

Khung khổ kinh tế Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương và khả năng tác động đối với ASEAN

VÕ HẢI MINH*

BÙI NGỌC SƠN**

Tóm tắt: Bài viết trả lời cho những câu hỏi như: Thực chất IPEF là gì? Nó sẽ tác động đến ASEAN như thế nào? Những thách thức và triển vọng của nó sẽ ra sao và/hay để thành công thì nó cần có những điều kiện gì? Những điểm kết luận cơ bản của bài viết bao gồm: i) IPEF là cấu phần kinh tế của chiến lược tổng thể Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương của Mỹ, ii) Đó là một kiểu hợp tác mới không phải là FTA truyền thống, iii) Tuy nhiên, IPEF có nhiều tác động tích cực đối với ASEAN, và iv) Thách thức lớn nhất là quyết tâm của Mỹ và sự cung cấp đầy đủ sự hỗ trợ về tài chính và kỹ thuật cho các đối tác thuộc ASEAN.

Từ khóa: IPEF, Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương, ASEAN, địa chính trị, FTA

Nhằm kiềm chế ảnh hưởng đang lan rộng của Trung Quốc trong khu vực, Mỹ cố thiết lập một liên minh kinh tế mới trong khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương. Đó là sáng kiến được gọi là Khung khổ Kinh tế Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương (IPEF, gọi tắt là Khu vực AĐD - TBD). Điều này tác động nhất định đối với Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), được xem là khối trung tâm trong khu vực.

1. Sự ra đời và bản chất của Khung khổ hợp tác kinh tế Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương

Ngày 23/5/2022 tại Nhật Bản, Tổng thống Mỹ Joe Biden công bố sáng kiến IPEF trong chuyến công du đầu tiên tại châu Á, năm năm sau khi Mỹ rút khỏi hiệp ước Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) gồm 12 nước. IPEF gồm 14 nước thành viên bao trùm khoảng 40% GDP (tương đương với TPP), và 60% dân số toàn cầu (Su-Lin Tan, 25/5/2022).

* Viện Kinh tế và Chính trị thế giới

** Chuyên gia nghiên cứu độc lập

Sự thúc đẩy mang tính địa chính trị

IPEF được cho là phản ứng của Mỹ nhằm đáp lại việc Trung Quốc mở rộng nhanh chóng ảnh hưởng của mình trong khu vực Ấn Độ - Thái Bình Dương, một khu vực có tầm quan trọng lớn về mặt địa chính trị và kinh tế trên toàn cầu. Sáng kiến Vành đai Con đường (BRI) của Trung Quốc được khởi xướng năm 2013 bao trùm gần như toàn bộ khu vực này. Tiếp đến, Trung Quốc gia nhập RCEP, đệ đơn gia nhập CPTPP, xâm nhập và phân tán ASEAN trong nhiều quyết định quan trọng... Đó là chưa kể những hiệp định song phương giữa Trung Quốc với nhiều đối tác trong khu vực.

Khu vực AĐD - TBD không chỉ là khu vực có tầm quan trọng về địa chính trị và kinh tế mà còn là khu vực gần với Trung Quốc và có lịch sử quan hệ lâu dài với Trung Quốc. Trong hiện tại và tương lai đây luôn là khu vực được coi là năng động và có tăng trưởng nhanh nhất về kinh tế. Do đó, thật dễ hiểu tại sao khu vực này có vị trí đặc biệt quan trọng đối với việc mở rộng ảnh hưởng của Trung Quốc ra toàn cầu cả về kinh tế, chính trị, quân sự.

Khu vực này bao hàm các điểm nóng như biển Đông hàm chứa nhiều tài nguyên, cùng với nó là eo biển Malaca thông sang Ấn Độ Dương là tuyến đường vận tải bận rộn nhất trong thương mại toàn cầu. Mỗi năm, lượng hàng hoá trị giá khoảng 5,3 nghìn tỷ USD đi qua tuyến đường biển huyết mạch này, tức chiếm hơn 60% giá trị thương mại toàn cầu được vận chuyển cầu bằng đường biển và hơn 22% tổng giá trị thương mại toàn cầu, đi qua vùng biển này mỗi năm. Một phần ba số tàu biển toàn cầu, 40% sản phẩm dầu lửa toàn cầu, hơn 65% tổng thương mại của Trung Quốc và hơn 42% tổng thương mại của Nhật Bản, đều đi qua vùng biển này. Biển Đông còn là phao cứu sinh của hơn mười nền kinh tế lớn phụ thuộc vào nó (AALEP, 2021). Điều này hết sức quan trọng đối với an ninh kinh tế, chính trị và quân sự thế giới. Ai kiểm soát được khu vực này sẽ là người chiếm ưu thế trong việc kiểm soát được cục diện địa kinh tế và chính trị trên toàn cầu.

Xét về mặt kinh tế, khu vực ADD - TBD có một vị trí không nhỏ đối với Mỹ. Thương mại với khu vực này tạo ra khoảng 3 triệu việc làm tại Mỹ, và là nguồn cung tới 900 tỷ FDI vào Mỹ trong năm 2020 (International Trade Administration). Ở chiều ra FDI của Mỹ vào khu vực châu Á - Thái Bình Dương năm 2000 là 207 tỷ USD, tăng nhanh chóng lên mức 957,47 tỷ USD vào năm 2021 trong tổng FDI toàn cầu là 6,49 nghìn tỷ USD cùng năm (Statista, 2023a). Dù số liệu này cho cả vùng châu Á - Thái Bình Dương rộng lớn hơn, thì thực chất FDI của Mỹ có mức tập trung cao ở những nước khu vực ADD - TBD như Ấn Độ, Trung Quốc, các nước ASEAN...

