

HỘI THẢO KÊNH 1.5 VỀ PHÒNG NGỪA XUNG ĐỘT, QUẢN LÝ KHỦNG HOẢNG VÀ CẤU TRÚC KHU VỰC DO ASEAN DẪN ĐẦU

Vào ngày 6/12/2024, tại Jakarta, In-đô-nê-xi-a đã diễn ra Hội thảo Kênh 1.5 về phòng ngừa xung đột, quản lý khủng hoảng và cấu trúc khu vực do ASEAN dẫn đầu. Tham dự Hội thảo có đại diện của Bộ Ngoại giao các nước ASEAN, Ti-mo Lét-xtê và các đối tác Cấp cao Đông Á (EAS). Đây là hoạt động tiếp nối Hội thảo Kênh 2 cùng chủ đề (Jakarta, tháng 01/2024) do Ma-lai-xi-a, In-đô-nê-xi-a và Ô-xtrây-li-a đồng chủ trì.

Hội thảo có một số nội dung chính như sau:

Vai trò của ASEAN trong phòng ngừa xung đột và quản lý khủng hoảng ở khu vực:

Hầu hết đại biểu nhất trí rằng, ASEAN có khả năng và các điều kiện để đóng vai trò quan trọng trong việc phòng ngừa xung đột và quản lý khủng hoảng ở khu vực, dựa trên bốn nền tảng: (i) Uy tín của ASEAN với tư cách một tổ chức khu vực thành công; (ii) Khả năng quy tụ các nước trong và ngoài khu vực (*convening power*); (iii) Hệ thống các nguyên tắc, chuẩn mực ứng xử của ASEAN (Hiến chương ASEAN, TAC...); và (iv) Các cơ chế do ASEAN dẫn đầu như EAS, ARF, ADMM+. Trong lịch sử hình thành và phát triển, ASEAN và các nước thành viên đã chứng minh được vai trò này, điển hình là nỗ lực làm trung gian hòa giải của In-đô-nê-xi-a - Chủ tịch ASEAN 2011 trong xung đột biên giới Thái Lan - Cam-pu-chia và vai trò của Ngoại trưởng In-đô-nê-xi-a trong việc vận động thông qua đồng thuận sáu điểm của ASEAN về vấn đề Biển Đông khi Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN năm 2012 không ra được Thông cáo chung.

Các đại biểu cũng ghi nhận những khó khăn, thách thức đối với ASEAN trong việc phát huy vai trò phòng ngừa xung đột và quản lý khủng hoảng ở khu vực hiện nay. *Về nguyên tắc*, khó khăn lớn nhất là việc cân đối giữa các nguyên tắc “không can thiệp” và “đồng thuận” với yêu cầu phải ứng phó khẩn cấp. Một số đại biểu cho rằng, việc ASEAN chưa thực sự phát huy được vai trò trong vấn đề Mi-an-ma là do sự tuân thủ cứng nhắc các nguyên tắc trên. *Về thể chế*, cùng với các cơ chế/điển đàn do ASEAN dẫn đầu (EAS, ARF, ADMM+), ASEAN có các công cụ mang tính *ad-hoc* để quản lý khủng hoảng như ASEAN Troika, Hội đồng cao cấp của Hiệp ước Thân thiện và hợp tác Đông Nam Á (TAC). Tuy nhiên, ASEAN chưa bao giờ thực sự “kích hoạt” các công cụ này do nhiều nguyên nhân, một phần do thiếu các quy trình, hướng dẫn cụ thể (dạng ROP), nhưng quan trọng hơn cả là ý chí chính trị của các nước thành viên. Bên cạnh đó, hiệu quả của các cơ chế, công cụ này còn phụ thuộc vào thái độ của đối tác bên ngoài và diễn biến chính trị quốc tế. *Về cơ chế vận hành*, việc thiếu vắng hệ thống trao đổi thông tin hiệu quả giữa các thành viên, chưa xây dựng được cơ chế diễn tập thường xuyên về quản lý khủng hoảng, cộng với những hạn chế trong phối hợp nội bộ đã làm suy giảm nghiêm trọng năng lực ứng phó nhanh của ASEAN trước các tình huống khẩn cấp trong khu vực.

