

## **“Vùng biển Hợp tác” hay “Vùng biển Xung đột”: Biển Đông trong bối cảnh hợp tác biển Trung Quốc – ASEAN**

*Lai Yew Meng\*, Trung tâm Thúc đẩy Kiến thức và Học Ngôn ngữ, Đại học Sabah  
Malaysia*

### **Tóm tắt**

Xuất phát từ đặc điểm và sự gần gũi về mặt địa lý đối với tuyến đường biển chiến lược ở Biển Đông, các quốc gia biển và duyên hải như Trung Quốc và các nước thành viên Đông Nam Á (ASEAN) đều có lợi ích chung tại khu vực này. Thực vậy, tầm quan trọng của vùng biển nửa kín đối với Trung Quốc và các quốc gia ASEAN, cũng như những lợi ích về địa kinh tế và địa chính trị, khiến hợp tác biển là chương trình nghị sự rất quan trọng, nếu không nói là đòi hỏi bắt buộc trong tầm nhìn và tổng thể khuôn khổ hợp tác giữa Trung Quốc – ASEAN. Tầm quan trọng đó được thể hiện rõ trong nghị trình Con đường Tơ lụa trên Biển Thế kỷ 21 (MSR) do Trung Quốc tài trợ và những chương trình liên quan, được thiết lập nhằm thúc đẩy hợp tác biển Trung Quốc – ASEAN, đặc biệt ở Biển Đông. Tuy nhiên, những người hay chỉ trích/hoài nghi cho rằng những chương trình nghị sự do Trung Quốc chi phối này không mới và phản ứng của các quốc gia biển ASEAN phần nào không mấy mặn mà. Không thể phủ nhận những nỗ lực của Bắc Kinh gặp khó khăn chủ yếu do những tranh chấp dai dẳng ở Biển Đông với một số quốc gia thành viên ASEAN, và có lẽ quan trọng hơn là Trung Quốc ngày càng hành động quyết đoán hơn khi giải quyết những bất đồng này. Chính sách Biển Đông của Trung Quốc không chỉ gây ra “thiếu hụt lòng tin” mà còn khiến các quốc gia yêu sách ASEAN bị ảnh hưởng tìm cách “cân bằng” hay “phòng ngừa” đối với hành vi chiến lược khó đoán của Trung Quốc bằng cách khơi lại các mối quan hệ an ninh cũng như lôi kéo các quốc gia ngoài khu vực can dự vào vùng biển này. “Sự mâu thuẫn” rõ ràng như vậy đặt ra những thách thức chính trị, thậm chí là quân sự, đối với mối quan hệ hợp tác biển giữa Trung Quốc và các quốc gia ASEAN. Bài viết này sẽ phân tích “vấn đề tồn tại” ở Biển Đông. Đầu tiên bài viết đưa ra cái nhìn tổng quan về mối quan hệ hợp tác biển Trung Quốc - ASEAN, từ đó mở rộng phân tích về các mối quan hệ Trung Quốc - ASEAN cũng như những căng thẳng trong tranh chấp lãnh thổ ở Biển Đông, ở những thời điểm thuận lợi trong quá khứ và hiện tại. Tiếp đến bài viết đánh giá những động lực và tác động đằng sau những sáng kiến đã đề cập ở trên nhằm thúc đẩy hợp tác biển, trước khi tính đến những vấn đề xung đột và thách thức tại các vùng biển tranh chấp có thể làm chệch tầm nhìn chiến lược đầy tham vọng như vậy. Cuối cùng, bài viết đưa ra phương hướng và triển vọng để Biển Đông trở thành “vùng biển hợp tác” qua đó thúc đẩy chương trình nghị sự MSR, phục vụ cho mục tiêu tổng thể cuối cùng là hiện thực hóa hợp tác biển Trung Quốc – ASEAN.

*Từ khóa: Quan hệ Trung Quốc – ASEAN, hợp tác biển, Biển Đông, tranh chấp lãnh thổ biển*

## **1. Giới thiệu**

Xuất phát từ đặc điểm và sự gần gũi về mặt địa lý với tuyến đường biển chiến lược ở Biển Đông, một trong những tuyến giao thương biển (SLOC) nhộn nhịp nhất trong thế giới đương đại, các quốc gia biển và duyên hải như Trung Quốc và các quốc gia thành viên Đông Nam Á (ASEAN) đều có lợi ích chung tại khu vực này. Thực vậy, tầm quan trọng của vùng biển nửa kín đối với Trung Quốc và các quốc gia ASEAN cũng như những lợi ích về địa kinh tế và địa chính trị khiến hợp tác biển là chương trình nghị sự rất quan trọng, nếu không nói là bắt buộc trong tầm nhìn và tổng thể khuôn khổ hợp tác Trung Quốc – ASEAN. Tầm quan trọng này được Chủ tịch Trung Quốc Tập Cận Bình nhấn mạnh trong bài phát biểu trước quốc hội Indonesia năm 2013 khi ông đề xuất hình thành một kế hoạch và các bên cùng nỗ lực xây dựng Con đường Tơ lụa trên Biển Thế kỷ 21 (MSR) nhằm tạo động lực mới thúc đẩy hợp tác biển Trung Quốc – ASEAN, trong đó Biển Đông đóng vai trò quan trọng. Cùng với sáng kiến Hợp tác Lan Thương – Mê Công (một sáng kiến cấu thành phần nửa nhân tố biển trong đại kế hoạch “Vành đai và Con đường” đầy tham vọng của Trung Quốc), MSR hướng tới hình thành khái niệm “một dòng sông, một vùng biển” đối với hợp tác toàn diện khu vực trong khuôn khổ một cộng đồng Trung Quốc – ASEAN được thúc đẩy bởi vận mệnh, lợi ích và trách nhiệm chung. Việc thành lập Quỹ Hợp tác Biển Trung Quốc – ASEAN trước đó vào năm 2011 và tuyên bố năm 2015 là năm cột mốc Hợp tác Biển Trung Quốc – ASEAN, bên cạnh tuyên bố 2016 gần đây của các quan chức Cục Hải dương Quốc gia Trung Quốc (SOA) về kế hoạch hành động mới trong giai đoạn 5 năm trong hợp tác quốc tế ở Biển Đông, bao gồm việc thiết lập một Trung tâm Hợp tác Biển Trung Quốc – ASEAN, rõ ràng đã nhấn mạnh cam kết của Bắc Kinh nhằm thúc đẩy MSR, có thể vì lợi ích chung của cả hai bên. Diễn đàn “Vành đai và Con đường” gần đây được tổ chức ở Bắc Kinh, với tên gọi chính thức là “Tầm nhìn và Kế hoạch Hành động Cùng Xây dựng Vành đai Kinh tế Con đường Tơ lụa và Con đường Tơ lụa Trên biển Thế kỷ 21”, với 130 quốc gia và 70 tổ chức quốc tế tham dự, cùng với 32 hiệp định tài chính và thương mại đã được ký kết (Quốc vụ Viện, Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa, 2017), rõ ràng chứng minh cho cam kết nhất quán của Trung Quốc nhằm thúc đẩy việc xây dựng một nền tảng kết nối toàn cầu, ở đó sự thành công trong khía cạnh biển của đại kế hoạch toàn cầu của Trung Quốc có lẽ phụ thuộc rất lớn vào hợp tác biển bền vững Trung Quốc – ASEAN.

Tuy nhiên, những người hay chỉ trích/hoài nghi cho rằng những nghị trình do Trung Quốc chi phối này không mới và phản ứng của các quốc gia biển ASEAN phần nào không được mặn mà. Chúng ta không thể phủ nhận những nỗ lực của Bắc Kinh gặp khó khăn chủ yếu do những tranh chấp dai dẳng ở Biển Đông với một số quốc gia thành viên

ASEAN, và có lẽ quan trọng hơn là việc Trung Quốc ngày càng hành động quyết đoán khi giải quyết những bất đồng này. Không chỉ gây ra sự “thiếu hụt lòng tin”, chính sách Biển Đông của Trung Quốc còn khiến các quốc gia yêu sách ASEAN bị ảnh hưởng tìm cách “cân bằng” hay “phòng ngừa” đối với hành vi chiến lược khó lường của Trung Quốc thông qua khơi lại các mối quan hệ an ninh cũng như lôi kéo các quốc gia ngoài khu vực can dự vào vùng biển này. “Sự mâu thuẫn” rõ ràng như vậy đặt ra những thách thức chính trị, thậm chí là quân sự, đối với mối quan hệ hợp tác biển giữa Trung Quốc và các quốc gia ASEAN.

