

DIỄN ĐÀN Á-ÂU (ASEM): THÁCH THỨC CỦA QUÁ TRÌNH MỞ RỘNG

PGS.TS. Phạm Quang Minh
Đại học Khoa học xã hội và Nhân văn
Đại học Quốc gia Hà Nội

1. Đặt vấn đề

Ngày 4 và 5 tháng 10 năm 2010, tại Hội nghị thượng đỉnh lần thứ 8 của Diễn đàn Á-Âu (ASEM) tại Brussels (Bi), ba nước Australia, New Zealand và Nga sẽ chính thức được kết nạp, đưa con số thành viên ASEM lên 48. Vấn đề là cả ba quốc gia này đều nộp đơn gia nhập ASEM với tư cách là thành viên của châu Á. Việc ba nước không phải từ châu Á xin gia nhập ASEM với tư cách là các quốc gia Á châu đã gây ra một cuộc thảo luận sôi nổi về quy chế thành viên, về tính chất và tương lai của Diễn đàn Á-Âu. ASEM tiến hành mở rộng quy mô của mình lần đầu tiên vào năm 2004 tại Hội nghị thượng đỉnh lần thứ 5 ở Hà Nội. Khi đó, về phía châu Á, ba thành viên mới của ASEAN là Campuchia, Lào và Myanmar được kết nạp, để đổi lại, về phía châu Âu, 10 thành viên mới của Liên minh Châu Âu (EU) đã gia nhập diễn đàn này. Lần mở rộng thứ hai của ASEM diễn ra vào năm 2008 tại Hội nghị thượng đỉnh 7 của ASEM diễn ra tại Bắc Kinh với việc kết nạp ba nước châu Á là Ấn Độ, Pakistan và Mông Cổ, đồng thời kết nạp hai thành viên mới của EU là Bungari và Rumani.

Trong một mức độ nào đó, quá trình mở rộng của ASEM, như vừa nói, phản ánh một thực tế là Diễn đàn này không có một tiêu

chí địa lý rõ ràng đối với các thành viên mới kết nạp. Trong khi các nước tham gia ASEM về phía châu Âu 100% là thành viên EU, một tổ chức khu vực, thì về phía châu Á, các nước lại không chỉ là thành viên của ASEAN. Vì thế, việc kết nạp Australia, New Zealand và Nga lần này đã đặt ra một câu hỏi là liệu có phải ASEM sẽ phát triển từ một *đối thoại khu vực* (region-to-region dialogue) với cơ chế điều phối dựa trên tiêu chí khu vực sang một tiến trình *đối thoại quốc gia* (state-to-state dialogue) với sự đa dạng của các nước thành viên và không có sự điều phối của hai tổ chức khu vực là ASEAN và EU? Bài viết này sẽ cố gắng trả lời câu hỏi trên bằng cách phân tích thách thức đối với quá trình mở rộng của ASEM. Bài viết gồm ba phần: Phần một giới thiệu khái quát quá trình mở rộng của ASEM; Phần hai phân tích những thách thức khi kết nạp ba thành viên mới và Phần ba đưa ra một số triển vọng của diễn đàn này.

2. Khái quát về quá trình mở rộng của ASEM

Ngày 01/03/1996, 25 người đứng đầu nhà nước và chính phủ và Chủ tịch Ủy ban Châu Âu đã gặp nhau ở Bangkok, tuyên bố sự ra đời chính thức của một diễn đàn đối thoại giữa hai châu lục Á và Âu (ASEM). Tham gia về phía châu Á lúc đó mới chỉ là 7

nước thành viên của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) và 3 nước đối tác của ASEAN là Trung Quốc, Nhật Bản và Hàn Quốc. Về phía châu Âu, tiêu chí thống nhất là các nước thành viên của EU và Chủ tịch Ủy ban Châu Âu. Hội nghị thượng đỉnh lần 1 được coi là sự kiện lịch sử có tính bước ngoặt trong quan hệ giữa hai khu vực. Nếu như Hội nghị thượng đỉnh lần 1 của ASEM là hội nghị thành lập, thì Hội nghị thượng đỉnh lần 2 được tổ chức ở Anh năm 1998 đã phải đối mặt với chủ đề khủng hoảng tài chính châu Á vừa diễn ra năm 1997. Phải đến Hội nghị thượng đỉnh ASEM lần 3 được tổ chức ở Hàn Quốc năm 2000, các nhà lãnh đạo của hai châu lục mới thông qua được Khuôn khổ hợp tác Á-Âu chính thức, đặt ra một số nguyên tắc và định hướng cho tiến trình hợp tác Á-Âu. Nhưng ngay sau đó, Hội nghị thượng đỉnh lần 4 tổ chức tại Copenhagen (Đan Mạch) năm 2002 lại phải đương đầu với chủ đề chủ nghĩa khủng bố quốc tế. Mở rộng thành viên là đề tài gây nhiều tranh cãi nhất tại Hội nghị thượng đỉnh lần 5 diễn ra tại Hà Nội năm 2004, khi về phía châu Âu 10 quốc gia mới của EU “đương nhiên” được kết nạp để “đánh đổi” với sự gia nhập của 3 nước thành viên ASEAN là Campuchia, Lào và Myanmar, trong đó việc kết nạp Myanmar bị phản đối nhiều nhất. Năm 2006, Hội nghị thượng đỉnh lần 6 tại Helsinki (Phần Lan) kỷ niệm 10 năm ASEM thảo luận chủ yếu về các mối đe dọa an ninh và ủng hộ hệ thống quốc tế đa phương. Năm 2008, tại Bắc Kinh, Hội nghị thượng đỉnh lần 7 đánh dấu sự mở rộng lần thứ hai của ASEM khi về phía EU, hai thành

