

CỘNG ĐỒNG ĐÔNG PHI

*PGS. TS. Đỗ Đức Định**

I. QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH VÀ NỘI DUNG HOẠT ĐỘNG

Đông Phi có một lịch sử hợp tác khu vực lâu dài, bắt đầu được tính từ năm 1895 khi hai nước Kênia và Uganda khởi công xây dựng con đường sắt chung nối liền hai nước Đông Phi này (xem bảng 1). Đến năm 1922, Tanganyika sáp nhập vào Kênia, Uganda và Zanzibar, hình thành nên Sáng kiến Đông Phi đầu tiên về dịch vụ chung. Kể từ đó một số tổ chức khu vực đã được thành lập như Cao uỷ Đông Phi (1947-1961), Tổ chức dịch vụ chung Đông Phi (1961-1967), rồi Cộng đồng Đông Phi (EAC, 1967-1977).

"Cộng đồng Đông Phi" là một tên gọi, nhưng thực tế là hai cộng đồng tồn tại ở hai thời kỳ khác nhau với nội dung, phương thức hoạt động hoàn toàn khác biệt nhau. Cộng đồng Đông Phi cũ được thành lập năm 1967, tồn tại 10 năm cho đến năm 1977 thì giải tán. Sau đó 22 năm, Cộng đồng Đông Phi mới được thành lập ngày 30 tháng 11 năm 1999 khi các vị đứng đầu ba nhà nước Đông Phi gồm Kênia, Tandanیا và Uganda ký Hiệp ước mới quyết định tái thành lập Cộng đồng Đông Phi. Hiệp ước này đã được quốc hội các nước thành viên phê chuẩn và có hiệu lực kể từ ngày 7 tháng 7 năm 2000.

EAC mới đặt mục tiêu nhằm xoá bỏ các hàng rào thuế quan và phi thuế quan, xây dựng lại các mối quan hệ kinh tế chính thức hướng vào một khu vực đầu tư và thị trường duy nhất, biến Đông Phi thành một khu vực đầu tư hấp dẫn, phối hợp đồng bộ các chính sách của các nước thành viên, xây dựng một khu vực thương mại tự do, cấp hộ chiếu chung, thành lập Ban thư ký chung về đường sắt, áp dụng chế độ tiêu chuẩn hoá chung, thành lập Quốc hội hợp tác Đông Phi và Toà án Đông Phi, tập trung vào sự phát triển dài hạn cơ sở hạ tầng, phát triển khu vực tư nhân trở thành khu vực thống trị trong nền kinh tế, duy trì luật pháp và trật tự xã hội, thúc đẩy các cuộc cải cách kinh tế, xoá bỏ các loại thuế xuất khẩu, xoá bỏ các hạn chế đối với việc chuyển lợi nhuận về nước, loại bỏ các hình thức kiểm soát ngoại hối, cho phép các lực lượng thị trường quy định tỷ giá hối đoái, chọn đồng Shilling làm đơn vị tiền tệ khu vực chủ yếu với các mức hối đoái khác nhau tùy theo từng nước, giảm thuế công ty, xoá bỏ các loại phí nhập khẩu các hàng hoá tư bản và nguyên liệu thô, miễn thuế 10 năm tại các khu chế xuất, tháo bỏ các hạn chế về cổ phần ngoại trừ một số ít lĩnh vực.

Các bước hợp tác mà Cộng đồng Đông Phi hướng tới dự định bắt đầu từ: (1) Liên minh thuế quan; (2) Thị trường chung; (3) Liên minh tiền tệ; và (4) Liên đoàn chính trị các nhà nước Đông Phi.