Bài viết này sẽ phân tích “vấn đề tồn tại” ở Biển Đông. Đầu tiên bài viết đưa ra cái nhìn tổng quan về mối quan hệ hợp tác biển Trung Quốc-ASEAN, từ đó mở rộng phân tích về các mối quan hệ Trung Quốc – ASEAN cũng như những căng thẳng về tranh chấp ở Biển Đông, ở những thời điểm thuận lợi trong quá khứ và hiện tại. Tiếp đến bài viết đánh giá những động lực và tác động chung đằng sau những sáng kiến đã đề cập ở trên nhằm thúc đẩy hợp tác biển, trước khi tính đến những vấn đề xung đột và thách thức tại các vùng biển tranh chấp có thể làm chệch hướng tầm nhìn chiến lược tham vọng như vậy. Cuối cùng, bài viết đưa ra phương hướng và triển vọng để Biển Đông trở thành “vùng biển hợp tác” quá đó thúc đẩy chương trình nghị sự MSR, phục vụ cho mục tiêu tổng thể cuối cùng là hiện thực hóa hợp tác biển Trung Quốc – ASEAN.

## **2. Tổng quan về mối quan hệ Trung Quốc – ASEAN: Quan điểm Quá khứ và Hiện tại**

Trung Quốc có mối liên kết với cả các quốc gia ASEAN lục địa và biển trong nhiều thế kỷ do cùng gắn kết về mặt lịch sử cũng như gần gũi về mặt địa lý. Nhìn chung, các nhà sử học cho rằng, mối quan hệ giữa Trung Quốc và ASEAN đã trải qua hàng thiên niên kỷ với nhiều thế hệ con người và triều đại khác nhau (Stuart-Fox, 2003; Zhao, 1998). Sự can dự ban đầu của người Trung Quốc với khu vực *Nam Dương* (*Nanyang*) hay Nam Hải (Southern Sea), một khu vực người Trung Quốc cho là Đông Nam Á, thể hiện từ hoạt động thương mại gián tiếp trong triều Hán, hoạt động thương mại diễn ra cả trên đất liền và trên biển. Qua một vài thế kỷ tiếp theo, cùng với mối quan hệ thương mại phát triển mạnh mẽ và sự phổ biến của nền văn minh/văn hóa Trung Quốc, bên cạnh đó là hoạt động trao đổi sứ giả và sự đảm bảo an ninh của Trung Quốc, mối quan hệ giữa Trung Quốc và ASEAN phát triển trở thành đặc điểm mà chúng ta vẫn gọi là hệ thống “chư hầu”. Cụ thể hơn nữa đó là việc các vương quốc Đông Nam Á trở thành các quốc gia chư hầu/lệ thuộc trong một trật tự thế giới trong đó Trung Quốc giữ vai trò trung tâm, Trung Quốc được gọi là “Vương quốc Trung nguyên” với vai trò là một quốc gia bá quyền nhân từ.

Tuy nhiên, một Trung Quốc yếu kém dưới ách cai trị phương tây và đế quốc Nhật Bản trong quãng thời gian được gọi là “thế kỷ si nhục” cuối thế kỷ 19 và đầu thế kỷ 20 báo hiệu sự sụp đổ thời kỳ triều đại và trật tự Trung Quốc, cùng với đó là chấm dứt hệ thống chư hầu. Việc thay đổi từ triều đại phong kiến sang chế độ cộng hòa đã ảnh hưởng đến cách thức Trung Quốc triển khai các mối quan hệ quốc tế do trật tự thế giới cũ của nước này bị thay thế bởi hệ thống quốc tế, thực sự khác biệt về bản chất và văn hóa, của các quốc gia dân tộc có những khác biệt về nguyên tắc và giá trị tương tác. Thực tế, mối quan hệ của Trung Quốc với phần còn lại của Đông Nam Á vẫn tồn tại ở mức tối thiểu trong suốt thời kỳ chuyển tiếp này, trùng hợp với thời điểm bất ổn và nội chiến trong nước kéo dài suốt thời kỳ hậu phong kiến Trung Quốc, thời kỳ chủ nghĩa đế quốc ở khu vực (Đông Nam) Á và hai cuộc chiến tranh thế giới (xem Zhao, 1998; Stuart-Fox, 2003:2).

Việc nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa (PRC) ra đời năm 1949 sau thắng lợi của đảng cộng sản Trung Quốc trước Quốc dân Đảng trong cuộc nội chiến, và ngay sau đó là chủ nghĩa quốc tế vô sản của Mao ủng hộ nhiệt thành làn sóng chủ nghĩa cộng sản khắp Đông Nam Á trong hai thập kỷ đầu của Chiến tranh Lạnh, khiến mối quan hệ của Trung Quốc với khu vực xấu đi nhanh chóng và nhiều quốc gia Đông Nam Á cắt đứt quan hệ ngoại giao chính thức với Bắc Kinh bởi vai trò của nước này trong việc thúc đẩy cái gọi là “hiệu ứng domino”. Trên thực tế, khi ASEAN thành lập năm 1967, không một nước sáng lập viên nào của tổ chức có mối quan hệ chính thức với Trung Quốc do sự bất tín rất lớn từ sự can thiệp bí mật của Bắc Kinh cũng như mối quan hệ của nước này với các phong trào cộng sản khu vực ở Đông Nam Á.

Tuy nhiên, trật tự đơn cực của Chiến tranh Lạnh tại Châu Á cuối cùng đã dẫn đến đổ vỡ quan hệ giữa Liên Xô và đảng cộng sản Trung Quốc cuối những năm 1960, với việc Trung Quốc bắt đầu ve vãn và ngả về phía Mỹ. Việc PRC trở thành thành viên Liên Hợp Quốc năm 1971 và chuyến thăm của tổng thống Nixon tới Trung Quốc giúp hàn gắn mối quan hệ Trung – Mỹ, ngay sau đó, năm 1972, đồng minh thân cận của Mỹ là Nhật Bản cũng nối lại quan hệ và bình thường hóa quan hệ ngoại giao với Trung Quốc, đã có tác động tích cực lên mối quan hệ Trung Quốc – Đông Nam Á. Điều đặc biệt là sự thay đổi chiến lược này trong bối cảnh an ninh khu vực kết hợp với tiến trình hài hòa (deradicalization: chuyển từ quan điểm cực đoan sang ôn hòa - ND) chính sách đối ngoại Trung Quốc, từ chỗ trước đây chủ trương khuyến khích cách mạng chuyển sang thúc đẩy một chính sách ôn hòa về cùng tồn tại hòa bình, góp phần khiến quốc gia ASEAN đánh giá lại về mối quan hệ với Trung Quốc (Ba, 2003:624). Sự thay đổi cả ở khía cạnh trong nước và quốc tế cuối cùng giúp quan hệ các bên ấm lên với việc Trung Quốc và một số quốc gia Đông Nam Á tái thiết lập quan hệ ngoại giao chính thức, trong đó Malaysia là quốc gia thành viên đầu tiên của ASEAN bình thường hóa mối quan hệ với Bắc Kinh vào

tháng 5/1971. Một năm sau đó, Thái Lan và Philippines cũng bình thường hóa quan hệ với Trung Quốc. Mặc dù Singapore và Indonesia mãi đến những năm 1990 mới bình thường hóa quan hệ với PRC, trước đó, cả hai đều mở rộng mối quan hệ thương mại và hợp tác chính thức với Bắc Kinh.

Dù mối quan hệ Trung Quốc - ASEAN ngày càng tích cực kể từ những năm 1980 trở đi, nhưng hệ quả từ việc các thành viên ASEAN thúc đẩy chính sách đối ngoại cân bằng hơn với các cường quốc khi Chiến tranh Lạnh kết thúc mới thực sự là bước ngoặt trong mối quan hệ Trung Quốc – ASEAN. Chiến tranh Lạnh kết thúc, cùng với việc cộng đồng quốc tế phản ứng đối với sự kiện Thiên An Môn năm 1989, buộc Trung Quốc phải điều chỉnh chính sách đối ngoại hướng về Châu Á nhiều hơn, trong đó trọng tâm là Đông Nam Á (Egberink & van der Putten, 2011: 20). Tương tự, bối cảnh khu vực thay đổi đã “kích hoạt” những tác động từ bên ngoài như những bất định trong cam kết của Mỹ ở Đông Nam Á khi rút quân khỏi Philippines, những lo ngại ngày một tăng về cạnh tranh kinh tế liên khu vực sau khi khối kinh tế NAFTA và EU được hình thành, tất cả đã góp phần “kéo” các quốc gia ASEAN hướng đến thay đổi chính sách về Trung Quốc. Hệ quả từ những tác động đó, kết hợp với “cuộc tấn công quyền rũ” (charm offensive) càng củng cố tiến trình tăng cường và đẩy mạnh mối quan hệ Trung Quốc – ASEAN trong thập kỷ hậu Chiến tranh Lạnh.

