

VAI TRÒ TRUNG TÂM CỦA ASEAN TRONG CẤU TRÚC KHU VỰC ĐÔNG NAM Á HIỆN NAY

DƯƠNG VĂN HUY*

Tóm tắt: Vai trò trung tâm của ASEAN trong cấu trúc hợp tác khu vực được xem là một trong những mục tiêu then chốt đối với sự phát triển của ASEAN, đồng thời phản ánh sự thành công trong quá trình phát triển của khối này. Theo đó, ASEAN đã không ngừng thúc đẩy vai trò trung tâm của mình. Điều này tác động mạnh mẽ đến cấu trúc khu vực Đông Nam Á hiện nay. Sự giằng co giữa các lực lượng khiến cho cấu trúc khu vực mang tính 'phức hợp', do tính chất cạnh tranh giữa các cường quốc này càng gia tăng và chưa một cường quốc nào có thể chi phối cấu trúc khu vực. Trong khi đó, ASEAN đang nỗ lực mới nhằm khẳng định vai trò ngày càng quan trọng hơn trong cấu trúc này. Song, những hạn chế của ASEAN cũng khiến cho khối này khó có thể hiện thực hóa tham vọng của mình.

Từ khóa: ASEAN, vai trò trung tâm, cấu trúc khu vực, Đông Nam Á.

Mở đầu

ASEAN hiện nay được xem là cơ chế hợp tác thành công trên thế giới. Khối này đang thúc đẩy mạnh mẽ vai trò trung tâm trong hợp tác và liên kết khu vực. Hơn nữa, sự can dự ngày càng mạnh mẽ không chỉ của các nước lớn mà cả tầm trung khác. Tất cả những điều này đã tạo nên trật tự khu vực Đông Nam Á mang tính hỗn hợp, trong đó nổi bật nhất là tranh giành ảnh hưởng của cặp đôi Mỹ - Trung tại khu vực, nhưng cặp quan hệ này không ai có thể trở thành lực lượng dẫn dắt khu vực; đồng thời ASEAN là thể chế hợp tác quan trọng nhất

ở khu vực, nhưng lại có những hạn chế nhất định mà chưa đủ sức trở thành nhân tố dẫn dắt khu vực, mặc dù khối này đang đẩy mạnh vai trò trung tâm của mình. Các bên hiện ở trong giai đoạn giằng co giữa một bên là tham vọng chi phối khu vực của các cường quốc và một bên là tham vọng về vai trò trung tâm của ASEAN. Mặc dù các nước lớn đều thể hiện sự ủng hộ đối với vai trò trung tâm của ASEAN trong hợp tác khu vực, nhưng thực tế thì rất ít có hành động ủng hộ, thay vào đó các cường quốc liên tục triển khai những sáng kiến hợp tác của mình nhằm tập hợp lực lượng và gia tăng cạnh tranh địa chính trị. Điều này

* PGS.TS. Dương Văn Huy, Viện Nghiên cứu Đông Nam Á

cũng tác động không nhỏ đến vai trò trung tâm của ASEAN trong cấu trúc khu vực.

1. Khái quát về vai trò trung tâm của ASEAN và cấu trúc khu vực Đông Nam Á hiện nay

Quan niệm về vai trò trung tâm của ASEAN hiện nay chưa có sự thống nhất, đặc biệt là trong giới nghiên cứu và phân tích. Khái niệm về vị trí trung tâm của ASEAN có thể được bắt nguồn từ giữa những năm 1990, khi ASEAN chuyển sang chủ nghĩa đa phương và việc thành lập các thể chế đa phương do ASEAN dẫn dắt như Diễn đàn Khu vực ASEAN (ARF) năm 1995, Hội nghị Cấp cao Á - Âu (ASEM) năm 1996 và ASEAN Plus Three (APT) năm 1999. Tuy nhiên, phải đến khi sáng kiến thành lập Cộng đồng ASEAN (AC) được thông qua vào năm 2003, khái niệm này mới nhận được nhiều sự quan tâm⁽¹⁾. Tương tự, các khuôn khổ đa phương khác do ASEAN dẫn dắt cũng được thành lập phù hợp với tầm nhìn của ASEAN về một khu vực năng động và hướng ra bên ngoài. Hội nghị mới nhất trong số các khuôn khổ đa phương này là Hội nghị Cấp cao Đông Á (EAS) được thành lập năm 2005. Đó là trong thời kỳ mà các cuộc thảo luận về vai trò trung tâm của ASEAN đạt đến đỉnh cao. Cựu Tổng thống Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono, khi đó là Chủ tịch ASEAN, tuyên bố rằng “ASEAN đã có thể duy trì vai trò trung tâm của mình và các đối tác đối thoại của nhóm tiếp tục tôn trọng chủ quyền của 10 nước thành viên”⁽²⁾. Ngụ ý trong tuyên bố về vai trò trung tâm này là khả năng của ASEAN trong việc triệu tập và tạo ra các thể chế và dẫn dắt hướng hợp tác đa phương trong khu vực Đông Á rộng lớn hơn.

