

Cộng đồng kinh tế ASEAN trong bối cảnh quốc tế mới^(*)

PGS.TS. NGUYỄN HỒNG SƠN*

TS. NGUYỄN MẠNH HÙNG**

Năm 2003, tại Hội nghị Thượng đỉnh của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) lần thứ 9, các nhà lãnh đạo ASEAN đã thông qua Tuyên bố Hòa hợp ASEAN II về xây dựng Cộng đồng ASEAN (AC) gồm ba trụ cột: Cộng đồng Chính trị - An ninh (APSC), Cộng đồng Kinh tế (AEC) và Cộng đồng Văn hoá - Xã hội (ASCC) vào năm 2020. Tại Hội nghị Thượng đỉnh ASEAN lần thứ 12 vào tháng 1/2007, các nhà lãnh đạo ASEAN đã quyết định rút ngắn thời hạn hoàn thành Cộng đồng ASEAN, từ năm 2020 xuống năm 2015.

Tuy nhiên, bối cảnh quốc tế đầy rủi ro và biến động của thời kỳ khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu đã có những tác động nhiều chiều tới tiến trình hội nhập của khu vực Đông Nam Á. Bối cảnh đó đòi hỏi ASEAN phải có những điều chỉnh về thể chế hợp tác nhằm đảm bảo thành công của tiến trình hội nhập với những mục tiêu đã đặt ra. Bài viết phân tích những đặc điểm nổi bật của bối cảnh quốc tế mới và dự báo về những tác động có thể có của những đặc điểm này tới tiến trình hình thành Cộng đồng Kinh tế ASEAN.

Từ khóa: Cộng đồng Kinh tế ASEAN, bối cảnh quốc tế, hội nhập

1. Cục diện thế giới đang trải qua thời kỳ biến động

Cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu 2008 đã đẩy thế giới vào một thời kỳ khó khăn. Tình hình rủi ro và bất ổn tiếp tục kéo dài ngay cả sau khi khủng hoảng chạm

đáy. Tốc độ tăng trưởng chậm lại ở cả các nền kinh tế phát triển như Mỹ, Nhật Bản, Liên minh châu Âu (EU) lẫn các nền kinh tế mới nổi như Trung Quốc, Ấn Độ, Brazil... thậm chí nhiều nền kinh tế tiếp tục rơi vào suy thoái. Tình trạng kinh tế trì trệ, tỷ lệ thất nghiệp tăng cao, các đòn bẩy tài chính bị cắt giảm, khủng hoảng nợ công lan rộng, rủi ro trên thị trường tài chính luôn rình rập và chủ nghĩa bảo hộ leo thang... Cùng lúc, các vấn đề như thiên tai, thời tiết khắc nghiệt lại nổi lên dồn dập, gây ra thiệt hại lớn cho nhiều nước. Bối cảnh đó khiến cho các nhà đầu tư và các hộ gia đình đánh mất niềm tin

*Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội

**Viện Nghiên cứu châu Phi và Trung Đông

Bài viết được thực hiện trong khuôn khổ Đề tài cấp Nhà nước: "Cộng đồng Kinh tế ASEAN trong bối cảnh mới của thế giới và sự tham gia của Việt Nam" do PGS.TS. Nguyễn Hồng Sơn làm chủ nhiệm.

rằng giới hoạch định chính sách có khả năng hành động quyết đoán, phối hợp tốt hơn để đưa các nền kinh tế quay trở lại lộ trình tăng trưởng mạnh và vững chắc.

Để thoát khỏi tình trạng nói trên, nhiều biện pháp cải cách toàn diện đã được tiến hành; một số nền kinh tế phát triển đã thử nghiệm các biện pháp kích thích kinh tế phi truyền thống, điển hình là chính sách nới lỏng định lượng của Cục Dự trữ liên bang Mỹ (Fed). Kể từ nửa cuối năm 2013, tốc độ tăng trưởng của kinh tế thế giới bắt đầu phục hồi trên đà vững chắc hơn. Thị trường tài chính toàn cầu chuyển sang một giai đoạn ổn định hơn, đặc biệt khi bóng đen của cuộc khủng hoảng nợ công châu Âu dần tan ngay cả ở những vùng tâm điểm của nó như Hy Lạp, Ireland, Tây Ban Nha... và hệ thống ngân hàng trên thế giới bắt đầu áp dụng những chuẩn mực chặt chẽ hơn trước.

Kinh tế thế giới đã bắt đầu chuyển sang một quỹ đạo tăng trưởng mới, ở mức thấp hơn song ổn định và cân bằng hơn trước. Tốc độ tăng trưởng của các nền kinh tế phát triển (PT) vẫn còn thấp khá xa so với mức tăng trưởng tiềm năng trong một vài năm tới. Hiệu quả của các nền kinh tế mới nổi giảm dần khiến cho tốc độ tăng trưởng của các nền kinh tế này chững lại. Ngay cả tốc độ tăng trưởng của đầu tàu kinh tế thế giới là các nền kinh tế đang phát triển (ĐPT) ở Đông Á và Thái Bình Dương hiện cũng giảm so với mức trung bình 8% của giai đoạn 2009 - 2013². Sự suy giảm của các nền kinh tế mới nổi trong lúc các nền kinh tế PT phục hồi mạnh mẽ hơn khiến cho tăng trưởng kinh tế toàn cầu không đồng đều ở các khu vực và khó đạt được mức cao trong những năm tới³.