* Viện trưởng, Viện Nghiên cứu Châu Phi và Trung Đông

Bảng 1: Những cột mốc quan trọng trong tiến trình hợp tác Đông Phi

1895-1903	Xây dựng đường sắt Kênia-Uganda
1917	Lập Liên minh thuế quan và Biểu thuế ngoại quan chung
1922	Thông qua Biểu thuế ngoại quan chung mang tên Tanganyika
1940	Lập Hội đồng thuế thu nhập Đông Phi và Hội đồng phối hợp kinh tế
1948	Lập Cao uỷ Đông Phi và Hội đồng lập pháp Đông Phi
1961	Lập Tổ chức dịch vụ chung Đông Phi
1963	Ra Tuyên bố về Liên đoàn chính trị Kênia, Tandia và Uganda tại Nairobi
1964	Ký Hiệp định Kampala về tái phân bố công nghiệp Đông Phi (Hiệp định này không được Kênia phê duyệt)
1965	Tandia tuyên bố lập Ngân hàng Trung ương và phát hành đồng tiền riêng thay thế đồng tiền Shilling chung Đông Phi. Các nước khác cũng làm theo. Tandia áp đặt côta đối với hàng hoá của Kênia.
1966	Lập Uỷ hội Phillip để khắc phục cuộc khủng hoảng Đông Phi. Các kiến nghị của Uỷ hội này trở thành cơ sở cho việc thiết lập Cộng đồng Đông Phi (EAC)
1967	Ký Hiệp Ước lập EAC. Arusha được chọn làm nơi đặt trụ sở của EAC
1971	Idi Amini lật đổ Milton Obote và trở thành Tổng thống Uganda
1975	Thành lập Cao Uỷ Damas để cứu vãn cộng đồng
1977	Giải tán EAC
1978	Kênia, Uganda và Tandia cử Walter Umbritch nghiên cứu kiến nghị cách thức phân chia tài sản và nợ của EAC đã giải tán.
1981	Báo cáo Umbritch đưa ra tỉ lệ phân chia: Kênia 42%, Tandia 32%, Uganda 26%.
1984	Ký Hiệp định giải thể và phân chia tài sản EAC. Thoả thuận tìm kiếm các lĩnh vực hợp tác khác ở Đông Phi.
1993	Các tổng thống Mwinyi, Moi và Museveni của Tandia, Kênia và Uganda ký Hiệp định thành lập Uỷ ban ba bên về hợp tác Đông Phi tại Arusha.
1996	Thành lập Ban thư ký Hợp tác Đông Phi tại Arusha.
1997	Nguyên thủ các nước Đông Phi đàm phán để nâng Uỷ ban ba bên từ cấp Hiệp định lên cấp Hiệp ước, công bố Chiến lược phát triển cộng đồng Đông Phi lần thứ nhất (1997-2000), thống nhất hộ chiếu Đông Phi và cờ Đông Phi
1999	Ký Hiệp ước thành lập Cộng đồng Đông Phi lần thứ hai
2000	Hiệp ước về EAC có hiệu lực sau khi tất cả các nước thành viên đã thông qua và nộp bản thoả thuận thông qua Hiệp ước cho Tổng thư ký.
2001	Đưa ra Chiến lược phát triển Đông Phi lần thứ hai, 2001-2005

Nguồn: Recited from Josaphat Kweka, 2003

Những lĩnh vực và những bước hợp tác trên đây của EAC vừa bắt đầu từ mức rất cao vừa rất rộng, bao quát cả từ chính trị đến kinh tế, an ninh và xã hội. Riêng về mặt kinh tế, các nội dung hợp tác được đề

cập chủ yếu trong ba văn bản quan trọng nhất là Hiệp ước thành lập Cộng đồng Đông Phi lần thứ hai, Chiến lược phát triển cộng đồng Đông Phi lần thứ nhất (1997-2000) và Chiến lược phát triển Đông

Phi lần thứ hai (2001-2005). Những nội dung chính về hợp tác kinh tế của EAC mới bao gồm:

1. Về thương mại, tự do hoá và phát triển, mục tiêu của EAC là xây dựng một chế độ thương mại Đông Phi gồm có một Liên minh thuế quan dự kiến được thành lập trong 4 năm kể từ khi ký Hiệp ước và Bị vong lục kèm theo; một Thị trường chung đảm bảo tự do di chuyển lao động, hàng hoá, dịch vụ, vốn, và quyền lập nghiệp.

2. Trong lĩnh vực đầu tư và phát triển công nghiệp, EAC phấn đấu để thực hiện chiến lược phát triển công nghiệp Đông Phi nhằm kết nối các ngành công nghiệp trong cộng đồng thông qua đa dạng hoá, chuyên môn hoá, bổ sung cho nhau, và hợp lý hoá đầu tư công nghiệp.

