

# HIẾN CHƯƠNG ASEAN VÀ VAI TRÒ CỦA NÓ ĐỐI VỚI VIỆC HÌNH THÀNH CỘNG ĐỒNG KINH TẾ ASEAN

TRẦN THỊ LAN HƯƠNG\*  
PHẠM NGỌC TÂN\*\*

**T**rong 4 thập kỷ qua, Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) đã thực hiện thành công chương trình hợp tác khu vực, giải quyết và quản lý ổn thoả các vấn đề và những thách thức lớn mà khu vực này đã phải đối mặt, góp phần quan trọng vào hoà bình và ổn định trên toàn thế giới. Tuy nhiên, các nước thành viên ASEAN đã nhận thức được rằng bối cảnh khu vực và quốc tế hiện nay đang khác xa bối cảnh mà ASEAN mới được thành lập vào năm 1967, và ASEAN cần phải trở thành một tổ chức khu vực liên kết chặt chẽ hơn và mạnh mẽ hơn để đối phó với sự trỗi dậy của Trung Quốc, Ấn Độ, sự phục hồi kinh tế của Nhật Bản, cũng như các vấn đề mất ổn định an ninh phi truyền thống trong khu vực như dịch bệnh, môi trường.... Nhận thức được những khó khăn đó, các nhà lãnh đạo ASEAN đã quyết định hình thành Hiến chương ASEAN với mong muốn không chỉ

cung cấp cho ASEAN cơ sở pháp lý cần thiết để hình thành một cơ chế mới ở Đông Nam Á, đồng thời mong muốn đưa khu vực ASEAN trở thành một tổ chức hợp tác khu vực năng động và hiệu quả hơn. Xét trên khía cạnh hợp tác kinh tế, Hiến chương ASEAN hy vọng sẽ góp phần quan trọng vào hội nhập kinh tế sâu hơn trong khu vực, là khung khổ pháp lý cho sự ra đời của Cộng đồng Kinh tế ASEAN (AEC) vào năm 2015.

## I. NGUYÊN NHÂN RA ĐỜI HIẾN CHƯƠNG ASEAN

Nhu cầu ra đời Hiến chương ASEAN bắt nguồn từ hai nguyên nhân cơ bản sau:

### 1. Nhu cầu liên kết kinh tế khu vực

Trong thời gian vừa qua, tiến trình liên kết kinh tế của ASEAN vẫn bị đánh giá là đạt hiệu quả thấp hơn EU, thậm chí so với

\* Ths. Trần Thị Lan Hương, Viện Nghiên cứu Châu Phi và Trung Đông

\*\* TS. Phạm Ngọc Tân, Trường Đại học Sư phạm Vinh

cả NAFTA Bắc Mỹ và MERCOSUR Nam Mỹ. Những năm đầu thế kỷ XXI, liên kết kinh tế của ASEAN đang tồn tại những yếu kém cơ bản. *Thứ nhất*, mức độ gắn kết kinh tế và tiền tệ của ASEAN tỏ ra thấp hơn một số tổ chức khu vực khác, chẳng hạn như EU. Mặc dù ra đời vào năm 1967, nhưng mục tiêu ban đầu ASEAN tập trung vào các mục đích chính trị. Phải đến năm 1992, ASEAN mới ký Hiệp định khung tăng cường hợp tác kinh tế và quyết định hình thành Khu vực mậu dịch tự do ASEAN (AFTA), một hình thức liên kết tâm thấp hơn thị trường chung nếu xét ở mức độ mở cửa của nền kinh tế thị trường. Mặc dù với việc thực hiện Sáng kiến Liên kết ASEAN (IAI) năm 2000, ASEAN vẫn theo đuổi mục tiêu liên kết kinh tế chặt chẽ hơn nhằm thúc đẩy cạnh tranh trong khối và đáp ứng những thách thức kinh tế đang nảy sinh. Vì vậy, trong hội nghị 2002, dưới Sáng kiến Singapo, ASEAN đưa ra ý tưởng thành lập Cộng đồng Kinh tế ASEAN. AEC có mục đích liên kết và hội nhập kinh tế sâu hơn giữa các nước thành viên, nhằm tiến tới thành lập một thị trường chung ASEAN- một mức độ liên kết sâu trên thế giới hiện nay vào năm 2015. Bước đi đầu tiên để hướng tới hình thành AEC là ASEAN quyết định tự do hoá 11 ngành ưu tiên. Tuy nhiên, trong hội nghị các nhà lãnh đạo tại Cebu tháng 1/2007, tiến trình tự do hoá các ngành ưu tiên của các nước thành viên được báo cáo là đang không theo đúng quy định về thời hạn. Những dấu hiệu đó cho thấy, tốc độ tự do hoá chậm chạp và mức độ liên kết rời rạc giữa các thị trường khác

nhau đang khiến tiến trình đi tới một thị trường chung thống nhất trong ASEAN gặp nhiều khó khăn. Cũng có thể thấy được rằng, trong lịch sử hợp tác kinh tế của mình, trách nhiệm cam kết thực hiện các quy định, hiệp ước thường không được thực hiện nghiêm minh, dẫn tới sự yếu kém thể chế chính trị trong nhóm, đặc biệt là năng lực giám sát và bắt buộc thực thi các thoả thuận đã ký kết.