Tuy vậy, kinh tế thế giới vẫn đứng trước những rủi ro. Kinh tế Khu vực đồng tiền chung

châu Âu (Eurozone) có thể chưa phục hồi vững chắc. Tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế Trung Quốc bắt đầu chậm lại rõ rệt. Tình trạng nợ công và những nguy cơ mà nó gây ra giống như một trái bom nổ chậm tiếp tục gây ra tâm lý lo ngại và ảnh hưởng đến niềm tin kinh doanh. Việc làm và an sinh xã hội tiếp tục là nỗi lo của các chính phủ, đặc biệt ở các nền kinh tế phát triển.

Trong khi đó, môi trường an ninh thế giới rơi vào một thời kỳ biến động và sa sút. Tình hình an ninh ở nhiều khu vực, từ Đông Bắc Á cho đến Đông Nam Á, Nam Á và Bắc Phi - Trung Đông xấu đi do các cuộc chạy đua vũ trang gia tăng, những trò chơi hạt nhân nguy hiểm, tranh chấp lãnh thổ leo thang, bạo động và nội chiến bùng phát. Nguyên nhân chính đằng sau những biến động này là sự cạnh tranh chiến lược gay gắt giữa các cường quốc.

Trong bối cảnh khó khăn của kinh tế thế giới những năm qua, vấn đề hội nhập kinh tế của ASEAN phần nào đã bị lu mờ so với các chương trình nghị sự toàn cầu: Những gói cứu trợ khẩn cấp, biện pháp kích thích kinh tế, tranh chấp thương mại, mâu thuẫn trong lĩnh vực tiền tệ giữa các nền kinh tế lớn, nỗ lực tự do hóa thương mại toàn cầu... Quỹ đạo tăng trưởng mới của kinh tế toàn cầu và khu vực thấp hơn và kém sôi động hơn lại không thuận lợi cho tiến trình hội nhập của ASEAN. Các nền kinh tế ASEAN phải quan tâm nhiều hơn tới nỗ lực thoát ra khỏi sự trì trệ và giảm sút. Trong bối cảnh như vậy, tâm điểm hướng tới của các nền kinh tế ASEAN thường vẫn là Mỹ, EU, Nhật Bản và Trung Quốc. Tuy nhiên, cũng chính từ những nỗ lực nhằm thoát ra khỏi khó khăn thì việc hình thành Cộng đồng Kinh tế ASEAN lại được các nước trong khu vực quan tâm nhiều hơn như một trong những ưu tiên thời kỳ hậu khủng hoảng. Sự tranh giành ảnh hưởng của các nước lớn đối với khu vực Đông Nam Á đã khiến xu hướng chính trị hóa các dự án hội nhập kinh tế của ASEAN trở

² WB (2014): *East Asia and Pacific Economic Update: Preserving Stability and Promoting Growth*, The World Bank: Washington DC

³ IMF (2014): *World Economic Outlook*. April, 2014. International Monetary Fund: Washington DC.

nên rõ ràng hơn bao giờ hết. Các động thái hội nhập của ASEAN, không chỉ có chính trị, an ninh mà cả trong vấn đề kinh tế cũng trở nên nhạy cảm hơn và thu hút được sự quan tâm của bên ngoài khu vực.

2. Thương mại thế giới phục hồi chậm, các hiệp định thương mại tự do kiểu mới nổi lên mạnh mẽ

Trong thời kỳ kinh tế suy thoái thì xu hướng bảo hộ thương mại thường lên ngôi và thời kỳ khủng hoảng sau năm 2008 cũng không ngoại lệ. Sự gia tăng của chủ nghĩa bảo hộ sau khủng hoảng góp phần làm cho thương mại quốc tế phục hồi chậm chạp. Theo Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), Nhóm 20 nền kinh tế lớn nhất thế giới (G20) đang sử dụng nhiều biện pháp hạn chế thương mại hơn là các biện pháp tự do hóa thương mại⁴.

Các chính phủ đều nhận thức rõ tầm quan trọng của việc đẩy mạnh tự do hóa thương mại và hội nhập kinh tế quốc tế. Những năm vừa qua là quãng thời gian quan trọng trong tiến trình đàm phán những thỏa thuận thương mại lớn trên thế giới. Điển hình trong số đó là thỏa thuận thương mại lịch sử đạt được tại cuộc họp lần thứ 9 của WTO tại Bali, Indonesia; việc Mỹ và EU đàm phán về Hiệp định Đối tác đầu tư và thương mại xuyên Đại Tây Dương (TTIP); việc ASEAN và 6 đối tác xúc tiến đàm phán Hiệp định Đối tác kinh tế toàn diện (RCEP); và nỗ lực của 12 nước đẩy nhanh tiến trình đàm phán Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP).

Một mặt, điều này tạo ra xung lực mới cho tiến trình hội nhập kinh tế của ASEAN đang đồng hướng với xu thế chung. Mặt khác, nó có thể khiến cho tiến trình này bị nhấn chìm trong dòng chảy lớn của xu thế tự do hóa thương mại trên thế giới. Các nước ASEAN có thể bị cuốn vào những dự án lớn với các nền kinh tế phát

triển hơn và lớn hơn như TPP và RCEP. Vấn đề đặt ra là, liệu AEC hay tiến trình hội nhập kinh tế của ASEAN có thể trở thành điểm kết nối của những thỏa thuận tự do hóa thương mại lớn hơn như vậy hay chỉ nằm bên lề của những thỏa thuận đó? Điều quan trọng không phải là liệu AEC có thể hình thành được hay không, mà là hiệu quả của việc tham gia AEC sẽ như thế nào đối với các nước thành viên so với việc tham gia những thỏa thuận thương mại khác trong khu vực?