Cơ chế phản ánh quan niệm vai trò trung tâm quan trọng nhất của khối này là

Hiến chương ASEAN, được thông qua vào năm 2007, Văn bản hệ thống hóa các quy tắc, chuẩn mực và giá trị của ASEAN và gói gọn ý nghĩa của ASEAN đối với các quốc gia thành viên và xã hội trong khu vực. Cho đến năm 2008, khái niệm vai trò trung tâm chính thức được ghi trong các tài liệu thể chế của ASEAN, nêu rõ mục tiêu chính của ASEAN là “duy trì vai trò trung tâm và chủ động của ASEAN như là động lực chính trong quan hệ và hợp tác với các đối tác bên ngoài trong một cấu trúc khu vực mở, minh bạch và bao trùm.”⁽³⁾ Vai trò trung tâm của ASEAN được chấp nhận như một nguyên tắc của ASEAN, trong đó cần “vai trò trung tâm của ASEAN trong các mối quan hệ chính trị, kinh tế, xã hội và văn hóa đối ngoại nhưng vẫn tích cực tham gia, hướng ngoại, hòa nhập và không phân biệt đối xử” (Điều 2.m)⁽⁴⁾. Vai trò trung tâm của ASEAN còn được đề cập trong hành vi quan hệ đối ngoại của khối, trong đó “ASEAN sẽ là lực lượng chính trong các thỏa thuận khu vực mà khối này khởi xướng và duy trì vai trò trung tâm của mình trong hợp tác khu vực và xây dựng cộng đồng” (Điều 41.3)⁽⁵⁾. Cho đến nay, vai trò trung tâm của ASEAN thường được gắn với các thuật ngữ như “người cầm lái” (driver’s seat), “điểm tựa của các thể chế khu vực” (a fulcrum of regional institutions), “người xây dựng đầu tiên” (first builder) và “người triệu tập” (convenor) đối với các thể chế đa phương ở châu Á⁽⁶⁾.

Các học giả cũng có những quan điểm không giống nhau về việc nhìn nhận vai trò trung tâm của ASEAN. Seng Tan (2016) cho rằng vai trò trung tâm của ASEAN thể hiện ở chỗ khối này được nhìn nhận với tư cách là một tổ chức triệu tập chú ý chặt chẽ với nhiều tuyên bố từ các quan chức ASEAN⁽⁷⁾. Cựu Tổng thư ký ASEAN, Rodolfo Severino từng coi ASEAN là động

lực đầu tiên trong việc xây dựng thể chế khu vực. Trong khi đó, có những quan điểm cho rằng vai trò trung tâm của ASEAN có thể được hiểu là “vai trò lãnh đạo”. Những nghiên cứu có quan điểm này phải kể đến như nghiên cứu của Richard Stubb (2014) đối với vai trò lãnh đạo ASEAN trong chủ nghĩa khu vực Đông Á. Ông coi vai trò lãnh đạo của ASEAN là khả năng lãnh đạo việc thiết lập cơ sở hạ tầng cho sự tham vấn và ảnh hưởng của khu vực, hoặc định hình các cách thảo luận các vấn đề liên quan⁽⁸⁾. Trước đó, Lee Jones (2010) xác định vai trò lãnh đạo của ASEAN về khả năng tác động đến các sự kiện, điều này cũng phụ thuộc vào khả năng đạt được đồng thuận và huy động nguồn lực của các thành viên ASEAN⁽⁹⁾. Mely Caballero-Anthony (2017) cho rằng: vai trò trung tâm của ASEAN có được cần phải có sự ủng hộ của các cường quốc và nếu không có sự ủng hộ của họ và sự hỗ trợ của các cường quốc tầm trung khác trong khu vực, vị trí trung tâm của ASEAN sẽ bị bỏ trống. Đồng thời Mely Caballero-Anthony nhấn mạnh thêm, các cường quốc châu Á - Thái Bình Dương không có khả năng lãnh đạo các thể chế khu vực châu Á vì sự thiếu tin tưởng lẫn nhau và thiếu tính hợp pháp. Điều đó nói lên rằng, hiện không có giải pháp thay thế cho sức mạnh triệu tập của ASEAN ở châu Á⁽¹⁰⁾. Trong khi đó, Amitav Acharya (2013) lập luận rằng, sự cạnh tranh giữa các cường quốc mới thực sự hỗ trợ cho “vai trò trung tâm ASEAN”. Theo ông, “nếu sự thống nhất được duy trì và thu nhỏ tham vọng của mình, ASEAN có thể tồn tại và [vẫn] đóng một vai trò hiệu quả trong việc quản lý cạnh tranh giữa các cường quốc, ít nhất là ở Đông Nam Á”⁽¹¹⁾.

Tuy nhiên, Seng Tan (2016) cho rằng quan niệm về vị trí trung tâm của ASEAN trong chủ nghĩa khu vực không phải do sức

lượng vật chất hoặc cấu trúc tổng hợp của các quốc gia thành viên, mà là do tổ chức hoạt động như một người triệu tập và/hoặc thúc đẩy chủ nghĩa khu vực Đông Á và khả năng của tổ chức cung cấp “một loạt các cơ chế đa phương... tập hợp các cường quốc, cường quốc tầm trung, các nước nhỏ và yếu ở khu vực Đông Á nhằm đối thoại và trao đổi thường xuyên với nhau”⁽¹²⁾.

Bên cạnh đó, các quan chức ASEAN, học giả và nhà bình luận trong và ngoài khu vực Đông Nam Á đã sử dụng khái niệm “vai trò trung tâm của ASEAN” để mô tả thành tựu của nó trong những năm qua khi khối này giành được vị trí nổi bật trên trường quốc tế và là một thể chế hàng đầu ở châu Á - Thái Bình Dương⁽¹³⁾. Một ví dụ điển hình nhất về kiểu khen ngợi này dành cho ASEAN là tuyên bố của cựu Ngoại trưởng Mỹ Hillary Clinton, người đã mô tả ASEAN là “một điểm tựa cho cấu trúc khu vực mới nổi [châu Á] của khu vực.”⁽¹⁴⁾ Những nghiên cứu hiện nay thường tập trung về vai trò trung tâm của ASEAN đã tập trung vào hai vấn đề thiết yếu. Thứ nhất, đối với khả năng của ASEAN. Đây là một tổ chức của các nước vừa và nhỏ ở khu vực, nhưng lại “lãnh đạo” hay “dẫn dắt” các nước lớn như Mỹ, Trung Quốc, Nhật Bản, Nga, Ấn Độ, EU, Australia... trong hợp tác ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương. Thứ hai, là năng lực của ASEAN trước những ràng buộc bên trong của chính mình và bên ngoài tổ chức.

