

THÁCH THỨC ĐỐI VỚI “NGƯỜI CẦM LÁI” ASEAN TRONG CẤU TRÚC AN NINH KHU VỰC CHÂU Á – THÁI BÌNH DƯƠNG

Lê Lêna *

Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) được thành lập vào năm 1967. Trải qua những thăng trầm trong lịch sử phát triển, ASEAN được đánh giá là một trong số các tổ chức khu vực tương đối thành công. Sau khi Chiến tranh Lạnh kết thúc, một loạt các tổ chức khu vực với hạt nhân là ASEAN đã được thành lập góp phần tăng cường quá trình hội nhập và biến ước mơ xây dựng một cộng đồng Đông Á dần trở nên rõ nét. Các tổ chức được nhắc tới ở đây đó là Diễn đàn an ninh khu vực ARF, ASEAN + 3 và Cấp cao Đông Á (EAS). Thông qua 3 tổ chức khu vực này, ASEAN dần khẳng định vai trò trung tâm của mình trong kiến trúc an ninh khu vực. Các học giả như Acharya, Chalmers, Snitwongse... đã từng ví sự tồn tại của ASEAN và những thành quả tổ chức này đạt được là cơ sở tạo nên triển vọng tích cực về hoà bình và thịnh vượng cho khu vực Đông Nam Á - nơi đã từng được ví là khu vực Ban-căng của phương Đông (Balkan of the East).¹ Một số học giả khác còn cho rằng ASEAN mới chính là một trong số các điển hình thành công nhất của chủ nghĩa khu vực diễn ra tại các nước đang phát triển.² Lạc quan hơn, Ellen Frost đã từng khẳng định “10 thành viên của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á – ASEAN 10 là động lực và là người chèo lái của chủ nghĩa khu vực châu Á”³.

Có thể thấy rằng, cho dù những ngày đầu thành lập, ý tưởng về ASEAN với vai trò “người cầm lái” không phải là mục đích cao nhất của tổ chức,⁴ cho đến

* Thạc sỹ, Khoa Quốc tế học, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội.

¹ Jones và Smith, “ASEAN’s imitation Community”, *Orbis*, Vol.46, số 1 (Winter 2002), tr. 94.

² Như trên.

³ Frost, E. 2008, ‘A New Momentum’, *Asia’s new regionalism*, London: Lynne Rienner Publishers, tr. 1-20.

⁴ Theo tuyên bố thành lập của ASEAN, mục tiêu hoạt động của Hiệp hội là nhằm “tăng cường sự ổn định về kinh tế và xã hội và tuân thủ theo nguyên tắc bảo đảm sự ổn định và an ninh của khu vực,

nay, rất nhiều học giả về an ninh châu Á đã dùng hình tượng “người cầm lái” này để nhắc tới ASEAN.

Tuy nhiên, môi trường an ninh chính trị mà ASEAN đang hoạt động ngày hôm nay đã phức tạp hơn rất nhiều so với bất kỳ thời điểm nào trong lịch sử phát triển của tổ chức. Trong bối cảnh này, câu hỏi: “Liệu ASEAN có còn duy trì được vai trò “cầm lái” của mình trong cấu trúc đang lên của khu vực?” càng gây được sự chú ý. Bài viết này được trích trong luận văn thạc sỹ với tựa đề: *Cấu trúc khu vực mới nổi của ASEAN – con đường gặp ghềnh phía trước, liệu ASEAN có thể chèo lái?* Trong khuôn khổ một bài viết ngắn, người viết sẽ tập trung phân tích những khó khăn, thách thức đang đặt ra cho ASEAN trong việc duy trì vai trò trung tâm của mình trong khu vực. Hiểu được những khó khăn thách thức này không những chỉ giúp tìm ra câu trả lời cho câu hỏi nghiên cứu trên mà phần nào còn góp phần hỗ trợ về mặt xây dựng chính sách giúp ASEAN duy trì vị trí trong khu vực. Những khó khăn và thách thức được phân tích trong bài được phân chia thành hai nhóm: những thách thức nội tại và các yếu tố tác động bên ngoài.

1. Thách thức nội tại

Là một nhóm gồm các quốc gia vừa và nhỏ, một trong những điều kiện để ASEAN có thể tiếp tục trở thành hạt nhân của tiến trình xây dựng cộng đồng khu vực đó chính là khả năng cố kết chặt chẽ của tổ chức. Một ASEAN yếu và rời rạc sẽ khiến tổ chức này tự động mất đi sức hút đối với các chủ thể bên ngoài. Tuy nhiên khả năng hạn chế của ASEAN trong việc đối phó với các cuộc khủng hoảng, sự khác biệt sâu sắc giữa các thành viên và những thành quả khiêm tốn mà tổ chức này đạt được trong quá trình thể chế hoá đã khiến rất nhiều học giả hoài nghi về tính hữu dụng của tổ chức này, chưa kể đến vai trò lãnh đạo các cơ chế trong khu vực.