Trong tương lai, theo đánh giá của Bộ Thương mại Mỹ với số dân khoảng 60% dân số thế giới thì khu vực này sẽ là khu vực đóng góp lớn nhất cho GDP toàn cầu trong vòng 30 năm tới (International Trade Administration). Do đó, Mỹ không thể bỏ qua khu vực này về mặt kinh tế.

Trong khi Trung Quốc có nhiều bước tiến mở rộng ảnh hưởng trong khu vực thì Mỹ vẫn

chưa đưa ra được những kế hoạch cụ thể để đáp lại. Chính quyền của ông J. Biden đề xuất IPEF trong bối cảnh Mỹ không thể tiếp tục đứng ngoài một khu vực mà kinh tế, thương mại càng lúc càng được kết nối với những hiệp định CPTPP hay RCEP... Nhà Trắng ý thức được rằng, cùng cố sự hiện diện của Mỹ tại châu Á - Thái Bình Dương về mặt an ninh không thôi chưa đủ mà cần phải bổ sung thêm bằng những cam kết kinh tế mạnh mẽ hơn (WTO Center, 2023).

IPEF do đó được xem là cấu phần kinh tế hay địa kinh tế của chiến lược khu vực ADD - TBD của Mỹ (Premesha Saha, 2022). Đó là phần quan trọng bậc nhất của sự xoay trục sang châu Á của Mỹ, và phải như vậy Mỹ mới có thể thuyết phục được các nước trong khu vực rằng Mỹ thực sự quan tâm đến khu vực này và khu vực này thực sự quan trọng với Mỹ trong chiến lược đối phó với Trung Quốc. Đồng thời, thông qua cấu phần này Mỹ mới có thể thu hút và tạo thêm được nhiều đồng minh trong cuộc cạnh tranh với Trung Quốc vì họ quan tâm nhiều đến lợi ích để phát triển nền kinh tế của mình.

Một khía cạnh thể hiện tính địa chính trị của IPEF đó là sự lựa chọn thành viên được mời tham gia của Mỹ. Chẳng hạn, Campuchia, Lào và Myanmar là ba nước thuộc ASEAN không được mời tham dự. Các chuyên gia cho rằng ba nước này dường như đã lệ thuộc quá nhiều vào Trung Quốc và sự tham gia của họ do đó sẽ cản trở nhiều hơn là đem lại thúc đẩy cho sự hợp tác. Trong khi đó, Đài Loan là một thực thể quan trọng về mặt kinh tế và công nghệ trong khu vực nhưng Đài Loan lại là điểm rất nhạy cảm với Trung Quốc. Do đó, việc mời Đài Loan tham gia có thể gây kích động quá mức làm hỏng sự hợp tác tổng thể.

Như vậy, IPEF cho thấy tính chất địa chính trị rõ rệt dù bề ngoài là một sự hợp tác kinh tế hướng đến thịnh vượng chung. Nói cách khác, IPEF có thể nói là một chiến lược địa kinh tế được bắt nguồn hay bị thúc đẩy bởi động cơ địa chính trị nhiều hơn là hợp tác kinh tế. Đó là bộ phận kinh tế của chiến lược tổng thể khu vực ADD - TBD nhằm ngăn chặn và tranh giành ảnh hưởng với Trung Quốc tại khu vực.

Không phải là FTA

Cuộc họp đầu tiên của các bộ trưởng IPEF trong hai ngày 8 và 9/9/2022 ở Los Angeles (Mỹ) đã công bố với thế giới bốn trụ cột của IPEF (William Alan Reinsch, 2022). Đó là:

- i) Kết nối nền kinh tế (Connected economy) qua thương mại số với tiêu chuẩn và luật lệ cao hơn, chẳng hạn như tiêu chuẩn và quy tắc đối với dòng chảy dữ liệu xuyên biên giới.
- ii) Sức chống chịu của nền kinh tế (Resilient economy) dựa vào chuỗi cung ứng an toàn có sức chống chịu cao trước những cú sốc như đại dịch.
- iii) Nền kinh tế sạch (Clean economy) nhằm vào các dự án và cam kết năng lượng xanh.
- iv) Nền kinh tế công bằng (Fair economy) theo đó thực thi thương mại công bằng, gồm việc phối hợp chính sách thuế và chống tham nhũng, rửa tiền.

Như vậy, khác hẳn với các hiệp định hợp tác kinh tế khu vực trước đây IPEF không đề cập đến sự liên kết về thị trường nghĩa là cắt giảm thuế của nhau và quyền tiếp cận thị trường của nhau không hạn chế. Chính quyền Biden nhắc đi nhắc lại rằng IPEF không phải FTA, không đàm phán về cắt giảm thuế (Premesha Saha, 2022).

Nghĩa là, IPEF không đề cập đến việc các thành viên có quyền tiếp cận thị trường Mỹ không giới hạn như trong các FTA truyền thống. Chính quyền Biden cho rằng các hiệp định thương mại (FTA) trước đây giúp các công ty đa quốc gia kiếm được lợi nhuận khi chuyển hoạt động sang những quốc gia có giá lao động rẻ, nhưng nước Mỹ phải trả giá đắt bằng mất nhiều triệu việc làm của người lao động Mỹ, trong khi việc bảo vệ môi trường và điều kiện lao động lại kém đi.

