

ASEAN VÀ BIỂN ĐÔNG TRONG 10 NĂM QUA: THAY ĐỔI VỀ NHẬN THỨC VÀ CHÍNH SÁCH

Nguyễn Hùng Sơn*

Tóm tắt

Bài viết đánh giá quá trình phát triển của “vấn đề Biển Đông” trong 10 năm qua và những thay đổi trong cách hiểu, nhận thức và vai trò của ASEAN trong vấn đề Biển Đông. Vấn đề Biển Đông đã biến đổi cả về lượng và chất, trở nên phức tạp và đa tầng nấc hơn. Vấn đề Biển Đông có ý nghĩa khác nhau đối với các quốc gia khác nhau và vào từng thời điểm khác nhau. Bài viết cho rằng nhận thức của ASEAN trong vấn đề Biển Đông đã thay đổi từ việc coi Biển Đông là tranh chấp lãnh thổ chỉ liên quan đến một số bên yếu sách, đến việc coi đây là vấn đề an ninh trung tâm gắn liền với sự tồn tại của ASEAN, và đây là động lực chính dẫn đến sự thay đổi trong thái độ và chính sách của ASEAN đối với vấn đề Biển Đông trong 10 năm qua. Từ thái độ phủ nhận chuyển sang phản ứng có phần thụ động và gần đây chuyển sang chủ động hơn. Bài viết cũng cho rằng vấn đề Biển Đông cũng đã tạo ra sức ép nhất định giúp ASEAN khai thông một số điểm nghẽn về thể chế, thúc đẩy ASEAN thích ứng tốt hơn với thực trạng địa chính trị mới và có năng lực quản lý môi trường an ninh khu vực tốt hơn.

Từ khóa: ASEAN, Biển Đông, nhận thức và chính sách.

Trong lịch sử vấn đề Biển Đông, 10 năm qua chứng kiến một số thay đổi mạnh mẽ và mang tính căn bản nhất. Vấn đề Biển Đông của ngày hôm nay mở rộng cả về lượng và chất so với 10 năm trước và khác đáng kể so với gốc rễ vấn đề là tranh chấp lãnh thổ trong việc quốc gia nào sở hữu thực thể nào ở Biển Đông. Bài viết trước tiên điểm lại những diễn biến xảy ra đối với cái gọi là “vấn đề Biển Đông” trong 10 năm qua.

* TS, Viện Biển Đông, Học viện Ngoại giao. Bài viết phản ánh quan điểm cá nhân của tác giả và có thể khác với quan điểm chính thức của cơ quan nơi tác giả công tác.

Sau đó, bài viết phân tích nhận thức của ASEAN về vấn đề Biển Đông để giải thích sự thay đổi trong thái độ và chính sách của ASEAN đối với vấn đề Biển Đông.

Sự phát triển của vấn đề Biển Đông

Bài viết trước tiên xin điểm lại vấn đề tranh chấp chủ quyền đối với các thực thể ở Biển Đông, là gốc rễ và cốt lõi của vấn đề Biển Đông đã trở nên rộng lớn và phức tạp hơn nhiều ngày hôm nay.

Tranh chấp chủ quyền với các thực thể ở Biển Đông

Vấn đề Biển Đông trước hết là tranh chấp chủ quyền đối với các thực thể ở Biển Đông. Trong 10 năm qua, mặc dù không xảy ra vụ việc chiếm đóng mới nghiêm trọng nào đối với các thực thể do các bên yêu sách khác đã chiếm đóng hoặc yêu sách ở Biển Đông, nhưng có hai sự kiện đáng chú ý cần được đề cập. Sự kiện thứ nhất là vụ Scarborough. Bãi cạn vốn trước đó chưa bị chiếm đóng và là ngư trường của người dân Phi-líp-pin đã bị Trung Quốc phong tỏa và thiết lập quyền kiểm soát trên thực tế vào năm 2012, ngư dân Phi-líp-pin bị ngăn cản tiếp cận với bãi cạn. Mặc dù Trung Quốc và Phi-líp-pin sau đó đạt thỏa thuận cho phép ngư dân của hai nước quay lại đánh bắt ở bãi cạn, nhưng theo tin tức thì cơ quan thẩm quyền của Trung Quốc đã kiểm soát việc đánh bắt và thỉnh thoảng đối xử bất bình đẳng và dọa nạt ngư dân Phi-líp-pin. Sự kiện thứ hai là việc tàu hải cảnh của Trung Quốc thả neo tại bãi cạn Luconia trong vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của Ma-lai-xi-a năm 2013. Do Ma-lai-xi-a chủ trương không công khai tranh chấp với Trung Quốc nên phương tiện thông tin đại chúng ít đưa tin về vụ việc. Tuy nhiên, ý đồ của Trung Quốc đã rung lên hồi chuông cảnh báo ở Ma-lai-xi-a sau khi Ma-lai-xi-a phát hiện tàu Trung Quốc đã không rời đi trong hai năm,¹ mặc dù

¹ “China Coast Guard vessel found at Luconia Shoals”, *The Borneo Post*, dated 3rd June 2015, <http://www.theborneopost.com/2015/06/03/china-coast-guard-vessel-found-at-luconia-shoals/>

Đại sứ Trung Quốc tại Ma-lai-xi-a từng biện hộ rằng việc thả neo không phải là lâu dài.²

Ngoại trừ vụ Scarborough, trong đó Trung Quốc và Phi-líp-pin tổ chức đối thoại và đã đạt được thỏa thuận về quyền đánh cá đối với ngư dân hai bên, không có đàm phán ngoại giao và pháp lý nào giữa hai bên được công khai liên quan đến chủ quyền đối với thực thể ở Biển Đông. Tuy nhiên, cần phân biệt với vụ kiện Bãi Đá Trắng (Pedra Blanca) - tranh chấp lãnh thổ giữa Ma-lai-xi-a và Xinh-ga-po được giải quyết thông qua Tòa án Công lý quốc tế năm 2018 - Ví dụ Bãi Đá Trắng nằm ở Biển Đông nhưng không được coi là một phần của “vấn đề Biển Đông”.

Mặc dù không có diễn biến nào đáng chú ý liên quan đến việc chiếm đóng các thực thể tranh chấp nhưng đã có thay đổi đáng kể trong yêu sách đối với các thực thể. Sau khi Trung Quốc chính thức yêu sách đường chín đoạn vào năm 2009 thông qua việc gửi Công hàm lên Liên Hợp Quốc với bản đồ đính kèm đường chín đoạn, Trung Quốc đã đưa ra bản đồ khô dọc năm 2014 mô tả đường chín đoạn có bổ sung thêm một đoạn, và thay đổi cách thể hiện đường đứt đoạn trên bản đồ tương đương với cách thể hiện biên giới trên đất liền của Trung Quốc trên bản đồ. Điều đó hàm ý rằng Trung Quốc coi đường 10 đoạn như là biên giới lãnh thổ của mình. Khi Tòa Trọng tài công bố Phán quyết vào năm 2016, Trung Quốc cũng đã có điều chỉnh cơ sở yêu sách chủ quyền ở Biển Đông. Một ngày sau khi phán quyết được công bố, Trung Quốc lần đầu tiên đưa ra cái gọi là yêu sách “Tứ Sa” trong Sách Trắng về tranh chấp yêu sách với Phi-líp-pin, và được quan chức Trung Quốc nhắc lại trong hội đàm chính thức với Bộ Ngoại giao Mỹ năm 2017.³ Trung Quốc yêu sách Tứ Sa gồm 4 nhóm đảo: Đông Sa (Pratas), Hoàng Sa, Trung Sa (Macclesfield) và Trường Sa, và coi các nhóm đảo được hưởng vùng

² “China Coast Guard vessel at Luconia Shoals not permanent”, *The Borneo Post*, dated 11th March 2016, <http://www.theborneopost.com/2016/03/11/china-coast-guard-vessel-at-luconia-shoals-not-permanent/>

³ “Beijing Adopts New Tactic for S. China Sea Claims”, dated 21 September 2017, <https://freebeacon.com/national-security/beijing-adopts-new-tactic-s-china-sea-claims/>

lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa mang tính lịch sử của Trung Quốc. Đây có thể là việc Trung Quốc tìm cách làm cho yêu sách của mình tương thích với Luật Biển sau khi Phán quyết của Tòa Trọng tài đã bác bỏ cơ sở pháp lý của đường chín đoạn. Tuy nhiên, yêu sách “Tứ Sa” của Trung Quốc, trong đó coi bốn nhóm đảo như quần đảo và có đường cơ sở thẳng cũng hoàn toàn không phù hợp với UNCLOS 1982, chẳng khác gì yêu sách đường chín đoạn như Tòa Trọng tài đã phán quyết. Ngoài ra, Trung Sa là bãi ngầm luôn chìm dưới mặt nước thậm chí không phải là đối tượng để một bên yêu sách chủ quyền lãnh thổ, theo như UNCLOS.

