

HỢP TÁC ASEAN+3 TRONG BỐI CẢNH ASEM

HOÀNG KHẮC NAM*

Sự ra đời của ASEM và ASEAN +3 là kết quả của quá trình thể chế hóa có từ trước đó. Chúng xuất phát từ những tiến đề thể chế chung, cùng chịu chi phối của những hệ thống chung. Chúng có cùng động lực là mục đích hợp tác để phát triển và gắn nhiều với không gian lợi ích Đông Á. Giữa chúng có những tương hợp nhất định về mặt tổ chức tạo điều kiện cho sự giao hoà. Đây là những cơ sở góp phần quy định sự liên hệ lẫn nhau và khả năng tương hỗ giữa hai tiến trình ASEM và ASEAN+3. Trong bối cảnh hiện nay, với tư cách là bối cảnh, ASEM tiếp tục tác động lên ASEAN+3 như thế nào?

ASEM góp phần củng cố khối hợp tác trong ASEAN+3. Là một tập hợp lỏng lẻo các quốc gia Đông Á vốn bị chi phối bởi lịch sử chia rẽ, thiếu vắng trải nghiệm đa phương, đang tồn tại nhiều tranh chấp song phương, sự nghi kỵ chưa phải là đã hết,... ASEAN+3 gặp khá nhiều trở ngại. Vì thế, việc tham gia ASEM là rất có ý nghĩa đối với tiến trình ASEAN+3. Sự duy trì ASEM sẽ

làm cơ hội tiếp xúc, trao đổi và hợp tác giữa các nước thành viên ASEAN+3 tăng lên. Qua đó, sự hiểu biết lẫn nhau sẽ tăng theo, cơ hội hợp tác sẽ nhiều lên, các giá trị chung dễ đạt được hơn.

Hầu hết các nước Đông Á tham gia ASEM đều là thành viên ASEAN+3. ASEAN+3 cũng là khuôn khổ bao gồm các thành viên Đông Á của ASEM. Điều này làm cho ASEM trên thực tế đang có xu hướng trở thành cuộc đối thoại giữa EU và ASEAN+3. Và chính xu hướng này cũng đặt ra yêu cầu củng cố sự hợp tác trong ASEAN+3. Tham gia ASEM sẽ đặt trước các nước ASEAN+3 những lợi ích liên khu vực. Những lợi ích này đóng vai trò vừa như định hướng, vừa như động lực cho hoạt động của ASEAN+3. Điều này đòi hỏi các nước ASEAN+3 phải nâng cao khả năng phối hợp hành động trong quan hệ với bên ngoài.

Việc tham gia ASEM với tư cách một bên đối tác đòi hỏi các nước ASEAN+3 phải có lập trường chung để tiếng nói có trọng lượng. Một lập trường chung chỉ

* Hoàng Khắc Nam, Khoa Quốc tế học, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn.

có được khi các nước này có những lợi ích chung, có sự gắn gũi trong quan niệm và có tinh thần hợp tác thực sự. Yêu cầu này sẽ khiến các nước Đông Á phải tìm cách hạn chế bất đồng để có được tiếng nói chung. ASEM đang đem lại cơ hội nâng cao khả năng hoà hợp trong ASEAN+3.

Để ASEM có thể đóng được vai trò hợp tác liên khu vực, góp phần tạo thế cân bằng trong bản đồ quyền lực Đông Á, sự nhất trí giữa các nước thành viên ASEAN+3 là rất cần thiết. Các cố gắng nhằm đạt được sự thống nhất ý chí không chỉ nằm trong quan hệ với EU mà còn nằm trong chính quan hệ giữa các nước thành viên ASEAN+3. Hoạt động trong ASEM sẽ tạo thêm lực đẩy cho sự hợp tác trong ASEAN+3.

Là một tập hợp quốc gia với những sắc thái riêng khác với các quốc gia EU, thông qua cuộc đối thoại Á-Âu, ý thức về bản sắc khu vực cũng sẽ tăng lên. Điều này góp phần tạo sự gắn kết về tình cảm và gắn gũi về thái độ giữa các nước Đông Á. Trong quá trình tham gia ASEM với tư cách là một đầu cầu để đi ra thế giới, ý thức về khu vực chung sẽ được củng cố, lợi ích khu vực dần trở thành lợi ích quốc gia. Đây chính là động lực thúc đẩy chủ nghĩa khu vực Đông Á và là cơ sở góp phần duy trì sự hợp tác trong ASEAN+3.

Như trên đã trình bày, sự tham gia ASEM đã tạo tiền đề quan trọng cho sự hình thành khuôn khổ ASEAN+3. Cũng như vậy, sự tiếp tục ASEM sẽ góp phần củng cố mối hợp tác trong khuôn khổ này. Xét cho cùng, ASEM chính là một trong những nhân tố giúp ASEAN+3 tồn tại.