3. Về mặt tiêu chuẩn hoá, bảo đảm chất lượng, đo lường và thử nghiệm, các nước thành viên cam kết hợp tác để xây dựng các tiêu chuẩn chung cho khu vực, bảo đảm chất lượng, đo lường và thử nghiệm các loại hàng hoá và dịch vụ được sản xuất và lưu hành trong Cộng đồng nhằm hiện đại hoá một cách bền vững, trao đổi sản phẩm, thúc đẩy thương mại, đầu tư và bảo vệ người tiêu dùng.

4. Trong lĩnh vực tài chính, tiền tệ, EAC dự định thực hiện các chương trình hài hòa hoá chính sách kinh tế vì mô đã được thông qua, đảm bảo khả năng chuyển đổi của các đồng tiền, hài hoà hoá hoạt động ngân hàng và luật ngân hàng, phát triển thị trường tài chính nhằm hướng tới mục tiêu cuối cùng là lập Liên minh tiền tệ.

5. Về cơ sở hạ tầng và dịch vụ, EAC thoả thuận phối hợp, hài hòa hoá và thực hiện các chính sách bổ sung cho nhau về đường bộ, đường sắt, hàng không, đường thủy, vận tải thủy trong đất liền, cũng như về dịch vụ bưu chính viễn thông, chia sẻ thông tin khí tượng thủy văn và phối hợp chính sách phát triển các nguồn năng lượng.

6. Để phát triển nguồn nhân lực, khoa học và công nghệ, EAC cam kết có biện pháp phối hợp để thúc đẩy hợp tác về giáo dục, đào tạo và phát triển khoa học công nghệ, kể cả thúc đẩy các hoạt động nghiên cứu khoa học.

7. Trong lĩnh vực di chuyển con người, lao động, dịch vụ, quyền lập nghiệp và cư trú, EAC dự định ký Nghị định thư về tự do di chuyển con người, lao động, dịch vụ, quyền lập nghiệp và cư trú.

8. Đối với sự phát triển nông nghiệp và an ninh lương thực, EAC thoả thuận thực hiện kế hoạch hợp lý hoá sản xuất nông nghiệp nhằm thúc đẩy chuyên môn hoá và bổ sung cho nhau, theo hướng phát triển bền vững các chương trình nông nghiệp quốc gia, để đảm bảo một chính sách nông nghiệp chung, cung cấp đủ lương thực và an ninh lương thực trong Cộng đồng, hợp tác để nâng cao chất lượng giống cây trồng, lai tạo giống, chống dịch bệnh, phát triển thủy lợi và quản lý nguồn nước.

II. MỘT SỐ NHẬN XÉT VÀ ĐÁNH GIÁ

Thông thường những nguyên nhân chính dẫn tới sự thành - bại của các tổ chức liên kết và hợp tác khu vực là do: 1- những điều kiện chính trị - kinh tế - xã hội đã đủ chín muồi cho sự ra đời và phát triển của cộng đồng hay chưa; 2- thực lực về khả năng hợp tác của các nước thành viên như thế nào; 3- sự phân chia quyền lợi giữa các thành viên có tương đối đồng đều hay không; 4- giữa các nước thành viên có mâu thuẫn, xung đột, tranh chấp nặng nề hay không.

Nhìn lại quá trình hình thành, tồn tại và chấm dứt hoạt động của Cộng đồng Đông Phi cũ người ta thấy trong các lý do chính dẫn tới sự tan rã của nó trước hết là do những bất đồng chính trị, đặc biệt là sự khác nhau về chế độ chính trị, có nước đi theo con đường XHCN (Tandania), có nước đi theo con đường TBCN (Kênia và



Uganda); Thứ hai là do có sự tranh chấp về lợi ích; và thứ ba là do những điều kiện hợp tác khu vực chưa đủ chín muồi, tất cả các nước thành viên thời kỳ này mới thoát khỏi chế độ thuộc địa, chưa có cơ sở kinh tế riêng vững chắc, trong khi trình độ phát triển rất thấp, chủ yếu là kinh tế nông nghiệp và bộ lạc, thu nhập quốc dân tính theo đầu người khoảng 50-100 USD, rất ít có khả năng mở rộng quan hệ hợp tác, liên kết khu vực và quốc tế.