Hơn nữa, hiện tại Mỹ đang trong tình trạng nhập siêu từ ASEAN nên không vội và không nên mở cửa thị trường thêm nữa, ít nhất là trong thập kỷ tới. Mức thâm hụt thương mại của Mỹ với ASEAN năm 1995 chỉ là 22,2 tỷ USD, tăng liên tục qua các năm lên gần 100 tỷ USD năm 2018 (Office of the United States

Trade Representative, 2019), mức thâm hụt lên tới 138,4 tỷ USD vào năm 2020 (Office of the United States Trade Representative, 2021). Thật vậy, FTA sẽ chỉ làm trầm trọng thêm vấn đề thâm hụt thương mại của Mỹ (đồng nghĩa là mất việc làm của người Mỹ) trong khi thâm hụt với Trung Quốc vốn đang là vấn đề đau đầu với Mỹ. Bất chấp các hạn chế về quan thuế, thâm hụt thương mại của Mỹ với Trung Quốc năm 2022 vẫn ở mức 382,9 tỷ USD, so với mức đỉnh là 418,23 USD vào năm 2018 (Statista, 2023b).

Mặt khác, xét về mặt chính trị nội bộ nước Mỹ, kinh nghiệm từ TPP cho thấy FTA sẽ không thể nhận được sự ủng hộ về mặt chính trị ngay cả trong nội bộ Đảng Dân chủ của Tổng thống Joe Biden và càng không thể dành được sự phê duyệt của Quốc hội. Như đề cập ở trên, việc mất việc làm của người Mỹ, thâm hụt mậu dịch lớn với bên ngoài, phụ thuộc nguồn cung từ bên ngoài dẫn đến mất an ninh kinh tế và an ninh quốc gia... là những điểm không thể được chấp nhận ở Mỹ hiện nay và trong tương lai.

Nhìn rộng hơn, đang có sự thay đổi lớn trong quan điểm của Mỹ về toàn cầu hóa và quan hệ với Trung Quốc sau vài thập kỷ thúc đẩy chúng. Hiện tại, Mỹ đang trong tiến trình quan trọng là đưa chuỗi cung ứng quan trọng chiến lược về Mỹ, mang việc làm về Mỹ, tăng mạnh đầu tư công nhằm nâng cao chất lượng cơ sở hạ tầng, kết nối mạng internet, giáo dục, phát triển các công nghệ mũi nhọn như chip, AI, công nghệ thông tin, hàng không, dược và y tế... Đây là lý do giải thích vì sao dù lãi suất đồng USD tăng mạnh mà nền kinh tế Mỹ vẫn đứng vững không suy thoái. Bối cảnh này cho thấy hiện tại và tương lai ít nhất là trong vài thập kỷ tới nước Mỹ có thể sẽ không cần FTA. FTA là giúp mang đầu tư ra bên ngoài kiếm lợi nhuận dựa vào lao động rẻ (chủ yếu ở Trung Quốc), tài nguyên rẻ, nhưng theo đó là sự mất việc làm cho người Mỹ. Hiện nay quá trình này đang được đảo ngược.

Hơn nữa, dưới thời của Tổng thống D. Trump, Mỹ vứt bỏ và/hoặc xét lại các FTA

trước đó, và thay vào đó là các FTA song phương với từng nước cụ thể, còn hé lộ một khía cạnh khá thú vị nữa là làm như vậy Mỹ sẽ khai thác được lợi thế của nền kinh tế hàng đầu có công nghệ hàng đầu, theo đó “nước khác cần nước Mỹ hơn”. Trong khi trước đó việc cố gia nhập FTA đã khiến Mỹ phải giảm bớt những yêu cầu, tiêu chuẩn để hòa đồng với các nước khác, nghĩa là theo cách đó thì dường như là “Mỹ cần nước khác hơn”.

Đó là những lý do tại sao Mỹ lại tạo ra hình thái hợp tác kiểu IPEF thay cho FTA.

Lựa chọn nội dung tham gia

Mục đích chiến lược của Mỹ là làm thế nào có thể tạo ra một khu vực hay vùng kinh tế trong đó Mỹ là người làm ra luật chứ không phải là Trung Quốc, nhằm cạnh tranh và ngăn Trung Quốc mở rộng ảnh hưởng trong khu vực này (Lucio Blanco Pitlo III, 2022).

Nhìn vào các trụ cột có thể thấy mục đích chủ yếu mà Mỹ kỳ vọng ở IPEF là nhằm tạo ra nơi triển khai lại chuỗi cung ứng toàn cầu sao cho chúng an toàn hơn, có sức chống chịu lớn hơn đối với các cú sốc. Nghĩa là, trụ cột thứ hai là quan trọng nhất.

Xung đột kinh tế, thương mại với Trung Quốc và đại dịch Covid cho thấy rằng Mỹ và đồng minh không thể để các chuỗi cung ứng tập trung vào một nơi như Trung Quốc. Do đó, thiết lập một vùng địa lý đáng tin cậy và thích hợp để di dời các chuỗi khỏi Trung Quốc là đòi hỏi cấp thiết. Về mặt địa chính trị, việc này cũng đồng nghĩa với việc Mỹ phải thiết lập ảnh hưởng của mình ở khu vực này để cạnh tranh với Trung Quốc theo nghĩa là thiết lập một vùng, một cuộc chơi, trong đó, Mỹ là người làm luật chứ không phải Trung Quốc. IPEF chính là phương thức quan trọng để đạt được điều này.