Theo Ba (2003: 634) trên thực tế “những năm 1990 nhìn chung mối quan hệ Trung Quốc – ASEAN là rất tốt, xuất hiện ngày càng nhiều nhân tố tích cực làm tác nhân gắn kết thay vì chia rẽ quan hệ hai bên”. Trên khía cạnh ngoại giao, bên cạnh những quốc gia sáng lập ASEAN, ngay sau đó những thành viên lục địa mới gia nhập ASEAN cũng dần nối lại quan hệ chính thức với Bắc Kinh. Những trao đổi ngoại giao và các cuộc viếng thăm qua lại giữa các lãnh đạo Trung Quốc và ASEAN được tăng cường hàng năm, đặt trọng tâm lớn hơn vào việc thúc đẩy mối quan hệ tổng thể, trên khía cạnh về lợi ích chung, sự gắn kết về mặt địa lý cũng như cùng chia sẻ nhận thức về vận mệnh chung bởi khu vực ngày càng phụ thuộc lẫn nhau. Năm 1991, Trung Quốc lần đầu tiên được mời tham dự Hội nghị Bộ trưởng ASEAN với tư cách là quan sát viên. Năm 1996, Bắc Kinh chính thức trở thành đối tác đối thoại chính thức của ASEAN. Trên khía cạnh là đối tác đối thoại chính thức, Trung Quốc tích cực hợp tác với ASEAN tại các diễn đàn đa phương như Diễn đàn Khu vực ASEAN (ARF), Hội nghị Á – Âu (ASEM), ASEAN Cộng Ba và Hội nghị Thượng đỉnh Đông Á (EAS).

Trong khi đó ở khía cạnh kinh tế, mối quan hệ Trung Quốc – ASEAN hết sức phát triển về thương mại và đầu tư. Thương mại Trung Quốc – ASEAN bắt đầu tăng trưởng mạnh mẽ trong những năm 1990, tăng trưởng trung bình 75% năm trong khoảng thời gian từ 1993 – 2001 (Michell & Hardinh, 2009: 84; xem thêm ASEAN, 2001). Khi nền kinh tế Trung Quốc bắt đầu tăng trưởng mạnh mẽ và song hành cùng với đó là quá trình

tăng trưởng nhanh của các nền kinh tế Đông Nam Á, kinh tế chính là lý do quan trọng nhất lý giải tại sao Trung Quốc lại ngày càng trở nên quan trọng với các quốc gia ASEAN cũng như vai trò của ASEAN với Trung Quốc. Mặc dù ban đầu coi Trung Quốc là đối thủ cạnh tranh kinh tế lớn, ASEAN nhìn nhận lợi ích tiềm năng khi phát triển quan hệ kinh tế chặt chẽ hơn với Trung Quốc, bởi thời kỳ chuyển tiếp của khu vực và toàn cầu chưa ổn định khi các khối thương mại khu vực, như đề cập ở trên, hình thành có thể ảnh hưởng đến việc tiếp cận thị trường của các nền kinh tế định hướng xuất khẩu của ASEAN, nền kinh tế Trung Quốc được xem là nguồn tăng trưởng thay thế cho ASEAN. Đối với Trung Quốc, sự kiện Thiên An Môn năm 1989 và hệ quả là tình thế bấp bênh về an ninh đối với phương Tây, khiến Trung Quốc đưa ra những đề nghị hợp tác với các quốc gia ASEAN, coi các quốc gia ASEAN là các đối tác kinh tế và đồng minh chính trị hấp dẫn đầy tiềm năng so với phương Tây, đồng thời xem đó là mô hình phát triển thay thế (Ba, 2003: 632). Mối quan hệ Trung Quốc – ASEAN phát triển mạnh mẽ hơn nữa sau cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á năm 1997. Việc Trung Quốc quyết định không hạ giá đồng Nhân dân tệ trong cuộc khủng hoảng đã được các quốc gia ASEAN đánh giá rất cao, vì điều đó không chỉ thể hiện cam kết của Trung Quốc đối với Đông Nam Á mà còn báo hiệu khởi đầu mới về vai trò lãnh đạo của Trung Quốc ở khu vực. Mối quan hệ kinh tế Trung Quốc – ASEAN được thúc đẩy hơn nữa với ý chí chính trị nhằm tăng cường hợp tác kinh tế, kết quả là hình thành Khu vực Thương mại Tự do ASEAN – Trung Quốc (Kuik, 2005; Severino, 2008). Năm 1999, Trung Quốc trở thành đối tác thương mại chính của ASEAN, cả về thương mại với khối ASEAN cũng như song phương với hầu hết các quốc gia thành viên ASEAN.

Mối quan hệ Trung Quốc – ASEAN phát triển mạnh về ngoại giao và kinh tế, nhưng khi đó, hợp tác giữa Trung Quốc và các quốc gia ASEAN về lĩnh vực chính trị - an ninh lại hạn chế, dù nước này đã bình thường hóa mối quan hệ với một số quốc gia ASEAN. Một liên minh *không chính thức* (de facto) chống lại Việt Nam khi nước này can dự vào vấn đề Campuchia năm 1978, kết thúc năm 1989, được cho là chỉ dấu cho mối quan hệ an ninh Trung Quốc – ASEAN trước khi kết thúc Chiến tranh lạnh. Mối quan hệ an ninh mờ nhạt chủ yếu là do di sản về những chính sách làm cách mạng trước đó của Trung Quốc ở khu vực và dư âm bất tín/không chắc chắn của các quốc gia ASEAN về ý định chiến lược của Bắc Kinh đối với khu vực. Ngoài ra, các quốc gia ASEAN còn lo ngại về vấn đề tranh chấp lãnh thổ trên biển dai dẳng với Trung Quốc ở Biển Đông, đáng chú ý là đã xảy ra một số đụng độ như vụ đụng độ ác liệt trên biển giữa Trung Quốc và Việt Nam ở quần đảo Trường Sa năm 1988. Ở mức độ rộng hơn, chính sách của Trung Quốc đối với Biển Đông được cho là mối lo ngại chính của ASEAN khi quan hệ Trung Quốc – ASEAN chuyển sang giai đoạn hậu Chiến tranh Lạnh, Bắc Kinh thể hiện lối hành xử không chỉ quyết đoán mà còn sẵn sàng sử dụng các biện pháp cưỡng ép để bảo vệ yêu

sách đối với các vùng biển tranh chấp. Trên thực tế, lo ngại lớn nhất về hành vi chiến lược của Trung Quốc ở Biển Đông đầu những năm 1990 trở thành động lực để ASEAN chủ động hợp tác với Trung Quốc thông qua các cơ chế đa phương của khối, chẳng hạn như Hội nghị sau Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao giữa ASEAN với các nước đối thoại (PMC), sau đổi thành Diễn đàn Khu vực ASEAN (ARF), đối thoại an ninh đa phương đầu tiên của Châu Á và Hội thảo Biển Đông do Indonesia tài trợ. Cùng với các cơ chế song phương và đa phương do ASEAN giữ vai trò trung tâm cũng như mối quan tâm chung nhằm thúc đẩy quan hệ đối tác bền vững, tất cả đã trở thành nền tảng và động lực hợp tác biển Trung Quốc – ASEAN.

### **3. Sự phát triển trong hợp tác biển Trung Quốc – ASEAN**

Chúng ta có lý do hợp lý để nói rằng hợp tác biển giữa Trung Quốc và ASEAN được bắt đầu từ những năm 1990 để giải quyết trực tiếp vấn đề Biển Đông, ban đầu ASEAN tìm cách hợp tác với Trung Quốc với tư cách là đối tác đối thoại nhằm đóng băng tranh chấp lãnh thổ biển liên qua đến Trung Quốc và năm bên yêu sách khác, trong đó có bốn quốc gia là thành viên ASEAN. Từ quan điểm của ASEAN, trong bối cảnh môi trường an ninh khu vực hậu Chiến tranh Lạnh bất định và khó lường, hành động quyết đoán của Trung Quốc nhằm thúc đẩy lợi ích lãnh thổ biển của mình ở Biển Đông khiến cho Sáu thành viên ban đầu của ASEAN rất quan ngại và cùng phản ứng bằng việc đưa ra Tuyên bố ASEAN về Biển Đông năm 1992, với mục đích là kiềm chế hành vi cưỡng bức của Trung Quốc trong vùng biển tranh chấp này. Tuyên bố khuyến khích Trung Quốc hưởng ứng lời kêu gọi của ASEAN giải quyết hòa bình tranh chấp Biển Đông thông qua đàm phán và tham vấn.

Tuy nhiên, dù đã có sự đảm bảo bước đầu, năm 1995 vấn đề Biển Đông lại nổi lên sau khi Manila phát hiện Trung Quốc có hoạt động lấp đặt mới ở Đá Vành Khăn, một thực thể trong quần đảo Trường Sa mà Philippines yêu sách dựa trên quy định về vùng Đặc Quyền Kinh tế (EEZ) của Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển (UNCLOS). Ba (2003: 627-628) cho rằng sự kiện Đá Vành Khăn là mốc quan trọng vì nó đánh dấu lần đầu tiên Trung Quốc trực tiếp thách thức yêu sách của một thành viên ASEAN, bên cạnh đó phải kể đến việc Trung Quốc trắng trợn phớt lờ Tuyên bố 1992 của ASEAN. Dù liên tiếp có những tranh cãi ngoại giao, vụ việc đã khiến Trung phải có hành động nhượng bộ, cụ thể là công nhận UNCLOS, ký các thỏa thuận song phương với Malaysia và Philippines đối với một số thực thể ở Biển Đông, và có lẽ đáng chú ý nhất, là Trung Quốc đồng ý đàm phán vấn đề Biển Đông theo cơ chế đa phương, trái hoàn toàn với đàm phán song phương gây bất lợi cho các quốc gia yêu sách thành viên ASEAN (Egberink và van der Putten, 2011).