*Thứ hai*, chênh lệch khoảng cách phát triển đang cản trở nhu cầu nhất thể hoá kinh tế trong khu vực. Mặc dù từ năm 2004, ASEAN nhấn mạnh tầm quan trọng của việc giải quyết chênh lệch khoảng cách phát triển giữa 6 nước ASEAN ban đầu và 4 nước thành viên mới thông qua hỗ trợ tài chính cho IAI từ Quỹ phát triển ASEAN. Tuy nhiên các nước thành viên mới của ASEAN đang gặp rất nhiều khó khăn trong việc hướng tới thực hiện một thị trường chung ASEAN trong tương lai. Mức độ đa dạng hoá của các nền kinh tế ASEAN hiện nay đang lớn hơn rất nhiều so với các tổ chức khu vực khác xét về mức độ thu nhập bình quân đầu người. Tính theo phương pháp đồng giá sức mua (PPP), GDP bình quân đầu người của ASEAN năm 2006 là 5210,2 USD, trong khi Singapo đạt 32.379,6 USD, Brunây đạt 25.094,1 USD, Malaixia là 12.184,9 USD và Thái Lan là 9.196,5 USD, là 4 trong 10 nước ASEAN có GDP bình quân đầu người cao nhất, trong khi các 4 nước thành viên mới chỉ có GDP đạt từ 2000-3000 USD, cụ thể là Campuchia 3226 USD, Lào 2332 USD, Việt Nam 3373 USD và Mianma là 1958

USD. Các nước Indônêxia cũng chỉ đạt 4320 USD và Philipin là 5332 USD. Khoảng cách giữa các nước và các nhóm nước trong ASEAN là rất khác nhau. ASEAN đang ngày càng nhận thức rõ những trở ngại của tiến trình nhất thể hoá kinh tế khu vực do sự bất bình đẳng kinh tế giữa các nước thành viên.

## 2. Nhu cầu xây dựng một thiết chế mới

Nhu cầu xây dựng một thiết chế mới xuất phát từ những lý do cơ bản sau: *Thứ nhất*, phương thức ASEAN tỏ ra ngày càng không có hiệu quả trong thời kỳ toàn cầu hoá đang thay đổi nhanh chóng. Trong thời gian vừa qua, cách mà ASEAN sử dụng để quy định, ràng buộc lẫn nhau và giải quyết các tranh chấp là thông qua “phương thức ASEAN” (ASEAN Way). Trong vòng 38 năm kể từ ngày sáng lập, ASEAN thực hiện trong một môi trường thể chế yếu kém. Phương thức ASEAN được đặc trưng bởi những nguyên tắc khoan dung, thận trọng, chùng mực, cùng điều chỉnh và thích nghi, tham khảo ý kiến, đồng thuận, bình đẳng và phù hợp với lợi ích quốc gia. Trong một thế giới đang thay đổi nhanh chóng như hiện nay, phương thức ASEAN đang tạo ra tình trạng kém hiệu quả và trì trệ trong việc thực thi các quyết định, hiệp ước trong ASEAN. Hơn nữa, khi quá trình ra quyết định được dựa trên sự đồng thuận, các nước thành viên lớn hơn, giàu có hơn, nhiều quyền lực hơn thường chiếm được nhiều nhu cầu và lợi ích hơn. Chẳng hạn ý tưởng ban đầu của Chương trình Các dự

án Công nghiệp ASEAN là do Xingapo đề xuất là ý tưởng vì lợi ích của Xingapo và ý tưởng này không phải là vấn đề đáng quan tâm của các nước thành viên khác. Thủ tục ra quyết định của ASEAN thường dựa trên nguyên tắc 5-1, và sau này với sự mở rộng của các nước thành viên, nó được dựa trên nguyên tắc 10-1. Ngay khi AFTA ra đời, ASEAN cần phát triển một cơ chế giải quyết tranh chấp giữa các nước thành viên và cơ chế này cuối cùng được chỉ định cho các Bộ trưởng kinh tế chủ chốt (SEM). Các quyết định từ SEM thường được biểu quyết bằng cơ chế bỏ phiếu. Với sự phát triển của ASEAN 2 tầng như hiện nay (hai tầng xét trên cả bình diện thu nhập đầu người, mức độ cam kết hội nhập, lộ trình hội nhập), cơ chế 10-1 và cơ chế bỏ phiếu theo phương thức ASEAN thường dẫn đến kết quả là các quyết định kinh tế thường bị ảnh hưởng bởi các vấn đề chính trị và các nước thành viên thường bị sa lầy trong việc giải quyết các vấn đề kinh tế và an ninh trong khu vực.