Đi cùng với việc tái phân bố lại chuỗi thì đương nhiên là phải có liên kết thương mại. Và trong thời đại mới thương mại số là xu hướng không thể tránh khỏi. Nói cách khác, trụ cột thứ nhất về thương mại là phần bổ sung tất yếu cho trụ cột thứ hai về chuỗi cung ứng. Các trụ cột còn lại về cơ bản là những cấu phần mang tính

hỗ trợ đối với và nhằm thu hút sự quan tâm của các nền kinh tế thành viên ASEAN có trình độ phát triển thấp hơn trong IPEF. Đó là các trụ cột về nền kinh tế xanh và công bằng. Đồng thời, thông qua sự hợp tác ở hai trụ cột còn lại này Mỹ sẽ đặt ra các luật lệ và tiêu chuẩn cho phát triển bền vững trên toàn cầu.

Có thể thấy, thiết lập một vùng địa lý chủ yếu để phân bố lại và/hay phân tán các chuỗi cung ứng ra khỏi Trung Quốc thì không nhất thiết phải dùng đến FTA mà chỉ cần những khế ước hợp tác mang tính cục bộ là đủ. Đó là lý do giải thích tại sao người ta thấy IPEF có những đòi hỏi khế ước khá thoải mái và thậm chí là dễ dãi.

Chẳng hạn, việc tham gia IPEF không đụng chạm nhiều đến các vấn đề hay khía cạnh thể chế chính trị và/hay kinh tế của nước thành viên. Nó cũng không đòi hỏi một nước thành viên là phải tham gia tất cả bốn trụ cột mà có thể lựa chọn một hay vài trụ cột trong đó mà họ thấy thích hợp (Ana Swanson, 9/9/2022). Ấn Độ chẳng hạn không tham gia trụ cột thương mại vì cho rằng các đòi hỏi về lao động chưa thích hợp với nước này trong hiện tại; Và để ngỏ sẽ tham gia trong tương lai (Saurabh Sinha, 10/9/2022). Hay Việt Nam được cho là quan tâm nhiều đến trụ cột hai và ba để hướng đến sự cải thiện vị trí trong các chuỗi cung ứng toàn cầu và phát triển năng lượng sạch.

Nói cách khác, nếu một thành viên tham gia trụ cột nào thì chỉ cần tuân thủ những điều kiện của trụ cột đó mà thôi, không cần quan tâm đến các vấn đề khác. Điều này hoàn toàn khác biệt với FTA đòi hỏi mọi thành viên tham gia phải đảm bảo mọi điều kiện như nhau một cách bắt buộc.

2. Khả năng tác động đến ASEAN

Các quốc gia ASEAN đóng vai trò là trung tâm trong cạnh tranh địa chính trị giữa các nước lớn khi tham gia IPEF. Mỗi quốc gia này đều có những lợi ích nhất định khi tham gia IPEF. Đồng thời, các quốc gia ASEAN đều mong muốn cân bằng lợi mối quan hệ đối ngoại với cả Mỹ và Trung Quốc.

Một số nước ASEAN quan tâm đến IPEF vì lo ngại Trung Quốc dùng sức mạnh kinh tế để làm tổn hại chủ quyền của họ. Do vậy, họ mong muốn sự hiện diện kinh tế của Mỹ (Banyan, 9/6/2022). Tuy nhiên vì không phải là tự do thương mại nên họ phần nào cũng kém hy vọng. Câu hỏi đặt ra là các thành viên ASEAN sẽ được hưởng lợi như thế nào từ IPEF?

Sherillyn Raga (18/7/2022) cho rằng, thực tế cho thấy ASEAN là trung tâm địa chính trị và kinh tế trong khu vực. Chỉ có ba nước của ASEAN không được mời tham gia là Lào, Myanmar, Campuchia đều là những nền kinh tế có quy mô nhỏ. Do đó, IPEF có thể giúp ASEAN tăng trưởng tốt hơn thông qua các nước thuộc ASEAN có quy mô kinh tế lớn đáng kể là thành viên của IPEF.

Thứ nhất, các nước có thu nhập đầu người thấp hơn đáng kể các nước thành viên IPEF khác sẽ có cơ hội tăng trưởng. Các nước đó bao gồm Việt Nam, Malaysia, Thái Lan, Indonesia và Philippines. Thu nhập đầu người của Việt Nam là 2.786 USD/người thấp hơn nhiều so với mức trung bình của khối này là 13.840 USD/người, và thấp hơn rất nhiều so với Mỹ là 63.207 USD/người.

Thứ hai, ASEAN là trung tâm của nhiều hiệp định và chiến lược trong khu vực Ấn Độ - Thái Bình Dương. Điều này đặt các thành viên của ASEAN trong IPEF vào vị thế là kênh đem lại những hiệu ứng lan tỏa tích cực cho các nước ASEAN không phải thành viên của IPEF có trình độ phát triển thấp hơn như Lào, Campuchia và Myanmar. Điều này đến lượt nó lại khuyến khích hiệu quả các sáng kiến đa phương khác trong khu vực.