1.1. Sự bất lực của ASEAN đối với các cuộc khủng hoảng trong khu vực

Trong hơn 15 năm qua, hình ảnh của ASEAN đã bị giảm sút nghiêm trọng bởi những hạn chế của tổ chức này trong việc đối phó với các cuộc khủng hoảng an ninh, kinh tế và chính trị. Ví dụ, chỉ vài năm trước khi ARF ra đời, phản ứng của ASEAN đối với cuộc khủng hoảng trên bán đảo Triều Tiên được mô tả là

không bị các yếu tố bên ngoài tác động” (Nguyên văn: “for strengthening the economic and social stability of the region and embodied a determination “to ensure their stability and security from external interference in any form and manifestation”). Không có bất cứ một nội dung nào đề cập tới việc ASEAN sẽ nằm ở vị trí nào trong cấu trúc an ninh khu vực.

giai đoạn “câm lặng nhất trong suốt lịch sử 20 năm tồn tại”⁵ của tổ chức này. Tương tự như vậy, Hiệp hội hầu như không có vai trò trong việc tháo gỡ điểm nóng trên bán đảo Triều Tiên. Thậm chí ngay đối với các vấn đề của mình, ASEAN cũng chưa thể giải quyết được triệt để tranh chấp Biển Đông. Theo học giả Lim, những tranh chấp liên quan tới khu vực biển này thậm chí còn có nguy cơ làm xáo trộn các mối quan hệ của các nước trong khu vực.⁶ Năm 1997, hình ảnh của một ASEAN đầy tự tin với tốc độ phát triển thần kỳ gần như bị sụp đổ bởi cuộc khủng hoảng tài chính có nguồn gốc xuất phát từ Thái Lan. Hai năm sau, xung đột đẫm máu tại Đông Timor và phản ứng có phần không nhanh chóng của ASEAN cũng khiến Hiệp hội nhận được không ít lời chỉ trích.

Đối với các vấn đề an ninh phi truyền thống, khủng hoảng khói cháy rừng từ cuối năm 1990 cho đến tận hôm nay, dịch bệnh SARS năm 2003, sóng thần Ấn Độ Dương xảy ra vào cuối năm 2004 và đặc biệt là sự phát triển của chủ nghĩa khủng bố đã phần nào phản ánh sự bối rối, chậm chạp trong cách thức đối phó với các thách thức khu vực của ASEAN.

Bên cạnh đó, những biến động về chính trị, xung đột tôn giáo và sự gia tăng của các phong trào ly khai đang diễn ra tại các quốc gia thành viên thời gian gần đây có nguy cơ làm các nước ASEAN bị phân tâm trong việc triển khai các kế hoạch chung của Hiệp hội. Vụ đàn áp đẫm máu tại Myanmar năm 2007; việc Myanmar tiếp tục kéo dài thời gian giam giữ đối với chính trị gia Suu Kyi; chính trị bất ổn định tại Malaysia; bầu cử tại Philippines và đặc biệt là tình hình bạo loạn tại Thái Lan⁷ càng khiến các nhà phân tích băn khoăn về khả năng ASEAN liệu có còn đủ sức tồn tại.

Phương cách ASEAN (ASEAN Way) – tính linh hoạt, không ràng buộc và dựa trên cơ sở đồng thuận trong cách thức làm việc của ASEAN được cho là một trong số những nguyên nhân gây ra sự thiếu hiệu quả của Hiệp hội này trong việc giải quyết các vấn đề nói trên. Nhận thức được những thiếu sót này, năm 2003 và 2007, ASEAN đã quyết định xây dựng Cộng đồng ASEAN và chính thức áp dụng Hiến chương ASEAN. Tuy nhiên, theo phân tích của rất nhiều nhà quan sát, Hiến chương ASEAN và quyết định thành lập Cộng đồng chung ASEAN thực ra lại để lộ rất nhiều điểm yếu trong quá trình thể chế hoá của Hiệp hội này.

⁵ Lim, R, 1998, tr.116.

⁶ Như trên.

⁷ Năm 2008, tình trạng hỗn loạn tại Thái Lan đã khiến Hội nghị Cấp cao của Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á bị trì hoãn nhiều lần. Rất nhiều học giả từng chỉ trích ASEAN là một diễn đàn hơn là một Hiệp hội và cho rằng đến cả việc hoạt động như một diễn đàn (chỉ để nói) giờ đây ASEAN cũng không thể làm nổi. (Simon Tay, *Despite setback, ASEAN has important role*)

1.2. Sự chậm chạp của tiến trình thể chế hoá

Ngay từ ngày đầu thành lập, ASEAN không đặt cho mình tham vọng trở thành một tổ chức khu vực có cấu trúc phức tạp và chặt chẽ. ASEAN luôn cam kết bảo vệ tính bất khả xâm phạm của lãnh thổ mỗi quốc gia. Do đó, các thành viên ASEAN thường có thái độ dè dặt với khái niệm hoà nhập. Trong suốt hơn 40 năm qua, ASEAN đã tiến hành rất nhiều thay đổi mang tính cách mạng về thể chế. Tuy vậy, Hiệp hội vẫn bị đánh giá là có ít tiến triển trong việc thể chế hoá. Những sáng kiến hướng tới một tổ chức có cấu trúc và các quy định chặt chẽ hơn vẫn chưa đưa lại những kết quả có thể nhìn thấy được.

1.2.1. Cộng đồng ASEAN

Trong bản Đồng thuận Bali II (Bali Concord II-2003), ASEAN đã vạch ra kế hoạch xây dựng một Cộng đồng ASEAN với 3 trụ cột: Cộng đồng Kinh tế (AEC-ASEAN Economic Community), Cộng đồng Chính trị và Kinh tế (APSC) và Cộng đồng Xã hội và Văn hoá (ASCC). Thông điệp của việc hình thành Cộng đồng ASEAN đó chính là niềm tin cho một ASEAN hợp tác gần gũi hơn, sâu sắc hơn ở trên tất cả các phương diện.

