

VAI TRÒ TRUNG TÂM CỦA ASEAN TRONG CẤU TRÚC KHU VỰC TẠI CHÂU Á - THÁI BÌNH DƯƠNG

TS. LÊ VĂN ANH
TS. DẠNG THỊ THAO

Tóm tắt: *Vai trò trung tâm của ASEAN trong cấu trúc khu vực tại châu Á - Thái Bình Dương đã được khẳng định tại Điều 1 Hiến chương ASEAN. Cùng với tuyên bố về mặt pháp lý, vai trò trung tâm của ASEAN được kiểm nhận bằng hoạt động thực tiễn phong phú và có hiệu quả, tạo được lòng tin và sự thừa nhận từ nhiều đối tác, nhất là các nước lớn. Bài viết tập trung làm rõ các nội dung: nhận diện những diễn đàn/cơ chế hợp tác trong khu vực mà ASEAN đóng vai trò trung tâm; cơ sở bảo đảm ASEAN có thể thực hiện được vai trò này; thách thức đặt ra đối với vai trò trung tâm của ASEAN...*

Từ khóa: ASEAN; Đông Nam Á; vai trò trung tâm

Với hơn 50 năm phát triển và không ngừng lớn mạnh, thực thể chính trị - kinh tế quan trọng ở khu vực Đông Nam Á - ASEAN, đang mở rộng và phát huy vai trò, tầm ảnh hưởng ở cả khu vực châu Á - Thái Bình Dương.

- Một số diễn đàn đa phương chủ yếu tại khu vực do ASEAN đóng vai trò trung tâm

Phản ánh xu thế toàn cầu hóa và khu vực hóa, khu vực châu Á - Thái Bình Dương rộng lớn hiện đang tồn tại dày đặc và đan xen các diễn đàn hợp tác đa phương về kinh tế - thương mại, chính trị - an ninh và các lĩnh vực khác. ASEAN tham gia ở mức độ khác nhau với hầu hết các diễn đàn, trong đó, có một số diễn đàn do ASEAN đóng vai trò trung tâm. Cụ thể:

Thứ nhất, ASEAN + 1: ASEAN có quan hệ đối thoại và đối tác với 09 quốc gia: Nhật Bản,

Trung Quốc, Hàn Quốc, Ấn Độ, Australia, New Zealand, Nga, Mỹ, Canada và 02 tổ chức khu vực và quốc tế là EU và Liên hợp quốc. Đến nay, quan hệ ASEAN với hầu hết các đối tác "+ 1" trên đã nâng lên khuôn khổ đối tác chiến lược/toàn diện. Ngoài ra, ASEAN còn thiết lập quan hệ đối tác ở mức độ khác nhau với nhiều quốc gia⁽¹⁾, các tổ chức toàn cầu và khu vực: WTO, WB, IMF, ADB, WEF, Khối thị trường chung Nam Mỹ (MERCOSUR), Hội đồng hợp tác vùng Vịnh (GCC), Tổ chức hợp tác Thượng Hải (SCO), Liên minh kinh tế Á - Âu, Tổ chức hợp tác Nam Á (SAARC)...

Thứ hai, ASEAN + 3: Đầu những năm 1990, Thủ tướng Malaysia - Mohamad Mahathir đề xuất thành lập Nhóm kinh tế Đông Á - EAEC gồm ASEAN và Trung Quốc, Nhật Bản và Hàn Quốc. Tuy nhiên, vì nhiều lý do, ý tưởng này không thành hiện thực. Năm 1997, các nước ASEAN bị tổn thất nặng nề do tác động bởi cuộc khủng hoảng tài chính khu vực châu Á. Trong hoàn

⁽¹⁾ và ⁽²⁾ Học viện Chính trị khu vực II, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

cảnh đó, các nước ASEAN nhận thấy chính các cường quốc kinh tế trong khu vực là sự trợ giúp có hiệu quả nhằm đưa ASEAN vượt qua khủng hoảng chứ không phải các định chế tài chính quốc tế đến từ phương Tây. Từ đó, nhu cầu hợp tác khu vực càng trở nên cấp thiết. Nhân kỷ niệm 30 năm thành lập Hiệp hội (1967 - 1997), ngày 15/12/1997, Hội nghị cấp cao các nhà lãnh đạo ASEAN và Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc được triệu tập tại Kuala Lumpur (Malaysia) mở đầu cơ chế hợp tác giữa các nước ASEAN và 03 nước Đông Bắc Á. Tháng 12/1999, lãnh đạo 13 nước nhất trí ra Tuyên bố chung về hợp tác Đông Á; tháng 5/2000, thông qua Sáng kiến Chiang Mai, xác định các lĩnh vực hợp tác, trong đó tài chính - tiền tệ là lĩnh vực ưu tiên.

Thứ ba, Hội nghị Thượng đỉnh Đông Á (EAS hay ASEAN + 8): Tháng 12/2005, ASEAN khởi xướng Hội nghị Thượng đỉnh Đông Á, trên khuôn khổ của “10 + 3”, lần lượt tiếp nhận Australia, New Zealand, Ấn Độ. Từ năm 2010, Mỹ và Nga tham dự với tư cách quan sát viên, trở thành thành viên chính thức năm 2011. EAS ra đời nhằm đối phó với những biến đổi sâu sắc diễn ra trong khu vực Đông Á (gồm Đông Bắc Á và Đông Nam Á). ASEAN đặt ra 03 tiêu chuẩn tham gia EAS: phải là đối tác đối thoại của ASEAN; phải tham gia Hiệp ước thân thiện và hợp tác Đông Nam Á (TAC); và phải có quan hệ “mang tính thực chất” với ASEAN. Tập hợp được toàn bộ nước lớn trong và ngoài khu vực và cũng là cơ chế hợp tác cấp cao duy nhất, EAS đã giúp ASEAN mở rộng tầm ảnh hưởng từ Đông Nam Á ra toàn bộ Đông Á, thậm chí châu Á - Thái Bình Dương.