*Thứ hai*, tính đa dạng rất lớn trong các nước ASEAN về di sản lịch sử, thể chế, văn hoá, chiến lược kinh tế, dân số, điều kiện tự nhiên... đang đòi hỏi ASEAN phải có một Hiến chương để đảm bảo rằng các cam kết kinh tế đều có sự ràng buộc về pháp lý và các nước không tuân theo phải chịu các hình phạt như trừng phạt thương mại... Tính đa dạng này khiến nguyên tắc đồng thuận trong ASEAN luôn được coi là nguyên tắc đảm bảo cho sự gắn kết giữa các quốc gia trong 40 năm qua. Nếu rời bỏ nguyên tắc đó, ASEAN sẽ nảy sinh ra rất nhiều các vấn đề, thậm chí có thể dẫn đến

một sự chia rẽ bởi tính đa dạng trong liên kết của nó. Tính đa dạng này khiến tiến trình nhất thể hoá kinh tế khu vực trong 40 năm qua chưa được thực hiện hiệu quả và nó đòi hỏi phải có một phương thức mới hữu hiệu hơn để duy trì sự thống nhất trong đa dạng đó. Hiến chương ASEAN được hy vọng là sẽ thiết lập hiệp hội thành một thể chế có trách nhiệm luật pháp, nhằm thực hiện các mục tiêu của ASEAN một cách rõ ràng và hiệu quả hơn. Hiến chương cũng sẽ trân trọng những giá trị và nguyên tắc mà các nước thành viên đang có, đồng thời tạo ra một thiết chế hữu hiệu nhằm thúc đẩy nhất thể hoá kinh tế khu vực. Sự ra đời của Hiến chương sẽ phân định rõ chức năng, trách nhiệm, quyền lợi, nghĩa vụ, giới hạn và mối quan hệ trong hiệp hội và giữa các nước thành viên.

Báo cáo của Ban thư ký ASEAN năm 2006 cho rằng có 5 yếu tố khiến những sáng kiến liên kết và hợp tác khu vực ASEAN thời gian qua thực hiện không hiệu quả, đó là: 1) ASEAN không có cơ sở luật pháp; 2) Các chương trình nghị sự của ASEAN quá rộng với rất nhiều sáng kiến khu vực khác nhau; 3) Cơ chế để thực hiện các sáng kiến đó quá “mềm” dẫn đến lộ trình liên kết đi theo con đường “mềm”; 4) Quá trình liên kết chủ yếu là do các nhà lãnh đạo quốc gia thúc đẩy; 5) ASEAN trở nên đa dạng hơn do có sự mở rộng các nước thành viên. Vì vậy, nhịp độ và mức độ liên kết trong ASEAN sẽ phụ thuộc vào việc thực hiện Chương trình hành động Viêng Chăn (VAP 2004-2010) và sự ra đời của Hiến chương ASEAN. Trong điều kiện

đang có sự nổi lên mạnh mẽ của Trung Quốc, Ấn Độ, sự mở rộng EU và sự phục hồi kinh tế của Nhật Bản, nếu các nước ASEAN không thể cùng nhau hành động và nhất thể hoá, các nước này sẽ tụt hậu trong khu vực và trên thế giới.

## II. VAI TRÒ CỦA HIẾN CHƯƠNG ĐỐI VỚI VIỆC HÌNH THÀNH AEC

Như vậy có thể thấy kể từ tháng 12/2006, Bản dự thảo của EPG về Hiến chương ASEAN đã đem lại cho ASEAN một cơ hội phát triển mới, trong đó mọi liên kết kinh tế đều được dựa trên luật lệ, giống như EU. Việc ra đời Hiến chương được đánh giá sẽ là bước ngoặt lớn của ASEAN kể từ khi thành lập cách đây 40 năm. Vai trò của Hiến chương đối với việc hình thành EAC vào năm 2015 thể hiện qua những điểm cơ bản sau:

### 1. Thiết lập một hệ thống luật pháp, thể chế thống nhất, giúp giải quyết các mục tiêu kinh tế của AEC một cách hiệu quả hơn và thống nhất hơn

Xét về mặt kinh tế, Hiến chương không chỉ cung cấp cho ASEAN một khung khổ luật pháp thống nhất, mà còn xác định rõ mục tiêu và hệ thống thể chế để đạt được các mục tiêu đó trong ASEAN. Hiến chương cũng xác định rõ quyền lợi và nghĩa vụ các các nước thành viên, các thủ tục và nguyên tắc hoạt động, cũng như xác định rõ những cơ chế giải quyết tranh chấp trong các nước thành viên. Trong hội nghị Cebu tháng 1/2007, lộ trình để đi tới thành lập EAC

đã được thống nhất và khẳng định lại là vào năm 2015. Lộ trình này có thể là khả thi khi Hiến chương ra đời, bởi trong một ASEAN đa dạng về văn hoá, thể chế, việc thực hiện các cam kết của các nước thành viên đã được thể chế hoá về mặt pháp lý thông qua Hiến chương. Hiến chương sẽ biến ASEAN trở thành một tổ chức mang tính chất bài bản và tuân thủ theo luật lệ hơn. “Phương thức ASEAN” chỉ dựa vào phong cách làm việc hệ thống, tư vấn, trao đổi lẫn nhau và đồng thuận, nên không thể thực hiện được điều này. Hiến chương ASEAN sẽ bổ sung cho phương thức ASEAN bằng sự tôn trọng triệt để những nguyên tắc, luật lệ mới.

