

## QUẢN LÝ CĂNG THẰNG AN NINH TẠI BIỂN ĐÔNG: VAI TRÒ CỦA ASEAN

*Carlyle A. Thayer, Giáo sư Danh dự, Đại học New South Wales, Học viện Quốc phòng Úc, Canberra.*

Bài viết đánh giá những nỗ lực ngoại giao và chính trị đang được tiến hành nhằm quản lý căng thẳng an ninh tại Biển Đông, tập trung vào sự tương tác giữa Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), Trung Quốc và Mỹ.

**Lập luận chính của bài viết đó là ASEAN thúc đẩy vai trò trung tâm của mình trong các vấn đề an ninh tại Đông Nam Á chủ yếu bằng đối thoại và các biện pháp xây dựng lòng tin (CBMs)**

Theo đó, ASEAN với tư cách là một tổ chức (khác với các quốc gia thành viên) sẽ không đứng về bên nào trong cạnh tranh chiến lược giữa Trung Quốc và Mỹ tại Biển Đông.

Bài viết được chia làm bốn phần. Phần 1 đánh giá ba khái niệm cơ bản được sử dụng khi bàn luận về tranh chấp biển và căng thẳng an ninh tại Biển Đông. Phần 2 đưa ra một cái nhìn tổng quan về các phương án quản lý căng thẳng tại Biển Đông. Phần 3 xem xét các biện pháp CBMs đã được đề xuất nhằm quản lý căng thẳng. Phần 4 đưa ra một số kết luận.

### 1. ĐỊNH NGHĨA CÁC KHÁI NIỆM CƠ BẢN

Ba khái niệm được các quan chức chính phủ sử dụng và được phổ biến trên các phương tiện truyền thông khi đưa tin về căng thẳng Biển Đông là: cải tạo đất, tự do hàng hải và quân sự hoá. Ba khái niệm này không được định nghĩa một cách chính xác, và thay vì làm sáng tỏ vấn đề, nó có thể sẽ khiến mọi việc càng trở nên rối rắm. Ví dụ, tuyên bố chung ASEAN-Trung Quốc hay tuyên bố chung ASEAN-Mỹ đều có thể đề cập đến tự do hàng hải; nhưng đồng thời với đó Mỹ có thể buộc tội Trung Quốc gây cản trở cho tự do hàng hải, còn Trung Quốc thì lại một mực phủ nhận.

**Cải tạo đất.** Theo các quan chức Mỹ, hoạt động 'cải tạo đất' trong năm 2014-15 của Trung Quốc lên tới 12 km<sup>2</sup>.<sup>1</sup> Việc sử dụng khái niệm 'cải tạo đất' sẽ dễ gây nhầm lẫn vì trong những thực thể mà Trung Quốc chiếm đóng, không một thực thể nào là đảo.<sup>2</sup> Các thực thể bị Trung Quốc chiếm đóng không bị hiện tượng xói mòn, nước hay gió

---

<sup>1</sup> Trong khoảng hơn bốn thập kỷ qua, các bên yêu sách khác tại Biển Đông - như Đài Loan, Việt Nam, Malaysia và Philippines - 'đã cải tạo' tổng cộng 0.87<sup>2</sup>. Trích phát biểu của Đô đốc Harry Harris, Chỉ huy Bộ Tư lệnh Thái Bình Dương, Mỹ, trong 'China Accuses US of Militarizing South China Sea', *Voice of America News*, ngày 30/7/2015. <http://www.voanews.com/content/china-accuses-us-of-militarizing-south-china-sea/2886799.html>.

<sup>2</sup> Theo luật quốc tế 'đảo là một vùng đất hình thành tự nhiên, có nước bao bọc xung quanh, nổi cao hơn mặt nước khi triều lên. Công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển, Phần VIII, Điều 121(1); [http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf). Tất cả các thực thể mà Trung Quốc chiếm đóng đều chỉ là đá hoặc thực thể nửa nổi nửa chìm. Quy chế của chúng sẽ được Tòa Trọng tài xét xử vụ kiện Philippines-Trung Quốc quyết định. Việc xây dựng đảo nhân tạo không làm thay đổi quy chế pháp lý dù cho chúng có là đá hay thực thể nửa nổi nửa chìm.