Đài Loan được cho là cũng đã cập nhật yêu sách ở Biển Đông. Trong phản hồi về phán quyết vụ kiện, Đài Loan cho rằng Ba Bình là đảo thích hợp để con người đến ở và có đời sống kinh tế riêng có nghĩa là Đài Loan đã yêu sách dựa trên giải thích và áp dụng UNCLOS 1982 và không phải dựa vào quyền lịch sử, và không hề đề cập đến đường chín đoạn. Đài Loan cũng không đề cập đến đường chín đoạn sau khi Tòa Trọng tài công bố Phán quyết, là chỉ dấu cho thấy Đài Loan có thể đã lựa chọn tách biệt yêu sách của mình với yêu sách của Trung Quốc,⁴ cho thấy rằng Đài Loan tôn trọng UNCLOS 1982 và tuân thủ Phán quyết.

Mặc dù không có sự thay đổi nhiều về số lượng các thực thể mà mỗi bên yêu sách chiếm giữ trong 10 năm qua, nguyên trạng ở Biển Đông trên thực địa đã thay đổi rất nhiều do Trung Quốc xây dựng đảo nhân tạo làm thay đổi lớn về chất lượng chiếm đóng và hiện diện của Trung Quốc ở Biển Đông. Xây dựng và quân sự hóa trên các đảo nhân tạo làm thay đổi cân bằng quyền lực ở Biển Đông theo hướng có lợi cho Trung Quốc, và làm dấy lên mối lo sợ ở khu vực về khả năng Trung Quốc có thể sử dụng vũ lực để giải quyết tranh chấp chủ quyền. Lịch sử tranh chấp Biển Đông là minh chứng nổi lo sợ đó là cơ sở. Việc xây dựng đảo nhân tạo quy mô lớn của Trung Quốc đã làm thay đổi vĩnh viễn trạng thái tự nhiên

⁴ “Tsai to avoid ‘U-shaped line’”, *Taipei times*, dated 15 July 2016, <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2016/07/15/2003651053>

của các thực thể và làm giảm đi cơ hội mong manh giải quyết tranh chấp trong tương lai.

Trong khi chỉ có một số thay đổi nhỏ, ít nhất là nhìn bề ngoài, liên quan đến tranh chấp chủ quyền tại Biển Đông, thì những phần còn lại tạo nên tranh chấp Biển Đông lại thay đổi rất lớn. Thay đổi đáng lưu ý đầu tiên là hai xu hướng đối lập nhau trong cách các bên yêu sách vùng biển trong 10 năm qua.

Yêu sách biển phức tạp

Một số bên yêu sách đã nỗ lực điều chỉnh yêu sách biển của họ để phù hợp hơn với Luật Biển. Tháng 3/2009, Phi-líp-pin đã thông qua Đạo luật Công hòa 9522 điều chỉnh đường cơ sở Hiệp ước Paris thành đường cơ sở quần đảo phù hợp với Luật Biển. Mặc dù phải đối mặt với chỉ trích nội bộ rằng Đạo luật làm yếu đi yêu sách biển của Phi-líp-pin nhưng Tòa án Tối cao Phi-líp-pin vẫn phê chuẩn luật đường cơ sở quần đảo vào năm 2011. Việt Nam thông qua đề trình báo cáo ranh giới ngoài thềm lục địa mở rộng ngày 7/5/2009, và đề trình chung với Ma-lai-xi-a ngày 6/5/2009, theo đó đã ngầm làm rõ quan điểm của mình về quy chế vùng biển với các thực thể ở Trường Sa. Mặc dù Việt Nam không công khai làm rõ yêu sách nhưng cũng ngụ ý rằng Việt Nam không yêu sách các thực thể ở Trường Sa theo quy chế đảo theo Điều 121(3) của UNCLOS 1982 để được hưởng vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa riêng, do vậy các thực thể này không có vai trò gì trong việc xác định ranh giới ngoài thềm lục địa mở rộng của Việt Nam. Ma-lai-xi-a cũng ủng hộ quan điểm này vì là bên ký kết đề trình chung lên Ủy ban Ranh giới Thềm lục địa Liên Hợp Quốc. Điều này giới hạn đáng kể yêu sách biển của Việt Nam là vùng EEZ tính từ đường cơ sở đất liền và lãnh hải 12 hải lý của các thực thể đảo/đá ở Biển Đông. Chính sách của Việt Nam trong việc điều chỉnh các lợi ích biển của mình phù hợp hơn với Công ước Luật Biển 1982 được chính thức hóa hơn nữa bằng việc thông qua Luật biển Việt Nam ban hành tháng 6/2012, trong đó Điều 2 về Áp dụng luật nêu rõ rằng Việt

Nam có nghĩa vụ tuân theo các hiệp ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên trong trường hợp các hiệp ước quốc tế xung đột với nội luật.⁵

Trong khi Phi-líp-pin, Việt Nam và Ma-lai-xi-a thu hẹp hoặc làm rõ yêu sách biển của mình dưới ánh sáng của UNCLOS 1982, Trung Quốc lại mở rộng yêu sách biển bằng việc lần đầu tiên chính thức tuyên bố đường chín đoạn với các yêu sách biển rộng lớn và mơ hồ. Trong Công hàm gửi Liên Hợp Quốc ngày 7/5/2009, Trung Quốc yêu sách chủ quyền đối với các đảo ở Biển Đông và các vùng nước phụ cận và yêu sách quyền chủ quyền và quyền tài phán đối với vùng nước liên quan cũng như đáy biển và vùng đất cái phía dưới.⁶ Việc đề cập đến “vùng nước phụ cận” và “vùng nước liên quan” gây ra rắc rối bởi vì các khái niệm này không được định nghĩa trong luật pháp quốc tế. Sự mơ hồ trong yêu sách biển theo đường chín đoạn của Trung Quốc trở nên nghiêm trọng hơn không chỉ vì Trung Quốc chính thức tuyên bố về đường này mà còn vì nó ám chỉ vai trò hạn chế của UNCLOS 1982 và luật biển nói chung trong chiến lược tổng thể của Trung Quốc ở Biển Đông. Trước đó, các nước trong khu vực hy vọng rằng chính phủ Trung Quốc có thể sẽ coi đường chín đoạn như là đường bao quanh yêu sách lãnh thổ với các thực thể ở Biển Đông, và để luật pháp quốc tế xác định vùng biển các thực thể đó được hưởng. Cách giải thích đó là cách duy nhất làm cho đường chín đoạn phù hợp với Công ước Luật biển.

Một ngày sau khi Trung Quốc công bố chính thức đường chín đoạn, Việt Nam liền phản đối yêu sách của Trung Quốc, cho rằng đường chín

⁵ Full text of the Vietnam Law of the Sea (in Vietnamese), Vietnam Government website,

http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&page=1&mode=detail&document_id=163056

⁶ Note No CML/17/2009 by the PRC to UN, dated 6 May 2009, UN website, http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mysvnm_e.pdf

đoạn là “vô hiệu” do không có cơ sở luật pháp, lịch sử và thực tiễn.⁷ In-đô-nê-xi-a ngày 8/7/2010 gửi Công hàm lên Liên Hợp Quốc phản đối đường chín đoạn cho rằng không có cơ sở pháp lý theo luật pháp quốc tế. In-đô-nê-xi-a đồng thời lập luận rằng nếu “đá, rạn san hô, và rạn san hô vòng ở giữa biển cả tách biệt với đất liền” được coi là điểm cơ sở để tính chiều rộng vùng biển sẽ làm đảo lộn nghiêm trọng nguyên tắc căn bản của UNCLOS 1982 và xâm phạm đến lợi ích hợp pháp của cộng đồng quốc tế.⁸ Phi-líp-pin cũng phản đối ngôn ngữ mơ hồ mà Trung Quốc sử dụng, cho rằng không có cơ sở theo luật pháp quốc tế đặc biệt là UNCLOS 1982.⁹ Mỹ công bố báo cáo *Giới hạn các vùng biển*,¹⁰ trong đó nghiên cứu kỹ lưỡng đường chín đoạn và ý nghĩa của đường này. Báo cáo kết luận rằng chỉ có duy nhất một cách giải thích đương chín đoạn hợp pháp, rằng đây là đường bao quanh tất cả các đảo mà Trung Quốc yêu sách ở bên trong.