Trong những năm gần đây, đặc biệt sau cuộc khủng hoảng toàn cầu, có vẻ “luật chơi” của thương mại quốc tế đang thay đổi do những thay đổi trong tương quan sức mạnh giữa các nền kinh tế PT với các nền kinh tế ĐPT. Nếu như hoạt động thương mại của các nền kinh tế PT sa sút thì hoạt động thương mại của các nền kinh tế ĐPT lại đang trở thành động lực của tăng trưởng thương mại toàn cầu⁵. Do đó, các thỏa thuận thương mại mới đang phản ánh một xu thế tự do hóa mới, toàn diện và bao hàm hơn. Đây cũng là quan điểm của các nền kinh tế ĐPT có vai trò ngày càng lớn hơn trong việc giải quyết những khó khăn của nền kinh tế toàn cầu. Các lực lượng mới này đòi hỏi ý thức hệ “tôn thờ thị trường tự do” thái quá cần dần được thay thế bởi quan điểm cân bằng hơn và tập trung nhiều hơn vào vấn đề “phát triển” trong các vòng đàm phán thương mại.

Bởi vậy, giữa RCEP và TPP - hai hiệp định có ảnh hưởng nhiều đến tương lai của tiến trình hội nhập kinh tế ở khu vực Thái Bình Dương - có những điểm khác biệt khá lớn. Hai hiệp định này đều thể hiện quyền lợi và quan điểm của những nước dẫn dắt. RCEP phản ánh cách ứng xử của Trung Quốc khác với TPP phản ánh cách ứng xử của Mỹ. TPP khai thác và sử dụng những

⁴ WTO (2013): *Summary of WTO Report on G-20 Trade Measures*, 2013 News Items, 18 December.

⁵ Tỷ trọng xuất khẩu của các nền kinh tế đang phát triển trong tổng kim ngạch xuất khẩu toàn cầu đã tăng từ 24,5% năm 1999 lên khoảng 36% trong thời kỳ khủng hoảng 2008 - 2009 và 41,4% năm 2013; còn tỷ trọng nhập khẩu của các nền kinh tế ĐPT trong tổng kim ngạch nhập khẩu toàn cầu cũng tăng từ 23,1% năm 1999 lên khoảng 32 - 33% thời kỳ 2008 - 2009 và 38,9% năm 2013.

quyền lợi và lợi thế rất mạnh của Mỹ. Những tiêu chuẩn tự do hóa cao của TPP khiến cho RCEP trở thành lựa chọn hấp dẫn đối với một số nền kinh tế ĐPT vì RCEP thừa nhận thực tiễn và trình độ phát triển khác nhau để có những đối xử linh hoạt. Những điều khoản linh hoạt của RCEP đảm bảo rằng các thành viên vẫn có thể bảo vệ các lĩnh vực nhạy cảm khi phải đối diện với áp lực cạnh tranh⁶. Đây là điều mà một số nước ASEAN kém phát triển hơn như Campuchia, Lào và Myanmar dễ chấp nhận.

Tính chất linh hoạt của các hiệp định như RCEP có thể tạo điều kiện cho ASEAN, vốn gồm hai nhóm nước có trình độ phát triển khác nhau, trở thành đầu tàu dẫn dắt các tiến trình tự do hóa thương mại trong khu vực. Các tiến trình hội nhập của ASEAN vẫn thường được chia ra làm một số giai đoạn khác nhau và có một số ngoại trừ đối với các nước thành viên kém phát triển hơn. Tuy nhiên, cũng chính sự linh hoạt này đã làm chậm tiến trình hội nhập, khiến cho ASEAN tiếp tục thiếu cố kết và có tác động không đáng kể đối với việc cải cách trong nước của các nền kinh tế tham gia. Nếu như không tính đến việc Mỹ là một thị trường khổng lồ thì TPP vẫn được nhiều nước ĐPT coi là hình mẫu toàn diện cho hiệp định thương mại tự do trong tương lai. Cả TPP và RCEP có điểm chung là tập hợp các nền kinh tế có tiềm lực và trình độ phát triển khác nhau. Có 4 nước ASEAN tham gia TPP (đồng thời cũng tham gia cả RCEP) và điều này chứng tỏ rằng các nước đó đã đặt tầm với của mình trong một sân chơi lớn hơn, chấp nhận những thách thức lớn hơn, thông qua đó dễ dàng nhanh tiến trình cải cách và phát triển.

3. Xu hướng chú trọng hơn vào thị trường nội địa

Khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu năm 2008 đã tác động nghiêm trọng tới các nước ASEAN. Từ cuối năm 2008, tăng trưởng kinh tế của ASEAN bắt đầu giảm và

năm 2009 một nền kinh tế ASEAN đã rơi vào suy thoái. Trong đó, những nền kinh tế dựa nhiều vào xuất khẩu bị tác động nặng nề nhất, cụ thể là Malaysia đạt tốc độ tăng trưởng -1,7%, Thái Lan đạt -2,3%, Singapore 0,2%⁷.

