

QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG THỂ CHẾ KHU VỰC ĐÔNG Á VÀ ASEAN+3

Hoàng Khắc Nam^(*)

Đông Á đã từng tồn tại và phát triển mà không có hợp tác đa phương toàn khu vực. Đó là sự phát triển không bền vững trong môi trường không ổn định và đầy bất trắc của thời kỳ Chiến tranh Lạnh. Trước những thay đổi to lớn đang diễn ra hiện nay, hợp tác đa phương khu vực đã trở thành yêu cầu cấp thiết ở Đông Á.

Một sự hợp tác như vậy cần phải được xây dựng và thực hiện một cách tổ chức, trong trật tự và có sự tham gia của hầu hết các nước trong khu vực. Quan hệ đa phương vốn tập trung nhiều sự khác biệt về lợi ích, nhận thức, hành vi và năng lực chủ thể. Vì thế, một thể chế là cần thiết để điều hoà lợi ích, dung hợp nhận thức, thống nhất hành vi và phối hợp năng lực. Vấn đề thể chế có ý nghĩa đặc biệt cả trong sự hình thành lẫn phát triển hợp tác đa phương. Bởi thế, nhiều học giả đã xác định "Nói chung, chủ nghĩa đa phương là một hình thức thể chế nhằm phối hợp quan hệ giữa ba hay nhiều quốc gia"⁽¹⁾. Giữa hợp tác quốc tế - chủ nghĩa đa phương - thể chế có mối liên hệ bản chất mang tính biện chứng.

Một thể chế như vậy càng trở nên cần thiết đối với Đông Á vốn là khu vực còn đầy rẫy bất ổn, vị thế quốc tế còn bất cập,

phát triển còn thiếu chân đế hợp tác đa phương. Thiết lập một thể chế hợp tác Đông Á sẽ giúp khắc phục các tình trạng trên, góp phần xây dựng môi trường an ninh và tạo điều kiện cho hợp tác và phát triển.

Thế nhưng một tổ chức khu vực thuần Đông Á như vậy lại chưa từng tồn tại. Trong bối cảnh đó, sự nổi lên của ASEAN+3 đang được mong đợi như cơ hội cho một tổ chức hợp tác Đông Á. Tuy ASEAN+3 tiến triển chậm chạp và hoạt động hạn chế song có những cơ sở để tin vào sự tiếp tục của nó. Đó là cơ chế hợp tác duy nhất chỉ gồm các nước Đông Á. Cho đến nay, cơ chế này vẫn tiếp tục tồn tại trong khi nhiều sáng kiến tương tự đã chết yểu. Cơ chế này có động lực phát triển là lợi ích và nhận thức chung của các thành viên. Sự phát triển của ASEAN+3 phù hợp với xu hướng toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế khu vực.

Những yếu tố liên quan đến sự tồn tại của một tổ chức, đến vai trò của tổ chức đó đối với hợp tác liên quốc gia là có nhiều. Dưới cái nhìn lịch sử, bài viết này chỉ đề cập đến sự hình thành ASEAN+3 về mặt thể chế. Hình thành thể chế là một dấu hiệu quan trọng của sự phát triển khi nó

^(*) ThS., Khoa Quốc tế học, Trường Đại học Khoa học Xã hội & Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội.

⁽¹⁾ G. Ikenberry & Jitsuo Tsuchiyama, "Between balance of power and community: the future of multilateral security co-operation in the Asia-Pacific", International Relations of Asia Pacific Vol. 2, No. 1, 2002 Journal of the Japan Association of International Relations, Oxford University Press, trang 75.

vừa là kết quả tổng hợp của nhiều yếu tố, vừa là điều kiện cho các yếu tố đó tiếp tục phát triển.

Quá trình xây dựng thể chế khu vực trước ASEAN+3

ASEAN+3 là một hiện tượng mới hay là kết quả của một quá trình? Nó sẽ dễ tồn tại hơn và có nhiều khả năng trở thành một tổ chức hợp tác Đông Á nếu đó là kết quả của một quá trình, tức là có được sự ủng hộ của lịch sử.

Ý tưởng hình thành một thể chế hợp tác khu vực không phải là mới. Nhu cầu thường xuyên được nhận thức đã dẫn đến ý tưởng này ngay cả trong điều kiện bất khả thi của Chiến tranh lạnh. Đã có hàng loạt sáng kiến được đề ra nhưng hoặc thất bại, hoặc kém hiệu quả. Sau sự thiết lập SEATO của Mỹ năm 1954 - một tổ chức rất ít người coi là tổ chức khu vực, đó là sáng kiến hợp tác khu vực của Trung tâm Nghiên cứu kinh tế Nhật Bản và ý tưởng của Saburo Okita về "Hợp tác kinh tế Thái Bình Dương" (PEC) vào đầu những năm 1960. Trong năm 1966, một số tổ chức được thành lập như Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB), Hội đồng Châu Á và Thái Bình Dương (ASPAC) theo sáng kiến của Tổng thống Hàn Quốc Park Chung-hee, Mỹ và Nhật lập Hội nghị bộ trưởng về phát triển kinh tế ở Đông Nam Á (MCEDSEA). Tiếp theo trong năm 1967, có các đề nghị thiết lập "Khu vực hợp tác Châu Á - Thái Bình Dương" (APSC), "Khu vực Thương mại tự do Thái Bình Dương" (PAFTA) của Nhật Bản và sự thành lập ASEAN gồm 5 nước Đông Nam Á. Năm 1968, tổ chức phi chính phủ "Hội đồng kinh tế lòng chảo Thái Bình Dương" (PBEC) ra đời. Năm 1970, xuất hiện ý tưởng của Hàn Quốc về "Thị trường chung Châu Á" (ACM). Cuối những năm

1970, có sáng kiến về cơ cấu hợp tác Châu Á - Thái Bình Dương ba bên (nhà chính trị, nhà kinh doanh, học giả) của Thủ tướng Nhật Masayoshi Ohira. Năm 1980, Hội nghị hợp tác kinh tế Thái Bình Dương (PECC) được thành lập theo sáng kiến của Thủ tướng Nhật Ohira và Thủ tướng Australia Fraser.