Tuy vậy, cho đến thời điểm này, ý tưởng về việc thành lập Cộng đồng ASEAN vẫn cần khắc phục ở nhiều điểm nhằm làm hẹp và xoá đi sự chênh lệch giữa kế hoạch và thực tế.

Thứ nhất, về kinh tế, trao đổi nội vùng ASEAN còn thấp và tốc độ tăng trưởng chậm. Các quốc gia thành viên ASEAN phần lớn tiến hành trao đổi thương mại với các quốc gia bên ngoài nhóm. Ví dụ, năm 2008, thương mại nội vùng của ASEAN chỉ chiếm 26,8% so với 73,2% thương mại ngoại vùng⁸. Khu vực Thương mại Tự do ASEAN (AFTA - ASEAN Free Trade Area), Khu vực Đầu tư ASEAN (AIA - ASEAN Investment Area), và Tiến trình giám sát ASEAN (ASP - ASEAN Surveillance Process) – 3 cột trụ của hội nhập kinh tế ASEAN đang bị xói mòn bởi chính sự thiếu ổn định trong việc đặt mốc thời gian thực hiện cũng như sự thiếu vắng các quy định nhằm tránh việc không tuân thủ nguyên tắc. Mục tiêu hình thành một thị trường chung với “các nguồn hàng hoá, dịch vụ, đầu tư và vốn tự do” thực sự đang bị thách thức bởi nền thương mại khu vực đang được ví với

⁸ Ủy ban thư ký ASEAN 2009.

hình ảnh một bát mì khổng lồ (noodle bowl)⁹ chẳng chịt bởi các hiệp định song phương của các thành viên ASEAN với nhau và với các nền kinh tế bên ngoài.

Thứ hai, đối với an ninh chính trị và văn hoá xã hội, những người hoài nghi vai trò của ASEAN thường hay nhắc tới những hạn chế của các quy tắc mà ASEAN áp dụng từ ngày thành lập, như nguyên tắc không can thiệp, đồng thuận. Trên thực tế, các quy tắc trên đã không ít lần gây cản trở đối với ASEAN khi Hiệp hội này phải giải quyết các vấn đề nội bộ. Sự chậm chạp trong việc xây dựng ASEAN trở thành một tổ chức lấy yếu tố con người làm trung tâm qua việc xây dựng Cơ quan Nhân quyền trong những năm vừa qua thể hiện rằng ASEAN vẫn mang hình thức là một tổ chức từ trên xuống hơn là một thể chế cố kết với sự tham gia của các nhóm thường dân và các cá nhân. Như vậy, mong muốn gắn kết các thành viên cùng xây dựng “một cộng đồng gồm các xã hội chu đáo, tận tụy”¹⁰ và “thúc đẩy bản sắc riêng của khu vực” còn cần rất nhiều thời gian mới có thể đạt được.

1.2.2. Hiến chương ASEAN

Không thể phủ nhận được rằng Phương cách ASEAN đã giúp Hiệp hội này tháo gỡ những khác biệt nội bộ, làm hài hoà sự khác biệt về quyền lợi cũng như dàn xếp các xung đột giữa các thành viên. Bên cạnh đó, Phương cách ASEAN còn giúp tổ chức này thu hút các quốc gia còn hoài nghi cơ chế hợp tác đa phương như Trung Quốc và Bắc Triều Tiên tham dự vào các cơ chế con của ASEAN¹¹. Tuy vậy, sau hơn 40 năm hoạt động, Phương cách ASEAN dần bị coi là một rào cản đối với ASEAN trong việc giải quyết các vấn đề trong khu vực. Nhiều học giả gọi ASEAN là một diễn đàn (talk-shop) bởi ASEAN không thể xây dựng được một thể chế chặt chẽ và các cơ chế giải quyết xung đột. Thay bằng giải quyết các xung đột nội bộ, từ xưa đến nay ASEAN được biết với việc áp dụng phương thức “phớt lờ” hoặc “giấu nhem”.¹² Hơn nữa, khái niệm đồng

⁹ Baldwin, Re 2007, *Managing the Noodle Bowl: the fragility of the East Asian Regionalism*, Asian Development Bank, Manila, tr.12, truy cập ngày 1/10/2009, tại http://www.nccr-rade.org/images/stories/publications/Manage_CEPR_DP.pdf

¹⁰ Nguyễn văn “in partnership as a community of caring societies” và “fostering regional identity” (trích trong Tuyên bố Bali II).

¹¹ Trung Quốc và Bắc Triều Tiên chắc hẳn sẽ không bao giờ tham gia vào các tổ chức khu vực mà ở đó hai quốc gia này phải ký các cam kết và chịu nhiều ràng buộc. Phương cách ASEAN dựa trên cơ sở là tự nguyện, đồng thuận và linh hoạt đã khiến cho hai quốc gia trên yên tâm hơn và tham dự vào quá trình mà các học giả phương Tây gọi là “hoà nhập xã hội” - socialization. Đây được coi là thành công quan trọng của ASEAN vì trước đó Trung Quốc và Bắc Triều Tiên luôn có thái độ hoài nghi đối với bất cứ tổ chức khu vực hay các cơ chế hợp tác đa phương nào trong khu vực.