Thương mại của ASEAN là kênh chịu ảnh hưởng nghiêm trọng nhất. Vào thời kỳ trước khủng hoảng, tăng trưởng xuất khẩu của các nước ASEAN đạt tốc độ trên dưới 10%, nhưng đã bắt đầu giảm mạnh từ năm 2008. Năm 2009, tăng trưởng xuất khẩu của hầu hết các nước ASEAN đều ở mức âm hai con số. Hoạt động xuất khẩu của ASEAN sụt giảm chủ yếu là do mức cầu về hàng hóa nhập khẩu từ các thị trường lớn như Mỹ và châu Âu giảm mạnh. Xuất khẩu hàng hóa của ASEAN sang thị trường Trung Quốc cũng giảm mạnh do nền kinh tế Trung Quốc tăng trưởng chậm vì bị ảnh hưởng nặng nề của khủng hoảng.

Trong bối cảnh đó, nhiều nhà kinh tế đã khuyến nghị rằng, các nền kinh tế đang phát triển của châu Á cần tìm cách cơ cấu lại nền kinh tế để cân đối các nguồn tăng trưởng và tạo lập lại nền tảng cho sự phát triển bền vững⁸. Các nền kinh tế này cần mở rộng thị trường trong nước thay vì chỉ hướng vào xuất khẩu thông qua việc thay đổi hướng ưu tiên phát triển các ngành công nghiệp xuất khẩu, và dỡ bỏ các rào cản đối với tiêu dùng trong nước bằng cách nâng cao thu nhập cho những người nghèo và tầng lớp trung lưu.

Các nước ASEAN đã tích cực điều chỉnh chiến lược dựa vào xuất khẩu nhằm khắc phục hậu quả của khủng hoảng, đồng thời xây dựng một cơ cấu kinh tế mới thích ứng với tình hình thế giới. Nhiều nước ASEAN đã áp dụng các chính sách kích cầu nội địa, kích thích sản xuất trong nước, cổ vũ người tiêu dùng trong nước dùng hàng nội địa để bù đắp sự cắt giảm cầu ngoài nước do khủng hoảng gây ra. Các doanh

⁶ <http://www.baohaiquan.vn/pages/chon-tp- hay-rcep.aspx>

⁷ IHS Global insight, <http://www.ihs.com>

⁸ Kawai, Masahiro (2009): *The Global Financial Crisis and Asia. Policy Dialogue: European Policy Centre.* Brussels, 19 January ADBI.

ngiệp ASEAN cũng bắt đầu tăng cường chiếm lĩnh thị trường nội địa, coi đây là hướng cơ bản và lâu dài, thay vì chỉ chú trọng xuất khẩu sang các thị trường châu Âu và Mỹ như trước.

Việc chú trọng hơn đến thị trường nội địa đang có tác động tích cực đến tiến trình hội nhập kinh tế của ASEAN. Việc thành lập AEC là bước tiến quan trọng biến thị trường nội địa của một quốc gia thành thị trường nội địa của một khu vực. Bởi vậy, trong bối cảnh khủng hoảng, các nước ASEAN vẫn khẳng định quyết tâm thiết lập AEC vào năm 2015. Đồng thời, ASEAN tiếp tục thúc đẩy tiến trình liên kết thương mại với các đối tác bên ngoài, nỗ lực trở thành tâm điểm của tiến trình hội nhập khu vực ở châu Á.

4. Mô hình hội nhập bị thách thức

Trong thời gian qua, cuộc khủng hoảng nợ công nghiêm trọng tại các quốc gia châu Âu đã gây ra quan ngại sâu sắc về nguy cơ sụp đổ của Khu vực đồng Euro (Eurozone). Chính phủ các nước có khủng hoảng nợ công đứng trước sự lựa chọn khó khăn giữa việc thực hiện các giải pháp thắt lưng buộc bụng khắc khổ để vực dậy nền kinh tế hay nhượng bộ trước đòi hỏi của người dân về các quyền lợi mà họ đang được hưởng lâu nay.

Những khó khăn của châu Âu đã cho thấy một cuộc khủng hoảng trong mô hình hội nhập từng được thế giới ngưỡng mộ bấy lâu nay. Nó đã bộc lộ sự yếu kém trong hệ thống quản lý kinh tế của Eurozone, chủ yếu là do việc “thả lỏng” chính sách tài khóa, khiến cho thâm hụt ngân sách chính phủ không được kiểm soát. Một nguyên nhân nữa là tham vọng quá lớn của các nhà hoạch định chính sách, cả của những người muốn mở rộng Eurozone quá nhanh, lẫn của những người mong muốn gia nhập Eurozone bằng mọi giá, bất chấp sự chênh lệch về trình độ phát triển kinh tế của các nước thành viên. Có một thực tế là, cử tri của các nước phát triển hơn như Đức và Pháp cho rằng, họ không thể tiếp tục đóng thuế để hỗ trợ những nền kinh tế kém phát triển hơn đã chỉ tiêu “vung tay quá trán,” và buông lỏng kỷ cương tài chính. Ngân

hàng Trung ương châu Âu (ECB) đã yêu cầu Eurozone cải cách “khẩn cấp”, áp dụng các biện pháp trừng phạt kịp thời và hiệu quả hơn đối với các quốc gia thành viên không tuân thủ các quy định chung khiến cho cuộc khủng hoảng nợ lan khắp khu vực. Các nhà lãnh đạo Đức thậm chí còn đe dọa trục xuất các nước không tuân thủ các quy định tài chính ra khỏi khu vực này. Ngược lại, những nền kinh tế bị khủng hoảng như Hy Lạp cũng có lúc đứng trước sự lựa chọn đầy khó khăn: hoặc rút khỏi Eurozone để có không gian hành động trong chính sách tiền tệ song điều này có thể gây ra phản ứng dây chuyền khiến Eurozone tan vỡ; hoặc ở lại Eurozone chấp nhận những chi trích và các biện pháp cải cách ngặt nghèo và khi đó các nền kinh tế phát triển như Đức và Pháp sẽ phải bỏ ra những khoản tiền cứu trợ như là một cái giá để bảo vệ được đồng tiền chung.