Từ những thành quả và kinh nghiệm thu được, năm 2015, ASEAN đã cụ thể hóa vai trò trung tâm của mình theo 5 khía cạnh, bao gồm: (i) Vai trò trung tâm trong nội tại một ASEAN độc lập, tự cường; (ii) vai trò trung tâm trước các vấn đề nóng ở khu vực; (iii) vai trò trung tâm trong quan hệ với nước lớn và đối tác đối thoại khác; (iv) vai trò trung tâm trong cấu trúc khu

vực, và (v) vai trò trung tâm trong tham gia, xử lý những vấn đề, thách thức mang tính toàn cầu⁽¹⁵⁾.

2. Sự củng cố vai trò trung tâm của ASEAN trong cấu trúc khu vực

Hiện nay, cấu trúc quyền lực khu vực Đông Nam Á đang có những biến động khá phức tạp và bị chi phối bởi 3 động lực chính, đó là: (i) vai trò mang tính chi phối của cặp quan hệ Mỹ và Trung Quốc ở khu vực này, rộng ra là khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương; (ii) những nỗ lực mới của ASEAN trong việc hình thành cấu trúc khu vực với việc củng cố vai trò trung tâm của khối này; (iii) sự gia tăng can dự và củng cố vai trò của các nhân tố như Nhật Bản, Ấn Độ, Nga, Australia và EU, phần nào đó là Hàn Quốc, đang làm thay đổi cán cân lực lượng trong cạnh tranh chiến lược khu vực này. Các yếu tố trên đang tác động cả chiều thuận và nghịch, làm cho cấu trúc quyền lực khu vực Đông Nam Á trở nên phức tạp và khó dự đoán.

Mỹ và Trung Quốc là hai nhân tố chính thiết lập một trật tự cân bằng thấp ở khu vực hiện nay, cả hai cường quốc này đều muốn chi phối Đông Nam Á. Tuy nhiên, sự cạnh tranh giữa hai nước này khiến cho không nước nào có thể trở thành lực lượng lãnh đạo khu vực, cho nên để hai bên có thể ngồi lại với nhau trong cùng một diễn đàn ở khu vực thì buộc họ phải ủng hộ vai trò trung tâm của ASEAN. Đối với Mỹ, nước này cố gắng duy trì vị trí chi phối về mặt an ninh thông qua mô hình “trục và nan hoa” (Mỹ và các đồng minh quân sự thông qua hiệp ước), hiện nay là “trục và nan hoa cộng” (Mỹ và các đồng minh quân sự có hiệp ước, cộng thêm các đối tác mới) nhằm kiềm chế Trung Quốc. Nhưng vai trò của Mỹ đang bị Trung Quốc thách thức. Trong khi đó, Trung Quốc với lợi thế là cường quốc

trong khu vực, có lợi thế thị trường khổng lồ và sức mạnh kinh tế ngày càng gia tăng. Bắc Kinh đã và đang gia tăng sức hút với các quốc gia trong khu vực. Đồng thời, không ngừng tìm cách loại bỏ sự ảnh hưởng của Mỹ ra khỏi khu vực. Tiến trình này dẫn đến cạnh tranh Mỹ - Trung ngày càng gay gắt, nhưng hai bên cũng cố gắng hợp tác để không biến sự cạnh tranh này trở thành xung đột. Từ đó, dẫn đến mô hình vừa hợp tác vừa cạnh tranh giữa Mỹ và Trung Quốc ở Đông Nam Á, song yếu tố cạnh tranh đang lấn át yếu tố hợp tác tại khu vực này. Trong khi đó, vai trò thấp hơn trong cấu trúc quyền lực ở đây là ASEAN, khối này không ngừng thúc đẩy “vai trò trung tâm” của mình nhằm củng cố vị thế dẫn dắt cấu trúc khu vực, nhưng do những hạn chế nội tại và những tính toán chiến lược của các cường quốc thì vai trò trung tâm của ASEAN mới chỉ dừng lại ở chỗ “cung cấp diễn đàn cho các cường quốc ngồi lại với nhau”. Bên cạnh đó, các nước lớn và tầm trung khác như Nhật Bản, Ấn Độ, EU, Hàn Quốc, Australia, và Nga... cũng đang gia tăng can dự và củng cố chỗ đứng trong cấu trúc quyền lực khu vực. Trong đó, Nhật Bản là nổi trội hơn cả, các nước lớn còn lại, với những hạn chế của mình, nên cũng chỉ có thể duy trì vai trò vị trí mang tính thứ cấp ở khu vực. Đồng thời, các quốc gia này, một mặt tham gia vào các cơ chế hợp tác của ASEAN, đồng thời cũng tham gia vào cạnh tranh Mỹ - Trung trong việc định hình cấu trúc khu vực Đông Nam Á hiện nay.