Rõ ràng trước đó Trung Quốc không hề sẵn sàng thảo luận đa phương với ASEAN trong vấn đề Biển Đông, thay vào đó nước này nghiêng về đàm phán song phương vì lo ngại các nước nhỏ thành viên ASEAN sẽ liên kết đối phó với Trung Quốc và Trung Quốc cũng tận dụng lợi thế của mình khi đàm phán song phương. Tuy nhiên, việc Bắc Kinh tham gia ARF với tư cách là thành viên sáng lập năm 1994 đánh dấu bước thay đổi về *hình thức hành động* (modus operandi), theo đó Bắc Kinh dần nhận thức được triển vọng can dự vào ASEAN theo hình thức “tay trong”, không chỉ vì mục đích xây dựng lòng tin và tin tưởng lẫn nhau mà còn nhằm thúc đẩy chương trình nghị sự, tầm ảnh hưởng và nội dung thảo luận về Biển Đông và các vấn đề an ninh khu vực khác. Đa số các nhà quan sát đều đưa ra hai nhân tố chính định hình sự thay đổi chính sách của Trung Quốc theo hướng đa phương có lợi cho ASEAN, đó là 1) Sự ủng hộ của Bắc Kinh đối với quy tắc tương tác “Phương thức ASEAN” dựa trên sự đồng thuận, ngoại giao phi chính thức và không can thiệp, đây là quy tắc mà Trung Quốc và các nước láng giềng ASEAN đều có chung quan điểm; và 2) vai trò trung tâm của ASEAN sẽ làm giảm khả năng các diễn đàn của khối này trở thành “diễn đàn chống Trung Quốc” (Egberink và van der Putten, 2011; Kuik, 2005, Narine, 2008). Nói cách khác, Trung Quốc cảm thấy hài lòng khi quan hệ với các quốc gia ASEAN dựa trên những giá trị chung, lòng tin và ưu tiên chiến lược, điều này bảo đảm những lợi ích về chính sách đối ngoại của Trung Quốc với ASEAN đi đúng hướng. Điều quan trọng hơn, ARF cùng với các khuôn khổ đa phương khởi nguồn từ ASEAN đều có thể đóng vai trò nền tảng thúc đẩy hợp tác biển toàn diện Trung Quốc – ASEAN, trở thành những phương thức hỗ trợ cho đại chiến lược khu vực của Trung Quốc, một đại chiến lược được thể hiện rất đầy đủ trong Sáng kiến Vành đai và Con đường hiện nay (BRI), trước đây được gọi là chương trình nghị sự “một vành đai, một con đường (OBOR).

Thực tế, bên cạnh việc giúp xoa dịu những lo ngại an ninh trong vấn đề Biển Đông, ARF còn là diễn đàn thúc đẩy thảo luận về các hình thức hợp tác biển mà Trung Quốc và các quốc gia láng giềng ASEAN có thể thực hiện. Theo đó, các thành viên ARF đã nhất trí về mặt nguyên tắc tham vấn hợp tác biển, trong đó chủ yếu là về hợp tác an ninh phi truyền thống, như đã quy định trong tài liệu khái niệm (concept paper) của ARF. Tài liệu này bao gồm một loạt lĩnh vực hợp tác từ ngăn chặn va chạm hải quân, tìm kiếm cứu nạn trên biển cho đến giám sát môi trường biển và khoa học biển (xem Cai, 2015). Chúng ta cần nhấn mạnh về sự hiểu biết chung từ các cuộc đàm phán song phương giữa các quốc gia yêu sách/bị ảnh hưởng đối với tranh chấp lãnh thổ biển và phân định biên giới biển. Sau kỳ họp ARF 1995, Trung Quốc và Philippines đã chủ động đồng tổ chức cuộc họp giữa kỳ AFR 1997 được đánh giá cao để bàn thảo về các biện pháp xây dựng lòng tin (CMBs), cuộc họp đặt nền móng tương lai cho các cuộc họp giữa kỳ ARF về an ninh biển (Cai, 2015). Giai đoạn đầu hợp tác biển này giữa Trung Quốc và ASEAN cũng



chúng kiến những nỗ lực chung của hai bên trong việc thúc đẩy bảo vệ môi trường biển dưới sự bảo trợ của Liên Hợp Quốc, chẳng hạn như Chương trình Khu vực của Liên Hợp Quốc về Bảo vệ và Kiểm soát Ô nhiễm Biển tại các vùng Biển Đông Á (1994), và Chiến lược Phát triển Bền vững cho các vùng Biển Đông Á.

Hợp tác biển thậm chí ngày càng phát triển hơn khi mối quan hệ Trung Quốc – ASEAN bước vào thiên niên kỷ mới, trên đà thúc đẩy từ những thỏa thuận tổng thể, nâng cấp mối quan hệ từ “láng giềng tốt” (1997) thành “đối tác chiến lược” (2003). Năm 2002, Trung Quốc và các quốc gia ASEAN đã kết thúc các vòng đàm phán về Tuyên bố Quy tắc Ứng xử của các Bên ở Biển Đông hay còn gọi là “Doc” và ký kết DoC với nội dung tái khẳng định cam kết chung “tiến tới bộ quy tắc ứng xử ở Biển Đông... để tăng cường hòa bình và ổn định khu vực”. Bên cạnh quy tắc ứng xử về tranh chấp lãnh thổ biển, DoC còn nêu rõ các lĩnh vực hợp tác biển mà Trung Quốc và các quốc gia ASEAN nhất trí về mặt nguyên tắc, chẳng hạn như những danh sách được đề cập ở trên trong tài liệu khái niệm ARF 1995, bao gồm chống tội phạm xuyên quốc gia như cướp biển, buôn lậu ma túy, buôn lậu vũ khí và buôn người.

Bên cạnh DoC, hiệp định “đối tác chiến lược “Trung Quốc – ASEAN” 2003 cũng là một khuôn khổ bổ sung tạo thuận lợi thực hiện các chương trình hợp tác biển khác nhau, theo điều khoản về một trong 10 lĩnh vực hợp tác chính, cụ thể là giao thông. Thực tế dù DoC trên giấy tờ đóng vai trò khuôn khổ trung tâm tạo thuận lợi cho các chương trình hợp tác biển, chính hiệp định “đối tác chiến lược” trên thực tế là tiến trình quan trọng nhất thúc đẩy những nỗ lực hợp tác biển khác nhau giữa hai bên trong đầu những năm 2000. Những lĩnh vực hợp tác đáng chú ý đã được triển khai là nhận diện những lĩnh vực ưu tiên hợp tác; thiết lập cơ chế quản lý điều phối cấp cao như Hội nghị Bộ trưởng Giao thông Trung Quốc – ASEAN và Cơ chế Tham vấn Biển Trung Quốc – ASEAN (2003); phát triển kế hoạch hợp tác đóng tàu; ký kết Thỏa thuận Trung Quốc – ASEAN về Giao thông trên Biển; thúc đẩy hợp tác giao thông biển; và đào tạo nhân lực và xây dựng năng lực nhân sự biển cho ASEAN cùng với nhiều lĩnh vực khác (xem Cai, 2015).

Bên cạnh nền tảng đa phương, hợp tác biển cũng kéo theo cơ chế song phương và ba bên giữa Trung Quốc và một số quốc gia ASEAN với những kết quả đáng khích lệ. Trong đó đáng chú ý là việc Trung Quốc tham gia vào hoạt động ngăn ngừa và cứu trợ thảm họa với Indonesia và các quốc gia ASEAN khác trong trận sóng thần ở Ấn Độ Dương năm 2004; hợp tác biển song phương Trung Quốc – ASEAN trong nhiều lĩnh vực mang lợi ích chung; hợp tác biển và thăm dò chung trên biển khí hydrocarbon tại Vịnh Bắc Bộ giữa Trung Quốc và Việt Nam; hợp tác biển Trung Quốc – Malaysia về khoa học và công nghệ biển như ký kết Thỏa thuận Khoa học và Công nghệ Biển Trung Quốc – Malaysia (2009); hợp tác biển Trung Quốc – Thái Lan ở vùng chung.

Hưởng ứng kế hoạch kết nối năm 2010 của ASEAN, vốn là phần quan trọng trong chương trình nghị sự Kết nối của ASEAN, Trung Quốc đã xác định và chủ động thúc đẩy kết nối biển với khu vực Đông Nam Á bởi đây là khu vực ưu tiên trong hợp tác biển tổng thể của Trung Quốc với ASEAN. Việc thiết lập Quỹ hợp tác Biển Trung Quốc – ASEAN 2011 hoàn toàn mang ý nghĩa thúc đẩy hợp tác biển với các quốc gia ASEAN bằng việc tăng cường đề xuất và hình thành nhiều sáng kiến quan trọng. Trong đó bao gồm thiết lập đối tác biển Trung Quốc – ASEAN, hình thành Cơ chế hợp tác Quốc tế Biển Đông và các Khu vực Biển kế cận Khác năm 2012, sau đó một năm là kế hoạch đại chiến lược nhằm xây dựng MSR Thế kỷ 21, trong đó Đông Nam Á chiếm vị trí trung tâm. Năm 2014, trước khi chính thức xác định năm 2015 là Năm Hợp tác Biển Trung Quốc – ASEAN, Trung Quốc đã thành lập Quỹ Con đường Tơ lụa 40 tỉ USD, quỹ này chịu trách nhiệm hỗ trợ tài chính phát triển các dự án biển trong Sáng kiến Vành đai và Con đường.