Việc Trung Quốc chính thức công bố yêu sách đường chín đoạn, và nỗ lực thúc đẩy yêu sách Tứ Sa sau đó, như được đề cập ở trên, làm phức tạp thêm tranh chấp Biển Đông dù các bên khác có những nỗ lực kiềm chế yêu sách của họ. Dù Phán quyết của Tòa Trọng tài đã bác bỏ bất cứ danh nghĩa pháp lý nào với đường chín đoạn, nhưng Trung Quốc vẫn tiếp tục chính sách không công nhận, không tuân thủ phán quyết của Tòa Trọng tài. Việc này dẫn đến cạnh tranh gia tăng, thậm chí đối đầu và các

⁷ Note No 86/HC-2009 by Vietnam to the UN, dated 7 May 2009, UN website, http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/DEPOSIT/communicationsredeposit/mzn69_2009_vnm.pdf

⁸ Note No 480/POL-803/VII/10 by Indonesia to the UN, dated 8 July 2010, UN website, http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/idn_2010re_my_s_vnm_e.pdf

⁹ Note No 000228 by the Philippines to the UN, dated 5 April 2011, UN website, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/phl_re_chn_2011.pdf

¹⁰ *Limits in the seas*, No 143, United States Department of States, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, dated 5 December 2014; <https://www.state.gov/documents/organization/234936.pdf>

Tranh chấp về luật điều chỉnh tranh chấp

Tiến trình Phi-líp-pin kiện Trung Quốc ra Tòa Trọng tài năm 2013 và Phán quyết tháng 7/2016 có lẽ là diễn biến quan trọng nhất về Luật Biển trong 10 năm qua, làm thay đổi cuộc chơi trong tranh chấp Biển Đông. Một mặt, Phán quyết là một bước tiến rất lớn trong việc giải thích UNCLOS 1982 và áp dụng vào trường hợp Biển Đông. Mặt khác, Phán quyết lần đầu tiên chứng tỏ các điều khoản về giải quyết tranh chấp trong UNCLOS 1982 có thể được sử dụng để giải quyết hòa bình tranh chấp Biển Đông. Với nhiều người, Phán quyết đã làm rõ đáng kể danh nghĩa vùng biển của các thực thể ở Biển Đông. Tuy nhiên, Phán quyết và các tranh luận nổi lên sau đó giữa Trung Quốc với các nước cũng như các tranh luận bên trong Trung Quốc đã cho thấy cách hiểu và giải thích UNCLOS 1982 rất khác của Trung Quốc so với cách hiểu và giải thích chung trên thế giới.

Cho tới năm 2013, khi Phi-líp-pin khởi kiện Trung Quốc, tất cả các bên trong vấn đề Biển Đông vẫn có hiểu biết chung rằng UNCLOS 1982 là bộ luật chính điều chỉnh quan hệ quốc tế trên biển. Mặc dù có cách giải thích khác nhau trong một số vấn đề cụ thể, thường được gọi là các vùng xám của UNCLOS 1982 (ví dụ quyền qua lại vô hại của tàu quân sự trong lãnh hải và quyền tiến hành các hoạt động quân sự trong EEZ), tất cả các bên tranh chấp Biển Đông đều nhắc lại cam kết với UNCLOS 1982 trong nhiều dịp khác nhau và ở cấp cao nhất. Tuyên bố chung Hội nghị Cấp cao ASEAN - Trung Quốc kỷ niệm 10 năm quan hệ ASEAN - Trung Quốc vào tháng 11/2012 “tái khẳng định cam kết với ... Công ước Luật Biển Liên Hợp Quốc 1982 ... là các quy chuẩn cơ bản quản trị quan hệ giữa các nước.”¹²

Phán quyết Tòa Trọng tài ngoài việc là một chiến thắng lớn cho Phi-líp-pin còn tạo ra hiệu quả quan trọng khác. Phán quyết đã làm rõ một số sự mơ hồ trong UNCLOS 1982. Phán quyết cũng củng cố hiểu biết nhất

¹² Joint Statement of the 15th ASEAN-China Summit, Phnom Penh, Cambodia, 19 November 2012.

định về cách giải thích và áp dụng luật biển, đặc biệt liên quan đến thủ tục giải quyết tranh chấp. Phán quyết đã giúp làm rõ, nhưng Trung Quốc phản đối, một số định nghĩa liên quan đến tranh chấp biển ở Biển Đông: quyền lịch sử, quy chế pháp lý của đảo theo Điều 121(3) của UNCLOS 1982 và đường cơ sở quần đảo. Tòa Trọng tài đã nhắc lại quan điểm chung của hầu hết các chuyên gia luật và nhà làm luật rằng UNCLOS 1982, với tư cách là thỏa thuận cả gói tại thời điểm đàm phán, đã xem xét quyền lịch sử mà các quốc gia có thể được hưởng, và quyền đó bị hủy bỏ và thay thế bởi quyền mới trong UNCLOS 1982. Nhưng Trung Quốc ngụy biện Công ước không phải là nguồn duy nhất đưa ra các quyền mà các quốc gia được hưởng về biển, mà thay vào đó các quyền lịch sử được quy định trong luật quốc tế chung và tiếp tục tồn tại kể sau khi UNCLOS có hiệu lực.¹³

Liên quan đến quy chế pháp lý của đảo, Tòa Trọng tài đã làm rõ các điều khoản mơ hồ trong UNCLOS 1982¹⁴ liên quan đến hai tiêu chí xác định các thực thể đá theo Điều 121(3) của UNCLOS 1982. Tòa đã áp dụng các quy định dựa trên kiến thức thu được từ bản chất tự nhiên của các thực thể chính ở Trường Sa để kết luận rằng không thực thể nào, thậm chí cả thực thể lớn nhất là Ba Bình đáp ứng được tiêu chí là đảo theo Điều 121(3). Trung Quốc bác bỏ cách giải thích của Tòa cả về tinh thần và lời văn của Điều 121(3), lên án Tòa lấy cớ giải thích nhưng trên thực tế tìm cách viết lại điều khoản này.¹⁵

Tòa cũng đưa ra kết luận các thực thể ở Trường Sa không thể được coi là nhóm đảo có quy chế như quốc gia quần đảo do vậy không được áp dụng đường cơ sở thẳng bao quanh để yêu sách EEZ và thềm lục địa, vì

¹³ "The South China Sea Arbitral award: A critical study", China Society of International Law, Para 538, p. 472

¹⁴ According to Clive Schotfields, in "A Landmark decision in the South China Sea: the Scope and Implications of the Arbitral Tribunal's Award", p.339-348, in Contemporary South East Asia, Vol. 38, No. 3 (2016)

¹⁵ "The South China Sea Arbitral award: A critical study", China Society of International Law, Para 658, p. 525

thực tiễn này chỉ giới hạn cho “quốc gia quần đảo”. Trung Quốc ngay biên rằng Trường Sa đáp ứng là một quần đảo nằm cách xa đại lục của Trung Quốc, và tìm cách chứng tỏ thực tiễn được thiết lập trong luật tập quán quốc tế.

Trung Quốc không chỉ tranh cãi về cách diễn giải chung của luật pháp quốc tế, mà còn phản đối cách thức vận hành của luật pháp quốc tế, thể hiện trong các lập luận bất đồng với kết luận của Tòa rằng Tòa có thẩm quyền xem xét các đệ trình của Phi-líp-pin. Do có bất đồng căn bản với các điều khoản quan trọng nhất của bộ luật quy định điều chỉnh về tranh chấp trên biển, Trung Quốc đã trì hoãn việc thực hiện cam kết của mình với UNCLOS 1982, và hạn chế khẳng định Công ước Liên Hợp Quốc là nền tảng của trật tự dựa trên luật lệ trên biển. Tuyên bố chung ASEAN - Trung Quốc kỷ niệm 25 năm quan hệ ASEAN - Trung Quốc tháng 9/2016 không còn sử dụng ngôn cam kết tuân thủ UNCLOS 1982 giống như Tuyên bố chung ASEAN - Trung Quốc 5 năm trước đó, mà chỉ ghi nhận rằng DOC phù hợp với UNCLOS 1982.¹⁶ Vì vậy, 10 năm qua chứng kiến cả việc tăng cường UNCLOS 1982 cũng như sự xói mòn UNCLOS và nền tảng của trật tự dựa trên luật pháp trên biển nói chung. Khithiếu vắng “các luật lệ nền tảng”, dư luận càng hoài nghi về tính hiệu quả của cơ chế quản lý tranh chấp trong tương lai ở Biển Đông, bao gồm cả triển vọng của bộ Quy tắc ứng xử ở Biển Đông(COC) đang được đàm phán.

Cạnh tranh địa chính trị và địa chiến lược gia tăng

Tham vọng của Trung Quốc mở rộng phạm vi ảnh hưởng, đặc biệt là trên không gian biển để thực hiện “Giấc mộng Trung Hoa”, và quyết tâm của Mỹ bảo vệ “trật tự tự do” mà Mỹ thiết lập từ Chiến tranh Thế giới

¹⁶ ASEAN-China Summit Joint Statement to commemorate 25th Anniversary of relationship, <https://asean.org/storage/2016/09/Joint-Statement-of-ASEAN-China-Commemorative-Summit-Final.pdf>

thứ II bổ sung thêm một tầng lớp tranh chấp phức tạp cho vấn đề Biển Đông.