Thứ tư, ADMM +: ADMM là từ viết tắt của Hội nghị Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN; là cơ chế hợp tác quốc phòng chính thức và cao nhất trong ASEAN được nhóm họp từ năm 2006. Năm 2010, ADMM được mở rộng thành ADMM + với thành phần gồm 10 nước ASEAN và 08 nước đối tác đối thoại ngoài khu vực (Australia, Trung Quốc, Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc, New Zealand (gọi tắt là các nước “cộng”). ADMM được xem là bộ phận quan trọng của cấu trúc an

ninh khu vực đang định hình, diễn đàn họp 02 năm/lần (trước năm 2013 họp 03 năm/lần).

Thứ năm, Diễn đàn khu vực ASEAN (ARF): chính thức ra đời tháng 7/1994, là cơ chế hợp tác về an ninh khu vực với số lượng thành viên lớn nhất (27 quốc gia)⁽²⁾. Với khẩu hiệu “Xúc tiến hòa bình và an ninh qua đối thoại và hợp tác ở châu Á - Thái Bình Dương”, ARF ra đời nhằm thúc đẩy cơ chế đối thoại và tham vấn về các vấn đề an ninh và chính trị trong khu vực. Chủ tịch ASEAN cũng là Chủ tịch ARF. Cuộc họp của Diễn đàn kết thúc không phải bằng một “nghị quyết” mà là Tuyên bố của Chủ tịch ARF. ARF xác định phát triển theo 03 giai đoạn: xây dựng lòng tin, ngoại giao phòng ngừa và tiến tới giải quyết các xung đột. Đến nay, ARF đang nỗ lực chuyển sang giai đoạn mới và cao hơn là ngoại giao phòng ngừa tuy vẫn chú trọng thực hiện giai đoạn xây dựng lòng tin. Với phương thức đối thoại, trao đổi và lắng nghe quan điểm của nhau, các quyết định của ARF không có tính ràng buộc pháp lý mà dựa trên nguyên tắc đồng thuận,... Do vậy, ARF đã quy tụ được gần 30 quốc gia, bao gồm các cường quốc, trở thành diễn đàn đa phương hàng đầu về hợp tác an ninh ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương.

Nhận diện các diễn đàn hợp tác trên đây, có thể **rút ra nhận xét**:

Các diễn đàn trên đây trải rộng ở nhiều tầng nấc trong toàn khu vực: Đông Nam Á, Đông Á và châu Á - Thái Bình Dương, hoạt động theo nguyên tắc “mở” hướng ra bên ngoài (ASEAN + N). Các diễn đàn đó liên tục được mở rộng trong và ngoài khu vực, gia tăng số lượng thành viên đối tác lớn và nhỏ, như: ASEAN + 1 đã xác lập được nhiều đối tác đối thoại từ rất sớm, từ những năm 1970 với nước đầu tiên là Nhật Bản (năm 1973), tiếp tục nâng số thành viên đối tác trong những năm 1980, 1990 và mới đây thêm một đối tác là Đức. ARF lúc đầu có 17 quốc gia, nay quy tụ gần 30 quốc gia; EAS từ “10 + 3” phát triển lên “10 + 6” và “10 + 8”. Mỗi diễn đàn trên đây có tính đặc thù riêng: ASEAN + 1 nhằm thúc đẩy hợp tác toàn diện với từng đối tác cụ thể bên ngoài Hiệp hội; ASEAN + 3 chú trọng hợp tác về kinh

tế, thương mại, tài chính; EAS là diễn đàn để các nhà lãnh đạo cùng trao đổi về những vấn đề mang tầm chiến lược, bao gồm hợp tác chính trị - an ninh, kinh tế - thương mại, là sự phản ứng tập thể của các quốc gia trước những thách thức đặt ra (thiên tai, dịch bệnh...) trong khu vực Đông Á; ADMM + là cơ chế hợp tác an ninh và quốc phòng nhằm ứng phó với những mối đe dọa an ninh truyền thống và phi truyền thống (an ninh biển, hỗ trợ nhân đạo và cứu nạn thiên tai, chống khủng bố,...); ARF là diễn đàn đối thoại và hợp tác giữa các quan chức ngoại giao và quân sự các nước thành viên về vấn đề chính trị - an ninh ở châu Á - Thái Bình Dương. Các diễn đàn trên có sự đan xen và bổ trợ cho nhau, dần định hình cấu trúc khu vực đa tầng nấc, đa lĩnh vực, nhưng đều hướng tới mục tiêu chung là thúc đẩy đối thoại, tăng cường hiểu biết và xây dựng lòng tin vì hòa bình, ổn định, hợp tác và phát triển khu vực. Dù ra đời ở nhiều thời điểm, phạm vi địa lý và số lượng thành viên khác nhau, nhưng các diễn đàn trên đều xác định vị trí và vai trò *trung tâm* của ASEAN. Vai trò *trung tâm* của ASEAN thể hiện: là người sáng lập và lãnh đạo/cầm lái, kết nối các thành viên trong và ngoài khối; tổ chức đăng cai các hội nghị (thường được họp ngay sau Hội nghị cấp cao ASEAN hằng năm), đưa ra chương trình nghị sự, dẫn dắt quá trình thảo luận và với tư cách là nước chủ nhà đưa ra Tuyên bố của Chủ tịch Hội nghị,...