Những đánh giá tổng quan trên rõ ràng cho thấy động lực tích cực góp phần định hình sự phát triển và tương lai hợp tác biển Trung Quốc – ASEAN. Đặc biệt những nỗ lực mang tính hệ thống và cuộc “tấn công quyền rũ” mà Trung Quốc thực hiện nhằm thuyết phục các quốc gia ASEAN về lợi ích chung khi mở rộng các khía cạnh kinh tế - xã hội và an ninh phi truyền thống trong hợp tác biển là khá ấn tượng. Nhưng dù như vậy thì phản ứng của các quốc gia ASEAN, nhất là những nước liên quan trực tiếp đến tranh chấp lãnh thổ ở Biển Đông, phần nào lại thờ ơ, đặc biệt là sự nghi ngại ngày một tăng về luận điệu và thực tế ý định và tham vọng của Trung Quốc, thể hiện thông qua những hành vi không phù hợp và được cho là trái ngược của Bắc Kinh tại các vùng biển tranh chấp. Phần tiếp theo bài viết sẽ phân tích “vấn đề tồn tại” ở Biển Đông đã ảnh hưởng đến quan hệ Trung Quốc – ASEAN nói chung và hợp tác biển giữa hai bên nói riêng, và những động lực có thể biến Biển Đông trở thành “vùng biển hợp tác” hoặc cũng có thể trở thành “vùng biển xung đột”.

#### **4. “Vấn đề tồn tại” ở Biển Đông**

Biển Đông (Trung Quốc gọi là *Nam Hải – Nanhai*) là vùng biển nửa kín với diện tích 3,5 triệu km<sup>2</sup>, nằm ở phía nam Trung Quốc và tiếp giáp với gần như toàn bộ các quốc gia biển ở Đông Nam Á. Nằm ở nơi giao kết giữa Ấn Độ Dương và Thái Bình Dương, Biển Đông, cùng Eo biển Malacca, đóng vai trò là tuyến đường giao thương biển (SLOC) quan trọng kết nối Châu Âu, Trung Đông và tiểu lục địa Ấn Độ với Đông Á. Chính vì vậy, một lượng lớn giá trị thương mại/giao thương giữa Đông – Tây và toàn cầu trung chuyển qua khu vực này hàng năm. Bên cạnh việc có nhiều đảo/bãi cạn/đá/bãi ngầm/san hô/bãi cát/, Biển Đông còn sở hữu nguồn năng lượng hydrocarbon phong phú. Đồng thời, Biển Đông còn cung cấp nguồn hải sản quan trọng cho các quốc gia Châu Á tiếp giáp vùng biển này.

“Vấn đề tồn tại” ở Biển Đông chính là tranh chấp đa phương đối với vùng biển chiến lược này, bao gồm cả yêu sách biển và yêu sách lãnh thổ chồng lấn giữa Trung Quốc và các quốc gia ASEAN liên quan. Vấn đề tranh chấp lãnh thổ thường không chỉ về quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa, mà nhiều khả năng bao hàm những thực thể địa lý khác ở Biển Đông và các vùng biển xung quanh, trên thực tế hoặc được cho là có tranh chấp do không có phân định rõ ràng về mặt địa lý và đường biên giới “đường chín đoạn” có phần mập mờ của Trung Quốc (Hayton, 2015).

Quần đảo Hoàng Sa nằm ở phía bắc Biển Đông, là khu vực tranh chấp giữa Trung Quốc và Việt Nam nhưng hiện tại Trung Quốc đang kiểm soát của từ năm 1974. Trong khi đó, quần đảo Trường Sa, đặc biệt là nhóm đảo/bãi cạn/bãi ngầm và các vùng biển xung quanh ở phần phía nam Biển Đông là khu vực tranh chấp giữa năm nước-sáu bên, bao gồm Trung Quốc, Việt Nam, Philippines, Malaysia, Brunei và Đài Loan. Quần đảo lừng danh này được các nhà quan sát đánh giá là “tâm điểm tranh chấp về lãnh thổ biển, lợi ích địa kinh tế và địa chính trị” cũng như là “điểm nóng/khu vực cạnh tranh tiềm tàng về chính trị cường quyền”, nguyên nhân là do trữ lượng tài nguyên thiên nhiên dồi dào (như trữ lượng cá và khí hydrocarbon) và vị thế chiến lược, án ngữ dọc theo các tuyến SLOC đông đúc nhất trên thế giới (Emmers, 2010; Lai, 2015a: 395; Lai, 2015b:64).

Cả Trung Quốc và Việt Nam đều yêu sách toàn bộ quần đảo Trường Sa, trong khi đó Philippines yêu sách 53 thực thể địa lý, Malaysia yêu sách 12 thực thể địa lý. Brunei yêu sách hai thực thể ở quần đảo Trường Sa. Đài Loan nhắc lại yêu sách của Trung Hoa Dân quốc, đại diện cho yêu sách chung về chủ quyền của Trung Quốc đối với Biển Đông. Những yêu sách đối lập khác biệt từ khía cạnh lịch sử cho đến khía cạnh địa lý/pháp lý trên cơ sở công ước luật biển quốc tế hiện hành (còn gọi là UNCLOS) hoặc sự kết hợp của cả hai. Kể từ năm 2012, Việt Nam chiếm đóng 25 thực thể, Trung Quốc kiểm soát 12 bãi cạn và bãi ngầm, Philippines chiếm đóng tám thực thể, Malaysia chiếm đóng năm thực thể, trong khi đó Đài Loan kiểm soát đảo Ba Bình, một thực thể lớn nhất và có khả năng cho người sinh sống nhất ở quần đảo Trường Sa (Kostadinov. 2013: 3).

Đối với tranh chấp ở quần đảo Trường Sa, các quốc gia tranh chấp đều khẳng định yêu sách của mình bằng việc thực hiện hàng loạt chiến lược, bao gồm cả sử dụng vũ lực. Trên thực tế, ngoại trừ Brunei, tất cả các quốc gia tranh chấp đều thiết lập sự hiện diện quân sự trên hầu hết các thực thể mà họ hiện đang chiếm đóng, góp phần làm gia tăng căng thẳng và tiềm ẩn nguy cơ xung đột hải quân. Đặc biệt Trung Quốc thường xuyên bị chỉ trích gay gắt khi được cho là sử dụng “chiến thuật cường ép” (còn gọi là ngoại giao pháo hạm) để theo đuổi cái gọi là “từng bước xâm lược” hay “hành động ngày càng quyết đoán” ở quần đảo Trường Sa, điều đó thể hiện qua những vụ việc tại Đá Chữ Thập năm 1988 và Đá Vành Khăn năm 1994-1995. Vào tháng 4/2012, Bắc Kinh tiếp tục bị chỉ trích bởi cuộc đối đầu với Philippines tại bãi cạn Scarborough. Trên thực tế, một báo cáo gần

đây của Lầu Năm góc cho rằng Trung Quốc “đang sử dụng chiến thuật cường ép...để thúc đẩy lợi ích của mình theo phương thức đã được tính toán: giữ căng thẳng dưới ngưỡng khơi mào xung đột” (*Agence France Presse (AFP)*, 2016). Báo cáo cũng khẳng định rằng, Trung Quốc đã triển khai cả lực lượng hải quân và cảnh sát biển để duy trì sự hiện diện “gần như liên tục” ở Biển Đông kể từ năm 2015 (*AFP*, 2016).

Theo quan điểm của đa số các nhà quan sát, về mặt nào đó, Trung Quốc đã thay đổi hành vi chiến lược ở Biển Đông sau khi kiên trì theo đuổi “sự kiên nhẫn chiến lược” ở Biển Đông trong gần một thập kỷ rưỡi với khẩu hiệu “phát triển hòa bình” nhằm tăng cường sức mạnh tổng thể của quốc gia. Trung Quốc được cho là đang “câu giờ” khi tăng cường sự hiện diện chiến lược cũng như củng cố năng lực quân sự ở Biển Đông trong hai thập kỷ qua. Những diễn tiến “gây ngạc nhiên” là xây dựng những căn cứ hải quân (chẳng hạn trên đảo Tam Á) và mở rộng đáng kể quy mô Hạm đội Nam Hải của hải quân Trung Quốc, bao gồm xây dựng/vận hành nhóm tàu sân bay nội địa và một hạm đội tàu ngầm rất lớn (xem Goldstein và Murray, 2004). Những phát triển này, tương xứng với nguồn kinh phí phân bổ cho hạm đội Nam Hải của PLA, được xem là nền tảng để Bắc Kinh khẳng định mục tiêu về yêu sách chủ quyền đối với vùng biển tranh chấp này.