Cụ thể, IPEF sẽ tác động tích cực đến tăng trưởng và phát triển của ASEAN theo ba hướng sau:

i) Các nước phát triển hơn trong IPEF tăng cường hỗ trợ kỹ thuật trong lĩnh vực các hệ sinh thái số tiên tiến đối với ASEAN nhằm tăng hàm lượng số hóa trong nền kinh tế. Thương mại số là quan trọng trong ASEAN nhưng hàm lượng số vẫn còn là thách thức. Chẳng hạn, tỷ trọng

các dịch vụ có thể được phân phối bằng cách số hóa tăng mạnh và đạt mức 50% đến 70% tổng thương mại dịch vụ ở Indonesia, Malaysia, Philippines và Singapore trong năm 2020. Tuy nhiên, tỷ trọng doanh nghiệp sử dụng internet để phân phối sản phẩm online là 50% ở Philippines, và chỉ ở mức 11% ở Indonesia vào năm 2015. Còn trong nội địa Indonesia, tỷ lệ này trong các doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ cực thấp, chỉ ở mức 10% và 2,5%, tương ứng. Nói cách khác, kinh doanh buôn bán hàng hóa và dịch vụ của lĩnh vực kỹ thuật số thì rất tốt, nhưng bản thân việc sử dụng kỹ thuật số trong nội bộ nền kinh tế, hay còn gọi là số hóa nền kinh tế, của chính những nước này lại rất thấp. Thông qua IPEF, các nước ASEAN có thể được hỗ trợ xây dựng cơ sở hạ tầng cho hệ sinh thái số phục vụ doanh nghiệp, chính phủ, các kỹ năng số... Ví dụ điển hình là sự hỗ trợ kỹ thuật của Australia giúp phát triển chiến lược số hóa quốc gia cho Campuchia trong bối cảnh Covid-19. Sự hỗ trợ này được mở rộng thành chương trình số hóa giao dịch của chính phủ, giúp nâng cao thực thi chính sách thuế, minh bạch mua sắm chính phủ và kiểm toán các cơ quan chính phủ, giảm tệ quan liêu. Điều này là phù hợp với trụ cột về hiệu quả thuế và chống tham nhũng của IPEF.

ii) IPEF có thể thúc đẩy mở rộng và đa dạng hóa FDI của Mỹ trong khu vực ASEAN. Hiện tại FDI của Mỹ tập trung chủ yếu ở Singapore chiếm khoảng 85% tổng FDI của Mỹ vào ASEAN. Sự phân bố lại chuỗi nhằm vào khu vực này để tăng cường sức chống chịu của chúng sẽ giúp đa dạng hóa dòng FDI của Mỹ cả về mặt phân bố địa lý lẫn lĩnh vực sản xuất và kinh doanh. Năm 2020, khoảng một phần ba nhập khẩu của Mỹ từ khu vực này là hàng điện tử và máy móc. Tình trạng này sẽ được cải thiện nhờ IPEF, và điều này đến lượt nó sẽ giúp ASEAN có vị trí cao hơn trong các chuỗi cung ứng toàn cầu và nâng cao trình độ của nền kinh tế và thu nhập.

iii) IPEF sẽ giúp huy động tài chính cả tư lẫn công cho phát triển kinh tế. Mỹ hiện tại cam kết 40 triệu USD đầu tư nhằm huy động khoảng 2

tỷ USD tài trợ hỗn hợp công tư cho năng lượng sạch và cơ sở hạ tầng ở ASEAN.

Như đề cập ở trên về vai trò của bốn trụ cột của IPEF, có thể khá dễ dàng nhận thấy rằng ASEAN sẽ thay thế phần nào cho Trung Quốc trở thành vùng địa lý mới tập trung các chuỗi cung ứng toàn cầu mà Mỹ (và phương Tây) mong muốn, dù không phải tất cả các chuỗi. Đây chính là cơ hội lớn chưa từng có đối với ASEAN để tiếp cận được các công nghệ có trình độ cao, từ đó sẽ leo lên được những vị trí cao hơn trong các chuỗi cung ứng toàn cầu, nâng tầm trình độ công nghệ quốc gia và cơ cấu nền kinh tế theo hướng dựa vào công nghệ và năng suất để có tăng trưởng cao và bền vững.

Quan trọng không kém, đó là cơ hội nhận được sự hỗ trợ về kỹ thuật và tài chính từ IPEF để nâng cao trình độ số hóa của nền kinh tế và thương mại. Một yếu tố quan trọng cho sự tăng trưởng và phát triển bền vững phù hợp với xu hướng của thời đại kỹ thuật số trên toàn cầu trong tương lai, tránh được nguy cơ tụt hậu và/hoặc bị bỏ lại phía sau của xu hướng phát triển quan trọng này. Cùng với đó là sự hỗ trợ về kỹ thuật, công nghệ, tài chính đối với sự phát triển của năng lượng sạch, một xu hướng phát triển bền vững trong tương lai. Và đi kèm với điều này là sự hỗ trợ và khuyến khích sự phát triển của khu vực tư nhân.

Ngoài ra, ASEAN có thể được hưởng lợi thứ cấp khi Mỹ trở thành đối tác quan trọng của mình về mặt kinh tế nhờ IPEF. Sự hiện diện của Mỹ trong khu vực sẽ kéo theo các đồng minh lớn của Mỹ từ EU, Anh Quốc, Australia, Canada... mở rộng đầu tư và thương mại, hợp tác và hỗ trợ về kinh tế cho khu vực. Đây cũng là một mục đích cơ bản mà Mỹ muốn kéo ASEAN gần với Mỹ và phương Tây hơn nhằm tách ASEAN khỏi ảnh hưởng từ Trung Quốc.

Đối với Việt Nam

Bộ Ngoại giao Việt Nam cho rằng IPEF với định hướng đúng đắn sẽ thúc đẩy một môi trường kinh tế tích cực, hiệu quả, mang lại lợi ích thiết thực cho người dân cũng như góp phần

đảm bảo an ninh và hòa bình cho khu vực và trên toàn cầu. Mục tiêu của Việt Nam là xây dựng một nền kinh tế độc lập và tự chủ trong khu vực, tích cực tương tác với thế giới về nhiều mặt (Châu Anh, 2022).