Hiến chương ASEAN sẽ giúp tăng cường các thể chế ASEAN. So với các tổ chức khu vực khác, ASEAN đang thiếu một thể chế khu vực hiệu quả và đủ mạnh để đối phó với những thách thức thuộc phạm vi khu vực, chẳng hạn như khủng hoảng tài chính tiền tệ châu Á 1997, dịch cúm gia cầm châu Á... Hiệu quả về thể chế ASEAN khi có sự ra đời của Hiến chương sẽ thể hiện ở các khía cạnh như: bầu ra 4 phó tổng thư ký cho 3 trụ cột trong Cộng đồng ASEAN và 1 phó tổng thư ký phụ trách các vấn đề chung; bầu ra những đại diện thường trực cho ASEAN; bộ máy ASEAN trở nên chuyên nghiệp hơn; hiệu quả các cuộc họp, hội nghị sẽ được cải thiện hơn; ASEAN có tư cách pháp lý; có nguồn Quỹ ASEAN và có Viện nghiên cứu ASEAN.

Hiến chương ASEAN khiến nghĩa vụ và trách nhiệm của các nước thành viên

được tăng cường hơn. Trong thời gian qua, chỉ có khoảng 30% các hiệp ước của ASEAN được thực hiện bởi những cam kết về nghĩa vụ và trách nhiệm giữa các nước thành viên không cao. Hiến chương ASEAN sẽ tăng cường hệ thống giám sát, và quan trọng hơn là một hệ thống giải quyết tranh chấp sẽ áp dụng cho tất cả các hiệp định của ASEAN.

Hiến chương ASEAN sẽ biến cơ cấu tổ chức công kênh và không phối hợp trở thành một cơ cấu tổ chức đơn giản gọn nhẹ dựa trên quá trình ra quyết định. Mỗi nước thành viên ASEAN sẽ bổ nhiệm một Đại diện thường trực cho ASEAN. Các hội nghị bộ trưởng từng ngành sẽ được tổ chức thành ba nhóm dựa trên 3 trụ cột chính trong hợp tác ASEAN là kinh tế, an ninh, văn hoá xã hội. Bên cạnh đó, Ban thư ký cũng sẽ được tăng cường quyền lực. Hiến chương đã đề cao vai trò của Tổng thư ký ASEAN bằng việc uỷ quyền cho Tổng thư ký nói về các vấn đề quốc tế quan trọng, thúc đẩy sự tuân thủ của các nước thành viên trong việc thực hiện các hiệp định của ASEAN, đề xuất các sáng kiến cho liên kết khu vực sâu hơn và chặt chẽ hơn... Đồng thời, tăng cường sự tin tưởng vào Tổng thư ký và Ban thư ký dựa trên cơ sở giá trị cống hiến; huỷ bỏ một số bộ phận trong Ban thư ký nhưng tiếp tục củng cố các bộ phận khác với vai trò và trách nhiệm lớn hơn. Tổng thư ký có trách nhiệm cao nhất trong Hội đồng ASEAN, tiếp theo đó là ban thư ký ASEAN, tiếp theo là 4 phó tổng thư ký trong đó bao gồm 3 phó tổng thư ký của ba Cộng đồng kinh tế, văn hoá - xã hội, an ninh - chính trị và 1 phó tổng thư ký

phụ trách các vấn đề quan hệ đối ngoại, tài chính, ngân sách và hành chính.

Quá trình ra quyết định của ASEAN trước đây thường được dựa trên sự đồng thuận và tin tưởng lẫn nhau. Trong giai đoạn hiện nay, khi các quyết định cần phải được đề ra và thực hiện một cách nhanh chóng để đảm bảo thị trường ASEAN thống nhất có thể duy trì năng lực cạnh tranh, thì quá trình ra quyết định dựa trên mẫu số chung thấp nhất sẽ trở nên không có hiệu quả. Trên thực tế chỉ có một số nước đóng vai trò quan trọng trong nền kinh tế khu vực so với đa số các nước khác. 4 nước Indônêxia, Malaixia, Xingapo và Thái Lan chiếm tới trên 85% thương mại nội bộ khu vực, trong khi 4 nước khác như Brunây, Campuchia, Lào, Mianma chỉ chiếm mỗi nước dưới 1% (số liệu năm 2005). Vấn đề trên cho thấy ASEAN cần phải có một cơ cấu tổ chức đơn giản gọn nhẹ trong đó quá trình ra quyết định phải được dựa vào quy chế chung của toàn khu vực, chứ không chỉ ở một số nước đóng vai trò thiết yếu. Quy chế chung đó được đánh giá như là một bản hiến pháp mang tính chất liên quốc gia, bắt buộc tất cả các nước thành viên trong ASEAN phải tuân thủ tuyệt đối.