¹² Narine, S 1997, ‘ASEAN and the ARF - The limits of the “ASEAN Way”’, *ASEAN survey*, Vol. 37, số 10, tr. 961-978.

thuận của Phương cách ASEAN¹³ thực tế đang làm các hoạt động của ASEAN chỉ mang tính tự nguyện. Kết quả tất yếu là rất nhiều sáng kiến chung của ASEAN không được thực hiện hoặc bị đình trệ khi tiến hành¹⁴.

Với những lý do trên, Hiến chương ASEAN - bản văn kiện được coi như là “tấm bằng lái xe” cho ASEAN để có thể tiếp tục duy trì vai trò “cầm lái” - được mong chờ là cứu cánh quan trọng cho tổ chức này¹⁵. Hiến chương ASEAN được hi vọng sẽ mang lại khung pháp lý và thể chế cho ASEAN. Tuy nhiên, sau khi Hiến chương ASEAN được áp dụng, các học giả đặt ra nhiều hoài nghi cho khả năng thể chế hoá của ASEAN.

Thứ nhất, ASEAN thiếu hẳn điều khoản rõ ràng về giải quyết tranh chấp cũng như các ràng buộc pháp lý đối với các quốc gia nếu vi phạm hoặc không thực hiện cam kết. Tất cả các trường hợp không tuân thủ hoặc tranh chấp theo quy định của Hiến chương ASEAN, được giải quyết bằng cách tham khảo Cấp cao ASEAN (ASEAN Summit). Trong khi đó, trên thực tế, khả năng giải quyết một cách dứt khoát các vụ tranh chấp hay phục tùng của Cấp cao ASEAN còn là một câu hỏi lớn¹⁶.

Thứ hai, thay bằng việc xây dựng công thức khác cho quy trình đưa ra quyết định thay thế cho nguyên tắc đồng thuận nhằm khiến ASEAN có được cơ chế thực thi các quyết định tốt hơn, thì nguyên tắc này lại một lần nữa được nhấn mạnh trong bản Hiến chương.

Và cuối cùng, cho tới thời điểm hiện tại, dù Cơ quan Nhân quyền của ASEAN đã được thành lập nhưng một khi các nguyên tắc như không xâm phạm

Acharya, A 2001, 'Introduction', *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN the problem of regional order*, Routledge (London), tr. 6.

Nguyên văn hai cụm từ mô tả được Narine và Acharya sử dụng đó là “bypassing” và “sweeping them under the carpet”.

¹³ Quy tắc này cho phép các quốc gia được chọn cách thức tiến hành riêng nếu quốc gia đó không theo kịp hoặc không nhất trí đối với chính sách chung.

¹⁴ Đọc thêm Koh, T, Woon, W, Tan, A & Wei, C 2007, 'Charter makes ASEAN stronger, more united and effective', *The Strait Times*, số ra ngày 8/8, truy cập ngày 23/08/2009, http://www.lkyspp.nus.edu.sg/ips/docs/pub/pa_tk_ST_Charter%20makes%20ASEAN%20stronger%20united%20and%20effective_080807.pdf.

¹⁵ Pitsuwan S. 2008, 'New story on Surin Pitsuwan comments on ASEAN Charter', *East West Centre Media Conference*, ngày 24/01, truy cập ngày 31/08/2009, tại <http://forum.eastwestcenter.org/mediaconference/news-story-on-surin-pitsuwan-comments-on-asean-charter/>.

¹⁶ Năm 2007, tại kỳ họp Cấp cao ASEAN lần thứ 13 tại Singapore, vì sự phản ứng mạnh mẽ từ phía Myanmar, lãnh đạo ASEAN đã phải rút lui mời phát biểu của Đặc phái viên Liên hợp quốc Ibrahim Gambari. Theo dự định, Ibrahim Gambari sẽ có bài phát biểu về vấn đề nhân quyền, trong đó có liên quan tới Myanmar tại kỳ họp này. Nhiều chuyên gia coi sự kiện này là sự xấu hổ và bất lực của Cấp cao ASEAN.

vào công việc nội bộ, đồng thuận còn tồn tại trong khi đó lại thiếu các quy định về chế tài xử phạt thì nhiều chuyên gia còn hoài nghi về phương thức hoạt động của cơ quan này.

Có thể thấy, quyết định xây dựng Hiến chương và Cộng đồng ASEAN phần nào đã thể hiện mong muốn của các nhà lãnh đạo ASEAN vượt qua những bó buộc từ chính Phương cách truyền thống ASEAN. Tuy nhiên, sẽ là quá lạc quan nếu tin tưởng rằng ASEAN sẽ ngay lập tức trở thành một tổ chức có cơ chế chặt chẽ và hoạt động dựa trên các nguyên tắc. Bên cạnh đó, sự chậm trễ trong việc tiến hành thể chế hoá còn làm bộc lộ một điểm yếu nữa của ASEAN. Đó chính là tính dễ rạn nứt trong quan hệ nội bộ các thành viên.

1.3. Sự rạn nứt trong quan hệ nội bộ

1.3.1. Nguyên nhân lịch sử

Tại Đông Nam Á, đặc biệt đối với các thuộc địa cũ của phương Tây như Indonesia, Philippines và Malaysia, biên giới quốc gia còn chưa được hình thành cho tới Chiến tranh thế giới thứ hai. Do vậy, cho đến nay, lãnh thổ quốc gia, tôn giáo và sắc tộc vẫn là các vấn đề gây tranh cãi. Mối liên hệ lịch sử này vẫn còn ảnh hưởng đến quan hệ của các thành viên ASEAN cho tới nay. Các cuộc xung đột về sắc tộc, tôn giáo diễn ra ở rất nhiều nơi như Aceh (Indonesia), Patani, Narathiwat, Yala (Nam Thái Lan), Mindanao, Sulu (Nam Philippines) và Shan (Trung Myanmar) được coi như các điểm nóng trong quan hệ các quốc gia có liên quan.