Trong khoảng thời gian hoà dịu trước khi Chiến tranh Lạnh kết thúc, có đề nghị của Nhật về "Mạng lưới Châu Á" năm 1988, APEC thành lập năm 1989 theo sáng kiến của Thủ tướng Australia Hawke và sáng kiến của thủ tướng Malaysia Mahathir Mohamad về "Nhóm kinh tế Đông Á" (EAEG) năm 1990. Các sáng kiến bắt đầu trở thành thực tiễn nhiều hơn kể từ sau Chiến tranh Lạnh như "Diễn đàn khu vực ASEAN" (ARF) thành lập năm 1994, "Hội nghị Á - Âu" (ASEM) năm 1996. Năm 1997, quá trình thể chế hoá hợp tác Đông Á được đánh dấu bằng hai sự kiện: một thất bại là sáng kiến của Nhật về "Quy Tiến tế Châu Á" (AMF) và một thành công là ASEAN+3.

Sự liên tục và tính kết nối của các sáng kiến cho thấy đây là một quá trình. Trên cơ sở so sánh quá trình này trong và sau Chiến tranh Lạnh, chúng ta có thể đưa ra một vài nhận xét về các nỗ lực xây dựng thể chế khu vực ở đây:

Thứ nhất, do việc chính trị chi phối toàn diện quan hệ quốc tế khu vực với các hệ quả chia rẽ và xung đột sâu sắc cũng như sự can thiệp mạnh mẽ từ bên ngoài, *hầu hết sáng kiến thể chế hoá khu vực đã thất bại*. Chính trị là nguyên nhân chủ yếu bóp chết hoặc làm lệch hướng các sáng

kiến. Cũng có những tổ chức được ra đời nhưng khá yếu ớt, hoặc không tồn tại lâu, hoặc không vì mục tiêu hợp tác Đông Á. APC và MCEDESA chết yểu. ASEAN hoạt động không hiệu quả, PECC hoạt động cầm chừng, APEC quan tâm đến khuôn khổ liên khu vực... Môi trường chính trị thế giới và khu vực không thuận lợi, động cơ và ý đồ chính trị khác nhau, những diễn biến chính trị phức tạp trong khu vực đã quy định tình trạng thể chế hoá yếu ớt này. Xu hướng hoà dịu và hợp tác sau Chiến tranh Lạnh đã đem lại điều kiện thuận lợi hơn cho quá trình thể chế hoá khu vực. ASEAN, APEC bắt đầu có sức sống hơn. Một số tổ chức khu vực và liên khu vực mới xuất hiện như ARF, ASEM.

Thứ hai, do sự chi phối của mâu thuẫn Đông - Tây và sự đối đầu an ninh - chính trị khu vực khi đó, *các cố gắng xây dựng thể chế đa phương chủ yếu được tiến hành giữa các nước có cùng hệ thống chính trị-kinh tế*. Chính trị được coi là tiêu chí phân biệt bạn thù và tiêu chuẩn kết nạp thành viên. Bên cạnh đó, các cố gắng xây dựng thể chế đa phương cũng đáng kể hơn giữa các nền kinh tế thị trường do tính chất quốc tế của thị trường, sự đồng điệu về lợi ích và những tương hợp nhất định trong luật quốc gia. Cơ hội tham gia đầy đủ chỉ thực sự xuất hiện sau Chiến tranh Lạnh khi mâu thuẫn Đông - Tây không còn là trở lực và kinh tế thị trường trở thành phổ biến. Khác biệt hệ thống chính trị không còn được coi là nguồn của xung đột. Các cố gắng điều chỉnh luật pháp kinh tế đối ngoại đang diễn ra. Điều không tương đồng trong Chiến tranh Lạnh đang trở thành thực tiễn. APEC kết nạp các thành viên mới không cùng hệ thống chính trị. ARF

được thành lập bất chấp sự đa dạng về chính trị. ASEAN trở thành ASEAN-10...

Thứ ba, do tính chất đẳng cấp quyền lực và khoảng cách trình độ phát triển vẫn chi phối mạnh mẽ quan hệ quốc tế, *các sáng kiến thường xuất phát từ hai nhóm nước lớn và nhỏ và ít bao gồm nhau*. Và từ đó, nhận thức về tính chất khu vực của tổ chức cũng khác nhau. Các sáng kiến của Nhật thường tập trung vào các nước lớn như Mỹ, Nhật, Australia và New Zealand với tính chất chủ nghĩa khu vực mở. Trong khi đó, ASEAN lại là ví dụ của trường hợp ngược lại với tính chất đóng, nhất là trong thời kỳ đầu của nó. Sự thiếu hài hoà về lợi ích và nhận thức giữa hai nhóm nước này đã khiến các sáng kiến hỗn hợp như "Thị trường chung Châu Á" hay "Mạng lưới Châu Á" đều không có tính khả thi. Sau Chiến tranh Lạnh, xu hướng kết hợp cả hai nhóm đang trở thành chủ đạo trong chủ nghĩa đa phương ở đây. ARF là điển hình của sự hỗn hợp. APEC và PECC được mở rộng. Còn ASEAN đang ngày càng nhiều khả năng vận động theo hướng ASEAN+3.