- Vì sao ASEAN có thể đóng vai trò trung tâm?

Đề được ở vị trí trung tâm và đóng vai trò lãnh đạo/dẫn dắt lối chơi, quốc gia hoặc thực thể liên chính phủ nào đó phải có số lượng thành viên đồng đẳng hoặc sức mạnh vượt trội so với các thành viên còn lại. ASEAN lại là trường hợp ngoại lệ. Trong ASEAN + 3, EAS, các thành viên ASEAN là những nước vừa và nhỏ. Những nước trong tổ chức này không thể sánh với Nhật Bản, Ấn Độ, Nga, lại càng thua kém Trung Quốc và Mỹ; trong ARF, ASEAN chỉ là thiểu số (10 nước ASEAN/17 quốc gia còn lại). Tuy thua kém cả “số lượng” lẫn “chất lượng”, ASEAN vẫn có thể tập hợp và dẫn dắt được các

thành viên khác ngoài khối trong các khuôn khổ thể chế do mình sáng lập. Đề làm được điều đặc biệt này, “thiểu số quyết định đa số”, “nước nhỏ lãnh đạo nước lớn”, ASEAN phải dựa trên những cơ sở nhất định. Cụ thể:

Một là, vị trí địa - chiến lược cực kỳ quan trọng của Đông Nam Á, là cầu nối từ Đông sang Tây (Thái Bình Dương sang Ấn Độ Dương), từ Bắc xuống Nam (Đông Bắc Á xuống Nam Á). Nói đến vị trí chiến lược của Đông Nam Á, giới phân tích quốc tế luôn nhắc đến 02 địa danh nổi tiếng là Eo biển Malacca - án ngữ con đường huyết mạch vận chuyển năng lượng quan trọng bậc nhất từ Trung Đông tới Nhật Bản, Trung Quốc và nhiều quốc gia khác cùng với biển Đông - nơi có 5/10 tuyến hàng hải chính trên thế giới đi qua. Tại Diễn đàn an ninh châu Á (ShangriLa) diễn ra từ ngày 30/5 đến ngày 02/6/2014, Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ tuyên bố: “Biển Đông là trái tim của châu Á - Thái Bình Dương và ngã tư của nền kinh tế toàn cầu”⁽³⁾. Hiện nay, Sáng kiến *Vành đai và Con đường* (BRI) do Trung Quốc triển khai và Chiến lược *Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương tự do và rộng mở* (FOIP) do Mỹ tiến hành là sự điều chỉnh chính sách cho phù hợp với những thay đổi nhanh chóng trong khu vực, nhưng đều có điểm chung là hết sức coi trọng khu vực Đông Nam Á và đề cao vai trò dẫn dắt của ASEAN. Với vị trí “đắc địa” trên bàn cờ chính trị quốc tế, cường quốc nào cũng phải “cần” đến ASEAN.

Hai là, không chỉ sáng lập các diễn đàn mang tính cởi mở và thu hút nhiều đối tác tham gia, ASEAN còn đưa ra những nguyên tắc, chuẩn mực ứng xử (còn gọi là luật chơi) trong khu vực. Đó là:

+ Hiệp ước thân thiện và hợp tác Đông Nam Á (TAC): Tháng 02/1976, tại Bali (Indonesia), các nhà lãnh đạo ASEAN đã ký Hiệp ước TAC, với 03 điểm: tôn trọng độc lập, chủ quyền quốc gia; không dùng vũ lực hoặc đe dọa dùng vũ lực trong quan hệ quốc tế; giải quyết các mâu thuẫn và tranh chấp bằng hòa bình. Đây được coi là chuẩn mực ứng xử, cũng là cơ chế giải quyết các tranh chấp đầu tiên trong khu vực.

+ Hiến chương ASEAN: ra đời năm 2007, với 04 điểm cốt lõi: tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ của nhau; giải quyết hòa bình các tranh chấp; không can thiệp vào công việc nội bộ của các quốc gia thành viên; quyền tồn tại không có sự can thiệp từ bên ngoài.

+ “Phương cách ASEAN” (ASEAN Way): nhấn mạnh đối thoại, tham vấn, tạo đồng thuận chung và tiệm tiến,...

Các nguyên tắc, chuẩn mực ứng xử trên đáp ứng được lợi ích cơ bản của các quốc gia - dân tộc, phù hợp với xu hướng chung của hợp tác quốc tế, được nhiều nước thừa nhận. Thậm chí, có quốc gia còn lấy đó là những chuẩn mực trong ứng xử quốc tế. Do đó, không phải ngẫu nhiên, tán thành TAC trở thành điều kiện bắt buộc cho bất cứ quốc gia nào muốn gia nhập các cơ chế/diễn đàn khu vực do ASEAN dẫn dắt và đến nay đã có gần 40 quốc gia tuyên bố tham gia Hiệp ước này. Đề định hướng, dẫn dắt các nội dung thảo luận tại các diễn đàn khu vực do mình khởi xướng, ASEAN đề cao và phát huy tích cực hình ảnh “người trung gian tích cực”, nỗ lực điều hòa và cân bằng các mối lợi ích đan xen của nhiều chủ thể khác nhau. Ví dụ, tại Diễn đàn khu vực ASEAN (ARF) vào tháng 6/2003 diễn ra tại Phnom Penh (Campuchia), có sự đấu khẩu rất gay gắt giữa Nhật Bản và Triều Tiên về vấn đề “người Nhật Bản bị Triều Tiên bắt cóc”. Nhật Bản muốn đưa vấn đề nhạy cảm này vào Tuyên bố của Diễn đàn, nhưng Triều Tiên lại cực lực phản đối. Chọn giải pháp dung hòa các ý kiến xung đột, khá dĩ các bên có thể chấp nhận được, trong Tuyên bố chung kết thúc của Diễn đàn này đã không dùng từ “bắt cóc” mà thể hiện bằng cụm từ “giải quyết vấn đề trên tinh thần nhân đạo”⁽⁴⁾. Phương cách ASEAN tỏ ra khá phù hợp với việc dẫn dắt những diễn đàn đa phương bao gồm các quốc gia có quá nhiều khác biệt, thậm chí xung đột về quan điểm và lợi ích. Thủ tướng Singapore - Lý Hiển Long đã nói: “Vai trò trung tâm không phải là thứ có thể tuyên bố và thực hiện. Nó chỉ có được nếu có sự *phù hợp*, hiệu quả và đoàn kết”⁽⁵⁾.