Việc tham gia IPEF có thể là bước đệm để Việt Nam trở thành nền kinh tế nổi bật trong khu vực. Là một trong bốn trụ cột của IPEF, năng lượng xanh là một ngành được đánh giá là có tiềm năng đáng kể tại Việt Nam. Nhờ các đặc điểm thuận lợi về mặt địa lý, Việt Nam chắc chắn sẽ trở thành điểm đến đầu tư vào năng lượng tái tạo, đặc biệt là năng lượng mặt trời và điện gió.

IPEF cũng dự kiến sẽ thúc đẩy xuất khẩu của Việt Nam sang thị trường Mỹ lên một tầm cao mới dựa trên mối quan hệ tích cực và xuất khẩu ngày càng tăng trong lịch sử tăng trưởng xuất khẩu sang Mỹ.

Khung khổ này cũng củng cố mối quan hệ giữa Mỹ và Việt Nam, tạo môi trường thuận lợi cho dòng đầu tư và thương mại giữa hai nước, củng cố các lợi ích địa kinh tế và địa chính trị của Việt Nam, đặc biệt trong bối cảnh cạnh tranh kinh tế Mỹ - Trung Quốc và các quốc gia đang đa dạng hóa các hoạt động kinh doanh, tránh việc chi đầu tư vào Trung Quốc, còn gọi là chiến lược "Trung Quốc + 1" (China-Plus-One). Tham gia vào IPEF, Việt Nam mong muốn nhận được hỗ trợ tài chính và kỹ thuật từ Mỹ, đặc biệt trong lĩnh vực công nghệ, năng lượng và bảo vệ môi trường. Chuyến thăm gần đây của Thủ tướng Phạm Minh Chính tới các tập đoàn công nghệ khổng lồ như Intel, Apple và Google tại Thung lũng Silicon đã mở ra cơ hội cho Việt Nam tham gia vào chuỗi cung ứng công nghệ và hệ sinh thái kỹ thuật số của Mỹ vì đáp ứng được mong muốn đa dạng hóa chuỗi cung ứng của các công ty công nghệ cao này (Vietnamnet, 2022).

Việt Nam có thể học hỏi kinh nghiệm thực tiễn từ Mỹ và các cường quốc tầm trung khác trong việc chuyển đổi kỹ thuật số - một lực đẩy quan trọng giúp Việt Nam vươn tới mục tiêu trở

thành quốc gia có thu nhập cao và đạt mức phát thải các-bon ròng bằng 0. Năm 2021, Việt Nam đã ban hành “Chương trình Chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030”, nhằm giải quyết khoảng cách về kỹ năng số và mở đường hướng tới nền kinh tế số (Vietnam Briefing, 2021). Các thành viên của IPEF có thể chia sẻ kinh nghiệm và giải pháp bền vững của họ, qua đó thúc đẩy năng lực và sự tự tin của Việt Nam trong việc phấn đấu vì một xã hội kỹ thuật số bền vững.

Tuy nhiên, cần cân nhắc kỹ khả năng Việt Nam đã sẵn sàng tham gia trụ cột “Kinh tế công bằng” của IPEF với cam kết thực thi “các cơ chế thuế, chống rửa tiền và chống tham nhũng hiệu quả” hay chưa? Trong thời gian qua, cuộc chiến chống tham nhũng tại Việt Nam đã đáp ứng mong muốn chống hối lộ và tham nhũng từ lâu của người dân. Tuy nhiên, khi tham gia IPEF, Việt Nam vẫn có thể coi một số chủ đề phụ của trụ cột “Kinh tế công bằng” là quá nhạy cảm. Việt Nam có thể lựa chọn các cơ chế linh hoạt và khả thi, thay vì bó buộc mình vào bất kỳ cơ chế hoạt động cố định nào của IPEF. Ngoài ra, Việt Nam cũng cần sớm giải quyết những tồn tại của mình, ví dụ như năng suất lao động còn tương đối thấp, năng lực đổi mới sáng tạo vẫn khiêm tốn và các quy định thiếu chặt chẽ trong công nghệ tài chính và xuất khẩu hàng hóa công nghệ cao sang các nước phát triển còn ở mức thấp.

Tóm lại, IPEF cũng được kỳ vọng sẽ đem lại những lợi ích quan trọng đối với ASEAN về phát triển công nghệ, nâng cao vị trí trong chuỗi cung ứng toàn cầu, phát triển cơ sở năng lượng sạch và tăng trưởng kinh tế bền vững. Bên cạnh đó, sự hiện diện của Mỹ sẽ giúp họ không bị lệ thuộc một chiều vào luật lệ mà Trung Quốc đặt ra, nghĩa là giúp họ có quyền mặc cả với Trung Quốc hơn là phải tuân theo. Đó cũng chính là mục đích mang tính địa chính trị mà Mỹ mong muốn thông qua IPEF trong cuộc cạnh tranh với Trung Quốc trong khu vực.

3. Rủi ro và thách thức

Dù có những phỏng đoán về nhiều lợi ích sẽ mang lại cho ASEAN, IPEF vẫn bị cho là phải đối mặt với những thách thức trên thực tế để biến những phỏng đoán đó trở thành hiện thực.