Thứ tư, do sự quy định của môi trường phức tạp và nóng bỏng về an ninh-chính trị khi đó, *sáng kiến thiết lập các tổ chức chính trị thường bị thất bại như APC là một điển hình*. MCEDESA thất bại cũng chủ yếu bởi lý do chính trị. Trong khi đó, các sáng kiến tương tự về mặt kinh tế là nhiều hơn và dễ thành công hơn bởi phần nào hạn chế được những tác động tiêu cực từ các xung đột an ninh-chính trị và đáp ứng được yêu cầu phát triển. Các sáng kiến và tổ chức tồn tại được đến ngày nay đều có xuất phát điểm kinh tế - xã hội. Cũng do nguyên nhân này mà các tổ chức phi chính phủ như PECC cũng thuận lợi hơn tổ chức liên chính phủ. Những diễn biến

tích cực trong môi trường an ninh - chính trị khu vực sau Chiến tranh Lạnh đang làm thay đổi tình hình này. Một thể chế an ninh-chính trị như ARF đã tồn tại. Các thể chế hiện hành ngày càng mang tính đa diện. Các nỗ lực liên chính phủ xây dựng thể chế khu vực đã nổi lên mạnh mẽ. Hệ thống hợp tác khu vực ở Đông Á ngày càng trở nên đa diện, đa tầng, đa thành phần.

Thứ năm, do sự can thiệp mạnh mẽ của các cường quốc, do tính phân liệt sâu sắc trong quan hệ quốc tế khu vực, và do sự phụ thuộc kinh tế với bên ngoài-khu vực, các nỗ lực thể chế hoá khuôn khổ Đông Á đã không được chú trọng. Các sáng kiến chủ yếu xuất phát từ thực tiễn chính trị và lợi ích kinh tế mà ít dựa vào cơ sở địa lý, lịch sử và văn hoá của khu vực Đông Á. Các sáng kiến hoặc có giới hạn tiểu khu vực, hoặc mang tính liên khu vực và không bao giờ gồm đủ các nước Đông Á. Các sáng kiến xây dựng thể chế cho riêng Đông Á đều chỉ dừng ở mức ý tưởng. Khi các lực kéo từ bên ngoài giảm bớt, khi môi trường khu vực trở nên hoà dịu, các sáng kiến và nỗ lực thể chế hoá đã khoan dần tập trung nhiều hơn vào các vấn đề của Đông Á. Mục tiêu thiết lập cơ chế và tổ chức hợp tác cho riêng Đông Á đã được định hình rõ nét hơn. Quá trình đi từ EAEG qua AMF đến ASEAN+3 đang trở thành dòng chảy chính của quá trình thể chế hoá Đông Á hiện nay.

Thứ sáu, các sáng kiến thể chế hoá khu vực được bắt đầu trong những giờ phút căng thẳng nhất của Chiến tranh Lạnh cả trên thế giới lẫn trong khu vực. Đây không đơn giản là những thủ thuật chính trị. Chủ trương hợp tác thực dụng theo kiểu chủ nghĩa chức năng phản ánh tính thực chất của các nỗ lực này. Điều này cho thấy mong muốn an ninh, hoà bình và lợi ích

phát triển qua con đường hợp tác khu vực chính là động lực chủ yếu nằm sau các cố gắng này. Chính những lợi ích kiên định này đã duy trì tính quá trình của các nỗ lực thể chế hoá và giúp biến dần ý tưởng thành hiện thực. Cũng chính những lợi ích này đã thúc đẩy quá trình thể chế hoá khu vực được tiếp tục, được tăng cường và ngày càng thực chất hơn sau khi Chiến tranh Lạnh kết thúc. Thể chế hoá ở Đông Á hiện nay là sự tiếp tục của một quá trình có từ trước đó.

Những điều kiện thuận lợi cho thể chế hoá ở Đông Á sau Chiến tranh lạnh

Qua so sánh thực tiễn lịch sử trên đây, rõ ràng tình hình sau Chiến tranh Lạnh tỏ ra khả thi hơn cho thể chế hoá hợp tác ở Đông Á. Quá trình này đang có nhiều cơ hội trở thành hiện thực nhờ những thuận lợi hiện nay trên cả bốn cấp độ quan hệ quốc tế.

Trên cấp độ toàn cầu, quá trình này được sự cổ vũ của xu hướng toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế quốc tế đang diễn ra mạnh mẽ hiện nay. Thể chế hoá hợp tác Đông Á không chỉ giúp tận dụng được những lợi thế của toàn cầu hoá mà còn nhằm đối phó với các thách thức nảy sinh trong quá trình này. Xu hướng khu vực hoá kinh tế và sức ép cạnh tranh từ các khối thương mại khác cũng buộc các nước Đông Á phải liên kết lại. Sự phản đối từ bên ngoài đã không còn mạnh mẽ như trước kia. Thể chế hoá hợp tác Đông Á ngày càng được coi là sự hoà chung vào quá trình tự do hoá thương mại, đóng góp cho sự phát triển kinh tế và an ninh toàn cầu. Về mặt chính trị, một thể chế hợp tác khu vực giúp tạo sự an toàn tương đối trước những xu hướng quyền lực khác

nhau trong quá trình định hình trật tự thế giới mới.

Trên cấp độ liên quốc gia, mà cụ thể ở đây là khu vực, sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các quốc gia Đông Á đang trở nên ngày càng sâu sắc. Các dòng lưu chuyển hàng hoá, tiền tệ và người trong nội vùng đang tăng mạnh cả về lượng lẫn chất, cả bề rộng lẫn bề sâu. Lợi ích khu vực ngày càng trở thành lợi ích quốc gia, an ninh khu vực trở thành an ninh quốc gia. Hội nhập kinh tế khu vực trở thành con đường phát triển chung. Đồng thời, sự xuất hiện ngày càng nhiều các vấn đề chung của khu vực cũng dẫn đến yêu cầu phải có một tổ chức khu vực. Sự liên kết này giờ đây không chỉ dựa trên những liên hệ lịch sử, văn hoá, xã hội mà còn có được cơ sở liên quốc gia về địa-chính trị và địa - kinh tế.