ASEM giúp tạo dựng vị thế cho ASEAN+3. Trong một thế giới mà quyền lực vẫn tiếp tục chi phối quan hệ quốc tế, một vị thế quốc tế là cần thiết để đảm bảo lợi ích tồn tại và phát triển. Điều này càng có ý nghĩa đối với một thể chế còn khá mới mẻ như ASEAN+3. Cho đến nay, tiến trình ASEAN+3 đã diễn ra khá ấn tượng song vẫn chứa đựng nhiều nguy cơ đe dọa sự tồn tại của nó. Mặc dù những khó khăn bên trong là chính nhưng những trở ngại bên ngoài là không nhỏ. Sự hình thành ASEAN+3 tạo cho Mỹ tâm lý lo lắng về khả năng bị mất vai trò trong khu vực. Vì thế, áp lực hoặc phản đối từ bên ngoài đối với tiến trình này luôn là cái gì đó có thể. Bên cạnh đó, ASEAN+3 cũng đang phải đối diện với nguy cơ bị hoà lẫn trong APEC. Nguy cơ này tăng lên khi trong APEC đã có dấu hiệu của sự phân tuyến giữa nhóm nước Anglo-America và nhóm nước Đông Á. Mặc dù ASEAN+3 đã được tuyên bố nhiều lần rằng đây chỉ là một cơ chế bổ sung cho APEC nhưng một khi sự phân tuyến tăng lên, sự phản đối ASEAN+3 cũng sẽ xảy ra.

Một vị thế quốc tế sẽ giúp hạn chế nguy cơ này. Tham gia ASEM là cơ hội lớn để nâng cao vị thế quốc tế của ASEAN+3 bằng nhiều con đường khác nhau. Một thế lực lớn như EU sẽ giúp ASEAN+3 duy trì được sự cân bằng trong quan hệ với Mỹ. Mối quan hệ với EU thông qua ASEM sẽ nâng cao vị thế của ASEAN+3 trong APEC, góp phần làm giảm nguy cơ bị lấn át trong APEC. Tư cách là “một bên bình đẳng” trong ASEM sẽ giúp hạn chế sự phản đối ASEAN+3 và giúp các nước thành viên

có thêm sự tự tin trong quan hệ với bên ngoài.

ASEM có thể giúp ASEAN+3 củng cố và nâng cao vị thế quốc tế. Trong ba trung tâm kinh tế lớn của thế giới Bắc Mỹ-Tây Âu-Đông Á, Đông Á là khu vực duy nhất chưa có một tổ chức khu vực. ASEAN+3 là một cố gắng hình thành thể chế nhằm nâng cao địa vị của khu vực trong nền chính trị và kinh tế thế giới thời kỳ hậu chiến tranh lạnh. Là một khuôn khổ thuần khu vực Đông Á duy nhất, vị thế của ASEAN+3 sẽ tăng lên cùng với vị thế của khu vực. Tư cách Châu Á trong quan hệ liên khu vực Á-Âu với EU sẽ góp phần tạo dựng vị thế riêng của Đông Á/ASEAN+3 trong con mắt thế giới.

Không những thế, nếu ASEAN+3 trở thành một thể chế khu vực với sự hợp tác nội khối chặt chẽ và có sự nhất trí cao, rất có thể ASEAN+3 sẽ tìm kiếm một cơ chế hợp tác liên khu vực mới với Mỹ/Bắc Mỹ mà không phải qua APEC như hiện nay. ASEM không chỉ cung cấp mẫu hình mà còn tạo sự thúc đẩy khả năng này. ASEM phát triển sẽ khiến Mỹ không muốn đứng ngoài cuộc và phải quan tâm nhiều hơn đến Đông Á/ASEAN+3. Điều này là hoàn toàn có thể do tính cần thiết của một cơ chế hợp tác liên Á-Mỹ đối với cả hai bên trong khi APEC khó đáp ứng được bởi quá đa dạng. Khi đó, cơ hội ASEAN+3 trở thành một "trung tâm" trong thế tam phân của nền kinh tế thế giới sẽ tăng lên. Và một cơ chế tham khảo mới giữa ba trung tâm kinh tế của thế giới có thể được hình thành thông qua ASEM, một cơ chế liên Á-Mỹ và quan hệ Mỹ-EU.

Đây là một điều lý tưởng song rất khó thực hiện bởi chính những vấn đề nội bộ của ASEAN+3. Tuy nhiên, sự tồn tại của ASEM bên cạnh ASEAN+3 sẽ luôn là yếu tố giúp nâng cao vị thế quốc tế của ASEAN+3, giúp duy trì mong muốn và khả năng này.