Trung Quốc cũng triển khai nhiều chiến lược bổ sung nhằm củng cố yêu sách ở Biển Đông, kể cả tuyên bố đơn phương về ranh giới biển cũng như hoạt động cải tạo quy mô lớn đối với các thực thể vốn trước đó không có người ở, với mục đích được cho là tạo cơ sở pháp lý cho yêu sách chủ quyền của Trung Quốc. Luật Lãnh hải 1992 là ví dụ cụ thể. Luật này không chỉ tái khẳng định chủ quyền không thể tranh cãi của Trung Quốc đối với quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa, mà còn “pháp lý hóa” yêu sách của Trung Quốc đối với hơn 80% diện tích Biển Đông thông qua biên giới “đường chín đoạn” đầy tai tiếng của mình (Emmers, 2010: 71). Trên thực tế, “đường chín đoạn”, tạo thành đường biên giới “chữ U” từ biên giới phía nam Trung Quốc, xuất phát từ bản đồ “đường 11 đoạn” năm 1947 của Trung Quốc, bao trùm gần như toàn bộ Biển Đông dựa trên yêu sách lịch sử của Trung Quốc từ các triều đại Minh và Hán đối với các thực thể địa lý liên quan (Shen, 2002: 103).

Bên cạnh đó, Bắc Kinh còn sử dụng những tuyên bố chính thức làm cơ sở hiện tại cho yêu sách của mình, chẳng hạn như tuyên bố 1951 của thủ tướng Trung Quốc khi đó là Chu Ân Lai khẳng định chủ quyền đối với nhóm đảo ở Biển Đông, tuyên bố 1958 kết hợp yêu sách lãnh thổ quần đảo Hoàng Sa và quần đảo Trường Sa của Trung Quốc với quyền tài phán trên biển đối với các vùng biển xung quanh. Năm 2009, Trung Quốc cũng đệ trình *công hàm ngoại giao* lên Ủy ban Ranh giới Thềm Lục địa Liên Hợp Quốc nhằm tuyên bố quyền tài phán của mình đối với các đường biên giới biển như đã đề cập. Đây là phản ứng của Trung Quốc trước nỗ lực của một số quốc gia ASEAN nhằm khẳng định cơ sở địa lý và pháp lý đối với yêu sách của họ vào năm 2009. Đó là bản đệ trình chung

Malaysia – Việt Nam gửi Ủy ban Ranh giới Thềm Lục địa Liên Hợp Quốc năm 2009 nhằm phân định vùng Đặc quyền Kinh tế (EEZ) 200 hải lý, cũng như việc Philippines thông qua luật sửa đổi đường cơ sở quần đảo đối với nhóm đảo Kalayaan và bãi cạn Scarborough cho phù hợp với quy định về “cơ chế đảo” của UNCLOS. Yêu sách của Philippines đối với nhóm đảo Kalayaan và bãi cạn Scarborough cũng chồng lấn với các yêu sách của các quốc gia tranh chấp khác.

Trong một lưu ý tương tự, các quốc gia ASEAN hết sức lo ngại việc Trung Quốc cải tạo một loạt thực thể ở quần đảo Trường Sa, đa số những thực thể được cải tạo bị biến đổi thành ‘các đảo’ có khả năng cho con người sinh sống (một số thậm chí có đường băng). Theo tính toán, Trung Quốc đã bồi đắp thêm 3.200 mẫu đất (gần 13 triệu m<sup>2</sup> – ND) đối với bảy thực thể mà nước này chiếm đóng ở Trường Sa. Trung Quốc đã dừng hoạt động cải tạo hồi năm ngoái và từ đó tập trung vào “phát triển cơ sở hạ tầng” trên các thực thể này. Chắc chắn UNCLOS có định nghĩa rõ ràng về các thực thể địa lý có thể hoặc không thể tạo ra một vùng EEZ mở rộng. Trong khi hoạt động cải tạo đất của Trung Quốc đối với những thực thể không có khả năng cho con người sinh sống ở Biển Đông (đá ngầm/bãi ngầm/đảo san hô) không phục vụ mục đích như vậy, các ‘đảo’ mới được cải tạo và con người có thể sinh sống chắc chắn có thể làm vớ bợ cho các cơ sở triển khai và hỗ trợ hậu cần cho phép hải quân Trung Quốc duy trì hoạt động hải quân khẳng định chủ quyền đối với vùng biển tranh chấp ở Biển Đông (Lai, 2015b: 65). Thực tế Trung Quốc đã không để chúng ta chờ đợi lâu khi làm tăng thêm mới nghi ngờ về khả năng sử dụng các đảo nhân tạo trong tương lai cho việc hạ cánh máy bay, ban đầu là máy bay dân sự, sau đó là máy bay quân sự trên các đường băng mới hoàn thành trên Đá Chữ Thập, một thực thể được Trung Quốc cải tạo tương đối mạnh. Hoạt động này đã khiến các quốc gia yêu sách khác và Mỹ chỉ trích gay gắt (*Reuters*, 2016; *Cable News Network*, (CNN), 2016). Theo nhận định trong một bài báo của tờ *Japan Times*, kể từ đó, Trung Quốc tiếp tục “mô hình quân sự hóa đều đặn” ở Biển Đông như xây dựng các cấu trúc được cho là nhà chứa hệ thống tên lửa đất đối không, triển khai hệ thống chống máy bay và chống tên lửa cùng với các công trình khác (*Japan Times*, 2017).

Hành động của Trung Quốc ở Biển Đông chắc chắn khiến Mỹ phải cân nhắc lại sự hiện diện và can dự của mình tại Biển Đông dưới danh nghĩa sáng kiến “Xoay trục về Châu Á”. Theo đó Mỹ tăng cường các mối quan hệ an ninh với Philippines, Việt Nam cũng như Malaysia và các quốc gia yêu sách ASEAN bị ảnh hưởng ở chừng mực nào đó được xem là cách thức các quốc gia ASEAN “cân bằng” hay “phòng ngừa” đối với hành vi khó đoán định và ngày một quyết đoán của Trung Quốc, và cũng hợp lý khi cho đó là sự “bao vây” theo ngôn ngữ chiến lược của Washington. Đối với yêu sách của Trung Quốc ở Biển Đông, Mỹ khẳng định rằng biên giới “đường chín đoạn” của Trung Quốc trái với UNCLOS và không có cơ sở về luật pháp quốc tế. Washington cũng tăng cường

phản đối Bắc Kinh bằng việc thực hiện một số hoạt động “tự do hàng hải” gần đây như điều tàu chiến áp sát các thực thể do Trung Quốc chiếm đóng và thực hiện chuyến bay quân sự qua vùng không phận liên quan để thử phản ứng của Trung Quốc. Washington thậm chí còn đi xa hơn khi Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ Ashton Carter thực hiện chuyến thị sát Biển Đông trên tàu sân bay Mỹ vào hồi tháng 11/2015. Rõ ràng là Bắc Kinh xem những hành động đó là hành vi khiêu khích quá mức của Washington có thể gia tăng rủi ro tính toán sai lầm và va chạm quân sự.

Theo quan điểm của Malaysia, quốc gia này không chịu hệ quả từ việc Trung Quốc quyết đoán cũng như không buộc phải bảo vệ mạnh mẽ các tiền đồn ở Trường Sa trước hành động của Trung Quốc, mà có thể đó là hệ quả từ “mối quan hệ đặt biệt” giữa hai nước. Tuy nhiên Malaysia đang ngày càng chia sẻ mối quan ngại như các quốc gia ASEAN khác khi môi trường an ninh ở Biển Đông đang xấu đi. Trên thực tế, Putrajaya có lý do để lo ngại. Việc Trung Quốc tái khẳng định lại biên giới “đường chín đoạn” cuối cùng cũng khiến cho Bắc Kinh “phá vỡ truyền thống” với Malaysia, đó là khi Trung Quốc lần đầu tiên thực hiện hoạt động quân sự, dù theo hình thức là hai cuộc tập trận hải quân cách xa thực thể mà Malaysia có yêu sách là Bãi ngầm James (James Shoal) lần lượt vào các năm 2013 và 2014. Tiếp sau đó là hành vi được cho là xâm phạm của Trung Quốc khi vào tháng 6/2015, một tàu cảnh sát biển của Trung Quốc xuất hiện tại Bãi cạn Luconia cách Sabah 150 km về phía bắc, Brunei cũng có yêu sách đối với thực thể này. Một báo cáo truyền thông Malaysia vào tháng 3/2016 cho thấy bộ trưởng Malaysia tuyên bố rằng, gần 100 tàu đánh bắt được đăng kiểm tại Trung Quốc dưới sự bảo vệ của hai tàu cảnh sát biển Trung Quốc bị phát hiện xâm phạm vùng biển Malaysia gần bãi cạn Luconia (*South China Morning Post*, 2016). Kể từ đó, Malaysia đã phản ứng bằng cách từ bỏ cách tiếp cận mềm mỏng và cân trọng truyền thống sang chính thức phản đối Trung Quốc thông qua kênh ngoại giao. Tương tự, dù không thành công trong việc điều phối Bộ Quy tắc Ứng xử ở Biển Đông (CoC), Putrajaya cũng tận dụng khả năng của mình trong vai trò chủ tịch luân phiên ASEAN để kiềm chế hành vi hiếu chiến của Trung Quốc. Trong khi tiếp tục chính sách thực dụng khi hợp tác với Trung Quốc và tìm kiếm phương thức ngoại giao nhằm kiểm soát những rắc rối trong vấn đề tranh chấp biển, Malaysia cũng tìm cách “phòng ngừa” trước sự bất định trong hành vi chiến lược tương lai của Trung Quốc khi ngầm tán thành việc Mỹ tái tăng cường hiện diện quân sự theo sáng kiến “Xoay trục về Châu Á” (xem Kuik, 2013) và duy trì mối quan hệ quân sự với các quốc gia khu vực, đặc biệt là với các quốc gia thành viên trong nhóm Thỏa thuận Quốc phòng Ngũ cường (FPDA), thậm chí còn cải thiện mối quan hệ với Nhật Bản. Tương tự, nằm trong chiến lược “phòng ngừa”, Malaysia cũng tăng cường hiện đại hóa quốc phòng, bao gồm việc mua sắm tàu ngầm và các trang thiết bị hải quân trang bị cho các căn cứ Hải