Tuy nhiên, sự ra đời và tồn tại trong 10 năm của EAC cũ cùng với sự hình thành của một số tổ chức khu vực khác như Ủy ban ba bên về hợp tác Đông Phi (1993) cho thấy ý tưởng về hợp tác Đông Phi là một nhu cầu thiết yếu của các nước trong khu vực này. Đây là nguyên nhân chính dẫn tới sự khôi phục và thành lập lại Cộng đồng Đông Phi mới vào năm 1999.

Ý tưởng hợp tác Đông Phi in dấu ấn rất đậm trong việc thành lập EAC mới, nó không chỉ phản ánh nguyện vọng mà cả tham vọng của các nước thành viên thông qua việc đưa ra một chương trình nghị sự quá lớn, với những quy ước chung ở trình độ liên kết cao trong khi các nước thành viên còn ở trình độ phát triển thấp và giữa họ vẫn tồn tại nhiều bất đồng mà chưa có một cơ chế giải quyết rõ ràng. Các chiến lược, chương trình và kế hoạch nêu ra chưa được tính toán kỹ, chủ yếu mới chỉ là những ý định sơ khởi, chưa được cụ thể hoá và chưa có những điều kiện cần thiết đảm bảo cho các chương trình, kế hoạch đó được thực hiện một cách thành công.

Những hình thức và bước đi mà Cộng đồng Đông Phi hướng tới từ Liên minh thuế quan, đến Thị trường chung, rồi Liên minh tiền tệ và cuối cùng là một Liên đoàn chính trị các nhà nước Đông Phi là quá cao so với những điều kiện cụ thể thực tế của các nước và khu vực Đông Phi.

Trong thế giới ngày nay có 5 hình thức chính về hợp tác khu vực, tương ứng với 5 giai đoạn hoặc trình độ hội nhập kế tiếp nhau đã được xác định về mặt luật pháp (Mary Jo Nicholson, *Các khía cạnh pháp luật của kinh doanh quốc tế*, tr. 67), đó là:

- (i) Dàn xếp thuế quan ưu đãi (PTA);
- (ii) Khu vực thương mại tự do (FTA);
- (iii) Liên minh thuế quan (CU);
- (iv) Thị trường chung (CM), và
- (v) Liên minh kinh tế và tiền tệ (EMU)

Cho đến nay, Liên minh châu Âu (EU) là tổ chức duy nhất đạt đến giai đoạn cuối và cao nhất của 5 hình thức hội nhập trên. ASEAN đã trải qua giai đoạn thứ nhất, đang trong tiến trình thực hiện hình thức hội nhập thứ hai - Khu vực thương mại tự do (FTA) và chuẩn bị điều kiện để bước sang giai đoạn thứ ba và bốn (thành lập Cộng đồng ASEAN).

Cộng đồng kinh tế là một hình thức liên kết kinh tế khu vực cao hơn so với khu vực mậu dịch tự do, vì thế nó đòi hỏi những điều kiện cao hơn để thành lập và vận hành cộng đồng, trước hết là những điều kiện về sự đồng thuận chính trị và thống nhất thể chế cộng đồng; tiếp đến là những thoả thuận và quy chế mang tính cộng đồng về mặt kinh tế, trong đó có những thoả thuận về thương mại, đầu tư, tài chính, tiền tệ. Để phục vụ cho hoạt động cộng đồng còn cần có những thống nhất về các ngành dịch vụ như giao thông, vận tải, viễn thông, ngân hàng và nhiều hoạt động cộng đồng khác nữa.

So với EU, ASEAN và những tiêu chí cùng các bước liên kết khu vực đã nêu, Đông Phi thực tế hiện nay chỉ mới tương ứng ở giai đoạn thứ nhất, chưa đủ điều kiện để bước sang giai đoạn thứ hai. Và ngay cả khi lựa chọn cấp độ liên kết thấp

nhất, các nước Đông Phi cũng còn phải khắc phục không ít những khó khăn như sự bất đồng giữa các nước thành viên, sự cần thiết phải xây dựng và phát triển dần dần từng bước để hình thành một lập trường và các nguyên tắc chung, giải quyết các tranh chấp, tránh chia rẽ, xây dựng các chương trình kinh tế chung, khắc phục những hạn chế do trình độ phát triển thấp của các nước thành viên.