viên mới là Rumani và Bungari “đương nhiên” trở thành thành viên của ASEM, nâng tổng số thành viên của châu Âu lên 28. Phía châu Á kết nạp thêm Ấn Độ, Mông Cổ và Pakistan, trong đó Ấn Độ vừa là thành viên của Hội nghị thượng đỉnh Đông Á (EAS), vừa là thành viên của Diễn đàn khu vực ASEAN (ARF) giống như hai nước Mông Cổ và Pakistan. Ban Thư ký ASEAN (ASEAN Secretariat) cũng được kết nạp với tư cách là một thành viên, đưa con số các nước thành viên châu Á lên đến con số 17. Trước thềm Hội nghị thượng đỉnh thứ 8 tại Brussels (Bi), tổng số thành viên của ASEM là 45, trong đó châu Âu là 28 và châu Á là 17. Điểm khác biệt lớn nhất giữa hai châu lục là nếu như ở châu Âu, thành viên của ASEM phải là các nước EU thì đối với châu Á, các nước không bắt buộc và không thể chỉ là thành viên của ASEAN.

Mối quan hệ có tính thể chế mặc dù còn lỏng lẻo của Diễn đàn Á-Âu là phản ánh thực tế của một quá trình toàn cầu hướng tới xây dựng một trật tự thế giới mới với những sắp xếp đa dạng tạo thành một hệ thống quản trị toàn cầu mới. Trong hệ thống đó có 5 cấp độ hoạch định chính sách khác nhau là toàn cầu, liên khu vực, khu vực, tiểu khu vực và cấp độ song phương, trong đó ASEM được coi là thuộc cấp độ liên khu vực.¹

¹ Juergen Rueland, *The future of ASEM process*, in: Wim Stokhof and Van der Velde (eds.), *ASEM - A Window of Opportunity*, London 1999.

Bảng 1: Hệ thống quản trị toàn cầu

TT	Cấp độ	Tên tổ chức
1	Toàn cầu, đa phương (global, multilateral)	Liên hợp quốc (UN), Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), G-8...
2	Liên khu vực (interregional)	EU-ASEAN, EU-MERCOSUR, ASEAN-MERCOSUR, APEC, ASEM...
3	Khu vực (regional)	EU, ASEAN, MERCOSUR, NAFTA...
4	Tiểu khu vực (subregional)	Các khu vực châu Âu (Euroregions), Tiểu vùng Mê Kông (Mekong subregion)
5	Song phương giữa các quốc gia	

ASEM được coi là một diễn đàn đối thoại không chính thức liên khu vực về các vấn đề kinh tế, chính trị và văn hóa liên quan đến cả hai châu Á và Âu. Một quan hệ được coi là liên khu vực khi có các biểu hiện sau đây, đó là: 1) Quan hệ giữa hai tổ chức khu vực; 2) Quan hệ giữa một tổ chức khu vực và một nhóm các quốc gia khu vực; 3) Quan hệ giữa hai nhóm quốc gia khu vực.² Theo quan điểm này, ASEM rõ ràng thuộc loại thứ hai vì về phía châu Âu, EU hoặc Ủy ban Châu Âu và Chủ tịch Luân phiên hành động với tư cách là người điều phối các lợi ích của các nước thành viên trong khi về phía châu Á, các thể chế khu vực lại không thực hiện một cách rõ ràng chức năng này. Phía châu Á là một tập hợp tương đối lỏng lẻo các quốc gia, theo đó một quốc gia điều phối được xác

định để đưa ra những vấn đề chung trước khi Hội nghị thượng đỉnh ASEM được triệu tập.