Trong bối cảnh như vậy, ASEAN buộc phải cân nhắc và có lựa chọn thích hợp cho mô hình hội nhập kinh tế của mình. Nhiều so sánh giữa mô hình hội nhập của ASEAN và mô hình EU đã kết luận rằng: tiến trình hội nhập của ASEAN còn xa mới đạt được tới mức như EU. ASEAN chưa hướng tới việc thành lập một đồng tiền chung và những khó khăn của Eurozone thời gian vừa qua tiếp tục buộc các nước ASEAN phải cân trọng hơn với những dự án tương tự. Điều đó có nghĩa là, quá trình hội nhập của ASEAN, ngay cả khi đã thành lập AEC, thì cũng chưa thể có bước tiến dài trong những năm tới. ASEAN đã đặt ra những giới hạn hội nhập khá khiêm tốn đối với mô hình AEC vào năm 2015. Việc này giúp cho sự hình thành AEC khả thi hơn. Tuy nhiên, nếu mô hình hội nhập AEC không vượt qua được những giới hạn này trong tương lai thì nó sẽ trở nên thiếu cạnh tranh và thiếu hấp dẫn hơn so với các dự án hội nhập khác trong và ngoài khu vực Đông Á.

5. Trung Quốc gia tăng các nỗ lực mở rộng ảnh hưởng đối với khu vực

Với vị thế của một nước lớn và là nền kinh tế lớn thứ hai thế giới, Trung Quốc đang điều chỉnh chiến lược đối ngoại từ “giấu mình chờ

thời” sang “hướng ra ngoài”, cạnh tranh chiếm lĩnh các không gian phát triển⁹, đặc biệt là ở châu Á, trong đó có khu vực Đông Nam Á. Bằng việc triển khai một loạt chiến lược ở cấp độ khu vực, Trung Quốc đang muốn chi phối tiến trình phát triển ở Tiểu vùng sông Mê Công và rộng hơn là khu vực Đông Nam Á, lấy đó làm bàn đạp để vươn ra thế giới. Chiến lược biển của Trung Quốc cũng đặt ra mục tiêu hướng kinh tế nước này nhanh chóng quá độ từ tính chất “đại lục” sang tính chất “biển”, biến các vùng ven biển là cầu nối và là cửa ngõ mở cửa với bên ngoài.

Trong quan hệ kinh tế, Trung Quốc đang có những chính sách đảo chiều khá mạnh: chuyển từ việc chỉ tiếp nhận đầu tư nước ngoài sang tích cực đầu tư ra thế giới. Những ngành tiêu tốn nhiều năng lượng, nguyên liệu, lao động và gây ô nhiễm môi trường chắc chắn sẽ “chuyển dịch” mạnh đến thị trường các nước kém phát triển hơn trong khu vực. Các nền kinh tế ASEAN, đặc biệt là các nền kinh tế thuộc Tiểu vùng sông Mê Công, đang đứng trước nguy cơ trở thành “sân sau” của Trung Quốc. Ngoài ra, Trung Quốc sẽ vẫn tiếp tục có nhu cầu rất to lớn về nguyên liệu, năng lượng, lao động... và theo phương châm: Bảo toàn nguồn lực quốc gia, gia tăng khai thác và sử dụng các nguồn lực bên ngoài, xa trước, gần sau... sự phát triển mất cân bằng và nhiều thiếu hụt lớn của Trung Quốc sẽ gây áp lực lớn đối với hầu hết các nước trên thế giới và áp lực sẽ lớn hơn đối với những nước láng giềng trong khu vực.

Sự nổi lên mạnh mẽ và ảnh hưởng gia tăng trong khu vực của Trung Quốc theo chiều hướng trên đặt ASEAN vào vị thế yếu hơn, dễ bị chi phối hơn trong các mối quan hệ với Trung Quốc, không chỉ trong lĩnh vực an ninh, chính trị, mà còn trong cả lĩnh vực kinh tế. Sự mất cân bằng này có thể khiến tiến trình hội nhập kinh tế của ASEAN bị cuốn theo những động thái và ý đồ của Trung Quốc, trở nên

chệch hướng, theo nghĩa sẽ phục vụ tốt hơn yêu cầu phát triển của Trung Quốc thay vì đáp ứng yêu cầu phát triển của khu vực.

6. Các cường quốc cạnh tranh gay gắt ở Đông Nam Á

Đông Nam Á đang trở thành địa bàn cạnh tranh ảnh hưởng gay gắt của nhiều nước lớn, nổi bật nhất là cạnh tranh giữa Trung Quốc và Mỹ.