Mười năm trước đây cuộc khủng hoảng tài chính và kinh tế của phương Tây khởi đầu ở Mỹ đã tác động nghiêm trọng đến nền kinh tế Mỹ và làm xói mòn ảnh hưởng của Mỹ trên toàn cầu. Trong khi đó, Trung Quốc lại gia tăng sức mạnh nhanh chóng về mọi mặt, vượt qua Nhật Bản để trở thành nền kinh tế lớn thứ hai thế giới, trong khi vượt qua Mỹ là trung tâm chế tạo lớn nhất thế giới. Tại thời điểm đó, Trung Quốc tin rằng thời đại Mỹ thống trị toàn cầu đã hết, và thời đại của Trung Quốc đã đến. Vì vậy, bắt đầu từ 2009, Trung Quốc triển khai chính sách đối ngoại quyết đoán hơn để mở rộng ảnh hưởng trong lúc cân bằng quyền lực tiếp tục thay đổi theo hướng có lợi cho Trung Quốc. Năm 2012, Trung Quốc bắt đầu đầu tư lớn để phát triển thành một cường quốc biển. Học thuyết hải quân của Trung Quốc thay đổi từ phòng vệ bờ biển đến phòng thủ ven bờ đến hải quân biển xa. Mục tiêu của Trung Quốc là kiểm soát vùng biển trong chuỗi đảo thứ nhất, bao gồm cả toàn bộ Biển Đông, vào năm 2021, thời điểm 100 năm thành lập Đảng Cộng sản Trung Quốc. Tỷ lệ hiện đại hóa hải quân đạt mức chưa từng thấy. Như vậy Trung Quốc có thể đã lên kế hoạch xây dựng đảo nhân tạo ở Biển Đông từ lâu chứ đây không chỉ hành động đáp trả vụ kiện của Phi-líp-pin. Các đảo nhân tạo giúp Trung Quốc gia tăng hiện diện ở Biển Đông và nâng cao khả năng nước này khẳng định sức mạnh trên biển và trên không rộng khắp Biển Đông. Do vậy, Trung Quốc không chỉ mở rộng yêu sách biển mà còn nâng cao khả năng thực thi yêu sách.

Trong khi đó, tại Hội nghị BTNG ASEAN - Mỹ tại Phuket, Thái Lan tháng 7/2009, Mỹ tuyên bố “Mỹ quay trở lại Đông Nam Á” sau gần thập kỷ tập trung vào cuộc chiến chống khủng bố ở I-rắc và những nơi khác. Một số cụm từ đã được sử dụng để chỉ việc định hướng lại chính sách đối ngoại của Mỹ đối với châu Á - Thái Bình Dương, lúc đầu là “xoay trục” sau đó là “tái cân bằng” trong giai đoạn cuối nhiệm kỳ đầu tiên của Tổng thống Obama. Điểm chính của chính sách tái cân bằng là điều chuyển khí tài quân sự từ Đại Tây Dương về Thái Bình Dương. Đây

là một học thuyết quân sự cập nhật để đối phó với mối đe dọa mới đến từ biển và không trung, và chính sách đối ngoại dựa vào “sức mạnh thông minh”, mạng lưới liên minh và đối tác mới ở Châu Á - Thái Bình Dương để tăng cường vị thế của Mỹ ở khu vực. Nghi ngờ lẫn nhau giữa Mỹ và Trung Quốc tăng lên do các hoạt động quân sự của cả hai bên. Do Trung Quốc mở rộng ảnh hưởng ra biển và triển khai chiến lược chống tiếp cận phong tỏa khu vực (A2-AD), vùng biển ở Biển Đông và Hoa Đông trở thành địa bàn cạnh tranh địa chính trị và địa chiến lược.

Điều này làm phức tạp thêm tranh chấp Biển Đông đã vốn phức tạp do tranh chấp đan xen nhiều vấn đề trong vòng luẩn quẩn không lối ra. Ví dụ, trong khi Trung Quốc bao biện rằng bản chất việc xây dựng đảo nhân tạo đơn thuần là tự vệ, nhưng sự hiện diện ngày càng tăng của nước này ở khu vực cho phép nước này hoạt động rộng hơn và làm gia tăng rủi ro va chạm trên biển. Trong khi đó, mục đích căn bản của ASEAN trong việc đàm phán một COC hiệu quả ở Biển Đông là quản lý tranh chấp và ngăn ngừa va chạm, Trung Quốc thì nhằm mục đích ngăn cản cường quốc ngoài khu vực can thiệp vào Biển Đông. Trong khi Phi-líp-pin coi tiến trình Trọng tài đơn thuần là công việc pháp lý để giải quyết một phần tranh chấp, Trung Quốc lại coi đó là âm mưu do Mỹ chỉ đạo để kiềm chế Trung Quốc thông qua sử dụng biện pháp pháp lý, tạo thêm cơ để Trung Quốc bác bỏ Phán quyết.

Tóm lại, trong 10 năm qua, “vấn đề Biển Đông” có ý nghĩa khác nhau với các nước khác nhau và vào từng thời điểm khác nhau. Chưa có nhiều nỗ lực nghiêm túc trong việc phân tách các tầng lớp khác nhau của tranh chấp Biển Đông để tìm ra giải pháp phù hợp hoặc cơ chế quản lý hiệu quả cho mỗi khía cạnh của vấn đề. Sự nhầm lẫn giữa các khía cạnh khác nhau của Biển Đông khiến việc tìm kiếm giải pháp chung trở nên khó khăn và rối bời. Nguyên nhân của sự nhầm lẫn do một nước liên quan nhưng ít có lợi ích và ít hiểu biết về vấn đề, hoặc một số quốc gia chủ động lợi dụng vấn đề cho mục đích chính trị hoặc sâu xa khác.

Phần tiếp theo của tham luận này điểm lại nhận thức của ASEAN, cách hiểu và phản ứng về vấn đề Biển Đông trong 10 năm qua.

Nhận thức và chính sách của ASEAN về vấn đề Biển Đông

Các chính sách về Biển Đông của ASEAN trước năm 2002

ASEAN đưa ra phản ứng chung về vấn đề Biển Đông lần đầu tiên tại Manila, tháng 7 năm 1992, khi Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN ra tuyên bố chung kêu gọi các bên giải quyết tranh chấp bằng các biện pháp hòa bình, không sử dụng vũ lực. Tuyên bố được đưa ra nhằm phản ứng lại sự hung hăng và xu hướng đối đầu ngày càng gia tăng của Trung Quốc tại Biển Đông. Trước đó, vào năm 1988, Trung Quốc đã sử dụng vũ lực để giành quyền kiểm soát đá Gạc Ma, Len Dao, Cô Lin của Việt Nam tại Trường Sa. Năm 1992, Trung Quốc thông qua Luật về Lãnh hải và Vùng Tiếp giáp, nhắc lại các yêu sách của nước này đối với toàn bộ quần đảo Trường Sa. Cùng năm đó, Trung Quốc ký với Creston, một công ty Mỹ, một hợp đồng khai thác trong vùng biển phía Tây Nam Biển Đông. Phi-líp-pin có lý do để lo lắng vì nước này là một bên yêu sách chính trong khu vực quần đảo Trường Sa, và lo sợ mình sẽ sớm phải đối đầu với Trung Quốc. Tất cả những điều này xảy ra trong khi Mỹ, một đồng minh quan trọng của Phi-líp-pin, và Nga, hai cường quốc trong Chiến tranh Lạnh đã rút khỏi khu vực sau khi Chiến tranh Lạnh kết thúc, để lại một khoảng trống quyền lực khổng lồ mà Trung Quốc đã nhanh chóng lấp vào.

Vào thời điểm đó ASEAN chỉ có 6 thành viên, năm thành viên sáng lập cùng với Bru-nây, nước gia nhập ASEAN vào năm 1984. Việt Nam, một bên yêu sách quan trọng khác, chưa phải là một phần của ASEAN khi đó. Đối mặt với thực tế địa chính trị mới của một trật tự mới hậu Chiến tranh Lạnh, ASEAN đã có tính toán chiến lược hơn là chỉ quan tâm bảo vệ lãnh thổ khi ra Tuyên bố về Biển Đông. ASEAN muốn thể hiện sự đoàn kết với Phi-líp-pin, và đồng thời tái khẳng định vai trò của

tổ chức trong môi trường khu vực đang thay đổi. Mỗi quan tâm địa chính trị là động lực chính cho động thái đó của ASEAN.

ASEAN đạt được thống nhất một lần nữa về Biển Đông vào tháng 3/1995 khi Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN ra tuyên bố mạnh mẽ sau khi Trung Quốc xây dựng lên một cấu trúc kiên cố trên một trong các thực thể thuộc quần đảo Trường Sa là Đá Vành Khăn. Phi-líp-pin yêu sách Đá Vành Khăn và được ngư dân nước này dùng làm nơi trú ẩn.¹⁷ Người Phi-líp-pin đã bị sốc khi thấy một công trình bê tông cốt thép của Trung Quốc dựng trên đó. Phi-líp-pin lại một lần nữa là bên đầu tranh do ra được tuyên bố đầu tiên của ASEAN về “Các diễn biến gần đây tại Biển Đông”. Vào tháng 7 cùng năm, Thông cáo chung của Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN nhắc lại tuyên bố trên. Sự khác biệt ở đây là Việt Nam vừa gia nhập ASEAN, do đó tăng thêm trọng lượng của Thông cáo vì nó thể hiện cả mối quan tâm của Việt Nam về Biển Đông. Lúc này, mối quan tâm của ASEAN là vừa bảo vệ lãnh thổ đồng thời cũng quan tâm đến vấn đề chiến lược. Dù không một quốc gia cụ thể nào được nhắc tên trong Thông cáo chung đó, tất cả đều hiểu Thông cáo ám chỉ nước nào. Các tuyên bố của ASEAN sau này về “các diễn biến mới tại Biển Đông” vẫn giữ phong cách này.