Trên cấp độ quốc gia, lợi ích quốc gia ngày càng đồng nhất đang trở thành động lực cho thể chế hoá hợp tác khu vực. Hợp tác được coi là cách thức cơ bản để giải quyết tranh chấp, duy trì an ninh quốc gia. Bài học về sự thiếu vắng hợp tác khu vực dẫn đến xung đột và chia rẽ đã được nhận thức chung. Nhu cầu phát triển đã dẫn tất cả các nước Đông Á cùng thi hành chính sách mở cửa, khuyến khích đầu tư và xuất khẩu, đặt trọng tâm kinh tế vào hợp tác và hội nhập khu vực. Tăng cường thể chế hoá trở thành cần thiết để củng cố môi trường ổn định cho an ninh và phát triển của quốc gia. Một tổ chức khu vực sẽ tạo tiếng nói chung của Đông Á trên trường quốc tế và giúp các nước nâng cao vị thế của mình. Mạng lưới hệ thống quan hệ song phương phát triển tương đối toàn diện trên những nguyên tắc chung và thực tiễn tham gia các thể chế khu vực khác là những cơ sở tốt cho thể chế hoá hợp tác đa phương Đông Á.

Trên cấp độ cá nhân, các cố gắng thiết lập môi quan hệ cá nhân giữa các nhà lãnh đạo đã được thiết lập và duy trì. Quan hệ giữa các đảng cũng đang được hình thành. Quan hệ nhân dân - nhân dân trong các giới khác nhau ngày càng phát triển sâu rộng. Ngoại giao kênh II đang bổ sung mạnh mẽ cho ngoại giao kênh I. Sự hiểu biết lẫn nhau và tình cảm khu vực ngày càng tăng, tạo điều kiện cho chủ nghĩa khu vực trở dậy.

Một tổ chức khu vực là sự kết tinh của những xu hướng, điều kiện và động thái trên. Thế nhưng cho đến nay, Đông Á vẫn là nơi duy nhất trên thế giới chưa có một tổ chức đa phương như vậy. Sự nhóm họp các nước Đông Á trong ASEAN+3 đã được sự ủng hộ của cả lịch sử lẫn hiện tại. Về lịch sử, đó là quá trình thể chế hoá trước kia. Về hiện tại, đó là những điều kiện thuận lợi hiện nay. Vì thế, ASEAN+3 - khuôn khổ hợp tác thuận Đông Á duy nhất hiện nay - đang được nhiều người kỳ vọng trở thành một tổ chức khu vực như vậy.

Liệu kỳ vọng trên có thể thực hiện được hay không? Ít nhất, các tiến đề hình thành ASEAN+3 về mặt thể chế cũng đem lại hi vọng vào khả năng tồn tại và phát triển của nó. Có tồn tại và phát triển, ASEAN+3 mới biến được những nỗ lực thể chế hoá thành hiện thực.

Tiến đề thể chế của ASEAN+3

Ngay khi Chiến tranh Lạnh đang trên đường kết thúc, Thủ tướng Malaysia Mahathir Mohamad đã đưa ra đề nghị về việc thành lập *Nhóm kinh tế Đông Á* (EAEG) bao gồm 11 nước trong khu vực mà không có các cường quốc bên ngoài. Được nuôi dưỡng bởi những cố gắng thể chế hoá trước kia, đây là sáng kiến đầu tiên về một tổ chức khu vực thuận Đông Á. Đề nghị này tuy được nhiều nước Đông Á ủng hộ nhưng đã thất bại do Mỹ phản đối.

Bây giờ nhìn lại, EAEG có ít điều kiện khả thi ngay cả khi Mỹ không phản đối. Nhưng vào thời điểm đó, ý tưởng này thật là mạnh mẽ và có tầm nhìn. EAEG không trở thành hiện thực nhưng nhiều nước Đông Á không quên nó. Thủ tướng Singapore khi đó là Lý Quang Diệu đã nhận xét EAEG là "một ý tưởng sẽ không biến mất". Sáng kiến này chính là sự bắt đầu của "thời kỳ Đông Á" trong quá trình thể chế hoá với mục tiêu thiết lập một tổ chức riêng của khu vực. Với ý tưởng này, một tổ chức thuần Đông Á đã bắt đầu được coi là cái gì đó có thể. Ý tưởng trên sau này đã quay trở lại trong sáng kiến AMF của Nhật Bản và thực sự hồi sinh với ASEAN+3. Ý tưởng EAEG chính là một tiền đề thể chế cho ASEAN+3.

Cùng với EAEG, *sáng kiến về Quý Tiên tế Châu Á* (AMF) là tiền đề ý tưởng thứ hai. Sáng kiến này của Nhật Bản được đưa ra năm 1997 khi cuộc khủng hoảng tài chính đang hoành hoành trong khu vực. Cuộc khủng hoảng này đã cho thấy tính dễ tổn thương và sự phụ thuộc lẫn nhau mạnh mẽ về kinh tế giữa các nước Đông Á. Đề nghị này nhằm thiết lập một cơ chế tài chính đa phương khu vực nhằm ổn định các đồng tiền Đông Á. Một lần nữa, đề nghị này đã bị Mỹ và IMF phản đối. Mặc dù vậy, đây vẫn là bước tiến mới trong quá trình thể chế hoá hướng tới một tổ chức hợp tác Đông Á và là một tiền đề quan trọng của ASEAN+3. Sau này, những nội dung tương tự của đề nghị này đã được tái hiện như một lĩnh vực hợp tác quan trọng trong báo cáo "Hướng tới một cộng đồng Đông Á: Khu vực hoà bình, thịnh vượng và tiến bộ" của Nhóm Tầm nhìn Đông Á (EAVG).