Bên cạnh đó, giữa các quốc gia Đông Nam Á, xung đột về mặt lãnh thổ vẫn có thể bùng phát và làm xói mòn mong muốn xây dựng một khu vực “hoà bình, thịnh vượng lâu dài”. Đơn cử như tranh chấp khu vực Sabah giữa Philippines và Indonesia, đảo Litigan và Sipidan giữa Malaysia và Indonesia hay đảo Pedra Pranca giữa Malaysia và Singapore. Năm 2008 và đầu 2010, giao tranh đã diễn ra giữa quân đội Thái Lan và Campuchia.

1.3.2. Các vấn đề hiện tại

Việc ASEAN mở rộng đã khiến tính đa dạng của ASEAN càng rõ rệt. Đây được coi là một trong số các nguyên nhân dẫn tới khả năng đứt gãy trong quan hệ các thành viên trong những năm sắp tới. Với số lượng 5 thành viên khởi xướng, Hiệp hội đã kết nạp thêm Brunei, Việt Nam, Lào, Myanmar và Campuchia lần lượt vào các năm 1984, 1995, 1997 và 1999. Cho dù việc mở rộng của ASEAN đúng như lý thuyết ban đầu đã đưa lại một số lợi thế chiến lược cũng như các lợi ích về kinh tế (xem thêm sách của Than, M. & Gates, C. L. 2001); tuy nhiên, chính việc mở rộng này tạo nên gánh nặng

cho toàn bộ Hiệp hội. Theo Leifer, văn hoá chính trị tập thể của ASEAN bị phai nhạt bởi sự đa dạng về quyền lợi và bản sắc chính trị của từng quốc gia. ASEAN càng gặp nhiều khó khăn hơn với nguyên tắc truyền thống đồng thuận của mình. Các dự án chung của ASEAN trên thực tế thường bị chậm trễ (ví dụ lộ trình thực hiện AFTA).¹⁷

Có một số tín hiệu cho thấy đối với các cam kết hội nhập, ASEAN hiện tại bao gồm hai nhóm nước. Các nước ASEAN - 6 (5 nước sáng lập và Brunei) sẵn sàng để ASEAN sử dụng lãnh thổ của mình cho các hoạt động phục vụ lợi ích nhóm. Trong khi đó, các quốc gia còn lại, hay còn được biết tới là nhóm các nước CLMV, với trình độ phát triển kinh tế thấp hơn thì từ chối các cam kết như vậy.¹⁸

Sự khác biệt về quyền lợi chính trị cũng khiến thái độ và phản ứng của các quốc gia đối với các đối tác bên ngoài là khác nhau. Ví dụ, trong vấn đề Biển Đông, Thái Lan và Myanmar – hai quốc gia có quan hệ gần gũi hơn với Trung Quốc chắc hẳn sẽ có cách ứng xử khác so với các quốc gia có liên quan trực tiếp về quyền lợi tới khu vực này như Brunei, Philippines, Indonesia và Việt Nam.

1.3.3. Những khó khăn có thể gặp trong tương lai

Những cản trở tiếp theo có thể làm suy giảm vị trí của ASEAN trong khu vực chính là ở viễn cảnh nước nào sẽ đóng vai trò “chèo lái” Hiệp hội? Từ ngày đầu thành lập, ASEAN luôn duy trì mức độ cân bằng giữa các thành viên. Không một quốc gia nào đóng vai trò lãnh đạo Hiệp hội. Về cơ bản, chức Chủ tịch Cấp cao ASEAN và các cơ quan được trao theo thứ tự chữ cái. Đóng góp của các quốc gia đối với ASEAN là phải như nhau, bất kể là quốc gia giàu có như Indonesia, Singapore hay các nước nhỏ hơn như Lào, Campuchia. Tuy vậy, Indonesia - quốc gia rộng nhất, có số dân đông nhất và là một trong số các nền kinh tế lớn trong khu vực – trong thực tế được coi như lãnh đạo của nhóm cho đến khi quốc gia này lâm vào cuộc khủng hoảng tài chính năm 1998. Ở các phương diện khác, một số quốc gia cũng ít nhiều thể hiện vai trò lãnh đạo của mình. Ví dụ, Singapore gần đây đi đầu trong việc đưa ra rất nhiều sáng kiến có liên quan đến việc hợp tác và hội nhập kinh tế trong khu vực, Cộng đồng ASEAN và Hiến chương

¹⁷ Leifer, M. 2001, ‘Regional Compared: the Perils and benefits of Expansion’, trong Anthony C.M và Hassan, M.J (chủ biên), *The Asia Pacific in New Millenium: Political and Security Challenges*, ISIS, Malaysia, tr. 499-504.

¹⁸ Thái Lan đưa ra đề xuất thay thế nguyên tắc không can thiệp vào công việc nội bộ (non-intervention) trở thành tham dự một cách linh hoạt (flexible engagement). Một số quốc gia thành viên khác của ASEAN thì theo đuổi nguyên tắc “tương tác nâng cao” (enhanced interactions), theo đó các thành viên của ASEAN được phép nhận xét về chính sách đối nội của quốc gia khác nếu chính sách đó ảnh hưởng đến toàn khu vực.