Việc Việt Nam gia nhập ASEAN khởi đầu cho việc mở rộng ASEAN và hoàn tất vào năm 1999 khi cả 10 nước Đông Nam Á trở thành thành viên. Mở rộng tổ chức là phản ứng của ASEAN đối với trật tự mới hậu Chiến tranh Lạnh trong khu vực, khi hội nhập khu vực và tự do thương mại được chú trọng, trong khi các nước nhỏ và trung bình tại Đông Nam Á, giờ đây đã thoát khỏi sự chia rẽ trong Chiến tranh Lạnh cũng mong muốn tham gia vào các tổ chức địa chính trị khu vực để nâng cao vị thế quốc gia và hỗ trợ cho phát triển kinh tế.

Việc mở rộng ASEAN cũng làm đa dạng hóa quan điểm của ASEAN về Biển Đông. Cũng vì thế mà ASEAN khó đạt được quan điểm

¹⁷“ASEAN and the South China Sea”, Rodolfo Severino
<https://www.regionalsecurity.org.au/Resources/Documents/vol6no2Severino.pdf>.

thống nhất hơn. Nhận thức chung của ASEAN vào thời điểm này (2000) là: vấn đề Biển Đông là một vấn đề lãnh thổ liên quan đến một vài nước thành viên. Trong ASEAN, một nhóm nhỏ trong ASEAN hình thành bao gồm bốn nước yêu sách. Các công việc liên quan đến Biển Đông thường được giao cho nhóm nước yêu sách trước, tiếp đó ASEAN sẽ ủng hộ những gì các bên yêu sách có thể thỏa thuận được. ASEAN hiểu rằng nếu không được quản lý đúng cách, vấn đề lãnh thổ có thể trở thành một vấn đề an ninh đe dọa ổn định của khu vực và ảnh hưởng đến tất cả các thành viên. Do đó ASEAN muốn các bên yêu sách phải giải quyết tranh chấp với Trung Quốc theo cách không ảnh hưởng đến môi trường an ninh toàn khu vực. ASEAN ủng hộ luật quốc tế và UNCLOS 1982, coi đó là cơ sở để các bên liên quan đưa ra yêu sách và quản lý tranh chấp, nhưng sẽ để các bên yêu sách tự bàn bạc tìm cách giải thích và áp dụng những luật này vào vấn đề Biển Đông. ASEAN ủng hộ ý tưởng xây dựng Bộ Quy tắc Ứng xử (COC) với Trung Quốc để xây dựng khuôn khổ hợp tác để quản lý vấn đề nhằm giữ ổn định ở khu vực hơn là để giúp các bên yêu sách tìm giải pháp cho tranh chấp. Đó là lý do tại sao khi Trung Quốc chuyển hướng “tấn công hấp dẫn” vào ASEAN đúng thời điểm lợi dụng sự phân tâm của Mỹ đối với châu Á Thái Bình Dương để tập trung vào cuộc chiến đầu tiên tại I-rắc, và đồng ý đàm phán COC, ASEAN nhanh chóng coi đây là động thái hòa giải của Trung Quốc và gấp rút ký với Trung Quốc một văn kiện vào năm 2002, mặc dù nội dung văn kiện này không đáp ứng được kỳ vọng của các bên yêu sách chính trong ASEAN và thực tế văn kiện này đã phải hạ cấp từ Bộ Quy tắc xuống mức Tuyên bố về Ứng xử của các Bên tại Biển Đông.

ASEAN từng coi Biển Đông là một vấn đề không mong muốn trong quá trình âm lên của quan hệ ASEAN - Trung Quốc và do đó muốn gạt nó sang một bên. Mặc dù là văn kiện có nhiều khiếm khuyết song DOC ký năm 2002 làm cho ASEAN ảo tưởng rằng vấn đề Biển Đông đã được đưa vào khuôn khổ và kiểm soát. Nhờ vậy, Quan hệ ASEAN - Trung Quốc nhanh chóng thăng hoa sau đó. Trung Quốc gia nhập Hiệp ước

Thân thiện và Hợp tác năm 2003 và trở thành đối tác chiến lược đầu tiên của ASEAN trong cùng năm đó.

Từ phủ nhận vấn đề sang ủng hộ bị động (2003-2009)

Từ năm 2003, ASEAN đã cố dè dặt trong vấn đề Biển Đông. Cái tên “Biển Đông” không xuất hiện chính thức trong chương trình nghị sự của ASEAN mà thường được đưa vào các cuộc thảo luận về “các vấn đề Khu vực và Quốc tế”. Vấn đề Biển Đông cũng xuất hiện gián tiếp trong các cuộc thảo luận về “Tiến độ thực hiện DOC”. Các bên sẽ không thảo luận về khía cạnh an ninh của Biển Đông mà chỉ thảo luận về xây dựng lòng tin và các dự án hợp tác kỹ thuật. Thông cáo chung của Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN thường bao gồm một hoặc hai đoạn về vấn đề Biển Đông, nhưng tập trung vào việc thực hiện DOC và các hoạt động hợp tác khác. Nội dung này không thay đổi nhiều qua các năm và không có mối liên hệ trực tiếp với những gì xảy ra trên thực địa. Nếu một nước thành viên ASEAN đề nghị đưa vấn đề Biển Đông vào chương trình nghị sự của Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN đôi khi sẽ nhận được phản hồi từ một nước thành viên khác như sau: “Bạn có muốn đánh nhau với Trung Quốc không?”. Vấn đề Biển Đông đã gần như trở thành một điều cấm kỵ trong các cuộc đối thoại chính thức của ASEAN. Trong suốt thời gian dài từ năm 2003 đến 2009, nhận thức chủ đạo của ASEAN về Biển Đông là: đây là vấn đề song phương giữa một số thành viên với Trung Quốc, hoặc giữa một vài bên yêu sách với Trung Quốc. Hầu hết các nước thành viên ASEAN không hề quan tâm đến các yêu sách biên chồng lấn, việc giải thích và áp dụng UNCLOS, hay cạnh tranh địa chiến lược giữa các nước lớn.¹⁸

Trung Quốc đã thực hiện chính sách quyết đoán hơn về Biển Đông kể từ năm 2006, khi Trung Quốc xem xét lại môi trường an ninh của mình, ban hành Sách trắng Quốc phòng và bắt đầu vươn ra biển. Trong khi các sự cố nghiêm trọng, kể cả bạo lực xảy ra trên Biển Đông,

¹⁸Phòng vấn các quan chức ASEAN trong các năm 2000-2008.

ASEAN cũng chỉ dừng ở mức kêu gọi các bên “tự kiềm chế”. ASEAN coi các vụ việc như vậy, dù nghiêm trọng, vẫn chỉ là vấn đề song phương giữa các bên yêu sách với nhau.

Mọi chuyện thay đổi vào năm 2009. ASEAN đã rất quan ngại theo dõi tuyên bố đường 9 đoạn từ tháng 5 năm đó. Khi Hillary Clinton, Ngoại trưởng Mỹ tuyên bố tại Hội nghị Ngoại trưởng ASEAN với các nước đối tác tại Phuket tháng 7 rằng “Mỹ sẽ trở lại Đông Nam Á”, và Mỹ có “lợi ích quốc gia” về tự do hàng hải tại Biển Đông, ASEAN bắt đầu nhận ra rằng vấn đề Biển Đông không chỉ còn là một vấn đề lãnh thổ giữa một vài nước thành viên. Cũng trong dịp này tại Phuket, Mỹ ký kết Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác, điều kiện tiên quyết ASEAN đặt ra cho việc tham gia sâu hơn vào khu vực. ASEAN hiểu rằng Mỹ trở lại Đông Nam Á không chỉ vì ASEAN mà còn vì Trung Quốc nữa.

Vào năm 2010, ASEAN đã ủng hộ Việt Nam, Chủ tịch ASEAN năm đó, khi Việt Nam đề xuất chính thức đưa vấn đề Biển Đông trở lại chương trình nghị sự của ASEAN. Tuyên bố đường 9 đoạn của Trung Quốc ít nhất đã thúc đẩy Xinh-ga-po và In-đô-nê-xi-a, hai quốc gia ven Biển Đông không phải là các bên yêu sách trong tranh chấp, nhưng có lợi ích lớn trong một trật tự biển dựa trên các nguyên tắc và tôn trọng UNCLOS. Với 6 thành viên thay vì chỉ 4 nước yêu sách quan tâm tới Biển Đông, ASEAN dễ đạt được đồng thuận hơn. ASEAN đã phải thừa nhận rằng vấn đề Biển Đông ảnh hưởng đến an ninh khu vực, đe dọa trật tự khu vực và rằng ASEAN không còn có thể che đậy hoặc phủ nhận vấn đề này được nữa. Năm 2010 ASEAN đã đồng ý mở rộng Hội nghị Thượng đỉnh Đông Á (EAS) bao gồm Mỹ và Nga, dù hai nước này chỉ tham dự Hội nghị Thượng đỉnh lần đầu tiên vào năm 2011. Việc mở rộng EAS là nhằm tạo ra một “thế cân bằng động” trong kiến trúc khu vực. Cân bằng động không chỉ đơn thuần là cân bằng quyền lực¹⁹ mà nó còn

¹⁹“Indonesia’s foreign relations: policy shaped by the ideal of ‘dynamic equilibrium’”, Dewi Fortuna Anwar, dated 4 February 2014, <http://www.eastasiaforum.org/2014/02/04/indonesias-foreign-relations-policy-shaped-by-the-ideal-of-dynamic-equilibrium/>.

tạo ra một môi trường năng động cho các quốc gia với các lợi ích khác nhau trong các vấn đề khác nhau tìm ra sự cân bằng tốt nhất trong mối quan hệ với các đối tác bên ngoài.