## **2. Giúp thu hẹp khoảng cách phát triển của các nước thành viên, tạo điều kiện tham gia đầy đủ vào AEC của các nước thành viên phát triển kém hơn**

Chênh lệch phát triển đang là một nguy cơ lớn cản trở tới việc hình thành EAC vào năm 2015. Vì vậy, để tránh một

ASEAN “hai tầng” hay “đa tầng”, mục tiêu hàng đầu của Hiến chương là thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các nước thành viên. Điều này sẽ đảm bảo rằng liên kết kinh tế có thể được thực hiện một cách xuôn sẻ ở ASEAN và các nước thành viên đều được hưởng lợi ích từ quá trình liên kết đó. Các nguồn lực cũng sẽ được phân bổ hợp lý để tạo điều kiện cho các nước ASEAN kém phát triển hơn được tham gia đầy đủ vào quá trình liên kết kinh tế. Hiến chương đã quy định một sự trợ giúp về tài chính, kỹ thuật, chuyển giao công nghệ, giáo dục và đào tạo để thu hẹp khoảng cách phát triển giữa 6 nước ASEAN phát triển hơn và các nước thành viên mới kém phát triển hơn là Campuchia, Lào, Mianma và Việt Nam (CLMV).

Hiến chương ra đời cũng tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các nước ASEAN thực hiện các chiến lược thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các nước. Hiến chương đã kêu gọi thành lập một quỹ giúp thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các nước thành viên và quy định các thành viên phải có một quan điểm chung trước vấn đề thu hẹp khoảng cách phát triển.

## **3. Thúc đẩy nhanh hơn việc thành lập một thị trường chung trong đa dạng ở khu vực ASEAN**

Hiến chương được mong đợi là sẽ tạo nên một cộng đồng ASEAN dựa trên 3 trụ cột chính là cộng đồng an ninh ASEAN (ASC), Cộng đồng kinh tế ASEAN (AEC) và Cộng đồng văn hoá - xã hội ASEAN (ASCC). Bản thân Hiến chương đã đủ sự

tin tưởng là sẽ thúc đẩy vị thế của ASEAN trên thị trường thế giới vì hoà bình, thịnh vượng, thị trường trọng tâm ở châu Á. Hiến chương sẽ thúc đẩy sự liên kết nội khối cao hơn và sâu hơn trong ASEAN. Mục tiêu cuối cùng của AEC là thiết lập một thị trường chung đơn nhất giống như thị trường chung kiểu châu Âu - giai đoạn cuối cùng của liên kết kinh tế. Một thị trường chung được hiểu như là một thị trường trong đó mọi hàng hoá, vốn, nhân lực, công nghệ... được hoàn toàn tự do hoá. Trong thị trường chung, thuế quan được huỷ bỏ hoàn toàn và điều này đòi hỏi phải có một sự cân đối chính sách hoặc có chính sách chung về thuế, tiền lương, giá cả... Điều đó đòi hỏi nó phải vận hành trên những quy luật chung nhất về cạnh tranh, độc quyền, cũng như quản lý môi trường. Với các nước ASEAN, thành lập một thị trường chung sẽ giúp khu vực này có thể cạnh tranh với các nền kinh tế năng động trong khu vực như Trung Quốc, Ấn Độ và có vai trò quan trọng trên thế giới. Phương thức ASEAN đang làm chậm quá trình hội nhập kinh tế của khu vực này và nguyên tắc "2+X" áp dụng dựa trên quyết định của các Hội đồng thuộc Cộng đồng ASEAN do Hiến chương ASEAN đề ra sẽ khiến lộ trình hội nhập của ASEAN linh hoạt hơn. Nguyên tắc "2+X" sẽ cho phép hai nước thành viên nhất thể hoá và liên kết những khu vực đặc biệt trước tiên, rồi sau đó cho phép những nước khác tham gia ở giai đoạn tiếp theo khi họ đã sẵn sàng. Giống như Hiệp định Rôme của châu Âu năm 1957 - dẫn tới sự hình thành EU ngày hôm nay - Hiến chương ASEAN

sẽ tạo ra một lộ trình tương tự để đạt được những mục tiêu thành lập thị trường chung. Nó giúp các nước này thu hẹp khoảng cách phát triển kinh tế, tiến tới thành lập một thị trường chung ASEAN vào năm 2015, là cơ sở để hình thành thị trường chung đơn nhất trong thời gian tiếp theo. Tuy nhiên, đây là mục tiêu dài hạn để ASEAN nỗ lực thực hiện. Ngay cả khi không có Hiến chương, các nước ASEAN vẫn đang tiến tới xây dựng một khu vực thương mại tự do hoàn toàn vào năm 2015. Nhưng khi có Hiến chương, các nước này sẽ dễ dàng hơn trong việc thực hiện một dàn xếp "AFTA +", tức là AFTA cộng với sự tự do hơn về trao đổi hàng hoá, dịch vụ, đầu tư, vốn và lao động, để từ đó tiến tới thành lập một thị trường chung trong thời gian tiếp theo. Theo dự kiến, sau năm 2015, ASEAN sẽ xây dựng một liên minh hải quan và tiến tới xây dựng một đồng tiền chung và một thị trường chung ASEAN.