3. Thách thức mở rộng đối với ASEM

Tuy nhiên, với sự mở rộng năm 2010, khi ASEM kết nạp Australia, New Zealand và Nga, thì tính chất liên khu vực của diễn đàn Á-Âu đang trở thành một vấn đề và tiêu chí thành viên của diễn đàn càng trở nên phức tạp. Với sự đa dạng của các nước thành viên, các nước châu Á đã vượt qua các tiêu chí địa lý thông thường và các giới hạn của các kiến trúc khu vực đang tồn tại. Giờ đây với sự tham gia của Australia, New Zealand và Nga, ASEM đã trở thành một tiến trình đối thoại với các thành viên không nhất thiết phải gắn với một tổ chức khu vực và có thể bao gồm cả những quốc gia từ hơn hai khu vực.

Quyết định chính thức về quy chế thành viên cho Australia, New Zealand và Nga được quyết định tại Hội nghị thượng đỉnh 8

² Heiner Haenggi, *Interregionalism as multifaceted phenomenon*, in: Heiner Haenggi, Ralf Roloff and Juergen Rueland (eds.), *Interregionalism and International Relations*, London and New York: Routledge 2006, pp.31-62.

diễn ra vào ngày 4-5/10/2010 tại Brussels. Để chuẩn bị cho lần mở rộng này, Hội nghị ngoại trưởng ASEM 9 tại Hà Nội ngày 25-26/5/2009 đã đưa ra ý kiến chỉ đạo cho việc kết nạp thành viên mới như sau:

“Các ngoại trưởng hoan nghênh việc nộp đơn gia nhập ASEM của Australia và Nga và ủy quyền cho các quan chức cao cấp chuẩn bị các thể thức cho phép hai nước này chính thức gia nhập ASEM tại Hội nghị thượng đỉnh ở Brussels năm 2010. Trước nhu cầu gia nhập ASEM ngày càng tăng của các nước khác, các ngoại trưởng cũng giao cho các quan chức cao cấp thảo luận và đề xuất các tiêu chí, nguyên tắc và thủ tục trên cơ sở Khuôn khổ hợp tác Á-Âu năm 2000 liên quan đến tương lai mở rộng của ASEM.”³

Nhìn lại lịch sử mở rộng của ASEM chúng ta thấy, cho đến nay vẫn chưa có một bộ nguyên tắc thống nhất về quy chế thành viên của diễn đàn. Nếu như các nước thành viên mới của EU “đương nhiên” trở thành thành viên của ASEM thì việc kết nạp Myanmar - một thành viên của ASEAN - lại bị EU phản đối kịch liệt, thậm chí các nước EU lúc đó còn “dọa tẩy chay” Hội nghị thượng đỉnh ASEM 5 tại Hà Nội năm 2004.⁴ Lần mở rộng thứ ba này một lần nữa lại thể hiện sự khác biệt về quan điểm không chỉ giữa châu Âu và châu Á mà ngay cả trong

nội bộ mỗi khối. Sau rất nhiều lần thảo luận và trao đổi, cuối cùng người ta đã phải đưa ra “Bản sửa đổi tiêu chí tạm thời thứ ba” (Temporary Third Category Arrangement) để phù hợp với cả ba thành viên mới.⁵ Australia và New Zealand đã bày tỏ nguyện vọng tham gia ASEAN về phía châu Á. Thật khó có thể hình dung Australia và New Zealand lại tham gia với tư cách các nước châu Á. Từ góc độ thể chế, nếu có điều gì gắn hai nước này với châu Á thì có lẽ chỉ vì cả hai đều là thành viên của Hội nghị Thượng đỉnh Đông Á (East Asia Summit-EAS) từ năm 2005. Còn trường hợp gia nhập ASEM với tư cách là một nước châu Á của Nga thì còn khó giải thích hơn. Sau khi ký Hiệp định Thân thiện và Hợp tác (TAC) vào ngày 29 tháng 11 năm 2004 thừa nhận các nguyên tắc cơ bản của ASEAN, Liên bang Nga cũng mong muốn được tham gia ASEM với tư cách thành viên phía châu Á.

Có thể lý giải nguyên nhân tham gia ASEM của Australia, New Zealand và Nga từ góc độ của EU. Rất có thể là quan điểm “cứng nhắc” của EU về tư cách thành viên đã “buộc” Australia, New Zealand và Nga phải gia nhập ASEM với tư cách là các nước châu Á. Trên thực tế, EU cũng không hề phản đối mà còn hoan nghênh việc kết nạp 3 nước thành viên mới này. Có ba lý do để giải thích quan điểm của EU. *Thứ nhất*, EU muốn kết nạp vào diễn đàn này tất cả các chủ thể lớn nhằm tăng thêm tiếng nói chung của ASEM trên trường quốc tế, không kể nước đó thuộc châu Á hay châu Âu. *Thứ hai*, thông qua

³ ASEM, *9th ASEM Foreign Ministers Meeting, Hanoi, 25-26, May* (www.aseminfoboard.org/content/documents/FMM9Chairs-Statement.pdf)

⁴ Phạm Quang Minh, *ASEM5 – Thách thức trong quan hệ Á-Âu*, Tạp chí Nghiên cứu Đông Nam Á, Số chuyên đề về ASEM, số 5 (68)/2004, tr.28-34.