ASEM đóng vai trò cơ chế hỗ trợ, bổ sung cho ASEAN+3. Như trên đã đề cập, giữa ASEM và ASEAN+3 có khả năng tương hỗ và bổ sung cho nhau. Trong đó, khả năng hỗ trợ, bổ sung của ASEM cho ASEAN+3 là không nhỏ.

Trên phương diện chính trị, chương trình nghị sự của ASEM gồm cả lĩnh vực chính trị bên cạnh các lĩnh vực kinh tế và văn hoá. Trong khi đó, do sự tồn tại quá nhiều vấn đề an ninh-chính trị phức tạp và nhạy cảm, ASEAN+3 có xu hướng né tránh lĩnh vực này. Tuy nhiên, đây lại là nơi chứa đựng nhiều trở ngại đối với tiến trình hợp tác ASEAN+3. Do những đặc thù trong nền văn hoá chính trị Đông Á, việc giải quyết các vấn đề này thường có xu hướng dựa vào thế lực bên ngoài. Mỹ tuy có tiếng nói quan trọng song có nhiều mâu thuẫn trực tiếp trong khu vực nên khó được mọi bên chấp nhận. EU tuy tiếng nói không bằng những lại dễ được các bên chấp nhận hơn. Vì thế, hoàn toàn có khả năng một số vấn đề chính trị của Đông Á sẽ được thảo luận trong ASEM. Khi đó, ASEAN+3 sẽ phải tiếp cận với chính trị nhiều hơn và buộc phải cố gắng giải quyết các vấn đề chính trị nội bộ để tìm tiếng nói chung. Ngoài ra, sự hợp tác chính trị trong ASEM sẽ giúp làm tăng thêm tiếng nói của ASEAN+3 trong ARF. ASEM rõ ràng là

sự bổ sung cho ASEAN+3 trong các vấn đề an ninh-chính trị.

Trên phương diện kinh tế-văn hoá-xã hội, vai trò tương hỗ, bổ sung của ASEM cho ASEAN+3 là điều cũng dễ nhận thấy. Đó không chỉ là sự bổ sung về thị trường, công nghệ, tài chính, đầu tư... Đó còn là sự bổ sung đầu cầu đi ra thế giới, con đường tham gia toàn cầu hoá và đa phương hoá, phương cách nâng cao vị thế và lợi ích trong các tổ chức kinh tế toàn cầu... Với tư cách là những nền văn hoá lớn nhất thế giới, sự hợp tác này còn góp phần làm giàu thêm đời sống tinh thần các nước Đông Á. Mối quan hệ này còn có thể tác động ít nhiều tới sự hoà hợp trong ASEAN+3. Văn hoá Đông Á vốn đa dạng và không nhiều điểm chung. Sự hợp tác văn hoá-xã hội trong ASEM có thể làm tăng thêm những điểm chung văn hoá dựa trên các giá trị Phương Tây. Chúng tôi tin rằng mối quan hệ trong ASEAN+3 sẽ thuận lợi hơn nếu dựa nhiều vào các quan niệm theo kiểu Phương Tây hơn là theo các giá trị Á Đông.

ASEM cũng tác động ASEAN+3 về mặt thể chế. Quá trình ASEM sẽ làm tăng sự cố vũ đối với chủ nghĩa khu vực mở trong ASEAN+3. ASEM tồn tại như một cơ chế liên khu vực Á-Âu và ASEAN+3 phải đi theo chủ nghĩa khu vực mở nếu muốn duy trì cơ chế này. Khả năng ASEM trở thành đối thoại EU-ASEAN+3 buộc ASEAN+3 phải tự cải tổ theo hướng tăng số lượng thành viên Đông Á trong ASEM cũng như nâng cao năng lực thể chế của mình. Ngoài ra, tính thống nhất của EU trong một tổ chức thể chế hoá tương đối cao cũng sẽ khiến các nước ASEAN+3 phải

quan tâm nhiều hơn đến thể chế hoá - biện pháp quan trọng giúp nâng cao năng lực hợp tác và vị thế quốc tế.

Mặc dù có những tác động thuận lợi từ phía ASEM, song diễn tiến thực tế sẽ không suôn sẻ như vậy. Vấn đề cơ bản nằm trong chính chất lượng hợp tác của ASEAN+3.

ASEM có thể tạo thêm những vấn đề cho ASEAN+3. Với tư cách vừa là môi trường bên ngoài, vừa là điều kiện bên trong của ASEAN+3, tác động của ASEM đối với tiến trình này cơ bản là thuận lợi. Tuy nhiên, không phải mọi tác động của ASEM đều theo một chiều.