Trong khi căng thẳng tại Biển Đông tăng lên do Trung Quốc mở rộng các yêu sách, nhiều nước thành viên ASEAN vẫn hy vọng việc thực hiện hiệu quả DOC có thể giúp kiểm soát tình hình. Đến thời điểm này, một số nước ASEAN coi vấn đề Biển Đông là vấn đề thiếu hụt lòng tin chiến lược, và tin rằng các biện pháp xây dựng lòng tin sẽ giảm bớt ngờ vực, thúc đẩy hợp tác và giảm thiểu căng thẳng. Trong năm 2011, hầu hết các nước thành viên ASEAN tiếp tục ưu tiên hợp tác với Trung Quốc để xây dựng một bộ Quy tắc Hướng dẫn thực thi DOC. Dự thảo bộ Quy tắc Hướng dẫn không nhận được sự ủng hộ của ASEAN vì Trung Quốc muốn loại bỏ một điều khoản công nhận thông lệ của ASEAN hợp với nhau trước khi hợp với Trung Quốc. Trung Quốc lý giải yêu cầu của mình trên cơ sở lập luận rằng một thông lệ như vậy là của riêng ASEAN và không cần thiết phải xuất hiện trong một thỏa thuận giữa ASEAN và Trung Quốc, nhưng ASEAN nhấn mạnh rằng đó là một phần của “Phương thức ASEAN” và phù hợp với mọi đối tác đối thoại khác. Để thoát khỏi bế tắc, cuối cùng ASEAN đã đồng ý loại bỏ điều khoản trên để đổi lấy cam kết của hai bên trong việc thường xuyên rà soát và báo cáo tiến độ thực hiện DOC lên cuộc họp Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN - Trung Quốc, như một cách làm minh bạch và đảm bảo việc thực hiện DOC. ASEAN và Trung Quốc đã thông qua các Quy tắc Hướng dẫn năm 2011, 9 năm sau khi DOC được ký kết.

Tuy nhiên, Phi-líp-pin không tin rằng các Quy tắc Hướng dẫn và DOC nói chung sẽ giải quyết được vấn đề Biển Đông. Phi-líp-pin gặp vấn đề với lực lượng thực thi pháp luật của Trung Quốc tại Bãi Cỏ Rong (Reed Bank) trong năm 2011, tại đây tàu thăm dò dầu khí của Phi-líp-pin đã bị quấy nhiễu, buộc Phi-líp-pin phải từ bỏ việc thăm dò. Phi-líp-pin tin rằng tranh chấp vùng biển là cốt lõi của vấn đề cần được giải quyết. Do đó, Phi-líp-pin đề xuất ý tưởng về một ZOPFFC, ‘một khu vực hòa bình, tự do, hữu nghị và hợp tác’. Trọng tâm của ý tưởng này là chia tách khu

vực biển bị tranh chấp ra khỏi các khu vực không bị tranh chấp, dựa trên UNCLOS. Tuy nhiên, ASEAN không quan tâm đến các yêu sách biển chồng lấn, vì không bên nào muốn làm tổn hại quan hệ song phương và lợi ích kinh tế từ Trung Quốc. ASEAN đã phản ứng đầy nghi ngại, và cuối cùng đã không ủng hộ sáng kiến của Phi-líp-pin, vì thấy trước sáng kiến này có chiều hướng va chạm với Trung Quốc.

Chưa đầy một năm sau khi Quy tắc Hướng dẫn được thông qua, vấn đề Biển Đông lại bùng nổ vào năm 2012 khi Trung Quốc giành quyền kiểm soát trên thực tế đối với Bãi cạn Scarborough (Hoàng Nham). Các hoạt động thăm dò dầu khí của Việt Nam sâu trong vùng đặc quyền kinh tế của nước này đã trở thành mục tiêu quấy rối và đe dọa của các tàu thực thi pháp luật cũng như “các tàu cá” của Trung Quốc. Việt Nam và Phi-líp-pin đã vận động ASEAN lên tiếng mạnh mẽ về Biển Đông khi các Bộ trưởng Ngoại giao các nước thành viên gặp mặt tại Phnom Penh năm đó. Tất cả các thành viên khác của ASEAN đã đồng ý với đề xuất của Việt Nam và Phi-líp-pin, tuy nhiên Chủ tịch ASEAN, Cam-pu-chia lại không cho rằng đây là vấn đề của ASEAN. Đó là lần đầu tiên ASEAN không đạt được đồng thuận về tuyên bố chung của các Bộ trưởng ASEAN, và tuyên bố chung đã không được công bố. Điều mà ASEAN ca ngợi là có giá trị nhất, “nguyên tắc đồng thuận” đã bị một cường quốc lớn khai thác thành lợi thế của nước này, thành công giữ ASEAN im lặng về vấn đề Biển Đông. Tuy nhiên, “âm thanh của sự im lặng” đã vang xa một cách đáng kinh ngạc. Điều gì không được nói ra lại nói lên tất cả về chiến thuật của các nước lớn đối với ASEAN và đóng vai trò như hồi chuông cảnh tỉnh ASEAN.

Hai tháng sau thất bại hội tháng 7/2012, In-đô-nê-xi-a ủng hộ nỗ lực của ASEAN giành lại vị thế trung tâm trong vấn đề Biển Đông. Sau các hoạt động ngoại giao con thoi liên tục, các Ngoại trưởng ASEAN đã đạt thỏa thuận về 6 nguyên tắc liên quan đến vấn đề Biển Đông, tuyên bố rõ ràng nhất của ASEAN về Biển Đông cho đến nay, và đóng vai trò là mẫu số chung thấp nhất đã được nâng cấp của ASEAN trong vấn đề Biển Đông. Trong tuyên bố này, các Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN đã nhắc

lại sự cần thiết phải tôn trọng UNCLOS 1982, hàm ý về nhu cầu tôn trọng các vùng đặc quyền kinh tế của các nước thành viên và bác bỏ những yêu sách không dựa trên UNCLOS, như đường 9 đoạn và các quyền lịch sử. Đây là lần thứ hai trong lịch sử ASEAN, các nước thành viên đã đưa ra được một tuyên bố độc lập khác về vấn đề Biển Đông.²⁰

Hướng tới một lập trường chủ động hơn

ASEAN quyết tâm không lặp lại thất bại đáng hổ thẹn về Biển Đông năm 2012. Năm 2013, Phi-líp-pin đã chính thức khởi kiện Trung Quốc. Vấn đề Biển Đông đã trở thành vấn đề quan trọng nhất mà Bru-nây phải giải quyết trong năm nhiệm kỳ chủ tịch 2013. Tuy nhiên, Bru-nây đã chủ động xử lý vấn đề này. Đức vua Bru-nây Hassanal Bolkiah đã có chuyến thăm sớm đến cả Mỹ và Trung Quốc lần lượt trong các tháng 3 và 4/2014 để quản lý quan hệ ASEAN với hai siêu cường này. Chuyến thăm Trung Quốc đặc biệt quan trọng, vì lãnh đạo mới của Trung Quốc, Tập Cận Bình, vừa nhậm chức. Trong cả hai chuyến thăm quan trọng, vấn đề Biển Đông đã không bị bỏ qua mà được thảo luận nghiêm túc và trọng tâm trong chương trình nghị sự. Tại Mỹ, nhu cầu giải quyết tranh chấp bằng các biện pháp hòa bình theo luật quốc tế được nhấn mạnh. Tại Trung Quốc, Bru-nây nhắc lại sự cần thiết phải thực hiện đầy đủ DOC. Đây là điều Trung Quốc đã luôn muốn đề cập đến khi nói về Biển Đông. Bru-nây cũng đến thăm Phi-líp-pin trong cùng tháng, tại cuộc gặp này hai bên đã thảo luận vấn đề Biển Đông nên được giải quyết như thế nào. Là quốc gia nhỏ nhất ASEAN, nỗ lực ngoại giao nhằm quản lý vấn đề Biển Đông cho cả ASEAN là rất đáng nể so với tầm vóc quốc gia Bru-nây.