Ba là, ASEAN đạt được nhiều thành quả trong phát triển kinh tế, trở thành thị trường hấp dẫn trong khu vực. Qua 02 sự kiện mang tính đột phá về liên kết kinh tế (ra đời Khu vực thương mại tự do ASEAN (AFTA/CEPT, 1992) và Cộng đồng kinh tế ASEAN (AEC, 2015), ASEAN đã trở thành một thực thể kinh tế lớn mạnh, là nền kinh tế lớn thứ 6 thế giới với thị trường khoảng 650 triệu dân, có tổng GDP hơn 2.600 tỷ USD/năm. Dự báo đến năm 2030, ASEAN sẽ trở thành nền kinh tế lớn thứ tư thế giới. Không chỉ thúc đẩy tự do hóa kinh tế nội khối, thông qua các FTA đã ký kết, ASEAN còn là đối tác của nhiều quốc gia và trung tâm kinh tế trên phạm vi toàn cầu. Nhiều nền kinh tế lớn đều coi các nước ASEAN là địa chỉ hấp dẫn về đầu tư và thương mại. Với Trung Quốc, hợp tác đầu tư và thương mại Trung Quốc - ASEAN được đẩy mạnh. Tiếp tục thúc đẩy Hiệp định thương mại tự do Trung Quốc - ASEAN (ACFTA), hai bên đề ra mục tiêu kim ngạch thương mại 2 chiều đạt 01 nghìn tỷ USD với tổng mức đầu tư đạt 150 tỷ USD vào năm 2020⁽⁶⁾. Với Mỹ, ASEAN là thị trường hết sức tiềm năng, hứa hẹn đem lại nhiều lợi nhuận và việc làm. Chẳng hạn, 20 năm tới, các nước ASEAN có nhu cầu mua trên 4.200 chiếc Boeing, chiếm trên 10% thị phần toàn cầu của hãng máy bay nổi tiếng này⁽⁷⁾...

Bốn là, ASEAN nỗ lực duy trì hòa bình, ổn định khu vực Đông Nam Á nói chung, biển Đông nói riêng. Cùng với kinh tế, ASEAN cũng đạt được nhiều kết quả về chính trị - an ninh mà thành công lớn nhất là đã chuyển hóa được Đông Nam Á từ khu vực nghi kỵ lẫn nhau, chia rẽ, đối đầu và xung đột trong quá khứ thành khu vực hòa bình, hữu nghị và hợp tác hướng tới mục tiêu phát triển thịnh vượng ngày nay. Với biển Đông, ASEAN đã có nhiều sáng kiến để kiểm chế và quản lý các tranh chấp, xung đột. *Những sự kiện tiêu biểu:*

+ Tháng 02/1976, TAC ra đời, được coi là cơ chế giải quyết các tranh chấp trên biển Đông giữa các thành viên ASEAN, các thành viên ASEAN với Trung Quốc và các quốc gia, vùng lãnh thổ khác.

+ Tháng 7/1992, ASEAN ra “Tuyên bố của Bộ trưởng ngoại giao ASEAN về Biển Đông” (Tuyên bố Manila), nhấn mạnh: “Các bên cần giải quyết các tranh chấp bằng biện pháp hòa bình, không dùng vũ lực, tự kiềm chế và tìm giải pháp cuối cùng cho biển Đông”. Đây được xem là phản ứng tập thể đầu tiên của ASEAN về vấn đề biển Đông.

+ Năm 1995, các nước ASEAN ký Hiệp ước Khu vực Đông Nam Á không vũ khí hạt nhân (SEANWFZ), một văn kiện quan trọng góp phần củng cố hòa bình, an ninh khu vực. Từ năm 2011, các thành viên ASEAN đã nhất trí tăng cường thúc đẩy thực thi SEANWFZ, hướng tới vận động Nhóm P.5 tham gia SEANWFZ.