Hiện nay giữa các nước Đông Phi còn tồn tại nhiều vấn đề lớn gây trở ngại cho quá trình liên kết, đó là: các loại thuế quan của các nước thành viên còn quá chênh lệch nhau, như thuế của Uganda là thấp nhất trong khu vực (7% đối với nguyên liệu thô, 0% đối với các hàng hoá tư bản), trong khi mức thuế trung bình của Tandia là 35%. Đầu tư nước ngoài vào Tandia và Uganda ở mức quá thấp so với Kênia. Sự phát triển không đồng đều giữa các nước thành viên ngày càng tăng (công nghiệp chế tạo và nông nghiệp thương mại của Tandia kém phát triển

hơn Kênia và Uganda rất nhiều); Tình trạng "chia sẻ lợi ích và phí tổn không bình đẳng" ngày càng tăng, kết quả của sự chênh lệch lớn về thương mại trong nội bộ khu vực do bị Kênia chi phối (trong giai đoạn 1996-1999, Kênia đã xuất khẩu sang Uganda và Tandia 1,7 tỷ USD hàng hoá, trong khi đó chỉ nhập 49 triệu USD), bất cân bằng thương mại giữa Kênia và Uganda là 20:1 nghiêng về phía Kênia, thu nhập từ xuất khẩu của Tandia ít hơn 1/3, có thể bị thiệt hại nhiều hơn nếu các biện pháp điều chỉnh thị trường và hệ thống thuế đồng nhất được áp dụng; Đó là chưa kể đến các vấn đề khác như chi phí điện cao, không an toàn, sự khác nhau về chính trị, một trong số những nhân tố chủ yếu dẫn đến sự tan vỡ của EAC cũ năm 1977, các tác động tiêu cực có thể của hệ thống thuế quan chung EAC, đến sự phát triển không đồng đều của các ngành công nghiệp các nước thành viên, kể cả các ngành hiện có và những ngành sẽ được xây dựng.

Bảng 2: Các chỉ số chính về các nước Đông Phi (năm 2000)

	Tandia	Kênia	Uganda
Dân số (triệu người)	33,7	30,1	22,2
Lực lượng lao động (triệu người)	17,3	15,5	10,9
GDP theo giá hiện hành (tr. USD)	9027,5	10357,0	6170,2
GDP theo giá 1995 (triệu USD)	6148,6	9876,1	7728,0
GDP đầu người (giá 1995, USD)	190,5	328,2	348,0
Tỷ lệ tăng trưởng (%/năm)	5,1	-0,2	3,5
Cơ cấu nền kinh tế (%)			
Nông nghiệp/ GDP	45,1	19,9	42,5
Công nghiệp/ GDP	15,8	18,7	19,1
Công nghiệp chế tạo/ GDP	7,5	13,1	9,1
Dịch vụ/ GDP	39,1	61,3	38,4
Thương mại/ GDP	37,9	62,1	35,9
FDI/ GDP	2,1	1,1	3,6
Xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ/ GDP	14,7	26,5	10,1
Nhập khẩu hàng hoá và dịch vụ/ GDP	14,7	26,5	10,1

Nguồn: Các chỉ số phát triển thế giới, 2002 - CD ROM

George Kabalwa. FDI Nam Phi vào Đông Phi: Trường hợp Tandia, Dự án Toàn cầu hoá và Đông Phi của ESRF, Dar es Salaam, 2002, tr.23.