Nhằm thực hiện chiến lược “xoay trục”, các nhà lãnh đạo cấp cao của Mỹ đã liên tục trấn an các nước Đông Nam Á trước động thái của Trung Quốc muốn mở rộng ảnh hưởng trong khu vực. Mỹ và từng đối tác Philippines và Singapore đã thống nhất đàm phán về hiệp ước chung nhằm tăng cường quan hệ quân sự và cho phép quân đội Mỹ hiện diện ở các nước này, đem lại cho các nước trên chiếc ô an ninh cần thiết để ngăn chặn hành động khiêu khích từ phía Trung Quốc¹⁰. Đặc biệt, Mỹ cũng có lợi ích quan trọng trong việc duy trì sự thịnh vượng của khu vực Đông Nam Á và Đông Á. Vì vậy, trong quyết tâm đẩy mạnh chiến lược xoay trục về châu Á, bên cạnh vấn đề an ninh thì Mỹ có một vấn đề không kém phần quan trọng là lĩnh vực hợp tác thương mại mà biểu hiện rõ ràng là TPP¹¹.

Trung Quốc cũng tìm cách đáp trả chiến lược xoay trục của Mỹ. Tuy nhiên, những hành động của Trung Quốc nhằm tranh thủ sự ủng hộ của ASEAN lại rất không nhất quán. Một mặt, sau khi ông Tập Cận Bình lên nắm quyền, các nhà lãnh đạo Trung Quốc đã tiến hành những chuyến công du tới các nước Đông Nam Á như Indonesia, Malaysia, Thái Lan, Myanmar và Việt Nam. Tại các chuyến thăm này, lãnh đạo Trung Quốc đã bày tỏ mong muốn xây dựng

¹⁰ Al Labita (2013): *A strategic pearl for US-Philippine ties*, Asia Times online, http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/SEA-01-071113.html truy cập ngày 7/11/2013.

¹¹ Elizabeth C. Economy: *Blink and you will miss it: Obama's Quiet Pivot Progress*, *The Diplomat*, <http://thediplomat.com/2013/09/blink-and-you-will-miss-it-Obamas-quiet-pivot-progress/>, truy cập ngày 6/9/2013.

⁹ Phạm Sao Mai (2010): *Trung Quốc và chiến lược đối ngoại đến 2020*. Trong *Cục diện thế giới đến 2020*, Phạm Bình Minh chủ biên, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội, trang 454.

quan hệ toàn diện, hữu nghị, vừa thúc đẩy quan hệ kinh tế thương mại, vừa quảng bá hình ảnh tốt đẹp của Trung Quốc. *Mặt khác*, gần đây Trung Quốc lại chủ động làm gia tăng mâu thuẫn, căng thẳng trong quan hệ với các nước ASEAN bằng những hành động khiêu khích trên biển Đông, đe dọa trực tiếp đến môi trường hòa bình và ổn định trong khu vực.

Trong khi đó, Hàn Quốc đang mở rộng ảnh hưởng và tăng cường hợp tác kinh tế với các nước Đông Nam Á thông qua một loạt thể chế như Trung tâm ASEAN - Hàn Quốc và triển khai các hiệp định như Hiệp định Tự do thương mại Hàn Quốc - ASEAN và Hiệp định Đối tác chiến lược Hàn Quốc - ASEAN. Hành trình và nghị trình của Tổng thống Park Geun-hye đối với các nước Đông Nam Á cho thấy, bên cạnh nỗ lực kiềm chế Trung Quốc, tranh thủ sự ủng hộ trong các giải pháp của Hàn Quốc đối với Cộng hòa dân chủ nhân dân Triều Tiên thì hợp tác kinh tế vẫn là trọng tâm.

Trong nỗ lực đưa Nhật Bản trở lại là cường quốc khu vực, Thủ tướng Shinzo Abe đã có kế hoạch mở rộng và nâng cấp quân đội, sửa đổi Hiến pháp và tái khẳng định ảnh hưởng của Nhật Bản ở Đông Nam Á. Trong 7 tháng đầu cầm quyền, ông Shinzo Abe đã tới Đông Nam Á ba lần; dự kiến vào cuối năm tại nhiệm đầu tiên trong nhiệm kỳ thứ 2, Thủ tướng Nhật Bản sẽ tới thăm toàn bộ 10 quốc gia ASEAN. Sự quan tâm này được thúc đẩy bởi tranh chấp biển đảo giữa Nhật Bản với Trung Quốc, và ông Abe đang muốn tìm thể đối trọng với Trung Quốc không chỉ ở Đông Bắc Á mà còn ở cả Đông Nam Á thông qua ASEAN, đồng thời cùng với ASEAN ngăn chặn sự trỗi dậy của Trung Quốc.

Mối quan tâm của Ấn Độ đối với khu vực Đông Nam Á đã tăng lên rõ rệt. Ấn Độ thấy phải tăng cường hợp tác với các nước ASEAN nhằm triển khai đầy đủ quan hệ đối tác chiến lược. Hiện tại, Ấn Độ đang thúc đẩy hợp tác hải quân với một số nước ASEAN nhằm chia sẻ lợi

ích trong việc bảo vệ tự do hàng hải và duy trì an ninh và ổn định tại khu vực. Đồng thời, Ấn Độ cũng tìm cách tham gia hợp tác kinh tế sâu hơn với ASEAN.