Trên cơ sở đó, các đại biểu đã đề xuất ba nhóm giải pháp chính như sau:

Về mặt thể chế, đại diện In-đô-nê-xi-a đề xuất xem xét lại Hiến chương ASEAN, đặc biệt là những điều khoản về quy trình ra quyết định trong tình huống khẩn cấp. Tuy nhiên, đại diện Cam-pu-chia cho rằng việc sửa đổi Hiến chương là vấn đề nhạy cảm và cần cân nhắc thận trọng để không làm suy yếu những nguyên tắc nền tảng của ASEAN. Các đại biểu cũng nhấn mạnh tầm quan trọng của việc tăng tính tương hỗ và tránh chông chéo, trùng lặp giữa các cơ chế/điển đàn của ASEAN (EAS,

ARF, ADMM+), phát huy thế mạnh đặc thù của từng cơ chế trong ngăn ngừa xung đột và quản lý khủng hoảng, tăng cường chia sẻ thông tin, xây dựng các hệ thống cảnh báo sớm và các phương án dự phòng trong trường hợp khẩn cấp. Một số đại biểu cũng gợi ý cách tiếp cận linh hoạt hơn trong việc kích hoạt các công cụ mang tính *ad-hoc* để xử lý khủng hoảng, thay vì xây dựng và tuân thủ cứng nhắc các quy trình cụ thể, trong đó có việc thúc đẩy các cơ chế tiêu đa phương, không chính thức giữa các nước cùng có mối quan tâm hoặc liên quan trực tiếp đến khủng hoảng/xung đột để thúc đẩy đối thoại và tìm kiếm giải pháp, trước khi đưa ra thảo luận trong ASEAN.

Về xây dựng năng lực, PGS.TS. Rizal Sukma, Trung tâm Nghiên cứu chiến lược và quốc tế (CSIS) In-đô-nê-xi-a đề xuất tăng cường nguồn lực và năng lực cho Ban Thư ký ASEAN để thực hiện các chức năng giám sát, phân tích và hỗ trợ ra quyết định, học hỏi kinh nghiệm từ các tổ chức khu vực khác như Liên minh châu Phi trong xây dựng năng lực thể chế, mở rộng nhiệm vụ của Viện Hòa bình và Hòa giải ASEAN (AIPR) trong nghiên cứu và đào tạo về quản lý khủng hoảng. Đáng chú ý, đại diện Nhật Bản đề xuất thành lập nhóm chuyên gia thường trực về hòa giải và giải quyết tranh chấp tại Ban Thư ký ASEAN, tuy nhiên nhiều ý kiến quan ngại về nguồn lực tài chính và khả năng duy trì tính trung lập của nhóm chuyên gia trong bối cảnh cạnh tranh địa chính trị phức tạp hiện nay.

Về điều phối, các sáng kiến chính bao gồm: Hình thành cơ chế diễn tập chung thường xuyên giữa các cơ quan và quốc gia thành viên; xây dựng một khuôn khổ tổng thể kết hợp cả khía cạnh nhân đạo và chính trị trong xử lý khủng hoảng (Ma-lai-xi-a đề xuất); tăng cường điều phối và hợp tác với các tổ chức quốc tế. Tuy nhiên, một số đại biểu cũng nhấn mạnh ASEAN cần duy trì vai trò chủ đạo trong các nỗ lực hòa giải, tránh để các nhân tố bên ngoài chi phối.

Vai trò của ASEAN trong bối cảnh cạnh tranh nước lớn

Trong phần chia sẻ quan điểm quốc gia, hầu hết các đối tác đều khẳng định tiếp tục ủng hộ vai trò trung tâm của ASEAN trong cấu trúc khu vực đang định hình, nhất là trong việc tạo ra các kênh đối thoại chiến lược giữa các nước trong khu vực và thúc đẩy hợp tác ứng phó với các thách thức an ninh chung. Tuy nhiên, vai trò trung tâm của ASEAN cũng đang bị thách thức nhiều mặt trong bối cảnh cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn ngày càng phức tạp. *Một là*, nguy cơ bị cuốn vào cạnh tranh giữa các nước lớn, suy giảm vai trò trung tâm và mất đi tính tự chủ chiến lược. *Hai là*, xu hướng các nước lớn ngày càng ưu tiên sử dụng các kênh song phương hoặc tiêu đa phương không chỉ làm suy yếu vai trò dẫn dắt của ASEAN trong cấu trúc khu vực mà còn đặt ra thách thức lớn đối với ASEAN trong việc duy trì đoàn kết và tiếng nói chung trong các vấn đề hòa bình, an ninh của khu vực.