Bên cạnh các tiền đề về mặt ý tưởng là các tiền đề thực tiễn. Tiền đề thực tiễn đầu

tiên của ASEAN+3 xuất phát từ *thực tế các thể chế hiện hành chưa đáp ứng được* nhu cầu của các nước Đông Á. Vào lúc này, những thể chế được coi là khu vực như ASEAN và APEC đều không đại diện thực sự cho các nước Đông Á. Cả hai tổ chức này đều đang gặp phải vấn đề. ASEAN tuy đa diện nhưng chỉ ở quy mô tiểu khu vực. ASEAN gồm toàn các nước vừa và nhỏ bên cạnh các cường quốc láng giềng Đông Bắc Á. ASEAN đang trở nên chật hẹp với yêu cầu an ninh và phát triển nên có xu hướng mở rộng hợp tác với bên ngoài. Tiềm lực kinh tế còn yếu, sự cố kết an ninh - chính trị không cao, sự phụ thuộc vào Đông Bắc Á có nguy cơ tăng. APEC vừa không đa diện, vừa có quy mô rộng hơn Đông Á. Cơ sở liên kết địa lý của APEC không chặt chẽ. APEC là một tổ chức liên khu vực nhiều hơn là một tổ chức khu vực như nhận xét của John Ravenhill.⁽²⁾ APEC cũng quá đa dạng, chưa có nền tảng quan hệ song phương đều khắp, nên cũng khó khăn và chậm chạp trong việc thúc đẩy hội nhập kinh tế. Đáng chú ý, từ khoảng giữa những năm 1990, đã xuất hiện sự chia rẽ giữa nhóm nước Anglo-America muốn thực hiện tự do hoá kinh tế một cách ràng buộc và toàn diện, trong khi nhóm nước Đông Á muốn APEC chỉ hướng vào việc tạo điều kiện cho thương mại và hợp tác trong lĩnh vực kinh tế - kỹ thuật. Kết quả là tình trạng "nói nhiều hơn làm" đang diễn ra trong cả hai tổ chức này. ARF cũng được coi là một tổ chức khu vực. Mặc dù ARF tập trung nhiều vào các vấn đề an ninh của Đông Á nhưng chế độ thành viên, cơ chế lỏng lẻo cũng như sự chi phối của các

⁽²⁾ Dẫn theo Richard Stubbs, "ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?", *Asian Survey*, Vol. XLII, No. 3, May/June 2002, University of California Press, trang 447.

cường quốc bên ngoài cũng khiến cho ARF không hoàn toàn là một tổ chức thuần Đông Á với đầy đủ ý nghĩa. Những hạn chế trong thực tiễn thể chế đã dẫn đến yêu cầu bổ sung và tạo nên một tiến đề cho ASEAN+3.

Những tiến đề thực tiễn khác cũng góp phần lát những viên gạch cho con đường hướng tới một thể chế Đông Á. Đó là sự tập hợp các nước Đông Á tại Hội nghị Ngoại trưởng ASEAN (ASEAN PMC) và trong khuôn khổ ASEM. Đầu tiên là Nhật Bản, sau là Trung Quốc và Hàn Quốc đã lần lượt tham gia đều đặn hàng năm vào các cuộc ASEAN PMC để bàn đến những vấn đề khu vực liên quan đến mình. Các cuộc gặp này được tiến hành theo công thức ASEAN+10 và ASEAN+1 bởi quy mô đa dạng của các vấn đề khu vực. Khuôn khổ ASEAN+10 trở nên quá rộng còn ASEAN+1 lại là quá hẹp khi xuất hiện ngày càng nhiều vấn đề có quy mô Đông Á. Điều này trở nên rõ ràng khi Đông Á phải đối mặt với cuộc khủng hoảng năm 1997-1998. Từ ý tưởng kết hợp ba ASEAN+1 mà ASEAN+3 đã được hình thành. Sự tập trung quanh ASEAN để được chấp nhận bởi ít bị phản đối từ bên ngoài và không gây nghi ngại giữa các nước Đông Bắc Á. ASEAN PMC đã cung cấp một cơ sở thể chế để xây dựng nên khuôn khổ hợp tác ASEAN+3.

Tiến đề thực tiễn quan trọng thứ ba là ASEM. ASEM là sáng kiến của Thủ tướng Singapore Goh Chok Tong và đã được cả EU và ASEAN chấp thuận năm 1995. Do sự bất tương xứng giữa hai tổ chức, sau đó ASEAN đã mời ba nước Đông Bắc Á tham gia. Mặc dù vẫn còn lo ngại về sự phản đối của Mỹ nhưng cuối cùng lợi ích chung đã thắng thế. Cuộc gặp thượng đỉnh ASEM lần I đã diễn ra tại Bangkok năm 1996 với thoả thuận sẽ tiếp tục cơ chế và khuôn khổ

này ở cả các cấp thượng đỉnh, bộ trưởng (cả ngoại trưởng lẫn bộ trưởng kinh tế) và cấp chuyên viên. Sự hình thành và phát triển ASEM đã tạo cơ hội cho các nước Đông Á được cùng nhau thảo luận những vấn đề chung, được xây dựng những lập trường chung trên cơ sở lợi ích chung, được thường xuyên nhóm họp với nhau và được đứng cùng trong một tập hợp để quan hệ với bên ngoài. Một quan hệ liên khu vực hình thành cũng khiến ý thức và tinh cảm khu vực trở nên rõ ràng hơn. Khuôn khổ ASEAN+3 đã dần được định hình cùng với ASEM. Trong chừng mực nào đó, cuộc gặp giữa các nước Đông Á trong quá trình ASEM chính là tiến đề thực tiễn để hiện thực hoá ASEAN+3. ASEAN+3 đã nhanh chóng được chấp nhận và ít bị bên ngoài phản đối có phần nhờ ASEM.