Với ASEAN, các nước thành viên đã hợp tác với nhau từ năm 2011 để thúc đẩy một Bộ Quy tắc Ứng xử thay thế văn kiện DOC được cho là không hiệu quả. Các vòng đàm phán giữa các quan chức và chuyên gia

²⁰ "After the Phnom Penh AMM Failure: ASEAN needs to regain cohesion and solidarity", Tan Seng Chye, <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/COI2129.pdf>

ASEAN đã được tiến hành để thảo luận về các thành phần có thể có của COC. Các quan chức cấp cao ASEAN đã đồng ý thông qua dự thảo Bộ Quy tắc Ứng xử, có tên là “Các yếu tố được đề xuất của ASEAN về một Bộ quy tắc ứng xử giữa các Nước Thành viên ASEAN và Trung Quốc” tháng 6/2012. Một sự khác biệt đáng chú ý trong nỗ lực thứ hai của ASEAN để xây dựng dự thảo COC so với nỗ lực của ASEAN một thập kỷ trước đó là sự nhấn mạnh vào việc xử lý tranh chấp và sự cố trên biển thay vì tranh chấp lãnh thổ, phản ánh thay đổi nhận thức của ASEAN về vấn đề Biển Đông. Vấn đề khiến cho đàm phán COC bất thành vào năm 2002, như phạm vi của COC và liệu COC có áp dụng cho cả quần đảo Hoàng Sa hay không, đã không được thảo luận. Thay vào đó, ASEAN đang tìm kiếm lợi ích chung được tất cả các thành viên quan tâm, như tuân thủ các quy định pháp luật, đặc biệt là UNCLOS 1982 và ngăn chặn các tác động có thể làm mất ổn định toàn bộ khu vực. Do đó, dự thảo yêu cầu các bên làm rõ các tranh chấp theo luật quốc tế và UNCLOS và kêu gọi quản lý đúng đắn các tranh chấp để ngăn chặn tranh chấp leo thang. Cho nên ưu tiên của ASEAN đối với Biển Đông chuyển sang phòng ngừa và quản lý sự cố. Thông cáo chung của Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN năm 2013 đã ghi nhận các đề xuất thiết lập đường dây nóng liên lạc, và hoạt động tìm kiếm cứu hộ người và thuyền gặp nạn trên biển.²¹

Khi Trung Quốc triển khai giàn khoan Hải Dương 981 đến vùng đặc quyền kinh tế của Việt Nam trong khu vực thuộc quần đảo Hoàng Sa vào ngày 2/5/2014, gây ra tác động lớn và khủng hoảng trong quan hệ song phương giữa Việt Nam và Trung Quốc, ASEAN, dưới sự chủ trì của Mi-an-ma, đã phản ứng mạnh mẽ và gần như ngay lập tức. Ngay tuần sau, Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN ra tuyên bố, một tuyên bố độc lập về Biển Đông lần thứ 3 của ASEAN, thể hiện ASEAN quan ngại sâu sắc về “diễn biến đang diễn ra” tại Biển Đông, trong bối cảnh khủng hoảng cụm từ này đề cập trực tiếp tới việc Trung Quốc hạ đặt dàn khoan.

²¹ Ban thư ký ASEAN, “Thông cáo Chung của Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao lần thứ 46”, https://www.asean.org/storage/images/2013/news/joint_communique_of_the_46th_asean_foreign_ministers_meeting_46th_amm-final-30june2013.pdf

Tầm quan trọng của tuyên bố này là ASEAN đã phản ứng trước một sự cố xảy ra trong khu vực quần đảo Hoàng Sa, một vấn đề mà ASEAN đã luôn từ chối có liên quan vì coi đây là tranh chấp lãnh thổ song phương giữa Trung Quốc và Việt Nam. Thứ hai, tuyên bố được đưa ra dưới sự chủ trì của Mi-an-ma, một nước thành viên có rất ít lợi ích trực tiếp tại Biển Đông và quan hệ rất gần gũi với Bắc Kinh. ASEAN hiện đang coi Biển Đông là một vấn đề địa chính trị đe dọa toàn bộ nhóm hơn là một tranh chấp song phương về lãnh thổ. Điều ASEAN quan tâm trong vụ việc này không phải việc Trung Quốc đưa giàn khoan đến đâu, mà là chính sách của Trung Quốc đối với các nước láng giềng và cách ứng xử của Trung Quốc như một siêu cường. Trung Quốc có thể đã tính toán sai lầm trong việc lựa chọn địa điểm hạ đặt giàn khoan HD981. Có thể Trung Quốc đã đánh giá sai về khả năng đoàn kết của ASEAN trong vấn đề mà Trung Quốc coi là song phương. Tiếp đó, trong nhiệm kỳ Chủ tịch, Mi-an-ma đã chủ động xử lý vấn đề Biển Đông và duy trì được đoàn kết của ASEAN trong chủ đề này. Trái với nỗi lo sợ rằng Mi-an-ma có thể ngã gục dưới áp lực của Bắc Kinh,²² Mi-an-ma đã chuẩn bị tốt khi tiếp nhận vai trò lãnh đạo ASEAN.

Đến năm 2015, ASEAN phải đối mặt với một thực tế mới ở Biển Đông. Trung Quốc xây dựng đảo nhân tạo với quy mô lớn mà trước đó không ai có thể tưởng tượng được. Ma-lai-xi-a, lãnh đạo ASEAN năm 2015, quan hệ mật thiết với Bắc Kinh và có truyền thống giữ êm tranh chấp giữa nước này với Bắc Kinh về Biển Đông tránh đi sự quan tâm của công chúng. Nhưng Ma-lai-xi-a ngày càng không hài lòng với việc Trung Quốc xâm phạm vùng đặc quyền kinh tế của nước này thông qua ngư dân, canh sát biển và gần đây nhất là việc tàu canh sát biển của Trung Quốc neo đậu cố định tại Bãi cạn Luconia mà Ma-lai-xi-a yêu sách. Thông cáo thường niên của Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao đã ghi nhận

²² Jeremie Credo, "Myanmar's ASEAN Leadership: Progress on the South China Sea", *Foreign Service Institute of the Philippines*, <http://www.fsi.gov.ph/cirss-commentaries/myanmars-asean-leadership-progress-on-the-south-china-sea-by-jeremie-credo-issue-7-september-2014/>

mối quan ngại sâu sắc của một số thành viên về việc bồi đắp đảo. Ma-lai-xi-a cũng đẩy mạnh thực thi các biện pháp phòng ngừa và quản lý sự cố trên thực tế, như thiết lập các đường dây nóng giữa các lực lượng “trên thực địa”.

Một phát triển quan trọng trong nhiệm kỳ chủ tịch của Ma-lai-xi-a là quan hệ ASEAN - Mỹ được nâng cấp lên thành quan hệ đối tác chiến lược vào tháng 11/2015. Trong tuyên bố chung ASEAN - Mỹ, hai bên đã nhắc lại cam kết của mình đối với trật tự dựa trên luật pháp tại châu Á, tôn trọng luật quốc tế và giải quyết tranh chấp một cách hòa bình. Dù không nhắc Biển Đông, ASEAN giờ đây đã nhìn nhận vấn đề Biển Đông trên một bối cảnh an ninh rộng lớn hơn của khu vực, và nhận ra rằng tham vọng và cuộc cạnh tranh địa chiến lược giữa các cường quốc là nhân tố quyết định chính đối với an ninh khu vực, trong đó bao gồm Biển Đông.

Khi phán quyết Trọng tài được công bố vào năm 2016, một số nước thành viên ASEAN đã lên tiếng ủng hộ. Việt Nam hoan nghênh phán quyết. Thủ tướng Lý Hiễn Long của Xinh-ga-po khẳng định, “phán quyết của tòa là một tuyên bố mạnh mẽ khẳng định vai trò của luật pháp quốc tế”²³, trong khi Bộ Ngoại giao Xinh-ga-po kêu gọi tôn trọng “tiền trình ngoại giao và pháp lý”. Mi-an-ma ra tuyên bố ủng hộ phán quyết là cách giải quyết tranh chấp hòa bình.²⁴ Thái Lan bày tỏ sự ủng hộ đối với việc sử dụng mọi biện pháp để giải quyết vấn đề. Dù ASEAN không ra tuyên bố rõ ràng về phán quyết, vì nhận định rằng hành động như vậy có thể phản tác dụng, thông cáo chung của Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN nhắc lại cam kết chung của ASEAN về việc “giải quyết các tranh chấp một cách hòa bình, bao gồm việc tôn trọng đầy đủ các tiến

²³ “PM Lee Hsien Loong's Dialogue at the US Chamber of Commerce/US ASEAN Business Council Reception”, Singapore PM website, <https://www.pmo.gov.sg/newsroom/pm-lee-hsien-loongs-dialogue-us-chamber-commerceus-asean-business-council-reception>

²⁴ “Myanmar's statement on the Award of the Arbitral Tribunal on the South China Sea under Annexure VII of UNCLOS”, Myanmar Prime Minister's office website, <http://www.president-office.gov.mm/en/?q=issues/foreign-policy/id-6479>

trình pháp lý và ngoại giao”²⁵, gián tiếp thể hiện sự ủng hộ đối với phán quyết của Tòa.