+ Năm 1996, do Việt Nam và Philippines khởi xướng, khối ASEAN đề xuất ý tưởng xây dựng Bộ quy tắc ứng xử của các bên ở biển Đông (COC) có tính pháp lý và ràng buộc, với kỳ vọng tăng cường hiệu quả quản lý và giải quyết xung đột trên biển Đông. Sau nhiều vòng đàm phán giữa các bên liên quan, tháng 11/2002, ASEAN và Trung Quốc đã ký Tuyên bố về ứng xử của các bên ở biển Đông (DOC). Đây là văn kiện chính trị - pháp lý đầu tiên mà ASEAN và Trung Quốc đạt được về vấn đề biển Đông. Các bên ký DOC cam kết: tôn trọng Hiến chương Liên hợp quốc và luật pháp quốc tế, trong đó có UNCLOS 1982, cam kết: xây dựng lòng tin; tôn trọng tự do hàng hải - hàng không tại biển Đông; không dùng vũ lực, đe dọa dùng vũ lực; giải quyết hòa bình các tranh chấp; tham vấn thân thiện,... Tháng 7/2011, sau gần 10 năm thực hiện DOC, Trung Quốc và ASEAN nhất trí thông qua Bản hướng dẫn thực thi DOC. Tuy nhiên, trong quá trình thực thi, DOC bộc lộ nhiều hạn chế. Thứ trưởng thường trực Bộ ngoại giao Thái Lan - S.Phuangketkeow nhận định: “ASEAN không thể phát triển và lớn mạnh nếu không giải quyết được vấn đề biển Đông”⁽⁸⁾. Hiện nay, trước tình hình biển Đông ngày càng diễn biến phức tạp, ASEAN đang nỗ lực đàm phán với Trung Quốc, tiến tới ký kết COC, coi COC là bộ công cụ quan trọng bảo đảm hòa bình, ổn định và phát triển cho khu vực có vị trí chiến lược toàn cầu này⁽⁹⁾.

Nhìn tổng thể, trong nhiều thập kỷ qua, khu vực Đông Nam Á nói chung, biển Đông nói riêng không xảy ra chiến tranh và xung đột lớn, duy trì được môi trường hòa bình, ổn định, tạo thuận lợi cho phát triển kinh tế. Đây là thành công lớn của ASEAN.

Năm là, các đối tác, trong đó có các nước lớn đều ủng hộ vai trò trung tâm của ASEAN. Một đặc điểm trong khu vực là có sự cạnh tranh quyền lực rất quyết liệt giữa các cường quốc, nhất là giữa Trung Quốc, (một cường quốc mới nổi có tham vọng vươn lên lãnh đạo thế giới, trước hết là khu vực châu Á - Thái Bình Dương) với Mỹ (siêu cường duy nhất đang tại vị, muốn duy trì trật tự thế giới do mình áp đặt). Theo trường phái *hiện thực*, bất cứ quốc gia nào mạnh lên đều tìm cách phát triển ảnh hưởng ra bên ngoài và chi phối quốc gia khác. Tuy nhiên, mọi sự tập hợp lực lượng do một cường quốc dẫn dắt đưa đến nguy cơ làm thay đổi, thậm chí đảo lộn trật tự, tương quan quyền lực trong khu vực đều rất khó được các cường quốc khác chấp nhận. Thế “kiềm chế lẫn nhau” giữa các cường quốc đã lý giải: vì sao trong ASEAN + 3, Trung Quốc và Nhật Bản có quy mô kinh tế lớn gấp nhiều lần quy mô kinh tế của 10 nước ASEAN cộng lại, nhưng đều ủng hộ ASEAN giữ vai trò trung tâm tại ASEAN + 3, cũng như các diễn đàn khác trong khu vực.

Ngược lại, ASEAN có nhiều lợi thế đảm nhiệm vai trò trung tâm trong cấu trúc khu vực: (a) là những nước vừa và nhỏ, (b) có thái độ trung lập và luôn mong muốn khu vực hòa bình, ổn định và phát triển, (c) không có tham vọng lãnh thổ (như Trung Quốc), (d) không lập khối quân sự hoặc thiết lập liên minh quân sự (như Mỹ), (e) đã xây dựng và ngày càng hoàn thiện bộ máy kết nối các thành viên trong và ngoài khối: hội nghị cấp cao, hội nghị bộ trưởng, hội nghị quan chức (SOM ASEAN), mạng lưới đại sứ và phái đoàn ASEAN, ban thư ký...

- Những thách thức đặt ra đối với vai trò trung tâm của ASEAN

Vai trò trung tâm ASEAN trong cấu trúc khu vực đã được kiểm chứng từ thực tế và được các đối tác thừa nhận. Tuy nhiên, vị thế trung tâm

của ASEAN cũng có thể suy giảm, thậm chí “sụp đổ” rất nhanh nếu ASEAN không ứng phó kịp thời trong một thế giới đang chuyển động phức tạp và khó dự đoán cùng với những toan tính của một số cường quốc. Hiện nay, từ bên trong và bên ngoài khối ASEAN đang xuất hiện **những nhân tố thách thức vai trò trung tâm của tổ chức này**. Đó là:

+ *Thách thức từ trong khối ASEAN*

Muốn giữ vững vai trò trung tâm thì ASEAN phải lớn mạnh không ngừng. Sức mạnh của ASEAN chỉ có được trên cơ sở đoàn kết duy trì thống nhất trong khối. Ông Rizal Sukma - cố vấn đối ngoại của Chính phủ Indonesia khẳng định: “Không có sự thống nhất, sẽ không có vai trò trung tâm”⁽¹⁰⁾. Thực tế cho thấy, vẫn còn nhiều nhân tố cản trở sự thống nhất và gắn kết các thành viên ASEAN với tư cách là “cộng đồng”. Có thể nhận diện những biểu hiện nổi bật về sự “thiếu gắn kết” đó là:

(1) Sự chênh lệch về trình độ phát triển giữa các thành viên ASEAN. Ông Simon Tay - Chủ tịch Học viện Ngoại giao Singapore nhận xét: “Không giống như EU, khoảng cách về trình độ phát triển giữa các nước ASEAN rất lớn...”⁽¹¹⁾. Theo lộ trình thực thi Cộng đồng kinh tế ASEAN (AEC), từ năm 2015, thuế suất hầu hết hàng hóa trong cả khối về 0%. Do kinh tế phát triển cao hơn, các nước “ASEAN 6” (Singapore, Thái Lan, Malaysia...) sẽ có nhiều lợi thế khi xuất khẩu hàng hóa, dịch vụ và nhân lực chất lượng cao sang phần ASEAN còn lại. Để bảo vệ sản xuất trong nước, các nước “ASEAN 4” có thể sẽ tìm mọi cách dựng lên những hàng rào phi thuế quan (các tiêu chuẩn về kỹ thuật, lao động, môi trường...). Theo thống kê, cùng với quá trình thực thi các hiệp định FTA, dỡ bỏ hàng rào thuế quan, lại có hiện tượng gia tăng các biện pháp phi thuế quan giữa nước ASEAN với nhau, từ 1.634 lên đến 3.975 biện pháp⁽¹²⁾. Điều này sẽ đi ngược lại tinh thần: “AEC là một thị trường chung, tự do lưu chuyển hàng hóa, dịch vụ, đầu tư và nhân lực chất lượng cao giữa các nước thành viên, làm chậm lại tiến trình liên kết kinh tế nội khối. Lúc tại vị, ông S.Pitsuwan - Tổng thư ký ASEAN đã

chỉ rõ thách thức này: “Chính sự chênh lệch này sẽ làm ngôi nhà chung của chúng ta bị chia cắt và không thể phát triển bền vững”⁽¹³⁾.

(2) Nền kinh tế các nước ASEAN khá đồng dạng: Thế mạnh về kinh tế của nước này cũng là thế mạnh của nước kia (nguồn lao động dồi dào, sản phẩm nông nghiệp nhiệt đới phong phú, nhất là lúa gạo, cao su, dầu cọ, trái cây...). Các nước ASEAN đều có thế mạnh giống nhau thì khó trở thành thị trường chủ lực của nhau. Khác với EU và NAFTA, thương mại nội khối của 02 khối này khá cao, lần lượt là 63% và 50%, thương mại nội khối ASEAN, hiện chỉ chiếm khoảng 23% tổng kim ngạch thương mại của ASEAN. Điều này lý giải vì sao hiện nay thương mại của các nước ASEAN phần lớn vẫn hướng tới các thị trường ngoài ASEAN và ASEAN đặt mục tiêu đến năm 2025 sẽ tăng gấp đôi thương mại nội khối.

(3) Phương cách ASEAN: Một trong những giá trị cốt lõi của Phương cách ASEAN là sự đồng thuận chung: mỗi quyết định của ASEAN phải được tất cả thành viên trong khối tán thành. “Cái được” của nguyên tắc này là “bảo đảm không một quốc gia thành viên nào bị gạt ra ngoài lề trong những vấn đề quan trọng”⁽¹⁴⁾, do vậy, duy trì được sự đoàn kết trong khối. Tuy nhiên, qua thực tế hoạt động của ASEAN cho thấy, nguyên tắc đồng thuận chung cũng dần bộc lộ hạn chế. Đó là, một vấn đề dù quan trọng và khẩn cấp đến đâu, ASEAN cũng không thể “phản ứng chính sách” nếu bị một thành viên trong khối phản đối. Ngày 12/7/2016, Tòa án Trọng tài thường trực quốc tế La Hay (PCA) ra phán quyết bác yêu sách “đường 9 đoạn” của Trung Quốc. Nhiều nước trên thế giới, trong đó có một số thành viên ASEAN (Myanmar, Singapore...) lập tức lên tiếng ủng hộ Phán quyết. Có thể nói, đây là thắng lợi của Philippines và cả khối ASEAN. Tuy nhiên, ở thời điểm đó, Thông cáo chung của Hội nghị ARF cuối tháng 7/2016 lại không đề cập đến phán quyết chi vì một thành viên trong hội nghị không đồng ý!⁽¹⁵⁾.

(4) Vấn đề xử lý giữa lợi ích của từng quốc gia với lợi ích của cả khối trong khu vực: Hiện

chương ASEAN khẳng định: “ASEAN, với tư cách là một tổ chức *liên chính phủ*, từ nay có *tư cách pháp nhân*”⁽¹⁶⁾. Điều đó có nghĩa, là một thực thể chính trị - kinh tế, quan hệ giữa các thành viên ASEAN có sự gắn kết nội khối chặt chẽ và ảnh hưởng lẫn nhau. Do vậy, quốc gia nào khi hợp tác với một quốc gia ngoài khối ASEAN vì lợi ích quốc gia mình cũng phải cân nhắc, tính tới lợi ích của các thành viên khác trong khối cũng như lợi ích của cả khối. Trên thực tế, nguyên tắc này không phải lúc nào cũng được xử lý hài hòa. Đơn cử, trong các chuyến thăm Trung Quốc năm 2018 và 2019, Tổng thống Philippines - R.Duterte đã chính thức đề xuất chủ trương hợp tác với Trung Quốc thăm dò và khai thác dầu khí chung ở biển Đông. Hai bên đã quyết định thành lập Ủy ban liên chính phủ và Ủy ban hợp tác giữa doanh nghiệp hai nước để xúc tiến chủ trương với tỷ lệ ăn chia 60 - 40 nghiêng về phía Philippines. Theo giới phân tích quốc tế, động thái của Philippines đã đặt nước này và cả khu vực vào tình huống hết sức nguy hiểm. Theo đó, Trung Quốc sẽ tạo ảo tưởng rằng tình hình biển Đông đã lắng dịu và có cơ ngăn cản các nước khác phản đối hành động phi pháp của nước này ở biển Đông; mặt khác, tạo tiền lệ xấu là các bên khác muốn triển khai các hoạt động dầu khí hợp pháp trong “đường 9 đoạn” buộc phải chấp nhận đàm phán song phương và khai thác chung với Trung Quốc.