Một tiến đề quan trọng khác là về mặt kinh tế. Trong những năm 1980 và 1990, Nhật Bản đã mở rộng mạng lưới đầu tư, thương mại và sản xuất ra hầu khắp khu vực. Đồng thời, mạng lưới kinh doanh của người Hoa trải khắp Đông Á và cũng đang tiệm cận tới quy mô khu vực. Bên cạnh đó, làn sóng đầu tư của các NIE sang những nước láng giềng cũng tăng lên nhanh chóng. Các quan hệ kinh tế song phương giữa các nước Đông Á đều được mở rộng và ngày càng sâu sắc. Hợp tác kinh tế khu vực đang chiếm tỉ trọng ngày càng lớn trong nền kinh tế quốc gia. Hợp tác khu vực đang trở thành ưu tiên chính sách của hầu hết các nước Đông Á. Hợp tác kinh tế đa phương trở thành động lực cho một thể chế Đông Á. Các liên kết kinh tế mạnh mẽ ở Đông Á hiện nay đang vượt lên bao trùm ASEAN và tạo sự khác biệt nhất định về địa - kinh tế trong APEC. Tất cả những điều này đã góp phần dệt kết các nước Đông Á và tạo nền tảng cho quan hệ đa phương. Hệ thống khu vực Đông Á, ít nhất

về mặt kinh tế đang hình thành. Hệ thống có cơ cấu và luật lệ riêng. Tính hướng đích về mặt thể chế của hệ thống này là một tiền đề khách quan của ASEAN+3.

Những bước thể chế hoá đầu tiên của ASEAN+3

Trên cơ sở những tiền đề này, cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997 trở thành nguyên nhân trực tiếp dẫn đến sự hình thành ASEAN+3. Như trên đã đề cập, cuộc khủng hoảng đã để lại nhận thức sâu sắc hơn bao giờ hết về sự phụ thuộc lẫn nhau và tính dễ tổn thương của các nền kinh tế Đông Á. Việc IMF áp đặt những điều kiện cấp tín dụng không phù hợp khi tình hình đang rất cấp bách đã gây ra sự phẫn nộ đối với thể chế tài chính toàn cầu này. Việc Mỹ và các nước Phương Tây không tích cực trợ giúp như đã từng làm với Mexico càng làm tăng sự thất vọng đối với bên ngoài. Tình cảm khu vực bắt đầu trở dậy khi Nhật Bản cam kết trợ giúp và đưa ra sáng kiến thành lập AMF - một cơ chế cung cấp tín dụng dễ dãi hơn nhiều so với IMF. Đồng thời, Trung Quốc cũng hứa cung cấp 1 tỉ USD và tuyên bố không phá giá đồng Nhân dân tệ - một hành động khiến Trung Quốc thiệt hại kinh tế đáng kể. Mặc dù có sự nghi ngờ về những toan tính chính trị nằm sau sự "hi sinh" này, các động thái trên vẫn góp phần khơi dậy tình cảm và ý thức về một khu vực chung.

Trong bối cảnh khủng hoảng, sự bất lực của các tổ chức hiện hành như ASEAN và APEC đã hướng niềm tin và nhu cầu thể chế hoá sang một hướng khác với khuôn khổ và cơ chế khác. Cuộc khủng hoảng đã đòi hỏi nhanh chóng hình thành một thể chế hợp tác của riêng Đông Á để có thể điều phối nỗ lực nhằm khôi phục kinh tế, ngăn chặn khủng hoảng tương lai và tiếp tục duy trì đà tăng trưởng của khu vực. Cuộc

khủng hoảng 1997 đã khiến các nước Đông Á nhận thức rõ ràng hơn về một tổ chức khu vực vì chính sự tồn tại của mình.

Trong bối cảnh đó, ASEAN+3 đã được hình thành một cách đầy ý thức. Nhưng cũng chính sự ý thức được những khó khăn còn đang đầy rẫy đã tạo nên tính "khiêm tốn" của sự kiện này. ASEAN+3 xuất phát từ đề nghị của Thủ tướng Nhật Bản Hashimoto về việc tổ chức cuộc gặp thượng đỉnh Nhật Bản-ASEAN. Các nước ASEAN đã đề nghị lại rằng cuộc gặp thượng đỉnh đó nên được mở rộng bao gồm cả Trung Quốc và Hàn Quốc. ASEAN+3 được coi là bắt đầu bằng cuộc gặp thượng đỉnh không chính thức đầu tiên giữa nguyên thủ mười nước ASEAN và ba nước Nhật Bản, Trung Quốc, Hàn Quốc tại Kuala Lumpur (Malaysia) tháng 12/1997 nhân dịp kỷ niệm 30 năm thành lập tổ chức này. Không một thỏa thuận quan trọng nào được thông qua. Không có sự trong cáo âm mưu về sự kiện này. Nhiều học giả không coi đây là thời điểm bắt đầu ASEAN+3. Theo chúng tôi, sự kiện này thực sự có ý nghĩa bởi đây là cuộc gặp thượng đỉnh Đông Á đầu tiên. Và cuộc gặp này đã tạo đà cho sự hình thành de facto khuôn khổ hợp tác ASEAN+3 diễn ra liên tục những năm sau đó. Cái tên "ASEAN+3" bắt đầu xuất hiện và ngày càng được thừa nhận như một thực thể thể chế.

Nếu ASEAN+3 được hình thành một cách có ý thức thì chính nhu cầu thực tiễn đang đẩy quá trình ASEAN+3 tiến lên. Cùng với đó là những tiến bộ nhất định về mặt thể chế. Về nguyên tắc hoạt động, thực tế cho đến nay, ASEAN+3 vẫn dựa chủ yếu theo những nguyên tắc của ASEAN. Tuy nhiên, trong báo cáo "Hướng tới một cộng đồng Đông Á: Khu vực hoà bình, thịnh vượng và tiến bộ" của Nhóm Tầm nhìn Đông Á (EAVG), một số nguyên tắc quan

trọng liên quan đến việc xây dựng thể chế cho ASEAN+3 đã được khuyến nghị như tránh hoạt động chồng lấn với các tổ chức và khuôn khổ khu vực khác, hoà hợp với hệ thống toàn cầu. Báo cáo này cũng đã đưa ra một số chuẩn mực quan hệ như tôn trọng các nguyên tắc và chuẩn mực trong quan hệ giữa các quốc gia, tôn trọng luật pháp quốc tế, quan hệ láng giềng hữu nghị, tôn trọng chủ quyền quốc gia.⁽³⁾ Đây là những nguyên tắc cơ bản cho việc xây dựng thể chế của ASEAN+3.