quân Hoàng gia Malaysia tại Sahba (còn gọi là Sepanggar) để bảo vệ toàn vẹn lãnh thổ biển và lợi ích ở Biển Đông (Lai, 2015b: 65).

## **5. Tác động của tranh chấp Biển Đông đối với hợp tác biển Trung Quốc – ASEAN**

Tranh chấp lãnh thổ biển kéo dài ở Biển Đông và ngày càng phức tạp giữa Trung Quốc và các quốc gia ASEAN liên quan rõ ràng phủ bóng đen lên tương lai thúc đẩy hợp tác biển Trung Quốc – ASEAN. Thật vậy, dù tất cả kế hoạch đã đề cập trước đây về hợp tác biển và sáng kiến MSR được tuyên truyền, nhìn chung vẫn thiếu tiến trình thúc đẩy các kế hoạch sau giai đoạn đề xuất. Rõ ràng các quốc gia yếu sách không đủ khả năng giải quyết, xoa dịu hay thậm chí là gạt tranh chấp sang một bên với thái độ chân thành, chưa kể đến hành vi được cho là bất nhất, thông điệp lẫn lộn của họ cùng với hành động khiêu khích và trả đũa ở Biển Đông góp phần tăng thêm nghi ngờ và căng thẳng, tất cả đều tạo ra sự “thiếu hụt lòng tin” giữa các bên, gây khó khăn cho tiến trình hợp tác thực chất về các vấn đề trên biển.

Chẳng hạn, chiến dịch tấn công quyền rũ và “ve vãn” của Trung Quốc đối với các quốc gia ASEAN nhằm tăng cường hợp tác biển như trụ cột mới về đối tác chiến lược đã bị đảo ngược bởi các hành động đơn phương như đã đề cập của Trung Quốc ở Biển Đông, một mặt điều đó đã gây ra mối quan ngại về ý định khó hiểu của Trung Quốc, mặt khác gây ra làn sóng ngờ vực của các quốc gia yếu sách ASEAN bị ảnh hưởng đối với Trung Quốc. Tương tự, dù có những tuyên bố chính thức tại các diễn đàn đa phương khác nhau do ASEAN giữ vai trò trung tâm, rõ ràng Bắc Kinh không nhiệt tình trong việc giải tỏa những quan ngại ngày một tăng của các quốc gia láng giềng khi bị coi là “tri hoãn” tiến trình đàm phán và ký kết Bộ Quy tắc Ứng xử ở Biển Đông đang rất được mong đợi, và theo quan điểm của ASEAN, điều đó khẳng định thêm cái gọi là “thiếu hụt lòng tin”.

Thực tế, một loạt đề xuất của Trung Quốc nhằm tăng cường hợp tác biển trong khuôn khổ của sáng kiến MSR bị những người hoài nghi xem là nỗ lực của Bắc Kinh nhằm đánh lạc hướng cho những hành vi và ý định trong tranh chấp Biển Đông. Do tranh chấp chỉ trực tiếp liên quan đến 4 trên 10 quốc gia thành viên ASEAN, Trung Quốc bị coi là đang chia rẽ ASEAN trong vấn đề Biển Đông và cách thức giải quyết vấn đề. Ý định này của Trung Quốc được thực hiện bằng việc “ve vãn” một số quốc gia ASEAN với logic “cùng thắng” trong hợp tác biển nhằm bù đắp những quan ngại về hành động của Trung Quốc ở Biển Đông cũng như nhận thức về “mối đe dọa Trung Quốc” ngày một tăng. Ở mức độ nào đó, điều này có thể đúng, vì Trung Quốc nhận thức rất rõ rằng trong khi một số quốc gia ASEAN và các bên liên quan có thể lo ngại về hành vi của nước này trong quản lý tranh chấp lãnh thổ biển ở Biển Đông, đa số, nếu không muốn nói là tất cả, đều được hưởng lợi từ việc tăng cường hợp tác biển trên nhiều lĩnh vực, từ trao đổi kinh tế tới

ngoại giao nhân dân (Parameswaran, 2015). Do đó, các nhà quan sát như Parameswaran (2015) cho rằng Bắc Kinh có thể nhìn nhận chiến lược này là sự kết hợp đồng thời giữa một bên là tiếp tục “ve vãn” song phương các quốc gia ASEAN về các đề xuất mới, có lợi ích và các biện pháp xây dựng lòng tin ở mức tối thiểu, trong khi đó Bắc Kinh tiếp tục hành động quyết đoán khẳng định yêu sách ở Biển Đông. Chiến lược chia rẽ ASEAN được biểu hiện rõ nhất là sự bất đồng công khai giữa các thành viên ASEAN tại Hội nghị Ngoại trưởng ASEAN 2012 (AMM), điều đó dẫn đến việc ASEAN lần đầu tiên trong lịch sử không đưa ra được tuyên bố chung liên quan tới tranh chấp Biển Đông. Tương tự, tuyên bố của Bộ trưởng Ngoại giao Trung Quốc Vương Nghị tại Diễn đàn Bắc Ngao vào tháng 4/2016 nhấn mạnh “đồng thuận” bốn điểm” của Trung Quốc với Brunei, Campuchia và Lào về tranh chấp lãnh thổ ở Biển Đông, cụ thể thỏa thuận cho rằng tranh chấp Biển Đông “không phải là vấn đề giữa Trung Quốc và toàn khối ASEAN”, điều này có vẻ thuận lợi cho cách tiếp cận của Bắc Kinh trong việc chia tách ASEAN khi lôi kéo hợp tác biển trên quy mô và tiếp tục theo đuổi tiếp cận song phương, trái ngược với cách tiếp cận ASEAN – Trung Quốc, trong việc giải quyết vấn đề Biển Đông.

Điều đáng chú ý hơn là đại kế hoạch để triển khai Sáng kiến Vành đai và Con đường, trong đó bao hàm cả chương trình nghị sự MSR, ngày càng bị một số bên coi là chiến lược lớn của Bắc Kinh nhằm thiết lập ảnh hưởng bao trùm, thậm chí là thống trị khu vực, trong đó các quốc gia ASEAN cuối cùng sẽ phải phục tùng các yêu cầu của Trung Quốc, trong vấn đề tranh chấp Biển Đông. Thực tế, người ta bàn luận sôi nổi về Sáng kiến Vành đai và Con đường bởi một số nhà quan sát Trung Quốc nhìn nhận sáng kiến này khéo léo che đậy khía cạnh quân sự, thậm chí một số người còn coi đó là “lớp nguy trang tinh vi để Bắc Kinh có thể che dấu cho tham vọng quân sự của mình” (Kleven, 2015). Đối với những người hoài nghi, mục tiêu cuối cùng của Trung Quốc hướng tới Hải quân Trung Quốc có khả năng tiếp cận một loạt cơ sở hải quân/cảng biển các quốc gia hữu hảo với Trung Quốc trải dài từ bờ biển đông Phi cho tới Biển Đông theo những gì mà vốn trước đó được mô tả là mô hình “chuỗi ngọc trai” (chẳng hạn như Gwadar [Pakistan]; Colombo [Sri Lanka]; Chittagong [Bangladesh]; Đảo Maday [Myanmar]; Cảng Victoria [Seychelles]. Việc Trung Quốc gần đây ký kết thỏa thuận 10 năm với quốc gia Đông Phi Djibouti để xây dựng một căn cứ hải quân làm trung tâm hậu cần cho tàu Hải quân Trung Quốc tham gia hoạt động chống cướp biển ngoại khai bờ biển của Yemen là một trong số những dấu hiệu rõ ràng nhất về ý định của Bắc Kinh (Kleven, 2015).