Cuộc cạnh tranh Mỹ - Trung mặc dù là sự cạnh tranh giữa các siêu cường, nhưng “xung đột địa chính trị” giữa hai cường quốc này lại bị soi xét và trung hòa bởi ASEAN và các nước thành viên của khối. Trên thực tế, các “cường quốc tầm trung” khác trong hợp tác khu vực - đáng chú ý là Nhật Bản, Ấn Độ, Australia và EU, và ở

mức độ thấp hơn là Nga - cũng tham gia vào bàn cờ chiến lược Đông Nam Á. Mỗi chủ thể này đều có lợi ích riêng và sở hữu lợi thế riêng trong môi trường phức tạp và linh hoạt - do đó ở mức độ nào đó, sự can dự của các nước này làm giảm bớt sự cạnh tranh Trung - Mỹ. Các quốc gia ASEAN cũng thực thi quyền tự quyết của mình. Điều này có được từ lịch sử thuộc địa, các quốc gia ASEAN có một lịch sử lâu dài trong việc bảo vệ nền độc lập của mình và ngăn chặn sự can thiệp cũng như cạnh tranh giữa các cường quốc⁽¹⁶⁾.

Với Mỹ, trước những diễn biến nhanh, phức tạp tại khu vực và trên thế giới, một chính sách của Mỹ ở châu Á - Thái Bình Dương là rất cần song chưa đủ, cả về phạm vi và tiềm lực. Do đó, chiến lược “Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương” là sự bổ sung, tăng cường đan xen các cặp quan hệ song phương thông qua hệ thống quan hệ đồng minh “trục và nan hoa”, các cơ chế ba bên (AUKUS), bốn bên với cái tên “Bộ tứ” hay “Tứ giác kim cương” (QUAD) và khu vực, hiệp lực và hỗ trợ lẫn nhau. Việc Mỹ tiếp tục can dự song phương và đa phương tại các cơ chế khu vực do ASEAN dẫn dắt là tín hiệu tích cực, song vẫn cần đòn bẩy mới để Washington đương đầu với thách thức trong cạnh tranh Mỹ - Trung.

Từ thời Tổng thống Donald Trump cầm quyền Mỹ, ông đã công bố lần lượt “Chiến lược An ninh Quốc gia” và “Chiến lược Quốc phòng”, trong đó khẳng định sự ưu tiên của Mỹ với khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương. Mỗi quan tâm của Mỹ là một Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương tự do và cởi mở, trở lại với những ngày đầu của nền cộng hoà⁽¹⁷⁾. Trong đó, Mỹ gia tăng quan hệ với Ấn Độ và coi Trung Quốc là “đối thủ” của mình, theo đó Mỹ cho rằng “ngày nay Mỹ phải cạnh tranh cho các mối quan hệ tích cực trên toàn thế giới. Trung Quốc và Nga

nhắm mục tiêu các khoản đầu tư của họ vào các quốc gia đang phát triển để mở rộng thị trường và tăng lợi thế cạnh tranh so với Mỹ”⁽¹⁸⁾. Đồng thời, trong báo cáo “Chiến lược An ninh Quốc gia” của Mỹ cũng nhận định rằng, “mặc dù Washington tìm cách tiếp tục hợp tác với Trung Quốc, Trung Quốc đang sử dụng các biện pháp kích thích và trừng phạt và các hoạt động ảnh hưởng về mặt kinh tế, và các ngụ ý đe dọa về mặt quân sự để thuyết phục các quốc gia khác chú ý đến các chương trình nghị sự chính trị và an ninh của mình. Chiến lược đầu tư cơ sở hạ tầng và thương mại của Trung Quốc nhằm củng cố các tham vọng chính trị của họ. Trung Quốc nỗ lực xây dựng và quân sự hoá các tiền đồn ở Biển Đông gây nguy hiểm cho tự do thương mại, đe dọa chủ quyền các nước khác, và làm suy giảm sự ổn định của khu vực. Trung Quốc đã tiến hành một chiến dịch hiện đại hoá quân sự một cách nhanh chóng và hạn chế sự tiếp cận của Mỹ đối với khu vực, và điều này khiến cho Trung Quốc tự do hơn ở khu vực này. Trung Quốc cũng thể hiện tham vọng về cùng có lợi, nhưng những rủi ro trong việc kiểm soát của Trung Quốc làm suy giảm chủ quyền của nhiều nước ở khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương. Các nước trong khu vực đang tìm kiếm một mối quan hệ ổn định với Mỹ trong một phản ứng tập thể để duy trì một trật tự khu vực tôn trọng chủ quyền và độc lập”⁽¹⁹⁾.

Bên cạnh đó, Mỹ cùng các nước như Nhật Bản, Australia và Ấn Độ đang làm sống lại “tứ giác kim cương” (QUAD)⁽²⁰⁾ như đã nhắc ở trên. Cuộc gặp gỡ của quan chức Mỹ - Nhật Bản - Ấn Độ - Australia bên lề hội nghị ASEAN ở Philippines (ngày 12/11/2017), dù chỉ ở cấp quan chức, ngay lập tức đã kéo theo phản ứng từ Trung Quốc và làm sống lại một ý tưởng tưởng đã “chết yểu” 10 năm trước - “Tứ giác kim cương”.

Tổng thống Mỹ Donald Trump, trong bài phát biểu tại Việt Nam (năm 2017), cũng đã nhấn mạnh tầm quan trọng của một “Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương tự do và cởi mở”, khu vực được kết nối với nhau bởi 4 trọng tâm chính là QUAD. Các quốc gia QUAD hiện có Mỹ, Ấn Độ, Nhật Bản và Australia - đã hợp tác với Hàn Quốc, Việt Nam và New Zealand trong cuộc đối thoại “QUAD+” (QUAD Plus) để mở đường cho sự hợp tác đa phương lớn hơn giữa các bên liên quan quan trọng trong khu vực này trong tương lai về cả các vấn đề an ninh xuyên quốc gia và truyền thống.