### III. TƯƠNG LAI AEC NHÌN TỪ HIẾN CHƯƠNG ASEAN

#### 1. Những thách thức trong việc thực hiện Hiến chương ASEAN

Cho đến nay, Hiến chương ASEAN vẫn nằm trong giai đoạn dự thảo và việc thực hiện Hiến chương đang đặt ra những thách thức cơ bản sau:

*Thứ nhất, vẫn còn nhiều bất đồng đã nảy sinh xung quanh một số điều khoản của bản dự thảo Hiến chương. Trong Hội nghị cấp cao ASEAN lần từ 12 diễn ra vào*

tháng 1/2007, những thoả thuận về xây dựng Hiến chương ASEAN đã được ký kết. Trong cuộc họp lần này, EPG khuyến nghị rằng khi có Hiến chương ASEAN, nước thành viên nào vi phạm nghiêm trọng thì sẽ bị treo quyền một thời gian nào đó, nhưng không có chuyện khai trừ để giữ gìn nguyên tắc đoàn kết truyền thống. Trong trường hợp đặc biệt, Hội đồng ASEAN sẽ đưa ra những quyết định cụ thể. Tuy nhiên cho đến nay các nước ASEAN vẫn chưa thể nhất trí về các biện pháp trừng phạt những nước thành viên không tuân thủ quy định trong Hiến chương. Các nước thành viên mới muốn có những tiếng nói mạnh hơn trong việc xây dựng hiến chương để tránh những quy định về trừng phạt.

Bất đồng thứ hai là vấn đề nhân quyền trong ASEAN - một trong những mục tiêu của Hiến chương. Myanmar phản đối mạnh mẽ một điều khoản trong dự thảo Hiến chương về việc thành lập một Ủy ban nhân quyền trong khu vực. Trong khi đó Philippin lập luận rằng Ủy ban này sẽ làm cho ASEAN “đáng tin cậy hơn trong cộng đồng quốc tế”, vì vậy Philippin đã đề nghị đưa vào dự thảo Hiến chương một điều khoản cho phép ASEAN bỏ phiếu nhanh để thông qua một số vấn đề có tính quan trọng thay vì phải tuân theo một quy trình lấy ý kiến mỗi thành viên. Bất đồng này đang tạo ra một khoảng trống trong dự thảo Hiến chương, cản trở đến khả năng Hiến chương sẽ được thông qua.

Bất đồng thứ ba là vấn đề không can thiệp nội bộ của nhau. Mặc dù Hiến

chương quy định tuân thủ nguyên tắc không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, nhưng trong một số trường hợp, có thể xem xét, điều chỉnh để bảo vệ lợi ích chung, chẳng hạn vấn đề xử lý khói bụi do cháy rừng ở Indônêxia gây ra. Vấn đề này đòi hỏi mỗi thành viên phải có cách nhìn rộng hơn để điều hoà lợi ích quốc gia và lợi ích toàn khối. 40 năm qua ASEAN luôn tôn trọng nguyên tắc đồng thuận, và nếu rời bỏ nguyên tắc này sẽ có rất nhiều vấn đề nảy sinh gây chia rẽ. Khi Hiến chương ra đời, nguyên tắc đồng thuận sẽ được thay thế bằng nguyên tắc bỏ phiếu lấy đa số. Điều mà các nhà lãnh đạo ASEAN muốn làm trong Hiến chương là “suy nghĩ một cách ASEAN hơn”, nhưng trên thực tế mỗi thành viên đều vẫn nghĩ đến lợi ích quốc gia trước khi nghĩ tới ASEAN. Để đạt được một sự đồng thuận về một cam kết chung nhằm đưa ASEAN trở thành một tổ chức “quy củ” hơn, có “trọng lượng” hơn trong các cuộc thương thảo quốc tế như mục tiêu của bản Hiến chương, vẫn còn là một thách thức lớn.

*Thứ hai, khoảng cách phát triển khá xa giữa các nước thành viên đang gây trở ngại cho việc thực hiện Hiến chương ASEAN.* Thực hiện Hiến chương ASEAN trong tình trạng có sự chênh lệch khá xa về khoảng cách phát triển giữa các nước thành viên thực sự là sẽ rất khó khăn bởi nó đòi hỏi các nước thành viên phát triển hơn phải nỗ lực lớn hơn để giúp đỡ các nước CLMV. Khác với khu vực EU, ASEAN là một thực thể không có tiềm năng mạnh mẽ để tạo ra một nguồn quỹ đủ mạnh giúp đỡ các nước thành viên mới



gia nhập còn nghèo nàn để san bằng khoảng cách phát triển. Mặc dù Hiến chương ASEAN có lập ra một Quỹ để giúp đỡ các nước CLMV, nhưng quỹ này có nguồn vốn không đủ mạnh, mà nó đòi hỏi nỗ lực của từng quốc gia thành viên là chính. Việc thu hẹp khoảng cách phát triển trong ASEAN thực sự là không đơn giản. Điều đó khiến Hiến chương ASEAN rất khó khăn trong việc thực hiện các mục tiêu và nguyên tắc của mình.