Về cơ cấu hoạt động, tại cuộc gặp thượng đỉnh ASEAN+3 lần II được tổ chức tại Hà Nội tháng 12/1998, các bên đã thoả thuận duy trì cuộc gặp thượng đỉnh một cách thường xuyên. Từ năm 1997 đến năm 2002, đã có 6 cuộc gặp thượng đỉnh ASEAN+3 diễn ra hàng năm. Ít nhất, sự liên tục đều đặn của các cuộc gặp thượng đỉnh ngay trong giai đoạn đầu đã cho thấy nhận thức chung về tầm quan trọng và sự cần thiết phải duy trì khuôn khổ này đối với hợp tác Đông Á nói chung, đối với việc thiết lập một tổ chức thuần Đông Á nói riêng.

Sự tiến triển thể chế không chỉ được đo bằng sự liên tục về mặt thời gian mà còn bằng sự mở rộng cơ cấu. Từ quyết định của cuộc gặp lần III tại Manila tháng 11/1999, hội nghị Ngoại trưởng ASEAN+3 đã được tổ chức lần đầu tiên bên lề AMM tại Bangkok ngày 28/7/2000 và gần đây nhất là tại Phnompenh 6/2003. Từ đó, cơ cấu ASEAN+3 đã được hình thành ở cấp bộ trưởng trong hầu hết lĩnh vực hợp tác như cuộc gặp bộ trưởng Kinh tế được tổ chức lần đầu tại Chiang Mai ngày 7/10/2000, cuộc gặp bộ trưởng Tài chính tại Thượng Hải 10/5/2002 hay mới đây nhất là cuộc gặp các Bộ trưởng Y tế nhằm đối phó với

dịch SARS... Bên dưới, một hệ thống các nhóm làm việc cũng được triển khai trên nhiều lĩnh vực khác nhau như Nhóm làm việc ASEAN+3 điện tử, nhóm Trưởng cơ quan sáng chế ASEAN+3, nhóm những người lãnh đạo thanh niên, nhóm thành viên Ủy ban Khoa học và Công nghệ ASEAN và các đối tác Đông Bắc Á...

Bên cạnh đó, một số nét mới về mặt thể chế cũng xuất hiện như theo đề nghị của Thủ tướng Nhật Bản Obuchi, cuộc gặp tay ba giữa các nước Đông Bắc Á đã được tổ chức dưới hình thức bữa ăn sáng lần đầu vào năm 1999. Hay việc thiết lập Nhóm Tầm nhìn Đông Á (EAVG) đã mở ra kênh quan hệ mới nhằm bổ sung cho kênh liên Chính phủ...

Cho đến nay, những tiến triển về mặt thể chế của ASEAN+3 mới chủ yếu diễn ra theo chiều ngang. Sự tiến triển theo chiều sâu là tương đối chậm chạp. ASEAN+3 vẫn tiếp tục tồn tại như một diễn đàn tư vấn không chính thức. Nó không có một cơ quan thường trực, cơ chế ra quyết định và hệ thống những quy định ràng buộc. Năm ngoái, đề nghị đáng kể nhất là thành lập Ban thư ký ASEAN+3 song đã không được nhất trí do lo ngại hạ thấp vai trò của Ban Thư ký ASEAN. Mặc dù vậy, những tiến bộ nhất định về mặt thể chế của ASEAN+3 cũng cho thấy sự tồn tại của nó là phù hợp với những đòi hỏi khách quan và chủ quan. ASEAN+3 đã tồn tại chứ không chết yểu như nhiều sáng kiến trước kia. Cho dù thể chế của ASEAN+3 còn chưa được như ASEAN và APEC, nhưng tiềm năng của nó, nhất là về mặt kinh tế đã được thừa nhận.⁽⁴⁾ Với những mục tiêu để ra trong "Tuyên bố chung về hợp tác Đông Á" năm 1999, ASEAN+3 đã được định hướng toàn

⁽³⁾ Sang-Ho Chung, "A move toward an East Asian community and its future outlook", The Journal of East Asian Affairs, Vol. XV, No. 2, Fall/Winter 2001, trang 399.

⁽⁴⁾ Richard Stubb, "ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?", Asian Survey, Vol. XLII, No. 3, May/June 2002, University of California Press, trang 450.

diện hơn APEC và ARF.⁽⁶⁾ Đây là những điểm tựa quan trọng để thúc đẩy tiến trình thể chế hoá tiếp tục vì hợp tác khu vực Đông Á. Với ASEAN+3, chủ nghĩa khu vực Đông Á đã bắt đầu nổi lên.

Lịch sử xây dựng thể chế khu vực ở Đông Á đã tiếp sức cho quá trình này. Ngược lại, sự hình thành ASEAN+3 đã đem lại cơ sở cho việc hiện thực hoá những nỗ lực lịch sử trước kia.

Thể chế chỉ là một trong những yếu tố liên quan đến sự tồn tại và phát triển ASEAN+3. ASEAN+3 phụ thuộc rất nhiều vào môi trường hợp tác cả trong lẫn ngoài khu vực. Tuy nhiên, từ lịch sử và thực tiễn thể chế hoá ở Đông Á, chúng ta có thể nêu ra 4 kịch bản cho tiến trình ASEAN+3 về mặt thể chế:

+ ASEAN+3 tiếp tục là một *diễn đàn* hạn chế như hiện nay, tức vẫn chỉ là nơi trao đổi ý kiến và tiến hành tư vấn giữa các nước thành viên. Các hình thức thể chế của nó vẫn chủ yếu dựa vào ASEAN với tính độc lập không rõ rệt. Chương trình nghị sự tập trung vào kinh tế - xã hội. Sự hợp tác vẫn chủ yếu là song phương và tìm kiếm dần các dự án hợp tác đa phương.