ASEAN. Hiện tại có 3 khả năng có thể xảy ra đối với vai trò lãnh đạo ASEAN và tất cả các khả năng này đều không có tác động tốt tới tính cố kết của tổ chức.

(1) Singapore và Indonesia chạy đua để giành được vai trò lãnh đạo. Hệ quả là nội bộ ASEAN sẽ bị chia rẽ giữa một bên là các nước ủng hộ Singapore và bên còn lại là các nước ủng hộ Indonesia.

(2) Indonesia quay trở về vai trò lãnh đạo. Nếu vậy, Indonesia cùng với tư tưởng ủng hộ dân chủ và nhân quyền mạnh mẽ gần đây có thể sẽ không nhận được sự ủng hộ với một số các quốc gia có quan niệm khác về dân chủ và nhân quyền như Myanmar.

(3) Trong trường hợp không giữ được vai trò lãnh đạo này, Indonesia sẽ tách ra khỏi ASEAN và có thể tham gia vào tổ chức khu vực khác. Viễn cảnh này không phải là không có cơ sở khi Indonesia là nước duy nhất trong khu vực Đông Nam Á tham gia G20. Cựu thủ tướng Úc, Kevin Rudd cũng đã từng nghĩ tới việc thành lập Cộng đồng châu Á - Thái Bình Dương (APC-Asian Pacific Community) bao gồm các quốc gia lớn và trong đó có Indonesia. Wanandi, J. (2009) cùng với sáng kiến G8 cho các nước Đông Á càng khẳng định khả năng này.¹⁹

2. Tác động từ bên ngoài

2.1. Sự gia tăng của các thể chế khu vực khác

Tại châu Á – Thái Bình Dương, trước năm 1990, không có nhiều tổ chức đa phương hoặc cơ chế hợp tác khu vực. Trong suốt một thời gian dài, sự ổn định và trật tự trong khu vực được xây dựng dựa trên các liên minh song phương giữa Mỹ với Nhật Bản, Úc, Hàn Quốc, Philippines và Thái Lan. Ngày nay, Đông Á trở thành nơi “tấp nập” các thể chế và liên kết khu vực. Theo một thống kê gần đây, có khoảng 300 kênh trao đổi về an ninh trong khu vực (bao gồm cả chính thức - kênh 1 và không chính thức – kênh 2).²⁰ Bên cạnh các tổ chức do ASEAN điều hành, có một số các cơ chế khác đang hoạt động như Diễn đàn hợp tác khu vực Châu Á – Thái Bình Dương (APEC - Asian Pacific Economic Cooperation), Cơ chế hợp tác Thượng Hải (SCO - Shanghai Cooperation Organization), Hiệp hội các nước Nam Á (SAARC - South Asian Association For Regional Cooperation),

¹⁹ Xem thêm Rudd K. 2009, ‘The Government’s mission is to build a strong and fair Australia capable of meeting the new challenges of the 21st century’, *Australian*, và Wanandi 2008, J. 2008, ‘The ASEAN Charter and Remodelling Regional Architecture’, *East Asian Forum*, truy cập ngày 29/9/2009, tại <http://www.eastasiaforum.org/2008/11/09/the-asean-charter-and-remodelling-regional-architecture/>.

²⁰ Japan Centre for International Exchange 2007.

Đàm phán 6 bên về ổn định trên bán đảo Triều Tiên (SPTs-Six Party Talks) và Đối thoại Shangri-La (Shangri-La Dialogue). Thực tế này đang đe dọa đến tính “độc quyền” của ASEAN trong khu vực bởi hầu hết các tổ chức, cơ chế này đều có chức năng tương tự với những gì ASEAN và các tổ chức con của mình đang cố gắng thực hiện. Ví dụ, có sự chồng chéo nhau khá lớn giữa Cấp cao Đông Á và APEC khi cả hai đều nỗ lực thúc đẩy hợp tác an ninh, kinh tế trong khu vực. Tương tự như vậy, ARF, Đối thoại Shangri-La và Đàm phán 6 bên đều gắng giải quyết các vấn đề về an ninh. Về thành viên, tất cả các thành viên của Cấp cao Đông Á là thành viên của ARF, và ngoài Ấn Độ thì các nước này còn là thành viên của APEC.

Như vậy, cùng với sự nở rộ của các cơ chế hợp tác đặc biệt (ad-hoc), các thể chế, các nhóm không chính thức, vai trò lãnh đạo của ASEAN và các thể chế do ASEAN lãnh đạo khó có thể nổi bật hẳn trong cấu trúc an ninh khu vực.

2.2. Thêm nhiều “kiến trúc sư” đối với kiến trúc an ninh khu vực

Sự gia tăng các cơ chế hợp tác an ninh, chính trị và kinh tế trong khu vực, như đã phân tích ở trên, thực tế phản ánh được số lượng tăng dần của các quốc gia muốn được trở thành người kiến tạo nên cấu trúc an ninh châu Á. Thông qua các cơ chế hợp tác, các quốc gia này muốn mở rộng tầm ảnh hưởng của mình và ngầm tham gia vào cuộc chạy đua về quyền lực trong khu vực.