Thứ nhất, Trung Quốc sẽ thực hiện 'một số biện pháp phòng vệ cần thiết' để bảo vệ lợi ích của nước này, và những biện pháp này sẽ được quyết định tùy vào mức độ đe dọa mà Trung Quốc đang phải đối mặt. Trung Quốc lập luận rằng họ có quyền tự phòng vệ.<sup>5</sup> Thứ hai, Trung Quốc cho rằng nước này chỉ đang làm giống như những gì mà các bên yêu sách khác đã làm, cụ thể đó là việc đưa quân nhân ra các thực thể của họ để bảo vệ cơ sở hạ tầng đã được xây dựng trên đó, như bến cảng và sân bay.<sup>6</sup> Thứ ba, Trung Quốc cáo buộc Mỹ đã quân sự hoá Biển Đông bằng việc sử dụng máy bay quân sự bay qua vùng trời tại đây cũng như sử dụng các tàu chiến thực hiện hoạt động tuần tra và diễn tập quân sự.<sup>7</sup>

Cả Mỹ và Trung Quốc đều không định nghĩa khái niệm quân sự hoá mà họ sử dụng. Quân sự hoá, theo cách dùng thông thường, có thể có nghĩa là 'lồng ghép yếu tố quân sự vào' một đối tượng nào đó hoặc 'chuẩn bị cho chiến tranh'.<sup>8</sup> Không có một định nghĩa rõ ràng cho quân sự hoá; ở đây có những vấn đề chưa rõ ràng khi mà một số loại trang thiết bị hay thậm chí là cả tàu và máy bay đều có thể có cả mục đích quân sự lẫn dân sự.

Quân sự hoá nên được xem là một chuỗi các hoạt động như đã được mô tả ở Bảng 1 phía trên. Chuỗi này có thể bao gồm các bước sau:

- đưa quân nhân mặc quân phục đồn trú trên các thực thể
- xây dựng các boongke và ụ súng phòng thủ
- xây dựng những cơ sở hạ tầng có hai mục đích sử dụng (dân sự và quân sự - ND) như bến cảng, cầu cảng, đường băng, radar và các thiết bị thông tin liên lạc
- đặt radar tầm xa, thiết bị thu thập tín hiệu tình báo (Signals Intelligence - SIGINT) và tác chiến điện tử (Electronic warfare - ELINT) trên các thực thể
- triển khai các tàu cảnh sát biển có trang bị vũ trang, các tàu đánh cá bán quân sự hoặc các máy bay trinh sát được trang bị trên lửa không-đôi-đất hoặc chống

<sup>5</sup> Xinhua, 'China's construction on South China Sea islands should not be mistaken for militarization: Vice FM', *Xinhuanet.com*, ngày 22/11/2015, [http://news.xinhuanet.com/english/2015-11/22/c\\_134842603.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2015-11/22/c_134842603.htm); Bill Geertz, 'War of words over South China Sea militarization heats up', *Asia Times*, ngày 30/11/2015, <http://atimes.com/2015/11/war-of-words-over-south-china-sea-militarization-heats-up/>; Reuters, 'China Says South China Sea Militarization Depends on Threat', *Jakarta Globe*, ngày 4/2/2016, <http://media.thejakartaglobe.com/international/china-says-south-china-sea-militarization-depends-threat/>; và Scott Murdoch, 'China rejects island missile claims', *The Australian*, ngày 18/2/2016, <http://www.theaustralian.com.au/news/world/china-rejects-claim-of-antiaircraft-missiles-in-south-china-sea/news-story/7b8c14a6873b306b0411712fa0cb75f0>.

<sup>6</sup> Matthew Lee và Eileen Ng, 'US, China bicker over territorial claims in South China Sea', *The Courier*, Associated Press, ngày 5/8/2015, <http://www.northjersey.com/news/u-s-china-bicker-over-territorial-claims-in-south-china-sea-1.1386751> và Xinhua, 'China's construction on South China Sea islands should not be mistaken for militarization: Vice FM'.

<sup>7</sup> 'China Accuses US of Militarizing South China Sea', *Voice of America News*, ngày 30/7/2015, <http://www.voanews.com/content/china-accuses-us-of-militarizing-south-china-sea/2886799.html>; và Jim Sciutto, 'Behind the scenes: A secret Navy flight over China's military buildup', ngày 26/5/2015, <http://edition.cnn.com/2015/05/26/politics/south-china-sea-navy-surveillance-plane-jim-sciutto/>.

<sup>8</sup> *Merriam-Webster Dictionary*, <http://www.merriam-webster.com/dictionary/militarize> và *The Free Dictionary*, <http://www.thefreedictionary.com/militarization>.

hạm, pháo tự hành, tên lửa phòng không, tên lửa đất-đổi-đất, tàu và lực lượng đổ bộ (amphibious craft and forces), tàu chiến hải quân, tên lửa hành trình, tàu ngầm, máy bay chiến đấu và máy bay ném bom.

**Kiến nghị chính sách:** Mạng lưới các viện nghiên cứu thuộc Viện Nghiên cứu Quốc tế và An ninh ASEAN (ASEAN Institute for Security and International Studies - ASEAN ISIS), Hội đồng Hợp tác An ninh Châu Á - Thái Bình Dương (The Council for Security Cooperation in the Asia Pacific - CSCAP), Cuộc họp giữa kỳ của Diễn đàn Khu vực ASEAN (ASEAN Regional Forum Intersessional Meeting - ARF ISM) về An ninh Biển, Nhóm làm việc về An ninh Biển của Hội nghị Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN mở rộng (the ASEAN Defence Ministers Meeting-Plus - ADMM-Plus) và các viện nghiên cứu khác cần phải đứng ra tổ chức các chương trình hội thảo và hội nghị nhằm đưa ra định nghĩa về quân sự hoá và những khía cạnh cụ thể nào của quân sự hoá sẽ gây ra bất ổn (như được minh hoạ ở Bảng 1).