Nga cũng có nhiều động thái mới nhằm tăng cường sự can dự ở Đông Nam Á. Hợp tác hàng hải và quân sự giữa Nga và Việt Nam cho thấy “định hướng” về phía Nam của Nga đang tăng lên. Việt Nam là đối tác kinh tế quan trọng của Nga ở khu vực châu Á – Thái Bình Dương¹². Nga đã có hợp đồng cung cấp cho Việt Nam 6 tàu ngầm lớp Kilo - đây được coi là “một bước ngoặt” trong sự hợp tác hải quân giữa Nga và Việt Nam. Tuy vậy, việc Nga đang muốn xích lại gần hơn với Trung Quốc sau sự kiện Ukraina để phản ứng lại Mỹ và phương Tây khiến cho nước này dường như vẫn thiên về lập trường đứng ngoài cuộc tranh chấp trên biển Đông.

Trước sự can dự gia tăng của các cường quốc trong khu vực, các nước ASEAN đều ý thức được rằng sẽ cần phải cố kết với nhau chặt chẽ hơn. Tuy nhiên, những sức ép và lôi kéo của các cường quốc trên thực tế vẫn có thể khiến tiến trình hội nhập của ASEAN bị mất phương hướng. Các nước ASEAN với lợi ích kinh tế, chính trị và ưu tiên đối ngoại còn khác biệt rất dễ bị chia rẽ về lập trường khi các nước lớn đối đầu hay mâu thuẫn. ASEAN luôn mong muốn trở thành tâm điểm, điều phối các quá trình hợp tác khu vực song bối cảnh hiện nay dễ biến ASEAN trở thành thể lực để các cường quốc lợi dụng và tranh thủ bên lề của các cuộc tranh chấp.

7. Tranh chấp trên biển Đông tiếp tục căng thẳng

Trung Quốc đang kết hợp vận dụng *đường lối ngoại giao kinh tế mềm dẻo* và chính sách *quân sự - chủ quyền cứng rắn* đối với các nước Đông Nam Á liên quan đến vấn đề biển Đông. *Một mặt*, Trung Quốc vẫn duy trì lập trường cứng rắn, triển khai các hành động khiêu khích tại các vùng tranh chấp. *Mặt khác*, Trung Quốc

¹² Năm 2012, Nga đứng thứ 18 trong số 101 nước và vùng lãnh thổ đang đầu tư vào Việt-Nam, với số vốn đăng ký trên 2 tỷ USD vào 93 dự án.

lại đưa ra nhiều chương trình hợp tác phát triển kinh tế với các nước ASEAN. Trung Quốc sử dụng đòn bẩy từ sức mạnh kinh tế vượt trội của mình thông qua những dự án đầu tư, đặc biệt trong phát triển cơ sở hạ tầng, viện trợ và cho vay ưu đãi đối với các nền kinh tế ASEAN kém phát triển hơn nhằm gây ảnh hưởng đối với chính sách của các nước này, khiến cho các nước ASEAN khó đạt được một lập trường chung đối với Trung Quốc trong vấn đề tranh chấp biển Đông. Ở trường hợp của Philippines, Trung Quốc đã sử dụng các lời đe dọa ngoại giao, trừng phạt kinh tế và tung lực lượng đông đảo áp chế lực lượng an ninh biển và ngư dân Philippines¹³.

Sự không nhất quán trong chính sách đối ngoại của Trung Quốc như ở trên khiến cho xu hướng trong quan hệ giữa Trung Quốc với các nước láng giềng ASEAN trở nên ngày càng khó dự đoán. Những động thái trong quan hệ kinh tế của Trung Quốc với các nước ASEAN có thể sẽ trở nên phức tạp, khó lường, nhất là khi nó đan quện với các mối quan hệ chính trị và an ninh và bị chi phối bởi các cạnh tranh chiến lược toàn cầu. Vấn đề biển Đông không chỉ liên quan đến mối quan hệ giữa Trung Quốc với ASEAN như một khối thống nhất mà nó còn là nguyên nhân gây ra chia rẽ về mặt chính trị trong ASEAN: Một mặt là giữa các nước ASEAN có tranh chấp với nhau và mặt khác là lập trường của các nước ASEAN đối với Trung Quốc xoay quanh vấn đề tranh chấp này. Trên thực tế, mâu thuẫn giữa các nước ASEAN dễ dàng được giải quyết hơn mâu thuẫn giữa các nước ASEAN với Trung Quốc. Vì vậy, có thể nói tranh chấp trên biển Đông là một trong những trở ngại lớn nhất đối với tiến trình hội nhập sâu hơn của ASEAN.

8. Một số nước trong khu vực vẫn còn bất ổn nội bộ

Bên cạnh các yếu tố bên ngoài thì những khó khăn, bất ổn trong nước cũng đang tác động tiêu

cực đến nỗ lực của một số quốc gia tham gia vào tiến trình hội nhập khu vực ở Đông Nam Á. Thời gian vừa qua, Campuchia, Philippines, Thái Lan và Myanmar đang phải đối phó với những khó khăn, xung đột và mâu thuẫn ở bên trong.

Năm 2012, chính quyền Philippines và Mặt trận giải phóng Hồi giáo Moro (Nhóm phiến quân ở miền Nam đảo Mindanao) đã ký được một Hiệp định hòa bình khung nhưng thực tế triển khai còn rất nhiều trở ngại.