Ngoài ra, ngày 15/9/2021, Mỹ, Anh và Australia ra thông báo chính thức về thiết lập mối quan hệ đối tác an ninh ba bên (gọi tắt là AUKUS), ở Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương. Đây là một cấu trúc mới, thiên về an ninh tay ba tại không gian Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương. AUKUS hướng đến mục tiêu bảo vệ và giữ vững lợi ích chia sẻ của các bên ở Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương⁽²¹⁾. Tuyên bố chung của Tổng thống Mỹ Joe Biden, Thủ tướng Australia Scott Morrison và Thủ tướng Anh Boris Johnson khẳng định quan hệ đối tác AUKUS “dẫn dắt bởi những ý tưởng bền vững, cam kết chung với trật tự quốc tế dựa trên nền tảng luật pháp”. Ông Biden nhìn nhận cả Mỹ, Anh và Australia đều công nhận tầm quan trọng, sự cần thiết phải duy trì hòa bình và ổn định ở Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương. Muốn vậy, ba nước phải có đủ năng lực xử lý thách thức tại khu vực, thích ứng với môi trường chiến lược⁽²²⁾.

Nhưng dường như “yếu tố Trung Quốc” luôn xuất hiện đằng sau những cấu trúc và hình thức can dự kiểu như vậy. Đây là lý do giúp giải thích tại sao Bắc Kinh luôn phản đối nhóm Bộ tứ và mới nhất là AUKUS. Phát biểu tại cuộc họp báo ngày

16/9/2021, phát ngôn viên Bộ Ngoại giao Trung Quốc Triệu Lập Kiên nói rằng AUKUS gây tổn hại nghiêm trọng đến hòa bình khu vực, lôi kéo chạy đua vũ trang. Trung Quốc nhấn mạnh “Việc Mỹ và Anh xuất khẩu công nghệ tàu ngầm hạt nhân có độ nhạy cao sang Australia một lần nữa chứng minh rằng họ sử dụng xuất khẩu hạt nhân như một công cụ cho trò chơi địa chính trị và áp dụng ‘tiêu chuẩn kép’. Đây là một hành động cực kỳ vô trách nhiệm.” Đồng thời, Trung Quốc gọi thỏa thuận này là sản phẩm của “tâm lý Chiến tranh Lạnh lỗi thời” và cảnh báo Mỹ, Anh, Australia đang “làm tổn hại lợi ích của chính họ”⁽²³⁾.

Tiếp đến, trong thời kỳ cầm quyền của ông Biden, Mỹ tiếp tục khẳng định vai trò then chốt của mình tại khu vực Đông Nam Á, trong đó chính quyền ông Biden đã đưa ra sáng kiến về “Khung hợp tác Kinh tế Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương” (IPEF) nhằm bù lấp khoảng trống về sự hiện diện kinh tế ở khu vực này, cũng như cạnh tranh với BRI của Trung Quốc. Khái niệm IPEF lần đầu tiên được Tổng thống Mỹ Joe Biden đề xuất khi ông tham dự Hội nghị cấp cao Đông Á vào tháng 10/2021, tuyên bố thiết lập quan hệ đối tác đa phương thích ứng với các yêu cầu. IPEF là một khuôn khổ kinh tế tập thể nhằm biến khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương trở thành động lực tăng trưởng kinh tế toàn cầu. Sáng kiến mới này là một trong những động thái lớn nhất gần đây của Mỹ trong khu vực. IPEF lần đầu tiên thu hút sự tham gia của châu Á về các vấn đề kinh tế kể từ khi cựu Tổng thống Mỹ Donald Trump rút khỏi Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) vào năm 2017. IPEF là một tổ chức thương mại và duy nhất nhóm kinh tế, được 13 quốc gia cùng xây dựng để cung cấp một giải pháp kinh tế thay thế nhằm chống lại các hoạt động

kinh tế và địa chiến lược của Trung Quốc ở khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương. Sáng kiến này đã được hoàn thiện trước khi hội nghị thượng đỉnh QUAD lần thứ tư được tổ chức tại Tokyo, vào ngày 24/5/2022. Đây là một sáng kiến QUAD-cộng (QUAD-Plus), về mặt chiến lược, có thể được coi là một nhóm kinh tế khu vực với các nước là đồng thành viên trong các nhóm khác⁽²⁴⁾.

Đáp lại các động thái của Mỹ ở khu vực, Trung Quốc cũng đã thúc đẩy Sáng kiến An ninh Toàn cầu (GSI), trong đó khu vực Đông Nam Á là một trong những trọng điểm của sáng kiến này. Tại lễ khai mạc Hội nghị thường niên Diễn đàn Bắc Ngao ngày 21/4/2022, Chủ tịch Trung Quốc Tập Cận Bình đã công bố Sáng kiến An ninh Toàn cầu (GSI). Sáng kiến này ra đời trong bối cảnh cục diện thế giới đang chia rẽ và phân hóa sâu sắc. Đồng thời, Trung Quốc chuẩn bị bước vào giai đoạn then chốt, đó là Đại hội XX vào tháng 10/2022. GSI là giải pháp của Trung Quốc để giải quyết các vấn đề về an ninh thế giới. Sáng kiến này phản ánh tư tưởng ngoại giao mới của Tập Cận Bình trong lĩnh vực an ninh quốc tế. GSI là sự bổ sung và cải tiến khái niệm an ninh mới của Trung Quốc và khái niệm quản trị toàn cầu, và có giá trị lý luận của Trung Quốc. Khu vực Đông Nam Á trong đó có ASEAN và các quốc gia thành viên chịu tác động trực tiếp đối với sáng kiến này. Trước đó, Trung Quốc thúc đẩy “Sáng kiến phát triển toàn cầu” (năm 2021) nhằm hướng tới xây dựng Cộng đồng chung vận mệnh toàn cầu⁽²⁵⁾. Đặc biệt là Trung Quốc cũng tích cực đẩy mạnh Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực (RCEP) được 10 quốc gia thành viên ASEAN và 05 nước đối tác của ASEAN là Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc, Australia và New Zealand ký kết ngày 15/11/2020 bên lề Hội nghị

Cấp cao ASEAN lần thứ 37 do Việt Nam làm Chủ tịch. Việc Hiệp định RCEP có hiệu lực từ tháng 01/2022 được kỳ vọng là sẽ góp phần đa phương hóa các Hiệp định thương mại tự do mà ASEAN đã ký kết với từng nước đối tác trước đây, hài hòa các cam kết, quy định trong các hiệp định này, tối đa hóa các lợi ích kinh tế, đặc biệt là quy tắc xuất xứ và tạo thuận lợi cho thương mại, góp phần củng cố các chuỗi cung ứng khu vực và phục hồi kinh tế.