Thế nào là các hoạt động gây bất ổn? Chúng ta có thể tạm dựa vào Tuyên bố Ứng xử của các bên ở Biển Đông (Declaration on Conduct of Parties in the South China Sea - DOC) ký giữa 10 nước thành viên ASEAN và Trung Quốc tháng 11/2002.<sup>9</sup> Điều 5 quy định rằng: 'Các bên chịu trách nhiệm thực hiện tự kiểm chế trong việc thi hành các hoạt động có thể gây phức tạp hoặc leo thang tranh chấp, ảnh hưởng tới hòa bình và sự ổn định, trong số đó có bao gồm việc kiểm chế không tiến hành đưa người đến sinh sống trên những hòn đảo hiện không có người sinh sống, trên các rặng đá ngầm, bãi ngầm, bãi cạn, bãi cát và những thực thể khác và phải xử lý những khác biệt giữa họ trên tinh thần xây dựng.'

## 2. QUẢN LÝ CĂNG THẰNG TẠI BIỂN ĐÔNG

Căng thẳng tại Biển Đông là sản phẩm của những yêu sách và hành động từ phía Trung Quốc cũng như các quốc gia ven biển, Philippines và Việt Nam. Hai năm qua, căng thẳng gia tăng tại Biển Đông chủ yếu là bởi hoạt động xây dựng cơ sở hạ tầng của Trung Quốc trên các đảo nhân tạo tại Quần đảo Trường Sa và vòng xoáy ăn-miếng-trả-miếng tạo nên bởi chương trình FONOPs của Mỹ và phản ứng của Trung Quốc. Những căng thẳng này chỉ có thể được quản lý bởi hai quốc gia trên thông qua đối thoại song phương, đặc biệt là kênh thảo luận giữa giới quân sự hai nước.

**Tại thời điểm của bài viết, việc Toà Trọng tài của Liên Hợp Quốc ra phán quyết về vụ Philippines kiện Trung Quốc chắc chắn tạo ra nguồn gốc căng thẳng mới. Trung Quốc đã từ chối tham gia trực tiếp vào tiến trình tố tụng của Toà Trọng tài và trong năm nay, họ đã bắt đầu một chiến dịch nhằm bác bỏ địa vị pháp lý của Toà Trọng tài.**

<sup>9</sup> Declaration on Conduct of Parties in the South China Sea, ngày 4/22/2012; [http://www.asean.org/?static\\_post=declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2](http://www.asean.org/?static_post=declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2).

Theo luật quốc tế, quyết định của Tòa Trọng tài cần phải được thực thi ngay lập tức và các bên không được quyền kháng cáo. Tòa Trọng tài không có quyền hành để thực thi.

Điều dường như chắc chắn đó là Philippines sẽ chấp nhận phán quyết của Tòa Trọng tài - dù họ có thắng, thua hay là hoà. Trung Quốc sẽ tổ chức một chiến dịch tuyên truyền rầm rộ ở tầm quốc tế nhằm phản bác thẩm quyền của Tòa trong việc đưa ra phán quyết đi ngược lại với lợi ích của Trung Quốc.

Mỹ và các thành viên khác của cộng đồng quốc tế sẽ khởi động một chiến dịch chính trị-ngoại giao nhằm ủng hộ quyết định của Tòa và tạo sức ép buộc Trung Quốc phải chấp nhận các kết luận của Tòa. Kết quả là, căng thẳng nhiều khả năng sẽ gia tăng.

ASEAN, với chủ trương ủng hộ cho một giải pháp hoà bình cho tranh chấp biển dựa trên luật quốc tế, bao gồm cả UNCLOS, sẽ bám vào lập trường rằng tất cả tranh chấp phải được giải quyết mà không được dùng đến đe dọa hay sử dụng vũ lực và phải dựa trên luật pháp quốc tế. Vai trò trung tâm của ASEAN trong vấn đề này có rất quan trọng đối với hoà bình và an ninh khu vực bởi Mỹ và Trung Quốc rõ ràng là không có lợi ích gì trong việc phản đối một ASEAN thống nhất. Các thành viên ASEAN đã có sự đồng thuận về tầm quan trọng của vai trò trung tâm của ASEAN như thấy trong chính sách ra tuyên bố của họ. Trung Quốc thì lại ủng hộ cách tiếp cận kép trong việc giải quyết tranh chấp lãnh thổ.