Rủi ro từ sự quyết tâm của Mỹ

Vi không có sự gắn kết chặt như FTA, có nỗi lo ngại rằng Mỹ có thể rút khỏi khuôn khổ này khi mà Mỹ cảm thấy không có triển vọng đạt được mục đích mong muốn trong tương lai (Premesha Saha, 2022). Nhìn từ góc độ chính trị của nước Mỹ, cũng có một mối lo ngại khác rằng vì chi là sự dàn xếp chứ không phải là một hiệp định nên cũng dễ có thay đổi, và thậm chí cũng có thể dễ bị loại bỏ nếu tổng thống khác lên thay ông Biden vào năm 2024 (The Economist, 24/5/2022).

Đúng là có thể có sự thay đổi nào đó nếu ông Biden và Đảng Dân chủ không chiến thắng trong cuộc bầu cử năm 2024. Tuy nhiên, điều này khó có thể dẫn đến việc loại bỏ IPEF bởi vì, như đề cập ở trên, IPEF ra đời bắt nguồn từ sự thúc đẩy cấp thiết phải cạnh tranh và ngăn ảnh hưởng của Trung Quốc. Chính sách này sẽ không thể thay đổi dù bất kỳ đảng nào chiến thắng trong cuộc bầu cử tới. Do đó, thách thức IPEF bị loại bỏ là rất thấp. Vấn đề không phải là Mỹ có quyết tâm hay không, trái lại, đó là sự bắt buộc nếu Mỹ không muốn bị Trung Quốc đánh bại trong khu vực.

Nhu cầu tài chính và các chương trình cụ thể

Các lợi ích mà IPEF có thể đem lại cho ASEAN hiện mới chỉ là sự phỏng đoán. Chỉ khi nào có các hiệp định được ký kết, các chương trình và kế hoạch cụ thể thể hiện quy mô tài chính, hướng chi tiêu... được phê duyệt thì mới có thể khẳng định chắc chắn hơn mức độ hưởng lợi đối với ASEAN.

Vấn đề là ở chỗ nhu cầu tài chính cho các chương trình để đạt được mục đích hỗ trợ các nước thành viên có thu nhập thấp hơn sẽ không hề ít. Trong bối cảnh Chính phủ Mỹ đang phải đối mặt với vấn đề vỡ nợ như hiện nay thì việc

đáp ứng nhu cầu này là một nhiệm vụ rất khó khăn. Nếu quy mô không đủ lớn chắc chắn hiệu quả và/hay tác động tích cực mà người ta kỳ vọng IPEF sẽ đem lại cho ASEAN sẽ là không đáng kể (Premesha Saha, 25/6/2022).

Nói cách khác, quy mô tài chính cho IPEF và sự hợp lý của các chương trình và kế hoạch cụ thể là một thách thức thực sự đối với sự thành công của IPEF dưới giác độ tác động của nó đối với ASEAN.

Có quá nhiều nhóm liên kết

Một câu hỏi khác đặt ra cho IPEF là khi khu vực này có nhiều hiệp định rồi thì IPEF có hiệu quả không hay nó có tạo ra rắc rối cho ASEAN không?

Đó là BRI của Trung Quốc, Hợp tác Nhật Bản vì cơ sở hạ tầng chất lượng cao (Japan's Partnership for Quality Infrastructure), Chính sách Hành động hướng Đông của Ấn Độ (Look East Policy), Chính sách phương Nam mới của Hàn Quốc (Korea's New Southern Policy), quan trọng nhất là RCEP gồm ASEAN cộng Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc, Australia và New Zealand, và nhiều thứ khác.

Những phân tích ở trên cho thấy IPEF sẽ vẫn hiệu quả vì những lợi ích chào mời đáp ứng chính xác những đòi hỏi cấp thiết và mong mỏi của ASEAN trong khi lại không đặt ra điều kiện khắt khe. Và khi đã tham gia IPEF, các nước thành viên sẽ viết lại luật của mình về chuỗi cung ứng, năng lượng sạch, chống tham nhũng và trốn thuế. Điều này sẽ giúp ngăn ảnh hưởng của Trung Quốc. Đây là mục đích cốt lõi của IPEF vì suy cho cùng, Mỹ sẽ quyết không để Trung Quốc viết luật chơi trong khu vực này dù có bao nhiêu khối liên kết đi chăng nữa (Lucio Blanco Pitlo III, 2022).

Ngoại trừ BRI do Trung Quốc đứng đầu, còn các hợp tác khác đều là các đồng minh quan trọng của Mỹ. Do đó, IPEF sẽ không tạo ra xung đột. Trái lại, IPEF sẽ bổ sung cho hợp tác khác. Thậm chí, chính sự có mặt của Mỹ sẽ làm gia tăng sức cộng hưởng các hợp tác còn lại

trong khi ngăn chặn những tác động tiêu cực từ BRI. Bởi vì về cơ bản chỉ có BRI là do Trung Quốc đặt ra luật chơi, các hợp tác khác về cơ bản là tương đồng luật chơi với Mỹ. Và đây là điều cần nhất mà IPEF tạo ra cho khu vực, đó là luật chơi kiểu Mỹ và phương Tây chứ không phải luật chơi kiểu Trung Quốc.