Một học giả khu vực lên tiếng: “Chúng ta cần phải làm cho mọi người hiểu rằng, chúng ta đang ở cùng một thuyền và có thể cùng gặp một cơn bão”⁽¹⁷⁾. Theo Giáo sư Robert Nagy, Đại học Cơ đốc giáo quốc tế Nhật Bản: Philippines hợp tác với Trung Quốc trên biển Đông sẽ gây khó cho ASEAN. Cụ thể, ASEAN hoạt động dựa trên sự đồng thuận chung. Vì vậy, khi giải quyết các vấn đề giữa ASEAN và Trung Quốc, điển hình là tranh chấp biển Đông, mà một thành viên của ASEAN có quyền lợi liên quan gắn chặt với Bắc Kinh, thì ASEAN khó có thể đạt được sự đồng thuận⁽¹⁸⁾.

Ngoài ra, sự thống nhất để tạo nên sức mạnh nội khối còn đứng trước nhiều thách thức khác: Nhìn chung, cơ sở hạ tầng (cứng và mềm) của các nước ASEAN còn yếu kém; sự khác biệt về thể

chế chính trị; tranh chấp về lãnh thổ (biên giới, vùng đặc quyền kinh tế) và các nguồn tài nguyên, nhất là tài nguyên biển; không có cường quốc vượt trội đóng vai trò đầu tàu như Đức, Pháp của EU, Mỹ của NAFTA, nhiều nước phải ưu tiên giải quyết nhiều vấn đề khó khăn to lớn trong nước (tình trạng đói nghèo, tranh giành quyền lực giữa các lực lượng chính trị, xung đột dân tộc và tôn giáo, sự hoành hành của chủ nghĩa khủng bố...) hơn là thực hiện các thỏa thuận, cam kết trong khối.

+ Thách thức từ bên ngoài

Sự can dự và hợp tác của các nước lớn sẽ giúp ASEAN có thêm nguồn lực. Sự ủng hộ của họ là nhân tố không thể thiếu bảo đảm vai trò trung tâm của ASEAN trong cấu trúc khu vực do mình sáng lập và dẫn dắt. Mặt khác, vì mục tiêu và lợi ích chiến lược lâu dài, các nước lớn, nhất là Mỹ và Trung Quốc, luôn tìm cách can thiệp, gây sức ép và phân hóa các nước ASEAN.

Với Mỹ: Dân chủ, tự do và nhân quyền “theo tiêu chuẩn Mỹ” vẫn là con bài quen thuộc để Mỹ gây áp lực với các nước ASEAN, nhất là những nước “có vấn đề về nhân quyền”. Ví dụ, thời kỳ chính quyền quân sự còn cầm quyền tại Myanmar, Mỹ cực lực lên án chính quyền này là độc tài, đàn áp dân chủ, điển hình là việc quản thúc bà Aung San Suu Kyi, người được giải thưởng Nobel Hòa bình năm 1990 và đã chiến thắng trong bầu cử,... Mỹ áp đặt lệnh trừng phạt ở mức cao đối với Myanmar. Năm 2003, một số nghị sĩ có thể lực trong Quốc hội Mỹ đề nghị Ngoại trưởng Powell không dự một số hội nghị do ASEAN tổ chức thời điểm này, trong đó có ARF diễn ra tại Phnom Penh (Campuchia, tháng 6/2003) nếu ASEAN không đưa “hồ sơ nhân quyền Myanmar” lên vị trí hàng đầu trong chương trình nghị sự cần thảo luận. Bị sức ép từ Mỹ, vào thời điểm đó, đã có thành viên ASEAN đề nghị khai trừ Myanmar ra khỏi tổ chức này!⁽¹⁹⁾.

Trung Quốc: Với ý đồ hiện thực hóa yêu sách chủ quyền phi pháp “đường 9 đoạn”, Trung Quốc tìm cách phân hóa và gây sức ép khiến ASEAN không thể hình thành lập trường chung về biển Đông. Có thể nói, ở những thời điểm nhất định,

Trung Quốc đã thành công trong việc chia rẽ các nước ASEAN. Sự kiện Hội nghị AMM 45 vào năm 2012 là ví dụ điển hình⁽²⁰⁾. Tương tự, tháng 7/2016, do bị Trung Quốc tác động và chia rẽ, ASEAN không thể ra được tuyên bố ủng hộ phán quyết của Trọng tài thường trực quốc tế. Trước chiến lược “chia để trị” các nước khu vực của Trung Quốc, một số nhà ngoại giao Singapore đã cáo buộc Trung Quốc can dự vào vấn đề nội bộ của ASEAN và cố gắng gây chia rẽ khu vực⁽²¹⁾.