Kênh thứ nhất bao gồm đối thoại giữa các bên trực tiếp liên quan, còn kênh thứ hai sẽ tạo điều kiện giúp thúc đẩy ASEAN và Trung Quốc cùng quản lý các vấn đề an ninh tại Biển Đông. Tuy nhiên, trên thực tế, Trung Quốc cũng không bỏ qua cơ hội tận dụng sự bất đồng trong ASEAN nhằm ngăn chặn bất kỳ sáng kiến hay chính sách nào đi ngược lại lợi ích của Bắc Kinh.

**Nhìn chung, các thành viên ASEAN nhất trí rằng việc để tranh chấp tại Biển Đông trở thành tuyên đầu cho cạnh tranh chiến lược Mỹ và Trung Quốc là điều không nằm trong lợi ích chung của họ.**

Mỹ, các đồng minh của họ và các đối tác đồng lý tưởng cần phải phối hợp một cách tốt hơn nữa trong các chương trình ngoại giao đa phương nhằm tăng cường hỗ trợ nâng cao năng lực nhận thức về các vấn đề trên biển và xây dựng năng lực cho lực lượng chấp pháp của các nước có yêu sách thuộc ASEAN. Đây phải được coi là ưu tiên hàng đầu trong các cuộc họp bộ trưởng song phương thường niên cũng như tại các buổi họp ba bên và các diễn đàn bốn bên. Cùng với đó, các đối tác của ASEAN có đồng lý tưởng (Úc, Ấn Độ, Nhật, Hàn Quốc, Niu Di-lân và Mỹ) cần phải chung tay xây dựng một chiến lược chính trị-ngoại giao nhằm ủng hộ tính trung tâm của ASEAN trong các tổ chức mà ASEAN có vai trò trung tâm như Hội nghị Thượng đỉnh Đông Á (East Asia Summit), diễn đàn mà Trung Quốc thường tìm cách giới hạn chương trình nghị sự và loại trừ vấn đề an ninh biển.

ASEAN có áp dụng một số cơ chế nhằm quản lý quan hệ với Trung Quốc và các đối tác đối thoại khác. Ví dụ, năm nay Singapore đang đóng vai trò quan trọng là quốc gia điều phối cho quan hệ ASEAN - Trung Quốc.

ASEAN cũng tổ chức các hội nghị cấp cao một cách thường xuyên với Trung Quốc và Mỹ. Và ASEAN có một số cơ chế đa phương nhằm quản lý quan hệ với Trung Quốc, Mỹ và các cường quốc khác: Diễn đàn Khu vực ASEAN (ASEAN Regional Forum), ADMM mở rộng, Hội nghị Thượng đỉnh Đông Á Mở rộng. Việc ra quyết định ở mỗi thể chế này dựa vào phương thức đối thoại 'kiểu ASEAN', tính toàn diện, đồng thuận và với tốc độ mà tất cả các bên đều thoải mái. Do đó, ASEAN đã không thành công trong việc giải quyết các căng thẳng an ninh tại Đông Nam Á có liên quan tới các quốc gia ngoài khu vực.

Sẽ rất hữu ích cho chúng ta khi so sánh ngôn từ về vấn đề Biển Đông trong năm tuyên bố: những tuyên bố sau Hội nghị Thượng đỉnh ASEAN và Trung Quốc lần thứ 18 (21/11/2015), Hội nghị Thượng đỉnh ASEAN và Mỹ lần thứ 3 (21/11/2015) và Hội nghị Cấp cao Đặc biệt ASEAN-Mỹ tại Sunnylands (15-16/2/2016), và các tuyên bố sau Hội nghị Thượng đỉnh Đông Á lần thứ 10 (22/11/2015), hội nghị mà cả Mỹ và Trung Quốc đều tham dự, và gần đây nhất là Hội nghị Hẹp Ngoại trưởng ASEAN năm 2016 tại Viêng Chăn (27/2/2016). Những tuyên bố này đều cho thấy sự hội tụ về nguyên tắc xử lý và giải quyết tranh chấp giữa một bên là ASEAN và bên còn lại là Trung Quốc và Mỹ. Trong hai năm qua, ASEAN đã dùng những ngôn từ mạnh mẽ hơn trong vấn đề Biển Đông để thể hiện sự thất vọng của khối đối với tốc độ chậm chạp trong việc thực thi các điều khoản của DOC và việc soạn thảo văn bản cuối cùng cho Bộ Quy tắc Ứng xử trên Biển Đông (Code of Conduct - COC).

Các Tuyên bố Chủ tịch sau các hội nghị thượng đỉnh của ASEAN với lần lượt Trung Quốc và Mỹ đều nhất trí khẳng định: tầm quan trọng của hoà bình, an ninh và ổn định tại khu vực; tự do hàng hải và hàng không; thực thi DOC và sớm ký kết COC; kiềm chế; không đe dọa và sử dụng vũ lực; giải quyết hoà bình tranh chấp; và luật pháp quốc tế, bao gồm cả UNCLOS.