Nhân tố đầu tiên phải kể đến là sự quay trở lại của Mỹ. Từ thế chiến thứ hai, Mỹ đã được coi là cường quốc có tầm ảnh hưởng quan trọng đối với an ninh và ổn định trong khu vực. Mặc dù sau Chiến tranh Lạnh, vai trò này có phần giảm sút. Tuy nhiên, cùng với việc ứng viên của Đảng Dân chủ Barack Obama trở thành Tổng thống Mỹ với chính sách đối ngoại gần gũi hơn với khu vực châu Á – Thái Bình Dương, một lần nữa Mỹ được coi là đang tìm về với châu Á - đặc biệt là với ASEAN. Cùng với các chuyến thăm của lãnh đạo cấp cao Mỹ tới châu Á, việc Mỹ ký kết Hiệp ước Hữu nghị và Hợp tác (TAC) và những khẳng định về lợi ích của Mỹ tại Biển Đông trong Diễn đàn ARF tại Hà Nội tháng 7/2010²¹, Mỹ đã gửi tới các nước trong khu vực một thông điệp rõ ràng: Mỹ đang quay lại khu vực.

²¹ Trong chuyến làm việc tại Diễn đàn ARF tại Hà Nội tháng 7/2010, Ngoại trưởng Mỹ Hilary Clinton đã khẳng định an ninh trong khu vực biển Đông là một phần của lợi ích quốc gia của Mỹ và Mỹ chống lại bất kỳ các mối đe dọa vũ lực nào trên biển (Nguồn <http://www.theaustralian.com.au/news/opinion/cheonan-sinking-rings-larger-spat-to-surface/story-e6frg7e6-1225897171800>).

Với Trung Quốc, sự nổi lên về cả kinh tế lẫn chính trị và các nhu cầu về năng lượng chắc hẳn khiến đòi hỏi của quốc gia này đối với việc được góp phần định hình nên an ninh khu vực Đông Á cũng tăng theo. Năm 2008, 2009, hai học giả là Desker và Capie đều có những nghiên cứu khá thuyết phục về sự nổi lên của Trung Quốc và khẳng định rằng cùng với sự trở lại của mình, việc Trung Quốc có tham vọng dẫn dắt toàn bộ các thể chế khu vực, các chương trình nghị sự và quan hệ giữa các nước trong khu vực là điều không có gì là ngạc nhiên.²² Tương tự, cùng với sự phát triển về kinh tế, Ấn Độ cũng muốn khẳng định vai trò của Delhi²³.

Bên cạnh, Trung Quốc và Ấn Độ, có rất nhiều những yếu tố khiến các học giả tin rằng Nhật Bản đang dần lấy lại vị trí của mình trong khu vực. Là cường quốc kinh tế thứ tư trên thế giới, Nhật Bản đang là một trong số những nước cung cấp nguồn vốn và đầu tư nhiều nhất cho khu vực.²⁴ Năm 1997, Nhật Bản đưa ra gói hỗ trợ có trị giá 44 triệu đô la một cách kịp thời dành cho các nước trong khu vực chịu ảnh hưởng từ cuộc khủng hoảng tài chính. Theo một báo cáo mang tên “Chung sống hài hoà với các nước châu Á trong thế kỷ XXI” của Phái đoàn Khôi phục Kinh tế châu Á²⁵, chính phủ Nhật Bản tự coi mình là một “người bạn tri kỷ”²⁶ của các nước châu Á và nước này “phải sử dụng sự thông thái và sáng suốt của mình dẫn dắt các nước châu Á tới nền thịnh vượng chung”.²⁷

Bên cạnh các cường quốc trong khu vực, các quốc gia tầm trung cũng có những kế hoạch nhằm tìm kiếm vai trò của mình trong tiến trình kiến tạo nền an ninh khu vực. Australia và Hàn Quốc là hai ví dụ điển hình. Đối với Australia,

²² Desker, B 2008, ‘Why was in Asia remains unlikely’, bài phát biểu tại Diễn đàn ISIS, Tokyo, ngày 2-4/06/2008.

²³ Sau rất nhiều năm theo đuổi chính sách không liên kết và không tham gia vào các vấn đề châu Á, Ấn Độ đã đưa hợp tác đa phương và chủ nghĩa khu vực châu Á trở thành ưu tiên hàng đầu cho chính sách đối ngoại của New Delhi đối với khu vực. Đầu những năm 2000, khi Ấn Độ bắt đầu cho tiến hành cải cách kinh tế và thực hiện chính sách “Hướng Đông”, Ấn Độ bắt đầu tham gia nhiệt tình vào một số thể chế hợp tác đa phương trong khu vực như ARF, SAARC, và Cộng đồng Đông Á.

²⁴ Nhật Bản đang là nguồn cung cấp FDI lớn thứ 2 vào ASEAN (Theo số liệu của Ban thư ký ASEAN 2009, CIA-The world Factbook 2008).

Nhật Bản hiện là nước cho vay lớn nhất tại Đông Á. Hỗ trợ Nhật Bản được sử dụng cho các vấn đề xuyên quốc gia, tái thiết nền kinh tế và phát triển môi trường đầu tư cho các nước. Năm 2004, Nhật Bản hỗ trợ 500 triệu đô la cho các quốc gia bị ảnh hưởng của thảm họa sóng thần. Trước đó 6 năm, Nhật Bản cung cấp gói hỗ trợ 44 triệu đô la cho các quốc gia trong khu vực nhằm thoát khỏi ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng kinh tế. Gói hỗ trợ này được biết tới với tên gọi *Sáng kiến mới Miyazawa* (Nguồn: Bộ Ngoại giao Nhật Bản 2009; Nabers, D 2008).