+ ASEAN+3 sẽ chuyển thành một *cơ chế* hợp tác Đông Á với hình thức thể chế theo như khuyến nghị của EAVG như tổ chức thường kỳ các cuộc gặp thượng đỉnh, tổ chức diễn đàn Đông Á... Các mục tiêu thương mại, đầu tư, tài chính, văn hoá-xã hội sẽ là những lĩnh vực hợp tác chính. Sự hợp tác giữa các nước thành viên sẽ là sự kết hợp giữa song phương và đa phương (Bi-multilateralism).

+ ASEAN+3 sẽ phát triển thành một *hiệp hội* lỏng lẻo với tôn chỉ, mục đích rõ

ràng, với những hiệp định đa phương được ký kết. Hiệp hội này sẽ có một cơ cấu thường trực như Ban Thư ký chẳng hạn. Chương trình nghị sự của nó sẽ quan tâm nhiều hơn tới các dự án khu vực trung và dài hạn. Cũng có những hợp tác chính sách nhất định, kể cả trong quan hệ với bên ngoài. Mô hình này gần giống với ASEAN hiện nay.

+ ASEAN+3 sẽ trở thành một *tổ chức khu vực* với cơ cấu chặt chẽ và luật lệ rõ ràng hơn trên cơ sở các hiệp định có tính ràng buộc. Tổ chức này sẽ vận động theo định hướng hội nhập kinh tế và tạo điều kiện cho sự phối hợp chính sách đối ngoại giữa các nước thành viên. Đây là mô hình có một số điểm gần giống EU.

Bốn kịch bản này cũng có thể là bốn giai đoạn trên con đường biến ASEAN+3 trở thành một tổ chức khu vực Đông Á. Thực tiễn cho thấy ASEAN+3 đang nhiều khả năng vận động theo kịch bản thứ hai. Tuy nhiên, tương lai chưa chắc đã loại trừ các kịch bản kia. Dù tiến triển theo kịch bản nào hay ở trong giai đoạn nào, ASEAN+3 vẫn sẽ là dấu ấn quan trọng trong quá trình thể chế hoá khu vực ở đây.

⁽⁶⁾ Tsutomu Kikuchi, "East Asian Regionalism: A Look at the ASEAN plus Three Framework", Japan Review of International Affairs", spring 2002, trang 1-2.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bae Geung - Chan, ASEAN+3 Regional Cooperation: challenges and Prospects, *Korean Observations on foreign Relations* Vol.3, No.1, June 2001, Korean Council on Foreign Relations
2. Danny Unger, A Regional Economic Order in East and Southeast Asia?, *The Journal of Strategic Studies* Vol. 24, No. 4, Dec 2001, Special Issue on Future Trend in East Asian International Relations, Frank Cass & Co. Ltd, Great Britain 2001.
3. G. Ikenberry & Jitsuo Tsuchiyama, Between balance of power and community: the future of multilateral security co-operation in the Asia-Pacific, *International Relations of Asia Pacific Journal of the Japan Association of International Relations*, Oxford University Press Vol. 2, No. 1, 2002.
4. Glenn D. Hook, *Globalization, East Asian Regionalism, and Japan's Role in Euro - Asian Interregionalization*, Bulletin of the International Research Center for Japan Studies, Japan Review No. 12, 2000.
5. M. Shamsul Haque, Environmental Security in East Asia: A Critical View, *Journal of Strategic Studies* Vol. 24, No. 4, Dec 2001, Special Issue on Future Trend in East Asian International Relations, Frank Cass & Co. Ltd, Great Britain 2001.
6. Quanseng Zhao, Asia - Pacific International Relations in the 21st Century, *Journal of Strategic Studies* Vol. 24, No. 4, Dec 2001, Special Issue on Future Trend in East Asian International Relations, Frank Cass & Co. Ltd, Great Britain 2001.
7. Richard Stubbs, *ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?* Asian Survey, University of California Press, Vol. XLII, No.3, May/June 2002.
8. Robert A. Scalapino, Trends in East Asian International Relations, *Journal of Strategic Studies* Vol. 24, No. 4, Dec 2001, Special Issue on Future Trend in East Asian International Relations, Frank Cass & Co. Ltd, Great Britain 2001.
9. Sang - Hochung (ROK), A Move toward an East Asia Community and its Future Outlook, *The Journal of East Asian Affairs* Vol. XV, No. 2, Fall/Winter 2001.
10. Tim Shorrocks, *East Asian Community remains elusive*, Asia Times 5/2/2002, Taiwan
11. Tsutomu Kikuchi, *East Asian Regionalism: A Look at the "ASEAN plus three" Framework*, Japan Review of International Affairs, Spring 2002.
12. Wendy Dobson & Chia Siow Yue, *Multinationals and East Asian Integration*, International Development Research Centre, Canada and Institute of Southeast Asian studies, Singapore, 1999.

<http://www.aseansec.org>

<http://www.fmprc.gov.cn>

<http://www.mofa.go.jp>

PROCESS OF INSTITUTIONAL ESTABLISHMENT OF EAST ASIA AND ASEAN + 3

M.A. Hoang Khắc Nam

*Department of International Studies
College of Social Sciences and Humanities - VNU*

In East Asia, there hasn't been any cooperative institution for the entire region. Therefore, the establishment of ASEAN + 3 framework has been expected as a chance of an East Asian cooperative organization. With ASEAN + 3, East Asian Regionalism has been emerging.

This article deals with the establishment of ASEAN + 3 in term of institution. The gathering of East Asian countries in ASEAN + 3 have been supported by both history and present. Historically, ASEAN + 3 has been resulted in by process of regional institution establishment started at 1960s. At present, those are favorable global context, requirement of promotion of cooperation and trends of regional integration. On the base of institution pre - conditions, ASEAN + 3 has been established.

Up to now, this framework has been developing. It was not died prematurely as previous initiatives. ASEAN + 3 has been obtaining certain progress in term of institution. It creates conditions for realization of previous historical efforts. Although the future of ASEAN + 3 is not clear, but it is certain that ASEAN + 3 still has been being an important feature of the history of regional institutionalization in East Asia.