*Thứ ba, tính thống nhất trong đa dạng ở ASEAN thực sự là yếu kém, khiến dự thảo Hiến chương khó đạt được một thoả thuận sớm nhất. Xét về mặt văn hoá và xã hội, không giống như EU tôn giáo cơ bản là Thiên chúa giáo, ASEAN là khu vực đa dạng về sắc tộc, ngôn ngữ, tôn giáo nhất trên thế giới tồn 3 tôn giáo lớn nhất trên thế giới là Hồi giáo, Thiên chúa giáo và Phật giáo. Xét về mặt kinh tế, ngoại trừ Xingapo, hầu hết các nước ASEAN đều là các nước chưa có nền kinh tế phát triển. Xung đột vẫn này ra ở miền Nam Thái Lan và một vài nơi khác. Động cơ hình thành một cộng đồng ASEAN dựa trên 3 trụ cột xuất phát từ lý do môi trường quốc tế cũng như môi trường của chính bản thân ASEAN nhằm thúc đẩy một sự hợp tác chặt chẽ hơn, liên kết sâu hơn, đưa ASEAN trở thành một cộng đồng khu vực hơn là cộng đồng các quốc gia. Tuy nhiên, tính chất quốc gia trong ASEAN vẫn rất mạnh và khó đi đến một sự thống nhất khu vực. Hiến chương sẽ có tác dụng thúc đẩy tính thống nhất trong khu vực, tuy nhiên hiệu lực của Hiến chương sẽ đi đến đâu trong một cộng đồng ASEAN đa dạng*

vẫn là điều chưa thể dự báo chắc chắn.

## 2. Tương lai AEC nhìn từ Hiến chương ASEAN

Trong việc tiến tới hình thành EAC vào năm 2015, Hiến chương không chỉ giúp cho ASEAN có tư cách pháp nhân, mà còn đề ra phương hướng phát triển dài hạn cho khu vực này trong bối cảnh ASEAN đang phải đối mặt với nhiều thách thức kinh tế. Mục tiêu và nguyên tắc của Hiến chương hoàn toàn phù hợp với sự phát triển dài hạn của ASEAN. Vào năm 2015, AEC sẽ là một thị trường và cơ sở sản xuất thống nhất, với nguồn hàng hoá, dịch vụ, đầu tư, vốn và lao động có kỹ năng, tự do. Dự án đầy tham vọng này rõ ràng đòi hỏi mức độ nhất thể hoá kinh tế trong ASEAN phải cao hơn hiện nay. Hiến chương sẽ giúp ASEAN có điều kiện thuận lợi hơn trong việc thực hiện mục tiêu dài hạn đó bởi nó góp phần giải quyết khoảng cách trình độ phát triển kinh tế giữa các nước thành viên, đảm bảo nhất thể hoá kinh tế có thể thực hiện suôn sẻ và mỗi nước thành viên đều hưởng lợi từ quá trình này.

Trong 40 năm qua, liên kết kinh tế ở ASEAN mặc dù đã đạt được nhiều thành tựu, nhưng tốc độ và mức độ liên kết vẫn bị đánh giá là chậm chạp và chưa ngoạn mục. Tương lai liên kết kinh tế ASEAN còn phụ thuộc nhiều vào việc cải tiến phương thức ASEAN, sự ra đời của Hiến chương và sự tăng cường mức độ và nhịp độ liên kết. Hiện nay, liên kết kinh tế trong ASEAN mới chủ yếu thông qua

thương mại, đầu tư và vốn nhân lực. Nhìn chung, các biện pháp liên kết kinh tế trong ASEAN hiện nay vẫn chưa sâu và cần được khuyến khích hơn nữa. Mặc dù thuế quan được giảm xuống mạnh mẽ, nhưng thương mại nội khối trong ASEAN chưa cao, chỉ chiếm khoảng 26% tổng kim ngạch thương mại của ASEAN, trong khi FDI nội khối cũng chỉ chiếm khoảng 13% tổng FDI trong ASEAN. Sau 40 năm nỗ lực liên kết, dường như liên kết ngoại khối giữa ASEAN với các nước và các tổ chức khu vực ngoài ASEAN cao hơn liên kết nội khối. Vào tháng 3 năm 2007, có tới 59 hiệp định thương mại ưu đãi ở các nước ASEAN được ký kết với các nước hoặc các nhóm nước khác ngoài ASEAN. Đây được coi là một thách thức lớn mà ASEAN đang phải đối mặt trong việc thực hiện các mục tiêu tiến tới hình thành AEC vào năm 2015. Dường như nguyên tắc "ưu tiên trước hết cho ASEAN - ASEAN first" không được các nước thành viên thực hiện nghiêm túc và thường nảy sinh những tranh chấp khó giải quyết. Các nhà lãnh đạo ASEAN hy vọng Hiến chương ASEAN ra đời sẽ có tác dụng xây dựng một nguyên tắc ASEAN chung, duy trì cỗ máy ASEAN vận hành trôi chảy và hướng các nước thành viên vào các mục tiêu chung của cả cộng đồng, nỗ lực khắc phục những khó khăn để hướng tới thành lập một thị trường chung ASEAN trong tương lai.