Nhận ra rằng Biển Đông đã trở thành đấu trường cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn, ASEAN đã chủ động thực hiện các bước để đảm bảo mình sẽ không bị gạt ra ngoài và duy trì vai trò trung tâm trong các vấn đề liên quan đến khu vực mình. ASEAN đã tổ chức hội nghị thượng đỉnh đầu tiên với Mỹ tại Sunnyland vào tháng 2/2016, một động thái nhằm củng cố cán cân chiến lược do cấu trúc quyền lực trong khu vực đang thay đổi. Vào tháng 10/2018, các Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN và Mỹ đã đạt được thỏa thuận thực hiện diễn tập hải quân chung vào năm 2019, một bước đi táo bạo và một sự chuyển hướng rõ ràng của ASEAN ra khỏi truyền thống kiềm chế không hợp tác quốc phòng chặt chẽ với bất kì bên đối tác đối thoại nào. Khi Mỹ chính thức công bố Chiến lược Ấn Độ - Thái Bình Dương (IPS), sau đó các cường quốc khu vực như Nhật Bản và Ấn Độ cũng thể hiện quan điểm về các khái niệm này, ASEAN đã tích cực xây dựng quan điểm riêng của mình về khu vực Ấn Độ - Thái Bình Dương nhằm đảm bảo ASEAN sẽ không bị mắc kẹt trong cuộc đối đầu có thể xảy ra giữa các nước lớn trong khi tiếp tục thúc đẩy xây dựng lòng tin, hỗ trợ bảo đảm chiến lược thông qua việc ủng hộ một khu vực có tính mở, minh bạch và bao trùm, và thúc đẩy hợp tác. Vì khái niệm IPS vẫn đang tiếp tục phát triển, ASEAN tiếp tục tham vấn cùng các nước thành viên để xây dựng văn kiện thể hiện quan điểm riêng của mình về IPS và có kế hoạch công bố quan điểm vào năm 2019. ASEAN hiểu rằng lĩnh vực biển có tính cốt lõi đối với IPS và vấn đề Biển Đông được gắn vào một bối cảnh địa chiến lược rộng lớn hơn, các thay đổi đang diễn ra với các động lực và sắc thái mới.

²⁵ “The 49th ASEAN Foreign Ministers Joint communiqué”, ASEAN Secretariat website, <https://asean.org/wp-content/uploads/2016/07/Joint-Communique-of-the-49th-AMM-ADOPTED.pdf>

Kết luận

Bài viết này nhìn lại các sự kiện của ASEAN liên quan đến Biển Đông 10 năm qua chưa phải là một đánh giá đầy đủ về các quan điểm của các nước thành viên ASEAN về Biển Đông. Bài viết này chỉ có mục đích chỉ ra rằng ASEAN đã phản ứng theo các cách khác nhau vào các thời điểm khác nhau đối với các khía cạnh khác nhau của vấn đề Biển Đông.

Vào một thời điểm nhất định, các nước thành viên ASEAN thường có nhận thức khác nhau về nội dung của tranh chấp Biển Đông, và do đó có hành động và phản ứng khác nhau. Một đôi lần, ASEAN không thể đạt được quan điểm chung và đồng thuận liên quan đến vấn đề Biển Đông vì các nước thành viên trên thực tế đã nói về những vấn đề khác nhau dù cùng gọi chúng là “vấn đề Biển Đông”. Ngay cả khi quan điểm của các nước thành viên trùng nhau, cách họ phản ứng với sự kiện vẫn sẽ khác nhau.

Tuy nhiên, nhận thức và hiểu biết của ASEAN về vấn đề Biển Đông đã phát triển đáng kể trong 10 năm qua. Điều này là do vấn đề Biển Đông đã leo thang và phát triển thêm nhiều tầng nấc và thêm phức tạp. Nhưng ASEAN cũng đã nhận ra và giải quyết hiệu quả hơn vấn đề từng là điều cấm kỵ này trong ASEAN. ASEAN cũng đã xoay xở để vượt qua những hạn chế về thể chế và sửa đổi “Phương thức ASEAN” để đối phó tốt hơn với các thách thức mới. Ví dụ như khả năng của ASEAN sẽ “kích hoạt” một “thủ quân” trong số các thành viên để đẩy ASEAN đi qua các thời khắc khó khăn khi nước chủ tịch đương nhiệm phải đối mặt với những khó khăn nghiêm trọng. Hoặc ASEAN đã vượt qua những hạn chế tự áp đặt trong vấn đề hợp tác quốc phòng chặt chẽ hơn giữa các thành viên vì sợ gửi tín hiệu sai đến thế giới bên ngoài rằng ASEAN đang liên kết quân sự giữa các thành viên hoặc với một nước lớn bên ngoài khác.

Tuy nhiên, sự trưởng thành của ASEAN trong việc đối phó với vấn đề Biển Đông không đồng nghĩa với việc ASEAN đã trở nên hiệu quả hơn trong quản lý tranh chấp Biển Đông. ASEAN vẫn còn nhiều việc

phải làm để có thể quản lý vấn đề Biển Đông một cách hiệu quả. Ví dụ, ASEAN nên cố gắng chia tách vấn đề Biển Đông ra thành nhiều phần và xây dựng các quan điểm và chính sách chung đối với từng phần của vấn đề. ASEAN đã xây dựng được chính sách chung về một số khía cạnh của vấn đề, như chính sách về các tầng địa chiến lược thông qua Quan điểm của ASEAN về IPS. ASEAN cũng đã thảo luận nhiều phần của vấn đề Biển Đông vào các thời điểm khác nhau. Vì đồng thuận một phần về một số vấn đề có thể dễ đạt được hơn và có ý nghĩa hơn là không đạt bất kỳ đồng thuận nào về toàn bộ vấn đề, quan điểm và chiến lược của ASEAN về từng khía cạnh cụ thể trong vấn đề Biển Đông là điều ASEAN cần và có thể được xây dựng ngay lúc này.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. “China Coast Guard vessel found at Luconia Shoals”. *The Borneo Post*, dated 3rd June 2015, <http://www.theborneopost.com/2015/06/03/china-coast-guard-vessel-found-at-luconia-shoals/>
2. “China Coast Guard vessel at Luconia Shoals not permanent”. *The Borneo Post*, dated 11th March 2016, <http://www.theborneopost.com/2016/03/11/china-coast-guard-vessel-at-luconia-shoals-not-permanent/>
3. “Beijing Adopts New Tactic for S. China Sea Claims”. *freebeacon*, dated 21 September 2017, <https://freebeacon.com/national-security/beijing-adopts-new-tactic-s-china-sea-claims>
4. “Tsai to avoid ‘U-shaped line’”. *Taipei times*, dated 15 July 2016, <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2016/07/15/2003651053>
5. Note No CML/17/2009 by the PRC to UN, dated 6 May 2009, UN website,

- http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf
6. Note No 86/HC-2009 by Vietnam to the UN, dated 7 May 2009, UN website,
http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/DEPOSIT/communicationsredeposit/mzn69_2009_vnm.pdf
7. Note No 480/POL-803/VII/10 by Indonesia to the UN, dated 8 July 2010, UN website,
http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/idn_2010re_mys_vnm_e.pdf
8. Note No 000228 by the Philippines to the UN, dated 5 April 2011, UN website,
http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/phl_re_chn_2011.pdf
9. "Limits in the seas". No 143, United States Department of States, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, dated 5 December 2014;
<https://www.state.gov/documents/organization/234936.pdf>
10. B.A.Hamzah. "China's James Shoal Claim: Malaysia the Undisputed Owner",
<https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/CO14122.pdf>
11. "The South China Sea Arbitral award: A critical study". China Society of International Law, Para 538, p. 472
12. "A Landmark decision in the South China Sea: the Scope and Implications of the Arbitral Tribunal's Award". *Contemporary South East Asia*, Vol. 38, No. 3 (2016): 339-348
13. "The South China Sea Arbitral award: A critical study". China Society of International Law, Para 658, p. 525
14. "ASEAN - China Summit Joint Statement to commemorate 25th Anniversary of relationship". <https://asean.org/storage/2016/09/Joint-Statement-of-ASEAN-China-Commemorative-Summit-Final.pdf>

15. Rodolfo Servenino. "ASEAN and the South China Sea", <https://www.regionalsecurity.org.au/Resources/Documents/vol6no2Severino.pdf>
16. Dewi Fortuna Anwar. "Indonesia's foreign relations: policy shaped by the ideal of 'dynamic equilibrium'. dated 4 February 2014, <http://www.eastasiaforum.org/2014/02/04/indonesias-foreign-relations-policy-shaped-by-the-ideal-of-dynamic-equilibrium/>
17. Tan Seng Chye. "After the Phnom Penh AMM Failure: ASEAN needs to regain cohesion and solidarity", <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/CO12129.pdf>
18. Jeremie Credo. "Myanmar's ASEAN Leadership: Progress on the South China Sea". Foreign Service Institute of the Philippines, <http://www.fsi.gov.ph/cirss-commentaries/myanmars-asean-leadership-progress-on-the-south-china-sea-by-jeremie-credo-issue-7-september-2014/>
19. "Myanmar's statement on the Award of the Arbitral Tribunal on the South China Sea under Annexure VII of UNCLOS". Myanmar Prime Minister's office website, <http://www.president-office.gov.mm/en/?q=issues/foreign-policy/id-6479>
20. "The 49th ASEAN Foreign Ministers Joint communiqué", ASEAN Secretariat website, <https://asean.org/wp-content/uploads/2016/07/Joint-Communique-of-the-49th-AMM-ADOPTED.pdf>