Tuyên bố Chủ tịch sau Hội nghị Thượng đỉnh ASEAN-Trung Quốc (11/2015) có bao gồm hai vấn đề không được đề cập trong các tuyên bố chung khác - đề cập tới tầm quan trọng của sự tin tưởng và tin cậy lẫn nhau (được lấy từ DOC) và 'tham vấn và đàm phán hữu nghị' (cụm từ mà Trung Quốc ưu tiên).<sup>10</sup> Trong khi đó, Tuyên bố Chủ tịch sau Hội nghị Thượng đỉnh ASEAN-Mỹ (11/2015) chỉ bao gồm một điểm không được đề cập trong các tuyên bố khác - đề cập tới các thực tiễn của Tổ chức Hàng hải Quốc tế và Hàng không Dân dụng Quốc tế.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Chairman's Statement of the 18th ASEAN-China Summit, Kuala Lumpur, ngày 21/11/2015, [http://www.miti.gov.my/miti/resources/Chairmans\\_Statement\\_of\\_the\\_18th\\_ASEAN-China\\_Summit.pdf](http://www.miti.gov.my/miti/resources/Chairmans_Statement_of_the_18th_ASEAN-China_Summit.pdf).

<sup>11</sup> Chairman's Statement of the 3rd ASEAN-United States Summit, Kuala Lumpur, ngày 21/11/2015; <http://www.asean.org/storage/2015/12/Final-Chairmans-Statement-of-3rd-ASEAN-US-Summit.pdf>.

Việc Mỹ đưa điểm này vào tuyên bố cho thấy nước này lo ngại về những gì mà họ coi là cách hành xử thiếu an toàn và thiếu chuyên nghiệp của các tàu và máy bay chiến đấu Trung Quốc hoạt động ở khoảng cách gần với các tàu và máy bay chiến đấu của Mỹ.

Tuy nhiên, tuyên bố chung sau Hội nghị Cấp cao Đặc biệt ASEAN-Mỹ tại Sunnylands (2/2016) lại bao gồm sáu điểm không được đề cập trong các tuyên bố của ASEAN hay các tuyên bố được đưa ra sau các hội nghị thượng đỉnh của ASEAN với Trung Quốc hay với Mỹ trước đây. Những điểm này bao gồm: an ninh và an toàn biển; tôn trọng đầy đủ các tiến trình ngoại giao và pháp lý; những cách sử dụng biển hợp pháp khác; việc giao thương trên biển hợp pháp, không bị cản trở; phi quân sự hoá; và nhất trí giải quyết các thách thức chung trong các vấn đề trên biển.<sup>12</sup> Những điểm này cho thấy các quan tâm chính sách của Mỹ, như việc ủng hộ vụ kiện pháp lý mà Philippines kiện Trung Quốc (tôn trọng đầy đủ các tiến trình ngoại giao và pháp lý), và chúng chỉ dừng ở mức chung chung đủ để ASEAN yên tâm rằng họ không làm mất mặt Trung Quốc.

Tuyên bố gần đây nhất của ASEAN về Biển Đông được đưa ra sau Hội nghị Hẹp Ngoại trưởng, tại Viêng Chăn, Lào ngày 27/2/106. Tuyên bố này kết hợp hai vấn đề được thông qua tại Hội nghị Thượng đỉnh tại Sunnylands: tôn trọng đầy đủ tiến trình ngoại giao và pháp lý, và phi quân sự hoá. Hội nghị Hẹp Ngoại trưởng cũng kêu gọi 'xây dựng nhanh chóng COC... và những tiến triển thực chất của COC'. Sự kết hợp của những vấn đề này cho thấy sự hội tụ giữa ASEAN và Mỹ và sự thất vọng của ASEAN về tốc độ chậm chạp trong việc đi tới thoả thuận về COC với Trung Quốc.

Đáng chú ý hơn, Hội nghị Hẹp Ngoại trưởng của ASEAN tháng 2/2016 đã dùng những ngôn từ mạnh mẽ hơn so với những tuyên bố trước đó của ASEAN. Ví dụ, tuyên bố sau Hội nghị Thượng đỉnh Đông Á lần thứ 10 vào tháng 11/2015 có đoạn:

*Chúng tôi ghi nhận quan ngại sâu sắc của một vài lãnh đạo về những diễn biến hiện nay tại khu vực, chính điều này đã dẫn đến sự xói mòn lòng tin giữa các bên, và có thể làm phương hại đến hoà bình, an ninh và ổn định tại khu vực.<sup>13</sup>*

Tuyên bố được đưa ra sau Hội nghị Hẹp Ngoại trưởng của ASEAN tháng 2/2016 sáu tuần sau đó đã dùng những ngôn từ mạnh mẽ hơn. Bây giờ, những quan ngại sâu sắc của 'một vài lãnh đạo' đã trở thành những quan ngại của tất cả:

*Các Bộ trưởng vẫn còn quan ngại sâu sắc về những diễn biến trong thời gian gần đây và hiện tại đang diễn ra, và ghi nhận quan ngại của một vài Bộ trưởng về hoạt động cải tạo đất và leo thang hoạt động tại khu vực, chính điều này đã làm xói mòn lòng*

<sup>12</sup> Joint Statement of the U.S.-ASEAN Special Leaders' Summit: Sunnylands Declaration, ngày 15-16/2/2016, Office of the Press Secretary, The White House; <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/02/16/joint-statement-us-asean-special-leaders-summit-sunnylands-declaration>.