Đáng chú ý, sự khác biệt về quan điểm trong đánh giá an ninh khu vực và vai trò của các cơ chế của ASEAN tiếp tục thể hiện rõ nét, nhất là giữa Mỹ/phương Tây với Nga, Trung Quốc. Đại diện của Trung Quốc và Nga đều bày tỏ quan ngại về các xu hướng quân sự gần đây ở khu vực, nhất là sự xuất hiện của các khối quân sự - chính trị. Trung Quốc lên án các hành động khiêu khích và can thiệp từ bên ngoài. Nga quan ngại về việc triển khai Tầm nhìn của ASEAN về Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương (AOIP) bắt đầu xuất hiện khía cạnh hợp tác quân sự. Trong khi đó, đại diện của Mỹ và Ô-xtrây-li-a, nhấn mạnh tầm quan trọng của việc duy trì cấu trúc khu vực mở, minh bạch, trật tự dựa trên luật lệ và tự do hàng hải ở khu vực, bày tỏ quan ngại và lên án hành động của Trung Quốc ở Biển Đông và của Nga ở U-crai-na.

Để tăng cường vai trò trung tâm của ASEAN trong bối cảnh hiện nay, hầu hết các đại biểu đều nhất trí cần củng cố các cơ chế hiện có như EAS, ARF và ADMM+. Một số nước thành viên cũng như đối tác đặc

biệt nhấn mạnh việc tăng cường vai trò của EAS trong điều phối, quản lý mối quan hệ giữa các nước lớn ở khu vực. Đại diện In-đô-nê-xi-a cho rằng, EAS nên trở thành một ủy ban tối cao về hợp tác an ninh và kinh tế, sử dụng quy trình ba giai đoạn tương tự ARF (xây dựng lòng tin, ngoại giao phòng ngừa và giải quyết xung đột). Các nước đối tác, nhất là Ô-xtrây-li-a, Mỹ đề xuất việc đưa Nhóm Đại sứ EAS tại Jakarta trở thành cơ chế thường trực để theo dõi và ứng phó với các diễn biến chiến lược trong khu vực. Trong khi đó, đại diện của Nga cho rằng, nên tập trung củng cố ARF vì đây là cơ chế phù hợp hơn cho ngoại giao phòng ngừa, thay vì EAS. Đại diện Trung Quốc nhấn mạnh việc giải quyết xung đột thông qua kênh phù hợp và cho rằng, các cơ chế của ASEAN nên tập trung vào các ưu tiên cho phát triển, duy trì ổn định và hợp tác tích cực ở khu vực.

Nhận xét và đánh giá

ASEAN đang đối mặt với nhiều thách thức an ninh đan xen, ngày càng phức tạp và chưa có tiền lệ. Các thảo luận tại hội thảo cho thấy mặc dù ASEAN đã xây dựng được nhiều cơ chế, công cụ ngăn ngừa xung đột và quản lý khủng hoảng, nhưng việc vận hành các cơ chế, công cụ này vẫn còn nhiều hạn chế. Khoảng cách giữa kỳ vọng và thực tế về vai trò của ASEAN trong ngăn ngừa xung đột và quản lý khủng hoảng khu vực đang ngày càng lớn.

Các cơ chế hiện có của ASEAN tỏ ra thiếu linh hoạt trước những tình huống khẩn cấp, một mặt do quy trình ra quyết định phức tạp, mặt khác do thiếu nguồn lực và thẩm quyền cần thiết, đồng thời phụ thuộc vào ý chí chính trị của các nước thành viên. Mặc dù nguyên tắc đồng thuận, không can thiệp công việc nội bộ của nhau vẫn được xem là nền tảng quan trọng của ASEAN, nhưng có nhiều ý kiến cho rằng, cần có cách tiếp cận linh hoạt hơn để ứng phó hiệu quả với các tình huống

khủng hoảng, qua đó duy trì được uy tín và vai trò trung tâm của ASEAN trong cấu trúc khu vực.

Các thảo luận, ý kiến tại Hội thảo không có nhiều điểm mới so với Hội thảo Kênh 2 về cùng chủ đề đã được tổ chức tại Jakarta tháng vào 1/2024. Tuy nhiên, với việc thúc đẩy sự tham gia của đại diện Kênh 1, các nước đồng chủ trì (Ma-lai-xi-a, Ô-xtrây-li-a) và phần nào là In-đô-nê-xi-a, Niu Di-lân, Mỹ muốn tạo kênh chính thức để đưa báo cáo và các khuyến nghị của Hội thảo lên các quan chức cao cấp EAS xem xét. Đây là một trong những nỗ lực nhằm tăng cường vai trò của EAS với tư cách là diễn đàn chiến lược hàng đầu khu vực, nhất là trong bối cảnh các vấn đề an ninh và cạnh tranh địa - chiến lược ngày càng phức tạp, đặt ra nhiều thách thức đối với ASEAN và cấu trúc khu vực do ASEAN dẫn dắt./.

*Hoàng Thanh Tâm**

* Nghiên cứu viên, Viện Nghiên cứu chiến lược ngoại giao, Học viện Ngoại giao.