Trong việc tiến tới hình thành EAC, Hiến chương ASEAN còn tạo cú hích lớn, tạo ra động lực mới, thúc đẩy hợp tác nội khối ngày càng phong phú, rộng lớn, sâu sắc và hiệu quả hơn. Hiến chương sẽ tạo

ra một khuôn khổ pháp lý chung cho các thể chế của ASEAN, qua đó cải tiến mạnh mẽ và sâu sắc bộ máy tổ chức, lề lối hoạt động nhằm nâng cao hơn nữa hiệu quả hoạt động của ASEAN. Nó sẽ có tác dụng thúc đẩy cạnh tranh kinh tế cho ASEAN trong tương lai bởi ASEAN khi có Hiến chương sẽ trở thành một khối liên kết chặt chẽ hơn, tăng cường hơn khả năng cạnh tranh của ASEAN trong khu vực. Trong vài năm gần đây, sự sụt giảm dòng FDI vào ASEAN chủ yếu là do dòng vốn FDI trên thế giới chuyển hướng về Trung Quốc và Ấn Độ, kéo theo là sự chuyển hướng của hệ thống mạng sản xuất và thương mại khu vực và toàn cầu trong khu vực đông Á. Những hiệp định thương mại song phương có xu hướng gia tăng và thương mại ngoại khối ASEAN theo đó có chiều hướng tăng lên mạnh mẽ. Thêm vào đó, chênh lệch trình độ giữa CLMV với ASEAN-6 khiến ASEAN hai tầng đang có xu hướng mở rộng và một thị trường chung ASEAN vì thế chưa chắc đã được thực hiện đúng hạn vào năm 2015. Nguyên nhân chủ yếu bắt nguồn từ sự đa dạng trong ASEAN, sự yếu kém về thể chế trong ASEAN thời gian qua. Hiến chương ra đời sẽ giúp ASEAN khắc phục được những thách thức đó, giúp ASEAN đi theo một con đường lên kết mới, đó là: xem xét lại các mục tiêu chủ yếu, các nguyên tắc cơ bản, tăng cường thể chế và cơ cấu tổ chức, thu hẹp khoảng cách phát triển, đảm bảo ASEAN tiếp tục là một đại diện chủ đạo trong các diễn đàn khu vực như Diễn đàn khu vực ASEAN, ASEAN+3, Hội nghị thượng đỉnh Đông Á....

Thông qua những bậc thang liên kết kinh tế cơ bản như đã được EU thực hiện thành công, từ AFTA đến liên minh hải quan, thị trường chung, thị trường đơn nhất, liên minh tiền tệ và xây dựng Hiến pháp chung..., có thể thấy những bậc thang liên kết trong ASEAN để hình thành AEC đang đi đúng hướng. Hiến chương ASEAN sẽ là một sự "ràng buộc" pháp lý cho các quốc gia thành viên nhằm đạt được mục tiêu chung của khối. Nó được đánh giá giống như Hiệp định Rome năm 1957 - hiệp định dẫn tới sự hình thành EU ngày hôm nay. Từ Hiến chương tới thị trường đơn nhất ASEAN còn là một con đường rất dài, có thể được chia làm 3 giai đoạn: giai đoạn 1 đến năm 2015: hoàn thành AFTA và hình thành AEC; giai đoạn 2 đến năm 2030: hình thành liên minh hải quan ASEAN; giai đoạn 3 đến năm 2050: hình thành thị trường đơn nhất ASEAN. Tuy nhiên, Hiến chương có tác dụng rất lớn trong việc rút ngắn thời hạn hình thành AEC từ năm 2020 xuống 2015 và giúp ASEAN trở thành một tổ chức đoàn kết, gắn bó, thống nhất hơn vì những mục tiêu chung của toàn khu vực./.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Rodolfo C. Severino. *Framing the ASEAN Charter - An ISEAS Perspective*. Institute of Southeast Asian Studies, 2005.
- Jusuf Wanandi. *ASEAN Future Challenges and the importance of an ASEAN Charter*: A Crossroads for the Region? IDSS (60/2005), 1 September 2005.
- Rodolfo C. Severino. *Why ASEAN Should Have a Charter?* ISEAS, December 5, 2005.
- Denis Hew. *ASEAN's Treaty of Rome?* ISEAS, 23 November 2005.
- Amitav Acharya. *Issues for an ASEAN Charter*. IDSS (71/2005) 19 October 2005.
- Summary Record: *The Third Meeting of the Eminent Persons Group (EPG) on the ASEAN Charter*. 17-20 April 2006, Ubud, Bali, Indonesia.
- The ASEAN Charter*. Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, Indonesia, 17 March 2006.
- Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Charter, 2005.
- Tommy Koh, Walter Woon, Andrew Tan and Chan Sze-Wei, *Charter makes ASEAN stronger, more united and effective*, The Straits Times, 8/8/2007.
- Rodolfo C. Severino, *The ASEAN Charter: An Opportunity not to be Missed*; Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 2006.
- John Ravenhill, *Fighting Irrelevance: An Economic Community with ASEAN Characteristics*, Working Paper 2007/3.
- Report of the EPG on the ASEAN Charter*, 12/2006.
- Sueo Sudo, *Forging an ASEAN Community: its Significance, Problems and Prospects*, Discussion Paper No146, 9/2006.
- Jusuf Wanandi, *ASEAN Future Challenges and the Importance of an ASEAN Charter*, ASIEN 100, 6/2006.
- Mario B. Lamberte, Haidi R. Arboleda, Celia M. Reyes, *Measurements to Monitor Progress toward the ASEAN Community*, ASEAN Baseline Report, 2007.
- Thitapha Wattanaputtipaisan, *Brief on ASEAN Economic Integration*, ASEAN Secretariat, Jakarta, 6/2006.
- Các bản tin Thông tấn xã, Báo Nhân Dân, VN net 2007.