Trong tổng thể chính sách đối ngoại đổi mới (rộng mở, đa phương hóa, đa dạng hóa, chủ động và tích cực hội nhập quốc tế...), Việt Nam xác định ASEAN là đối tác ưu tiên, là “hòn đá tảng” trong đối ngoại đa phương. Cùng với các thành viên khác, Việt Nam luôn chủ động, tích cực và có trách nhiệm nhằm xây dựng một ASEAN vững mạnh, đoàn kết và ngày càng gắn kết chặt chẽ vì hòa bình, ổn định và phát triển ở khu vực. Việt Nam đã có nhiều sáng kiến quan trọng góp phần nâng cao vị thế và vai trò trung tâm của ASEAN:

(1) Trên cương vị chủ nhà Hội nghị thượng đỉnh Diễn đàn hợp tác Á - Âu 5 (ASEM 5, tháng 10/2005), 03 thành viên ASEAN, trong đó có Myanmar, đã được kết nạp vào Diễn đàn này. Đặc biệt, chúng ta đã thành công và khéo léo trong việc vận dụng “Phương cách ASEAN” thuyết phục các nước thành viên châu Âu đồng ý kết nạp Myanmar, lúc đó đang bị chỉ trích là chính quyền quân sự mất dân chủ.

(2) Năm 2010, là Chủ tịch ASEAN và Chủ tịch Hội nghị Thượng đỉnh Đông Á - EAS 5, Việt Nam đã mời 2 “khách mời đặc biệt” là Mỹ và Nga tham dự EAS 5 tại Hà Nội (tháng 10/2010), đưa EAS từ 16 lên 18 thành viên từ năm 2011. Cũng trên cương vị Chủ tịch ASEAN 2010, Việt Nam có sáng kiến mở rộng ADMM thành ADMM +, bao gồm 18 thành viên. Đề xuất của Việt Nam được ADMM nhất trí và Hội nghị ADMM + lần thứ nhất diễn ra thành công tại Hà Nội (tháng 10/2010).

(3) Việt Nam là đầu mối kết nối ASEAN với nhiều tổ chức khu vực và quốc tế: ASEAN - Liên hợp quốc, ASEAN - Diễn đàn kinh tế thế giới (WEF)... Mới đây, trên cương vị Ủy viên không

thường trực Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc và là Chủ tịch Hội đồng Bảo an tháng 01/2020, Việt Nam đã vận động để - lần đầu tiên- Hội đồng Bảo an có một phiên họp riêng (ngày 30/01/2020) về hợp tác với ASEAN... Trên cương vị Chủ tịch ASEAN 2020, Việt Nam lại càng có cơ hội phát triển ASEAN vì hòa bình, ổn định khu vực và lợi ích của quốc gia - dân tộc □

⁽¹⁾ Chẳng hạn, “Quan hệ đối thoại theo lĩnh vực” với Pakistan. “Quan hệ đối tác phát triển” với Na Uy...

⁽²⁾ 10 nước ASEAN, 10 bên đối tác đối thoại của ASEAN (Mỹ, Nhật Bản, Trung Quốc, Nga, Ấn Độ, Hàn Quốc, Australia, New Zealand, Canada, EU), Papua New Guinea, Mông Cổ, Cộng hòa dân chủ nhân dân Triều Tiên, Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka và Đông Timor.)

⁽³⁾ Báo Đời sống & Pháp luật, số 66, ngày 02/6/2014.

⁽⁴⁾ Tài liệu tham khảo số 9, 2003, Thông tấn xã Việt Nam, tr. 31

⁽⁵⁾ và ⁽¹⁰⁾ Hồ sơ sự kiện, số 321, 2/2016, tr. 20

⁽⁶⁾ và ⁽²¹⁾ Hồ sơ sự kiện, số 411 (25/11/2019, tr. 53

⁽⁷⁾ Báo An ninh thế giới, 17/8/2019

⁽⁸⁾ <http://giaoduc.net.vn/Quoc-te/ASEAN-khong-the-lon-mạnh-neu-khong-giai-quyet-van-de-Bien-Dong-post123167.gd>

⁽⁹⁾ Ngày 06/8/2017, Hội nghị các Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN - Trung Quốc đã chính thức thông qua Dự thảo khung Bộ quy tắc ứng xử tại biên Đông (COC). Hiện 2 bên đang đi vào đàm phán. Theo phía Trung Quốc tuyên bố, đến 2022 sẽ kết thúc đàm phán

⁽¹¹⁾ Hồ sơ sự kiện, số 114, ngày 07/5/2010, tr. 30

⁽¹²⁾ Báo An ninh thế giới, ngày 06/7/2017

⁽¹³⁾ Tập bài giảng môn Quan hệ quốc tế, Nxb Lý luận chính trị, Hà Nội. 2016, tr. 217

⁽¹⁴⁾ Tạp chí Nghiên cứu quốc tế, số 3 (9/2018), tr. 118

⁽¹⁵⁾ Tạp chí Nghiên cứu quốc tế, số 4 (12/2016), tr. 69

⁽¹⁶⁾ Tạp chí Cộng sản, số 897, (7/2017), tr. 111

⁽¹⁷⁾ Hồ sơ sự kiện, số 114, (7/5/2010), tr. 31

⁽¹⁸⁾ Báo Thanh Niên, 01/9/2019

⁽¹⁹⁾ ASEAN: Thách thức và cơ hội, Tài liệu tham khảo số 9, 2003, Thông tấn xã Việt Nam, tr. 8, 49

⁽²⁰⁾ Năm 2012, Trung Quốc chiếm đóng trên thực tế bãi cạn Scarborough, xâm phạm vào sâu vùng đặc quyền kinh tế và triển khai nhiều hoạt động quấy rối các hoạt động thăm dò dầu khí của Việt Nam. Tại Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN lần thứ 45 (AMM 45, tháng 7/2012), Việt Nam và Philippines đã vận động ASEAN lên tiếng mạnh mẽ về Biển Đông. Tuy nhiên, nước chủ nhà Campuchia, với cương vị Chủ tịch ASEAN, không đồng ý

⁽²¹⁾ Tạp chí Nghiên cứu quốc tế, số 4 (12/2017), tr. 210