Ở Thái Lan, lực lượng ly khai Hồi giáo ở các tỉnh miền Nam vẫn hoạt động mạnh, đồng thời Chính phủ Thái Lan, cũng không loại trừ các biện pháp trấn áp mạnh khiến khả năng gìn giữ an ninh rất mong manh. Ngoài ra, kể từ đầu tháng 12/2013, bất ổn và bạo động chính trị một lần nữa đe dọa nước Thái khi phe đối lập xuống đường biểu tình đòi giải tán chính phủ đương nhiệm do dự luật ân xá cho những đảng phái, cá nhân gây bất ổn chính trị trong giai đoạn từ năm 2004 đến 2006 mà phe đối lập cho rằng chủ yếu nhằm gỡ tội cho cựu Thủ tướng Thaksin. Mâu thuẫn giữa phe đối lập và chính quyền kéo dài và đẩy đất nước Thái Lan rơi vào tình trạng tê liệt và quân đội Thái Lan lại đã tiến hành một cuộc đảo chính vào ngày 22/5/2014. Quân đội Thái Lan đã từng tổ chức 18 cuộc đảo chính trong đó có 11 cuộc thành công. Lần cuối cùng quân đội tiến hành đảo chính là vào năm 2006 để lật đổ Thủ tướng Thái Lan lúc đó là ông Thaksin Shinawatra.

Ở Myanmar, cuộc chiến giữa quân đội chính phủ với lực lượng sắc tộc thiểu số Kachin ở miền Bắc và những cuộc ngừng bắn mới chỉ là tạm thời với các nhóm sắc tộc khác như Karen và Shan vẫn khiến cho môi trường an ninh của đất nước này chưa hoàn toàn ổn định. Trong khi đó, tiến trình dân chủ hóa, mở cửa và cải cách kinh tế của Myanmar mới chỉ bắt đầu và chưa hoàn toàn vững chắc. Myanmar sẽ còn phải nỗ lực rất nhiều để bắt kịp với các nước trong khu vực trong tiến trình cải cách.

¹³ <http://www.vietnamnet.vn/vn/chinh-tri/132048/nhin-vao-chien-thuat-thay-doi-chinh-sach-hang-hai-tq.html>

Tình hình chính trị ở Campuchia cũng không ổn định kể từ sau cuộc bầu cử quốc hội năm 2013. Chiến thắng đã thuộc về đảng Nhân dân Campuchia (CPP) cầm quyền của Thủ tướng Hun Sen. Tuy nhiên, đảng đối lập Cứu nguy dân tộc Campuchia của ông Sam Rainsy đã không công nhận kết quả bầu cử và liên tiếp tổ chức những cuộc biểu tình phản đối, gây ra bất ổn chính trị, xã hội. Đặc biệt, ông Sam Rainsy đã sử dụng những chiêu bài kích động bài xích, gây hấn thù dân tộc với cộng đồng người Việt ở Campuchia và với Việt Nam. Những phong trào theo chủ nghĩa dân tộc hẹp hòi và có tư tưởng bài xích như của ông Sam Rainsy nếu lớn mạnh hơn sẽ là lực cản lớn đối với tiến trình hội nhập ở Đông Nam Á.

*

* *

Mặc dù, thời điểm hình thành AEC đang tới gần, tiến trình hội nhập kinh tế của ASEAN vẫn còn nhiều thách thức. Bối cảnh

quốc tế và khu vực hiện nay cho thấy, tiến trình hội nhập kinh tế của ASEAN đang bị tác động bởi nhiều lực lượng chính trị bên ngoài khu vực Đông Nam Á, đặc biệt là sức ép và sự cạnh tranh của các nước lớn và các nền kinh tế phát triển như Mỹ, Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc, Ấn Độ, Nga... Vì thế, rất khó để Cộng đồng ASEAN (AC) nói chung và AEC nói riêng đóng một vai trò nổi bật ở bên ngoài khu vực Đông Nam Á.

Thách thức lớn nhất của AEC không phải là việc nó có được lập ra hay không mà là việc nó sẽ tồn tại như thế nào sau đó và làm thế nào để AEC có thể cạnh tranh được với nhiều liên kết kinh tế khác? AEC là sự lựa chọn số một của cả khối ASEAN và khu vực Đông Nam Á nhưng cho đến nay có thể vẫn không phải là sự lựa chọn ưu tiên nhất của nhiều nước ASEAN riêng lẻ trong tiến trình hội nhập kinh tế. Tuy nhiên, sức ép từ bên ngoài cũng là điều kiện để các nước ASEAN phải nhìn lại dự án hội nhập của mình để sớm có những điều chỉnh cho phù hợp hơn với môi trường xung quanh và nhất là để nâng cao vị thế của ASEAN trên trường quốc tế♦

Tài liệu tham khảo:

1. IMF (2014): *World Economic Outlook*. April, International Monetary Fund: Washington DC.
2. Kawai, Masahiro (2009): *The Global Financial Crisis and Asia. Policy Dialogue: European Policy Centre*, Brussels, 19 January, ADBI.
3. Phạm Sao Mai (2010): *Trung Quốc và chiến lược đối ngoại đến 2020*. Trong *Cục diện thế giới đến 2020*, Phạm Bình Minh chủ biên, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
4. WB (2014): *East Asia and Pacific Economic Update: Preserving Stability and Promoting Growth*, The World Bank: Washington DC
5. WTO (2013): *Summary of WTO Report on G-20 Trade Measures*, News Items, 18 December.