Rõ ràng, chi phối cục diện Đông Nam Á và rộng hơn là khu vực Ấn Độ Dương- Thái Bình Dương hiện nay đang xoay quanh cặp quan hệ Trung Quốc – Mỹ. Sự tương tác của cặp quan hệ này thể hiện trên cả hai phương diện cạnh tranh và hợp tác. Tuy nhiên, mức độ cạnh tranh giữa hai cường quốc này ở khu vực đang có xu hướng gia tăng và nguy cơ tính toán sai lầm ngày càng hiện hữu, nhất là trong vấn đề hai bờ eo biển Đài Loan và vấn đề Biển Đông.

Tuy nhiên, khi Trung Quốc ngày càng ảnh hưởng mạnh đến khả năng đưa ra các tuyên bố công khai hoặc thực hiện một số hành động nhất định của ASEAN, điều đó cho thấy sự độc lập và “quyền tự quyết” của khối này bị tổn hại. Vì vậy, cuộc cạnh tranh chiến lược giữa Mỹ và Trung Quốc ở Đông Nam Á rất phức tạp. Song cho đến nay, cuộc cạnh tranh Mỹ - Trung vẫn chưa theo mô hình cạnh tranh thời Chiến tranh Lạnh ở Đông Nam Á hay các nơi khác trên thế giới. Bắc Kinh hành động nhiều hơn để nâng cao vị thế của mình hơn là chống lại và làm suy yếu Mỹ. Do đó, vẫn chưa có động thái ăn miếng trả miếng thực sự trong cuộc cạnh tranh toàn cầu giữa Mỹ và Trung Quốc. Điều này được gọi là “kình địch mềm” hoặc “cạnh tranh mềm” hơn là “kình địch cứng” hoặc “cạnh tranh cứng”. Điều này cũng phản ánh thực tế là hai cường quốc có các bộ công cụ rất khác nhau

mà họ sử dụng để theo đuổi các mục tiêu quốc tế của mình. Trong đó, sự khác biệt rõ ràng nhất nằm ở chỗ Trung Quốc sử dụng sức mạnh kinh tế để so với sức mạnh quân sự của Mỹ. Sự phân đôi này thể hiện khá rõ ràng ở Đông Nam Á⁽²⁶⁾.

Do đó, đối với Mỹ, nước này đã đặt các hoạt động toàn cầu của mình xung quanh các đồng minh và bạn bè truyền thống. Về phần mình, Trung Quốc liên tục và âm thầm hoạt động trong các khu vực “vùng xám” và với các quốc gia bị Mỹ bỏ bê. Bên cạnh đó, Trung Quốc đang ráo riết tìm cách mở rộng và tăng cường sự hiện diện của mình ở tất cả các nước Đông Nam Á, trong khi Mỹ vẫn lơ là đối với các mối quan tâm và sự ổn định trong các hành động của mình. Ảnh hưởng của Mỹ dường như suy yếu đáng kể, nhất là suy giảm vai trò đối với các đồng minh truyền thống là Thái Lan và Philippines. Trong khi đó, Trung Quốc dường như đã phủ bóng khắp Đông Nam Á, dẫn đến việc Bắc Kinh có ảnh hưởng thực sự với hầu hết quốc gia ASEAN. Nghĩa là, không có chính phủ Đông Nam Á nào sẵn sàng công khai chỉ trích hoặc đứng lên chống lại Trung Quốc hoặc đưa ra các chính sách đối ngoại và an ninh của mình để chống lại sự gia tăng ảnh hưởng của Trung Quốc trong khu vực. Tuy nhiên, do có sự hiện diện của Mỹ và các cường quốc tầm trung khác như Nhật Bản, Ấn Độ, Australia, các nước EU, thậm chí là Nga, khiến cho Đông Nam Á không thể bị coi là nằm trong phạm vi ảnh hưởng của Trung Quốc được.

Nhìn một khía cạnh khác, nếu ảnh hưởng của Mỹ trên thế giới, đặc biệt là ở châu Mỹ, thậm chí là châu Âu, còn lớn, thì sự kiểm soát của Mỹ đối với khu vực Đông Nam Á và rộng hơn là khu vực Ấn Độ Dương- Thái Bình Dương suy giảm mạnh mẽ. Xét về tình hình hiện tại trong khu

vực, ảnh hưởng của Mỹ đang suy giảm và quyền lực của Trung Quốc đang gia tăng, nhưng Mỹ không sẵn lòng thừa nhận thực tế này. Sự mất lòng tin giữa hai bên đã tạo ra một tình hình kinh tế và chính trị toàn cầu mong manh và không chắc chắn. Từ góc độ địa kinh tế, các quốc gia trong khu vực này phải dựa vào nền kinh tế Trung Quốc. Điều đó có nghĩa là, Trung Quốc có ảnh hưởng kinh tế rất lớn ở Đông Nam Á và Mỹ không có lợi thế về mặt này. Cuộc cạnh tranh chiến lược giữa Trung Quốc và Mỹ ở Đông Nam Á cũng như trên phạm vi toàn cầu sẽ kéo dài. Song, “người chiến thắng” cuối cùng sẽ là Đông Nam Á – không phải Washington và không phải Bắc Kinh – vì các quốc gia ASEAN sẽ có thể tối đa hóa lợi ích từ cả hai cường quốc trong khi họ sử dụng thành công các chiến lược “phòng bị nước đôi” (hedging) truyền thống của họ để ngăn chặn cả hai cường quốc. Vai trò trung tâm của ASEAN có thể sẽ được các bên thúc đẩy mạnh mẽ hơn khi mà lòng tin giữa các nước lớn trong hợp tác ở khu vực ngày càng suy giảm.