Kinh tế Đông Phi không những phát triển thấp, mà quan hệ kinh tế đối ngoại còn có nhiều mặt mắt cân đối, nặng về nhận viện trợ hơn là phát triển thương mại và đầu tư. Tanzania xuất khẩu 937 triệu USD năm 2000, tiếp nhận viện trợ 963 triệu USD năm 1997; con số tương ứng đối với Uganda là 500 triệu USD (1999) và 1.400 triệu USD (2000), và Kenya: 1.700 triệu USD (2000) và 457 triệu USD (1997) - tình hình Kenya có tốt hơn. Đầu tư trực tiếp nước ngoài vào các nước này rất ít: 2,1% GDP của Tanzania, 1,1% GDP của Kenya và 3,6% GDP của Uganda trong năm 2000. Tỷ trọng xuất khẩu so với GDP tương ứng với ba nước trên là 14,7%, 26,5% và 10,1% (bảng 2). Mức độ tiết kiệm trong nước khoảng từ 10 đến 15% GDP của các nước này. Cơ sở hạ tầng và môi trường thu hút FDI rất hạn chế. Lãi suất ngân hàng bất hợp lý, có khoảng cách lớn giữa các tỷ lệ tiền gửi (4-5%) và tín dụng (20-25%), bất lợi cho các hoạt động đầu tư.

Trong khi còn phải đối mặt với các vấn đề lớn như vậy mà EAC mới đã quyết định bắt đầu ngay quá trình liên kết từ một Liên minh thuế quan (CU) - giai đoạn thứ ba trong 5 giai đoạn trên - thì quả là quá cao và duy ý chí. Các chỉ tiêu kinh tế mà Ban Thư ký EAC đề ra cho giai đoạn phát triển 2001-2005, trong đó GDP thực tế tăng ít nhất 7%, lạm phát dưới 5%, giảm thâm hụt ngân sách xuống dưới 5%, duy trì tỷ lệ dự trữ tương đương ít nhất 6 tháng nhập khẩu, và giảm nợ nước ngoài xuống dưới 15% GDP như đã được nêu trong Chiến lược phát triển Cộng đồng Đông Phi giai đoạn 2001-2005 là quá tham vọng và thiếu thực tế.

Mặc dù còn nhiều vấn đề lớn, nhưng không thể không thừa nhận rằng kinh tế Đông Phi hiện nay đã đạt trình độ khá

hơn thời kỳ tồn tại EAC cũ, GDP đầu người hiện tại cao gấp đôi những năm 1960 (bình quân khoảng trên 200 USD so với dưới 100 USD), các nước Đông Phi cũng đã có những kinh nghiệm về thành bại trong hợp tác khu vực, quan hệ và ý thức hợp tác phần nào cao hơn trước, lại thêm có sự tác động của xu hướng toàn cầu hoá. Trong bối cảnh như vậy, Cộng đồng Đông Phi mới có thể sẽ không bị chết yểu và có thể phát triển khả quan hơn so với Cộng đồng Đông Phi cũ. Nhưng với những quyết định duy ý chí, vượt quá xa so với trình độ và khả năng thực tế của các nước thành viên, Cộng đồng Đông Phi mới rất khó có thể đạt được những mục tiêu quá cao mà họ đã nêu ra.

Tài liệu tham khảo

1. Brian Van Arkadie: *Toàn cầu hoá và các nền kinh tế Đông Phi: Tổng quan*, 2001.
2. Wachira Kigotho: *Bắt đầu lại (EAC)*, Tạp chí châu Phi, tháng 8 năm 2001.
3. George Kabelwa: *FDI Nam Phi vào Đông Phi: Trường hợp Tanzania*, Dự án Toàn cầu hoá và Đông Phi ESRF, Dar es Salaam, 2002.
4. Đỗ Đức Định: *Kinh tế Tanzania - Con đường phát triển dài lâu*, ERSF, Dar es Salaam Tanzania, 2002.
5. Liên minh Đông Phi: *Tiến gần hơn đến Cộng đồng*, Tạp chí Châu Phi, 9/2001.
6. *Chiến lược phát triển cộng đồng Đông Phi 2001-2005*, Ban thư ký EAC, Arusha, 2001.
7. Josaphat Kweka: *Regional Economic Integration in East Africa: Will It Play The Magic of Economic Transformation for Tanzania?* Paper presented to the Institute of World Economy, Hanoi, 14 August 2003.
8. Mary Jo Nicholson: *Các khía cạnh pháp luật của kinh doanh quốc tế*, tr. 67.