nước và vùng lãnh thổ. Nhưng việc thành lập các FTA giữa ASEAN với các đối tác bên ngoài là một xu hướng khách quan không thể đảo ngược. Do đó, Việt Nam

không thể đứng ngoài xu hướng FTA. Chính vì vậy, để tận dụng tối đa các tác động tích cực của xu hướng FTA mang lại, Việt Nam nên tiếp tục tham gia tích cực và chủ động hơn vào các cơ chế liên kết kinh tế nội khối của ASEAN và giữa ASEAN với các đối tác khác cũng như các liên kết khu vực khác như đàm phán về khu vực mậu dịch tự do ASEAN-Trung Quốc, ASEAN-Ấn Độ, ASEAN-Hàn Quốc, ASEAN-Australia-New Zealand, ASEAN-Nhật Bản,... và cần phải tính đến khả năng hình thành các mối liên kết kinh tế khu vực khác trong tương lai xa (như FTA giữa ASEAN-NAFTA, ASEAN-MERCOSUR...). Đồng thời, việc tiến hành đàm phán để tiến tới ký kết các FTA với các đối tác hoặc nhóm đối tác, phải nằm trong chiến lược hội nhập kinh tế quốc tế tổng thể, lâu dài từ 15-20 năm. Trên cơ sở đó, sẽ chủ động thực hiện các bước đi và các biện pháp để hội nhập vững chắc và có hiệu quả, đồng thời xây dựng lộ trình hội nhập cụ thể của từng ngành, lĩnh vực một cách phù hợp và đồng bộ ■

Tài liệu tham khảo:

1. Abidin, Mahani Zainal, "Advanced Together: The New Direction for ASEAN - Japan Economic Partnership", paper presented at the International Conference, 30 Sep - 1 Oct 2003, Singapore 2003.H
2. Chiravat, S. and Mallikamas, S, "Thailand's FTA Strategy: Current Development and Future Challenges", in ASEAN Economic Bulletin, Vol.21, No.1, April 2004, ISEAS Singapore, 2004.
3. Lijun, Shen "Strategic Motivations and Implications of the China - ASEAN FTA" paper presented at the International Conference Organized by The Nation, 17-18, Oct. 2002, Bangkok, 2002
4. Low, Linda, "ASEAN Economic Co-operation and Challenges, Southeast Asia" Background Series No. 2 ISEAS Singapore 2004.
5. Sen, Rahul, "Free Trade Agreements in Southeast Asia", Southeast Asia Background Series No. 2 ISEAS Singapore 2004.
6. Schott, "Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities", IIE, Washington D.C, 2004
7. Grant Aldonas, "Thương mại tự do: cơ hội lớn hơn cho tất cả các nước", tạp chí điện tử của Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ tập 7, số 1 (tháng 1/2002).
8. Daniel T. Griswold (2003), "Các hiệp định thương mại tự do: bước tiến tới một thế giới mở cửa hơn", Tạp chí Châu Mỹ Ngày nay, số 4/2005.
9. Free Trade Agreements: "Impact on U.S. Trade and Implications for U.S. Trade Policy", CRS Report for Congress, RL31356
10. Odwa Kupiso, *The US-Chile, US-Singapore and US-SACU FTAs*, 09/04/2003, <http://www.tralac/scripts/content>
11. Michael G. Wilson, "An US-Chile FTA: Igniting Economic Prosperity in the America", The Heritage Foundation Backgrounder, No. 909, 31/7/1992.