ASEM có thể là nơi tạo thêm nhiều vấn đề cho ASEAN+3. Trong hợp tác Á-Âu, những bất đồng chắc chắn là không tránh khỏi do nhận thức bất nhất, lợi ích khác nhau, truyền thống quan hệ đối ngoại khác nhau dẫn đến nhận thức và thái độ ứng xử khác nhau trong nhiều vấn đề. Vấn đề Mianma là một ví dụ điển hình. Đối với các nước EU, đây là một nguyên tắc. Nhưng đối với các nước Đông Á, đây lại là công việc nội bộ, hành động tương tự được coi là sự can thiệp vào công việc nội bộ. Và đây lại là nguyên tắc cơ bản và quan niệm xuyên suốt trong hợp tác Đông Á. Những bất đồng kiểu như thế này dễ tạo sự chia rẽ trong ASEAN+3 vốn chưa có tính thống nhất cao.

Việc giải quyết một số vấn đề trong ASEM có liên quan ít nhiều đến quan hệ EU-Mỹ. Nếu EU tiếp tục mưu tìm địa vị độc lập nhiều hơn với Mỹ, EU sẽ cố gắng duy trì khuôn khổ hợp tác ASEM. Khi đó, EU sẽ mềm mỏng hơn trong việc giải quyết những vấn đề của

ASEM và điều này có lợi cho ASEAN+3. Ngược lại, nếu EU và Mỹ có sự phối hợp với nhau nhiều hơn, ví dụ như trong cố gắng phổ biến giá trị dân chủ và nhân quyền kiểu Phương Tây, các vấn đề trên tiếp tục là trở ngại cho ASEM và tác động không lợi cho ASEAN+3.

Xu hướng ASEM biến thành cuộc đối thoại EU-ASEAN+3 đang mạnh dần lên. ASEM đang trở thành sự công nhận phần nào tư cách độc lập của ASEAN+3. Tuy nhiên, sự phát triển của một ASEAN+3 độc lập hơn có thể bị coi là làm giảm vai trò và ảnh hưởng của một số thế lực bên ngoài. Và đương nhiên khi đó sẽ nảy sinh những áp lực muốn ngăn cản xu hướng này. Sự can thiệp từ bên ngoài vào ASEAN+3 sẽ tăng lên và đe dọa sự đoàn kết cũng như đe dọa chính sự tồn tại của khuôn khổ này.

Một tác động không lợi nữa là có thể xảy ra trong hợp tác Á-Âu. Sự tồn tại đồng thời ASEM và ASEAN+3 và khả năng ASEM trở thành đối thoại EU-ASEAN+3 là cố gắng bù đắp cho sự ít ỏi và thiếu hiệu quả của các thể chế Đông Á. Xu hướng này sẽ làm chương trình nghị sự ASEM thiên về Đông Á nhiều hơn ngược lại. "Sự can thiệp" của EU vào Đông Á sẽ tăng lên và khả năng nảy sinh vấn đề cũng tăng theo. Ngoài ra, khả năng EU đang tập trung nhiều vào hoạt động nội khối và quan hệ với Mỹ

cũng có thể làm xao nhãng sự cố gắng trong ASEM. Và điều này sẽ làm ASEM hoạt động yếu ớt, dẫn tới sút giảm niềm tin của các bên. Bên cạnh đó, những hạn chế trong hợp tác nội khối ASEAN+3 cũng có thể tạo nên sự phụ thuộc lẫn nhau không cân bằng giữa hai bên và điều này không có lợi cho ASEAN+3.

Ngược lại, sự tồn tại và phát triển của ASEAN+3 cũng có ý nghĩa đáng kể đối với ASEM. Với tư cách một bên đối tác của cơ chế này, sự vận động của tiến trình ASEAN+3 sẽ ảnh hưởng nhiều đến hoạt động của ASEM. Sự đoàn kết, khả năng thống nhất mục tiêu, mức độ hài hoà lợi ích, khả năng phối hợp hành động và chia sẻ nhận thức... trong ASEAN+3 đều sẽ tác động lên ASEM. Sự yếu ớt hay sự phức tạp nội bộ của ASEAN+3 có thể khiến EU nản lòng và kết quả là ASEM chỉ còn mang tính hình thức. So với EU, ASEAN+3 kém ổn định hơn nên sự bền vững của ASEM sẽ phụ thuộc đáng kể vào sự bền vững của ASEAN+3.

Bất chấp những vấn đề như vậy, sự tồn tại của ASEM đang tạo thêm những điều kiện thuận lợi cho sự vận động của ASEAN+3. Về cơ bản, việc duy trì cả hai thể chế này đều có lợi cho Đông Á, cho cả hai thể chế và cho chính chúng ta.