<sup>13</sup> Chairman's Statement of the 10th East Asia Summit, Kuala Lumpur, ngày 22/11/2015; <http://www.asean.org/storage/2015/12/Chairmans-Statement-of-the-10th-East-Asia-Summit-Final-25-Nov.pdf>.

*tin, gia tăng căng thẳng và có thể làm phương hại đến hoà bình, an ninh và ổn định tại khu vực.*<sup>14</sup>

Tuyên bố được đưa ra sau Hội nghị Hẹp Ngoại trưởng phản ánh sự đồng thuận vừa mới đây của 10 quốc gia thành viên rằng họ cùng chung mối lo ngại sâu sắc về những hành động gần đây của Trung Quốc - mà không chỉ đích danh Trung Quốc.

Điều này một lần nữa chứng tỏ ASEAN đang dùng những ngôn từ mạnh mẽ hơn bởi họ đã quá thất vọng về tốc độ chậm chạp trong quá trình tham vấn với Trung Quốc về DOC và COC.

### **3. XÂY DỰNG LÒNG TIN (CONFIDENCE-BUILDING MEASURES - CBMS)**

Khi ASEAN lần đầu tổ chức Diễn Đàn Khu vực ASEAN - ARF vào năm 1994-95, đây là bước đi chính thức đầu tiên của khối nhằm giải quyết các vấn đề an ninh và quốc phòng. Họ đã thông qua Tài liệu Khái niệm (Concept Paper) dựa trên ba bước: xây dựng lòng tin, ngoại giao phòng ngừa, và giải quyết xung đột (đã được đổi thành bản chi tiết hơn đề cập các cách tiếp cận để giải quyết xung đột). Sau đó, ASEAN nhất trí rằng các quốc gia có thể đồng thời tiến hành các biện pháp xây dựng lòng tin và ngoại giao phòng ngừa. Nói cách khác, việc thúc đẩy các biện pháp xây dựng lòng tin đã trở thành cách thức mà ASEAN tiếp cận các vấn đề an ninh. Do đó, không có gì ngạc nhiên khi ASEAN và Trung Quốc lồng ghép các CBMs vào tuyên bố chung năm 2002:

*Các bên cam kết sẽ tìm cách để tiến hành xây dựng lòng tin và sự tin cậy lẫn nhau phù hợp với ... [Hiến chương Liên Hợp Quốc, Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác ASEAN, Năm nguyên tắc cùng chung sống hoà bình, và các nguyên tắc luật quốc tế được thừa nhận rộng rãi khác...]*<sup>15</sup>

Để xây dựng lòng tin, DOC đưa ra bốn biện pháp: (a) tổ chức các cuộc đối thoại và trao đổi quan điểm một cách thích đáng giữa các quan chức phụ trách quân sự và quốc phòng; (b) bảo đảm đối xử công bằng và nhân đạo đối với tất cả mọi người đang gặp hiểm nguy hoặc tai họa; (c) thông báo trên cơ sở tự nguyện cho các bên liên quan khác về mọi cuộc diễn tập quân sự liên kết/hỗ trợ sắp diễn ra; (d) trao đổi trên cơ sở tự nguyện những thông tin liên quan. Không một biện pháp xây dựng lòng tin và sự tin cậy lẫn nhau nào đã được dùng để giải quyết nguồn gốc của căng thẳng hiện tại trên Biển Đông, chẳng hạn như sự quyết đoán của Lực lượng Cảnh sát Biển Trung Quốc và việc Trung Quốc xây các đảo nhân tạo. Trong số những biện pháp trên, có một vài biện pháp có thể được sử dụng để giải quyết căng thẳng hiện tại.

<sup>14</sup> Press Statement by the Chairman of the ASEAN Foreign Ministers Retreat, Vientiane, ngày 27/2/2016; [http://www.asean.org/storage/2016/02/Press-Statement-by-the-Chairman-of-the-ASEAN-Foreign-Ministers27-Retreat\\_ENG\\_FINAL-as-of-27.pdf](http://www.asean.org/storage/2016/02/Press-Statement-by-the-Chairman-of-the-ASEAN-Foreign-Ministers27-Retreat_ENG_FINAL-as-of-27.pdf).

<sup>15</sup> Declaration on Conduct of Parties in the South China Sea (ngày 4/11/2002); [http://www.asean.org/?static\\_post=declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2](http://www.asean.org/?static_post=declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2).