²⁵ Mission for Revitalization of Asian economy.

²⁶ Từ gốc được sử dụng trong báo cáo là “sworn friends”.

²⁷ Bộ Ngoại giao Nhật Bản 1999.

chính sách tham gia toàn diện đối với khu vực châu Á – Thái Bình Dương được coi là một trong 3 trụ cột chính của chính sách đối ngoại quốc gia này. Australia đồng thời cũng là nước góp phần tạo nên một số liên kết khu vực như APEC hay ARF. Năm 2007, Cựu Thủ tướng Kevin Rudd đã đề xuất việc thành lập Cộng đồng Châu Á - Thái Bình Dương với mong muốn tạo ra một cấu trúc hài hoà quyền lực cho khu vực.

Đối với trường hợp của Hàn Quốc, trong những năm vừa qua, quốc gia này không giấu giếm tham vọng vươn lên thành một trong số những quốc gia đứng đầu khu vực. Dưới thời Tổng thống Roh, Hàn Quốc tập trung theo đuổi “chính sách cân bằng” trong khu vực Đông Bắc Á. Theo đó, Hàn Quốc coi mình là lực lượng cân bằng giữa Trung Quốc, Nhật Bản và là “quốc gia cầu nối” giữa các cường quốc lục địa và biển.²⁸ Đầu năm 2009, Tổng thống Hàn Quốc Lee Myung-bak đề xuất “Sáng kiến mới châu Á” (New Asia Initiative). Sáng kiến này thể hiện tham vọng của Hàn Quốc đóng vai trò trung tâm trong việc đại diện cho quyền lợi của các nước châu Á trên trường quốc tế cũng như trong việc giải quyết các vấn đề xuyên quốc gia như khủng hoảng tiền tệ, biến đổi khí hậu...²⁹

Tháng 8/1995, trong báo cáo cơ sở (concept paper) của phiên họp lần thứ hai Diễn đàn hợp tác khu vực ARF, ASEAN lần đầu tiên khẳng định một cách chính thức mong muốn được giữ vai trò “cầm lái” cho một tổ chức khu vực như ARF. Cho đến nay, sau hơn 15 năm hoạt động từ ngày nhận thức được điều này, vai trò của Hiệp hội đã thực sự được khẳng định không chỉ đối ARF mà một loạt các cơ chế khác như EAS, ASEAN+3. Tuy vậy, việc duy trì được vị thế này trong môi trường hiện tại là điều không dễ dàng. Với việc xem xét bối cảnh khu vực và tình hình nội tại ASEAN, người viết chỉ ra rằng ASEAN đang phải đối mặt với các thách thức từ bên trong lẫn bên ngoài. Các thách thức từ chính bên trong ASEAN bao gồm những hạn chế trong việc ứng phó với các cuộc khủng hoảng, sự chậm trễ trong tiến trình thể chế hoá, khoảng cách chênh lệch và những khác biệt giữa các thành viên, các xung đột có nguồn gốc sâu xa từ trong quá khứ. Các yếu tố khu vực như sự nổi lên của nhiều thể chế khu vực khác đang lấn dần địa bàn hoạt động của Hiệp hội, các cường quốc và một số nước bậc trung cũng không

²⁸ Lee, S. J 2008, ‘Korea perspectives on East Asian Regionalism’, *East Asian Multilateralism: Prospects for regional stability*, trong Calder, K. E. Và Fukuyama, F (ed.), *East Asian Multilateralism*, The John Hopkins University Press, Baltimore, tr.168-198.

²⁹ Nhằm tăng cường hơn nữa sự hợp tác về mặt kinh tế giữa Hàn Quốc và các nền kinh tế trong khu vực, Hàn Quốc lập kế hoạch xây dựng chương trình hợp tác với nguồn vốn hỗ trợ từ phía Hàn Quốc cho các nước Đông Nam Á tăng gấp 3 lần cho tới năm 2015. Để đối phó với vấn đề về môi trường, Hàn Quốc đề xuất quỹ “Đối tác khí hậu Đông Á”. Trong giai đoạn 2008 - 2012, thông qua Quỹ này, Hàn Quốc cung cấp 200 triệu đô la Mỹ cho các nước nhằm tiến hành các dự án giảm lượng khí thải nhà kính và tiến hành các chương trình nhằm hạn chế tác hại của thay đổi khí hậu (Korea International Cooperation Agency-KOICA 2008).

che giấu mong muốn được góp phần định hình cấu trúc an ninh trong khu vực và thay thế vai trò của ASEAN. Tuy vậy, nhìn vào thực tế những gì ASEAN đã làm được và so sánh với mục tiêu ban đầu của ASEAN người viết vẫn có niềm tin vào việc ASEAN vẫn duy trì được vai trò điểm đến của mình trong khu vực. Năm 2010 là năm ASEAN tại Việt Nam, với khẩu hiệu “Hướng tới Cộng đồng ASEAN: Từ tầm nhìn đến hành động”, Việt Nam cùng các nhà lãnh đạo ASEAN càng khẳng định hơn nữa quyết tâm xây dựng một ASEAN đoàn kết, thống nhất và đủ khả năng tiếp tục giữ vai trò cầm lái của mình trong cấu trúc an ninh khu vực.