⁵ Jakarta Post 11 June 2009.

quan điểm thống nhất về mở rộng ASEM, EU cũng muốn chứng tỏ rằng họ đang hướng tới việc hoạch định một chính sách đối ngoại chung. Thứ ba, sự mở rộng các thành viên về phía châu Á cũng làm cho sự chênh lệch về số lượng giữa hai bên được giảm bớt. "Tỷ số" hiện tại, nếu tính cả Australia, New Zealand và Nga cho châu Á thì vẫn nghiêng về châu Âu với chênh lệch đáng kể là 28-20.

Về phía các nước châu Á, một số nước cho rằng ba thành viên mới này về bản chất là các nước châu Âu, tính chất châu Á rất mờ nhạt. Việc kết nạp ba nước này về phía châu Á cho thấy các nước châu Á linh hoạt hơn các nước châu Âu rất nhiều trong tiến trình ASEM. Những kiến trúc an ninh khu vực năng động nhất của châu Á như ARF, ASEAN+3 và EAS ngày càng đóng vai trò quan trọng và được xem như là sự mở rộng của chủ nghĩa khu vực của ASEAN.

Bảng 2: So sánh quá trình mở rộng ASEM

	1996	Lần mở rộng 1 (2004)	Lần mở rộng 2 (2006)	Lần mở rộng 3 (2010)
Phía châu Á	7 nước ASEAN và 3 nước Trung Quốc, Nhật Bản và Hàn Quốc	Campuchia, Lào, Myanmar	Ấn Độ, Mông Cổ, Pakistan và Ban Thư ký ASEAN	Australia, New Zealand, Nga
Nhân tố thúc đẩy	-	Mở rộng ASEAN	Cá nhân các nước	Cá nhân các nước
Số lượng	10	13	17	20
Phía châu Âu	EU-15 và Ủy ban Châu Âu	10 nước thành viên mới của EU ⁶	2 nước thành viên mới là Bungari và Rumani	-
Nhân tố thúc đẩy	-	Mở rộng EU	Mở rộng EU	
Số lượng	16	26	28	28

⁶ Mười nước thành viên mới gia nhập EU năm 2004 gồm: Síp, Cộng hòa Séc, Estonia, Hungary, Latvia, Litva, Malta, Ba Lan, Cộng hòa Slovakia và Slovenia.

4. Triển vọng của ASEM

Tương lai của ASEM phụ thuộc nhiều vào sự hiểu biết lẫn nhau và hợp tác của EU với châu Á. Vì EU chỉ cho phép các thành viên của mình được tham gia vào ASEM cho nên trong tương lai các nước không phải là thành viên EU sẽ gia nhập ASEM với tư cách là các nước châu Á hoặc các nước thứ ba. Tuy nhiên điều này cũng sẽ gặp những trở ngại nhất định. *Thứ nhất*, có thể các nước thành viên “châu Á mới” sẽ nhất trí với các nước thành viên “châu Á cũ”. Lúc đó phía châu Á sẽ mạnh hơn rất nhiều so với các nước EU. Đối thoại giữa hai nhóm nước sẽ tiếp tục và có thể sẽ xuất hiện những nhóm nước mới như “Trung Á” hoặc “Nam Á”. *Một khả năng khác có thể xảy ra* là các thành viên “châu Á mới” sẽ không nhất trí với các nước “châu Á cũ”. Khi đó đối thoại giữa hai

khu vực Á-Âu - nền tảng cơ bản của ASEM - sẽ bị đe dọa, ngoại giao giữa các quốc gia sẽ thay thế đối thoại giữa hai nhóm nước.

Nếu ASEM vẫn tiếp tục phát triển theo xu hướng như hiện nay, khi sự năng động chi diễn ra ở phía châu Á, thì cơ chế đối thoại giữa một bên là một tổ chức khu vực (EU) với một bên là một nhóm các quốc gia có thể từ một vài khu vực mà nòng cốt là ASEAN vẫn phát huy tác dụng. Cho dù thế nào thì ASEM vẫn đủ linh hoạt để đáp ứng được nhu cầu cơ bản của lãnh đạo châu Âu và châu Á là nâng cao hiểu biết và đối thoại giữa EU và các nước phi EU. Trên thực tế, việc mở rộng thành viên của ASEM không tốn kém nhiều và không ảnh hưởng đến mục tiêu cơ bản đó.