Ví dụ, đối thoại quốc phòng và quân sự (Điểm a) có thể lồng ghép thêm chương trình thảo luận về các biện pháp đảm bảo an toàn hàng hải khi các tàu chiến và máy bay quân sự đụng độ nhau trên Biển Đông. Ngoài ra, các bên liên quan có thể trao đổi thông tin về các hoạt động xây dựng trong hiện tại cũng như trong tương lai trên các thực thể tại Quần đảo Trường Sa (Điểm d).

DOC cũng liệt kê năm hoạt động hợp tác có thể được tiến hành:

*Trong khi chờ đợi một sự dàn xếp toàn diện và bền vững những tranh chấp, các bên liên quan có thể tìm kiếm hoặc tiến hành các hoạt động hợp tác. Những hoạt động này có thể bao gồm các điều sau đây:*

*a. Bảo vệ môi trường biển*

*b. Nghiên cứu khoa học biển*

*c. An toàn hàng hải và thông tin trên biển*

*d. Hoạt động tìm kiếm cứu hộ*

*e. Đấu tranh chống tội phạm xuyên quốc gia, kể cả nhưng không hạn chế trong hoạt động buôn lậu các loại thuốc cấm, hải tặc và cướp có vũ trang trên biển, hoạt động buôn bán trái phép vũ khí*

Năm 2002, ASEAN và Trung Quốc nhất trí thực thi DOC trên cơ sở đồng thuận. Trung Quốc kiên quyết rằng DOC cần phải được thực thi một cách đầy đủ trước khi thông qua COC. ASEAN và Trung Quốc cũng thiết lập bốn nhóm công tác chung để thảo luận về các hoạt động hợp tác có thể tiến hành. Đến hiện tại, không một biện pháp xây dựng lòng tin và sự tin cậy nào được quy định trong DOC 2002 đã được thực hiện.

**Khuyến nghị chính sách:** Ví dụ, ASEAN và Trung Quốc có thể đánh giá tác động của việc xây đảo nhân tạo lên các rạn san hô và môi trường biển tại Quần đảo Trường Sa (Điểm a và b). Hai bên chưa thành lập nhóm công tác chung nào để giải quyết vấn đề 'an toàn hàng hải và thông tin trên biển' - một vấn đề nhạy cảm (Điểm c). Thành lập nhóm công tác này sẽ phải là một ưu tiên của ASEAN. Mặc dù Trung Quốc có lo ngại về cách giải quyết vấn đề, nhưng nước này đã nhiều lần nói rằng DOC cần phải được thực thi một cách đầy đủ trước khi thông qua COC. Trung Quốc nhất trí việc tự nguyện thông qua Bộ quy tắc về các vụ đụng độ không báo trước trên biển (CUES) - văn bản được thông qua tại Hội nghị Tư lệnh Hải quân Tây Thái Bình Dương. Hải quân của Quân Giải phóng Nhân dân (PLA) cũng đã tiến hành những cuộc diễn tập CUES với Indonesia. Trung Quốc cũng đã nhất trí với Mỹ trong việc quản lý những vụ gần đụng độ giữa tàu hải quân và máy bay quân sự của hai bên. Với áp lực ngoại giao từ ASEAN, Trung Quốc có thể sẽ phải mềm mỏng hơn trong việc giải quyết vấn đề 'an toàn hàng hải và thông tin trên biển'.

Từ năm 2014, ASEAN đã gây sức ép với Trung Quốc nhằm thực hiện điều 5 của DOC, trong đó có nói rằng:

*'Các bên chịu trách nhiệm thực hiện tự kiểm chế trong việc thi hành các hoạt động có thể gây phức tạp hoặc leo thang tranh chấp, ảnh hưởng tới hòa bình và sự ổn định, trong số đó có bao gồm việc kiểm chế không tiến hành đưa người đến sinh sống trên những hòn đảo hiện không có người sinh sống, trên các rặng đá ngầm, bãi cát ngầm, đảo nhỏ và những thực thể khác khác và phải xử lý những khác biệt của mình trên tinh thần xây dựng.'*

ASEAN đã và đang cố gắng tìm kiếm sự đồng thuận từ phía Trung Quốc về những hoạt động khác có thể được bao gồm ở cụm từ 'trong số đó' đòi hỏi 'sự kiểm chế trong việc tiến hành những hoạt động có thể làm phức tạp và leo thang căng thẳng có thể ảnh hưởng đến hòa bình và ổn định...' Đã có ý kiến rằng ASEAN và Trung Quốc nên thông qua CUES - văn bản đã được thông qua tại Hội nghị Tư lệnh Hải quân Tây Thái Bình Dương, bởi việc thực thi CUES hiện đang dần được mở rộng.<sup>16</sup>

Tuy nhiên, chúng ta cần phải nhớ rằng không một biện pháp xây dựng lòng tin, sự tin cậy nào hay các hoạt động hợp tác kể trên có thể trực tiếp giải quyết vấn đề quân sự hoá Biển Đông và cạnh tranh chiến lược Mỹ-Trung.