4. Kết luận

Những phân tích ở trên cho phép đi đến một số điểm kết luận như sau:

- i) IPEF là một bộ phận kinh tế trong chiến lược tổng thể khu vực AĐD - Thái Bình Dương của Mỹ nhằm cạnh tranh và ngăn chặn ảnh hưởng của Trung Quốc trong khu vực. Động cơ thúc đẩy sự hình thành của IPEF là mang tính địa chính trị.
- ii) Mục đích cốt lõi của IPEF là thiết lập một nhóm đối tác là đồng minh và các quốc gia tin cậy trong khu vực nhằm phân bổ lại các chuỗi cung ứng toàn cầu trong cuộc di dời chúng khỏi Trung Quốc. Đó là cuộc chơi kinh tế trong đó Mỹ là người làm luật chứ không phải Trung Quốc.
- iii) Để đạt được mục đích nêu trên IPEF không cần phải là FTA mà chỉ cần đưa ra những khuyến khích đáp ứng những nhu cầu của đối tác như về công nghệ tiên tiến, có được vị trí trong các chuỗi cung ứng, sự hỗ trợ tài chính và công nghệ từ Mỹ cho việc phát triển kinh tế xanh và chuyển đổi năng lượng, và cả sự hiện diện của Mỹ để làm đòn bẩy trong quan hệ kinh tế của họ với Trung Quốc.
- iv) IPEF đem lại cơ hội tiếp cận chuỗi, tăng cường số hóa nền kinh tế, đầu tư nhân vào năng lượng sạch đối với thành viên thuộc ASEAN.
- v) Vì chỉ là hợp tác mang tính tùy chọn và không loại trừ nên IPEF không gây chia rẽ và tình thế khó xử cho các thành viên là ASEAN phải chọn phe giữa Mỹ và Trung Quốc.
- vi) Tuy nhiên, để IPEF đem lại tác động tích cực cho ASEAN nó cần nguồn lực đủ mạnh và các kế hoạch và chương trình phải được thiết kế tốt đáp ứng đúng những đòi hỏi và nhu cầu của các thành viên thuộc ASEAN♦

Tài liệu tham khảo:

1. Ana Swanson, 9/9/2022, "Biden Administration Outlines Scope of Asian Economic Pact", <https://www.nytimes.com/2022/09/09/business/ipef-framework-asia-trade.html>
2. Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union (AALEP), 8/3/2021, "China's Ambitions in the South China Sea", <https://www.aalep.eu/china%E2%80%99s-ambitions-south-china-sea>
3. Banyan, 9/6/2022, "What is the point of the Indo-Pacific Economic Framework?", https://www.economist.com/asia/2022/06/09/what-is-the-point-of-the-indo-pacific-economic-framework?gclid=CjwKCAjw16OiBhA2EiwAuUwWZc0iT_N0MXA6vz0L6zGez0D7gWvNNYHSJ9BslfT7B44Vi4TMcW_ukRoC9wEQAvD_BwE&gclid=aw.ds
4. International Trade Administration (n.d): *The Indo-Pacific Region*. <https://www.trade.gov/indo-pacific-commercial-service>
5. Lucio Blanco Pitlo III, 30/7/2022, "IPEF: A New Addition to Southeast Asia's Overlapping Economic Constellations", <https://www.chinausfocus.com/finance-economy/ipef-a-new-addition-to-southeast-asias-overlapping-economic-constellations>
6. Office of the United States Trade Representative (2019): U.S.- ASEAN-10 Trade and Investment Facts. <https://ustr.gov/issue-areas/trade-organizations/association-southeast-asian-nations-asean/us-asean-10-trade-and>
7. Office of the United States Trade Representative (2021): Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). <https://ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific/association-southeast-asian-nations-asean>
8. Premesha Saha, 25/6/2022, "The Indo-Pacific Economic Framework (IPEF): An Asean perspective", <https://www.orfonline.org/research/the-indo-pacific-economic-framework/>
9. Saurabh Sinha, 10/9/2022, "India stays out of Indo-Pacific trade pillar", <https://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/why-india-opted-out-of-joining-trade-pillar-of-ipef-for-now/articleshow/94106662.cms>
10. Sherilyn Raga, 18/7/2022, "How will Southeast Asia benefit from the Indo-Pacific Economic Framework?", <https://odi.org/en/insights/how-southeast-asia-will-benefit-from-the-indo-pacific-economic-framework/>
11. Statista (2023a): Foreign direct investment position of the United States in the Asia Pacific region from 2000 to 2021. <https://www.statista.com/statistics/188604/united-states-direct-investments-in-the-asia-pacific-region-since-2000/>
12. Statista (2023b): United States goods trade deficit with China from 2013 to 2022. <https://www.statista.com/statistics/939402/us-china-trade-deficit/>
13. Su-Lin Tan (2022): "The Indo-Pacific Economic Framework: What it is - and why it matters", 25/5/2022, <https://www.cnbc.com/2022/05/26/ipef-what-is-the-indo-pacific-framework-whos-in-it-why-it-matters.html>
14. The Economist, 24/5/2022, "America's new Asian economic pact: just don't call it a trade deal", <https://www.economist.com/finance-and-economics/2022/05/24/americas-new-asian-economic-pact-just-dont-call-it-a-trade-deal>
15. William Alan Reinsch (2022): "IPEF Comes into Focus at LA Ministerial", 12/9/2022, <https://www.csis.org/analysis/ipef-comes-focus-la-ministerial#:~:text=Trade%20ministers%20representing%2014%20countries,level%20meeting%20in%20Los%20Angeles>
16. WTO Center (2023): The Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity and What it Means for Vietnam. 29/5/2023. <https://wtocenter.vn/chuyen-de/2021-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity-and-what-it-means-for-vietnam>

Thông tin tác giả:

Th. S. VÕ HẢI MINH *Viện Kinh tế và Chính trị thế giới*
 Th.S. BÙI NGỌC SƠN *Chuyên gia kinh tế độc lập*
 Email: hamivo_ive@yahoo.com