Trong bối cảnh Đông Nam Á nêu trên, ASEAN không ngừng củng cố vai trò trung tâm của mình trong cấu trúc khu vực. Mặc dù ASEAN không trực diện cạnh tranh quyền lực với các nước lớn, nhưng bản thân khối này lại là một chủ thể có quyền lực không nhỏ ở Đông Nam Á cũng như khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương, nhất là trong kiến tạo cấu trúc an ninh mới và xác định trạng thái cực quyền ở khu vực này. Vì vậy, có thể coi ASEAN nằm ở trạng thái giữa hai và 3 của trật tự quyền lực ở Đông Nam Á, ít nhất là từ nay đến năm 2030. Hiện nay, ASEAN được coi là “trung tâm” hay “trục” của các hợp tác đa tầng và đan xen ở châu Á - Thái Bình Dương (như ARF, ASEAN+1, ASEAN +3, Thượng đỉnh Đông Á - EAS). Thực ra, đây

chỉ là giải pháp khôn ngoan của các nước đối tác, nhất là của Trung Quốc và Nhật Bản trong điều kiện họ đang tranh đua với nhau để trở thành vai trò “đầu tàu”, vị thế lãnh đạo trong khu vực. Về phần mình, ASEAN lo sợ bị “hoà tan” trong tiến trình hợp tác khu vực châu Á - Thái Bình Dương, nên khối này cũng muốn nắm vai trò chủ đạo. Tuy nhiên, vai trò “trung tâm”, “người cầm lái” hay “người thúc đẩy” của ASEAN trong hợp tác khu vực đang bị thách thức bởi sự lôi kéo của các nước lớn và sự trì trệ, thiếu đoàn kết trong ASEAN. Trong thập niên thứ ba của thế kỷ XXI, ASEAN tiếp tục củng cố vai trò trung tâm của mình bởi điều này cũng phù hợp với xu thế biến đổi của cục diện khu vực trong thời gian tới. Tuy nhiên, Cộng đồng ASEAN (AC) trong thập niên tới khó có thể trở thành “vai diễn chính” trong bàn cờ địa chính trị ở Đông Nam Á, cũng như ở khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương, lại càng không thể trở thành một cực “đối trọng” với một cường quốc nào đó ở khu vực, nhưng đóng vai trò quan trọng trong kiến tạo trạng thái quyền lực khu vực này.

Kết luận

Trong bối cảnh trật tự toàn cầu đang ở thời điểm bước ngoặt lịch sử, tính chất “hỗn loạn” hay “vô chính phủ” thể hiện khá rõ. Khu vực Đông Nam Á cũng hình thành một trật tự khu vực đa phức, đa tầng nấc, có sự giằng co về vai trò dẫn dắt khu vực của các chủ thể, nhất là giữa Mỹ, Trung Quốc và ASEAN. Trong khi đó, việc ASEAN củng cố vai trò trung tâm cũng chính là gia tăng vai trò và vị trí của mình trong cấu trúc hợp tác khu vực. Vai trò trung tâm của ASEAN đã và đang là công cụ thúc đẩy liên kết quốc tế, gắn kết chính sách của cả bên trong và bên ngoài của khu vực.

Từ vai trò trung tâm của ASEAN cho thấy một đặc điểm đáng chú ý ở đây, đó là, “châu Á là khu vực duy nhất trong lịch sử mà kẻ mạnh sống trong thế giới của kẻ yếu, và kẻ yếu dẫn đầu kẻ mạnh.”⁽²⁷⁾ ASEAN đã có thể đóng một vai trò trung tâm thông qua mạng lưới các thể chế được cấu trúc khéo léo và đã định vị mình như một điểm nút hay “vai trò trung gian” và sự gần gũi với các quốc gia khác bên ngoài khu vực, đã cho phép khối này tiếp tục thúc đẩy các chương trình nghị sự và chiến lược khu vực đã ghi dấu ấn của mình trong kiến trúc an ninh khu vực. Vai trò trung tâm của ASEAN, vốn được nuôi dưỡng qua nhiều năm thông qua ngoại giao khéo léo, đã mở rộng sang hợp tác kinh tế và lĩnh vực an ninh. Xu hướng phát triển vai trò trung tâm của ASEAN thể hiện trong những nỗ lực xác lập vai trò “lãnh đạo” trong cấu trúc hợp tác khu vực./.