#### **4. KẾT LUẬN**

Úc và các quốc gia đồng lý tưởng khác cần nỗ lực hơn nữa trong việc ủng hộ tính trung tâm của ASEAN trong việc quản lý căng thẳng tại Biển Đông bằng việc đưa vấn đề này trở thành ưu tiên trong các chương trình nghị sự tại các hội nghị song phương, đa phương và có sự phối hợp về cách tiếp cận giữa họ tại các hội nghị thuộc các thể chế mà ASEAN đóng vai trò trung tâm.

**Tính trung tâm của ASEAN là vô cùng quan trọng bởi nó là cơ sở chuẩn mực và chính trị cho các quốc gia bên ngoài can dự vào việc giải quyết các vấn đề an ninh xuất phát từ tranh chấp Biển Đông.**

Một ASEAN bị phân liệt sẽ làm gia tăng căng thẳng khu vực, ví dụ như các cường quốc có thể lợi dụng bất đồng để thúc đẩy các lợi ích riêng của họ. Trong bối cảnh các bộ trưởng ASEAN và những người đồng cấp của Mỹ và Úc đều bày tỏ quan ngại về hoạt động quân sự hoá tại Biển Đông, chúng ta cần ưu tiên việc định nghĩa quân sự hoá và xác định giới hạn đỏ, mà nếu vượt qua thì đó sẽ là nhân tố gây bất ổn.

Mạng lưới của ASEAN ISIS, CSCAP, và các viện nghiên cứu khác, ARF ISM về An ninh Biển và Nhóm làm việc của ADMM mở rộng về An ninh Biển cần phải được tham gia trong quá trình định nghĩa quân sự hoá và đưa ra khuyến nghị chính sách.

---

<sup>16</sup> 'Code for Unplanned Encounters at Sea, Version 1.0,' trong 'Document: Conduct for Unplanned Encounters at Sea', *USI News*, ngày 17/6/2014; <http://news.usni.org/2014/06/17/document-conduct-unplanned-encounters-sea/>

Các đối tác đối thoại đồng lý tưởng với ASEAN cần phối hợp chính sách ngoại giao và thúc giục các bên yêu sách khác cần phải minh bạch trong các hoạt động của họ.

Các biện pháp tăng cường minh bạch cần phải bao gồm cả việc cho ra các báo cáo thường niên về hoạt động xây dựng và các hoạt động khác được thực hiện trên những đảo đang bị chiếm đóng tại Quần đảo Trường Sa. Việc DOC kêu gọi 'kiềm chế' cần được sử dụng như một liều thuốc thử để đánh giá liệu một hoạt động cụ thể nào đó có làm phức tạp hay leo thang tranh chấp, từ đó ảnh hưởng đến hoà bình và an ninh tại Biển Đông hay không.

Úc, các thành viên ASEAN và các quốc gia đồng lý tưởng khác cần vận động Trung Quốc và Mỹ cùng quản lý các vụ đụng độ quân sự tại Biển Đông nhằm giảm thiểu, nếu không thể ngăn chặn, vòng xoáy 'ăn miếng trả miếng' tới từ hoạt động xây dựng đảo nhân tạo của Trung Quốc, chương trình FONOPs của Mỹ và các động thái đáp trả của Trung Quốc đối với hoạt động tuần tra này.

Úc, ASEAN và các quốc gia đồng lý tưởng cần chuẩn bị để sẵn sàng huy động cộng đồng quốc tế ủng hộ Toà Trọng tài khi Toà ra phán quyết. Đặc biệt, các bên cần tạo sức ép lên Trung Quốc để buộc họ tuân thủ luật pháp quốc tế và thay đổi yêu sách bao quanh Biển Đông của họ theo hướng phù hợp với luật quốc tế, bao gồm cả UNCLOS.

Cuối cùng, Úc và các quốc gia đồng lý tưởng cần phối hợp các hoạt động ngoại giao trên bình diện quốc tế để duy trì hiện trạng tại Biển Đông. Cụ thể đó là vạch ra giới hạn đỏ không được vượt qua trong việc quân sự hoá Quần đảo Trường Sa. Ví dụ, Úc có thể xác định những hệ thống và thiết bị vũ khí nào có thể gây bất ổn, chẳng hạn như các tên lửa hành trình chống hạm, việc triển khai các máy bay trinh sát có trang bị tên lửa không-đối-đất và tên lửa chống tàu ngầm, đồn trú các lực lượng hải quân kèm theo tàu đổ bộ, và việc duy trì thường xuyên các máy bay chiến đấu hạng nặng, máy bay ném bom và tàu ngầm.

*Carlyle A. Thayer, Giáo sư Danh dự, Đại học New South Wales, Học viện Quốc phòng Úc, Canberra. Bài viết được đăng trên Đại học Quốc gia Úc (ANU).*

**Quang Tiệp (dịch)**

**Bài dịch thuộc bản quyền Nghiên cứu Biển Đông. Đề nghị chỉ được dẫn đường link, không đăng lại khi chưa có sự đồng ý của Ban Biên tập.**