CHÚ THÍCH

1. Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II), Bali, 7 October 2003, <https://asean.org/speechandstatement/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii/>, truy cập ngày 11/2/2022.
2. ANTARA (2011), Asean's centrality maintained, says Yudhoyono, ANTARA News, 19th November, <https://en.antaranews.com/news/77754/aseans-centrality-maintained--says-yudhoyono>, truy cập ngày 7/5/2022.
3. ASEAN (2008), The ASEAN Chapter, <https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>, truy cập ngày 7/5/2022.
4. ASEAN (2008), t.lđđ.
5. ASEAN (2008), t.lđđ.
6. Mely Caballero-Anthony (2017), ASEAN Centrality Tested, in: The Routledge Handbook of Asian Security Studies, 2nd Edition, Routledge, p.218.
7. Tan See Seng (2016), “Rethinking ‘ASEAN cen-

- trality' in the regional governance of East Asia", The Singapore Economic Review 63, no. 1: 721-740.
8. Stubbs, Richard (2014), "ASEAN's leadership in East Asian region-building: Strength in weakness", The Pacific Review 27, no. 4: 523-541.
9. Jones, Lee (2020), "Still in the 'driver's seat', but for how long? ASEAN's capacity for leadership in East Asian international relations", Journal of Current Southeast Asian Affairs 20, No 3: 95-113.
10. Mely Caballero-Anthony (2017), "ASEAN Centrality Tested", in: The Routledge Handbook of Asian Security Studies, 2nd Edition, Routledge, p.226.
11. Acharya, Amitav (2016), ASEAN can survive great-power rivalry in Asia, East Asia Forum, 4 October 2015, www.eastasiaforum.org/2015/10/04/asean-can-survive-great-power-rivalry-in-asia/, truy cập ngày 7/5/2022.
12. Tan See Seng (2016), tlđđ, p.721-740.
13. Mely Caballero-Anthony (2017), tlđđ, p.217.
14. Hillary Clinton's Speech on America's Engagement in the Asia-Pacific, 28 October 2010, Council on Foreign Relations, www.cfr.org/asia-and-pacific/clintons-speech-americasengagement-asia-pacific-october-2010/p23280, truy cập ngày 8/11/2016. See also Hillary Clinton, "America's pacific century." Foreign Policy, November 2011.
15. TTXVN (2021), ASEAN khẳng định vai trò trung tâm trong một năm 2020 đầy biến động, TTXVN/Vietnam+, <https://www.vietnamplus.vn/asean-khang-dinh-vai-tro-trung-tam-trong-mot-nam-2020-day-bien-dong/693616.vnp>, truy cập ngày 04/02/2021.
16. Shambaugh, David L., (2021), Where great powers meet: America and China in Southeast Asia (Tạm dịch: Nơi các cường quốc gặp nhau: Mỹ và Trung Quốc ở Đông Nam Á), Oxford University Press, p.4
17. Whitehouse (2017), "National Security Strategy of the United States of America" (Tạm dịch: Chiến lược An ninh Quốc gia của Mỹ), December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, truy cập ngày 04/02/2021.
18. Whitehouse (2017), tlđđ.
19. The White House (2017), tlđđ.
20. Bộ tứ kim cương" (QUAD) thành lập năm 2007 với 4 quốc gia Nhật Bản (chủ xướng), Mỹ, Ấn Độ, Australia. Mục đích: Thiết lập một cơ chế kinh tế xuyên Thái Bình Dương với tham vọng trở thành hạt nhân của Diễn đàn kinh tế Châu Á - Thái Bình Dương (APEC) để đối phó với sự chi phối của khái niệm "Biên giới mềm" ngày càng tăng do Trung Quốc đề xướng. Tuy nhiên, sau 14 năm tồn tại, "Bộ tứ kim cương" hầu như không có hoạt động gì đáng kể. Thậm chí dưới thời Barack Obama làm tổng thống Mỹ, nó hầu như bị xếp xó. Ngày nay, khi Trung Quốc thay đổi chiến lược từ "Trỗi dậy hòa bình" sang "Chủ động cạnh tranh", Mỹ và các nước trong "Bộ tứ Kim cương" thấy cần phải có những hành động cụ thể để ngăn chặn chủ trương "Biên giới mềm" của Trung Quốc
21. The White House (2023), Joint Leaders Statement on AUKUS (Tạm dịch: Tuyên bố chung của các nhà Lãnh đạo về AUKUS), March 13, Joint Leaders Statement on AUKUS | The White House, truy cập ngày 15/3/2023.
22. Baotintuc (2021), "Liên minh AUKUS: Sự hình thành và những tác động ảnh hưởng", 18/09/2021, <https://baotintuc.vn/phan-tich-nhan-dinh/lien-minh-aukus-su-hinh-thanh-va-nhung-tac-dong-anh-huong-20210917162211294.htm>, truy cập ngày 22/12/2022.
23. Xinhua (2021), 外交部：美英澳核潜艇合作严重破坏地区和平稳定 (Tạm dịch: Bộ Ngoại giao: Hợp tác tàu ngầm hạt nhân Mỹ-Anh-Australia phá hoại nghiêm trọng hòa bình và ổn định khu vực), 新华社, 2021年9月16日, http://www.news.cn/2021-09/16/c_1127870835.htm, truy cập ngày 22/12/2022.
24. The White House (2022), FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (Tạm dịch: BẢNG TIN: Ở Châu Á, Tổng thống Biden và Hàng chục Đối tác Ấn Độ Dương-Thái Bình Dương Khởi động Khuôn khổ Kinh tế Ấn Độ-Thái Bình Dương vì Sự thịnh), May 23, FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity | The White House
25. VOV (2021), Trung Quốc nỗ lực thúc đẩy "Sáng kiến phát triển toàn cầu", VOV.VN 27/09/2021, <https://vov.vn/the-gioi/trung-quoc-no-luc-thuc-day-sang-kien-phat-trien-toan-cau-893721.vov>
26. Shambaugh, David L. (2021), tlđđ, p.4.
27. Acharya, Amitav (2015), "ASEAN can survive great-power rivalry in Asia", East Asia Forum, 4October 2015, www.eastasiaforum.org/2015/10/04/asean-can-survive-great-power-rivalry-in-asia/, truy cập ngày 5/6/2022.