Những tín hiệu lẫn lộn và *cách thức hành động* của Trung Quốc như đã đề cập ở trên, cùng với đó là những hành động gây tranh cãi của Bắc Kinh ở Biển Đông, rõ ràng đã tạo ra điều được gọi là “thiếu hụt lòng tin” giữa Trung Quốc và ASEAN. Sự thiếu hụt lòng tin này gia tăng xuất phát từ hành động phản ứng của các quốc gia ASEAN, đã góp phần làm trầm trọng rạn nứt giữa Trung Quốc và ASEAN trong tranh chấp Biển Đông. Thực



sự việc Manila quyết định dừng đàm phán song phương với Bắc Kinh trong vấn đề Biển Đông để theo đuổi biện pháp phân xử trọng tài tại Tòa Trọng tài Thường trực (PCA), cũng như dự tính của Việt Nam áp dụng cách thức tương tự, đã khiến Trung Quốc tức giận và phản ứng bằng cách chỉ trích hành động của Philippines đồng thời cũng nghi ngờ/phản đối gay gắt thẩm quyền của PCA đối với vụ việc. Khi đó PCA đã đưa ra tuyên bố khẳng định có thẩm quyền đối với vụ kiện và chuyển sang đánh giá tính pháp lý của vụ kiện Philippines đưa ra dựa trên UNCLOS. Vào tháng 7/2016, tòa án độc lập tại Hague đã có quyết định gần như ủng hộ Manila khi đưa ra phán quyết mang tính bước ngoặt chính thức bác bỏ yêu sách chủ quyền mang tính lịch sử dựa trên “đường chín đoạn” của Trung Quốc đối với Biển Đông, tuyên bố hành động liên quan của Trung Quốc trong việc xây dựng các “đảo” nhân tạo cũng như hành động ngăn cản quyền đánh cá của Philippines là bất hợp pháp (Williams, 2016). Phán quyết của PCA không chỉ khiến Trung Quốc phản ứng quyết liệt mà còn tạo ra thêm nhiều thách thức đối với quyết tâm thúc đẩy chủ quyền của Trung Quốc ở các vùng biển tranh chấp ở Biển Đông.

Bên cạnh đó, Bắc Kinh cảm thấy khó chịu bởi quyết định của Manila, và ở mức độ thấp hơn là quyết định của Hà Nội, công khai “lôi kéo” Mỹ và Nhật Bản trong vấn đề hợp tác biển, vốn được coi là “hành vi cân bằng” để kiểm soát ý định và tham vọng của Trung Quốc ở Biển Đông. Ngoài ra, những bất định về mặt chiến lược đối với Biển Đông cùng việc Trung Quốc phát triển mạnh mẽ về quân sự đã thúc đẩy các quốc gia ASEAN tăng cường chi tiêu quốc phòng để củng cố khả năng sẵn sàng chiến đấu. Điều này kéo theo nguy cơ chạy đua vũ trang khu vực, gia tăng căng thẳng trong quan hệ của Trung Quốc với các quốc gia yêu sách bị ảnh hưởng. Theo tính toán gần đây của viện nghiên cứu về an ninh IHS Jane trước Đối thoại Shangri-La 2016, căng thẳng ở Biển Đông được cho sẽ tác động đến chi tiêu quốc phòng ở Châu Á – Thái Bình Dương, ước tính khoảng 25%, tương đương 533 tỷ USD vào năm 2020 (Law, 2016).

Liên quan và gắn bó chặt chẽ với vấn đề “thiếu hụt lòng tin” là sự thiếu thiện chí chính trị giữa một số quốc gia ASEAN khi thực hiện điều được gọi là “bước nhảy lòng tin” nhằm thúc đẩy hợp tác biển. Trong bối cảnh chủ quyền lãnh thổ và chủ quyền biển là một khái niệm Westphalian (có nguồn gốc từ Hòa ước Westphalia – ND) được hầu hết các quốc gia Đông Nam Á và thậm chí là các quốc gia Đông Bắc Á, bao gồm cả Trung Quốc, giữ gìn và hết sức bảo vệ, nguyên nhân xuất phát từ chủ nghĩa đế quốc/thực dân phương Tây, và ở mức độ nào đó là những ký ức lịch sử cay đắng về cuộc đấu tranh gian khổ giành độc lập của các quốc gia này. Đối với các quốc gia hậu thực dân này, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ-biển là vấn đề quốc gia không thể mặc cả vì nó gắn liền với chủ nghĩa dân tộc và ý thức về tự hào dân tộc và uy tín quốc gia. Bên cạnh đó, theo Mark J. Valencia nhận định (2015), mọi quốc gia gần đây mới mở rộng quyền tài phán biển của mình dựa trên cơ chế EEZ của UNCLOS, sẽ nhìn nhận lợi ích lãnh thổ-biển cũng như

nguồn tài nguyên chiến lược và kinh tế, là một phần trong tài sản quốc gia của họ. Do đó, hầu hết các quốc gia vẫn xem khái niệm hợp tác biển rất nhạy cảm, đặc biệt là ở một vùng biển tranh chấp như Biển Đông vì đòi hỏi sự hợp tác ở các lĩnh vực phức tạp có thể buộc phải nhượng bộ ở những mức độ khác nhau về lợi ích quốc gia tương ứng (chẳng hạn thỏa thuận Thăm dò Địa chấn Chung giữa Trung Quốc, Việt Nam và Philippines đã không được gia hạn sau những cáo buộc làm xói mòn yêu sách của các quốc gia tranh chấp ASEAN, ảnh hưởng Đoàn kết ASEAN, đồng thời còn làm suy yếu vị thế pháp lý của Philippines trong tranh chấp Biển Đông). Bên cạnh đó, hợp tác biển có thể không nhất thiết phải kèm theo việc phân chia lợi ích công bằng giữa các quốc gia tham gia bởi mức độ hợp tác và tinh thần sẵn sàng hợp tác là khác nhau khi mà các quốc gia lớn hơn, có sức mạnh hơn sẽ nhận được lợi ích tương đối nhiều hơn, đặc biệt là về vai trò mang tính chi phối trong lĩnh vực hợp tác biển. Tóm lại, những đề xuất hợp tác biển dân sự, một lĩnh vực dường như được xem là mang lại lợi ích chung và là biện pháp xây dựng lòng tin (CBM), cuối cùng có thể diễn tiến theo một cách khác. Việc một số quốc gia ASEAN khá do dự khi ủng hộ các đề xuất hợp tác biển của Trung Quốc ở Biển Đông có lẽ chủ yếu xuất phát từ những mối quan ngại đó đối với Trung Quốc.

## **6. Viễn cảnh tương lai**

Qua đánh giá thực tế hiện tại tình hình ở Biển Đông, cả Trung Quốc và ASEAN phải chấp nhận một thực tế là việc khắc phục sự “thiếu hụt lòng tin” và thúc đẩy tin cậy lẫn nhau cũng như xây dựng lòng tin là điều kiện tiên quyết nếu không muốn nói là cách duy nhất để thúc đẩy hợp tác biển Trung Quốc – ASEAN hiệu quả và thực chất. Thực vậy, sự tin tưởng lẫn nhau là món hàng quý giá đồng thời là vật tín chấp mà Trung Quốc và ASEAN cần phải duy trì trong bối cảnh tranh chấp biển. Nếu các bên không tin tưởng lẫn nhau, mọi đề xuất hợp tác biển dù có được tuyên truyền, cường điệu thì vẫn chỉ là những đề xuất và sẽ không bao giờ đơm hoa kết trái.

Để khởi đầu, cả hai bên (Trung Quốc và các quốc gia yêu sách ASEAN liên quan) phải dừng ngay lập tức mọi hành động đơn phương và/hoặc gây tranh cãi có thể làm trầm trọng thêm căng thẳng và nghi ngờ hay gây thêm bất ổn cho tình hình Biển Đông. Điều này bao gồm dừng hoạt động cải tạo đất gây tranh cãi và hoạt động phát triển cơ sở hạ tầng ảnh hưởng đến các cấu trúc địa lý ở Biển Đông, cũng như tránh các hành động “nặng tay” và mang tính khiêu khích từ các lực lượng dân sự trên biển và hải quân tại các vùng biển tranh chấp, bao gồm hoạt động của máy bay tại vùng không phận trên các thực thể đó. Chẳng hạn, Trung Quốc đã chấm dứt hoạt động cải tạo đất ở Biển Đông, nhưng hiện vẫn phát triển rất mạnh các cơ sở hạ tầng như đường băng và các trang thiết bị lưỡng dụng dân sự - quân sự, khiến cho các quốc gia láng giềng ASEAN và Mỹ lo ngại. Tương tự, vào tháng 10/2015, Trung Quốc đã tuyên bố xây dựng các ngọn hải đăng cao 50m trên các thực thể mà Trung Quốc chiếm đóng là Đá Gạc Ma và Đá Châu Viên ở quần đảo

Trường Sa. Thứ trưởng Bộ Ngoại giao Trung Quốc cũng tái khẳng định với truyền thông tại Hội nghị Thượng đỉnh Đông Á vào tháng 11/2015 rằng Trung Quốc sẽ tiếp tục “xây dựng và duy trì các trang thiết bị quân sự cần thiết... phục vụ cho nhu cầu quốc phòng quốc gia và bảo vệ các đảo và đá này” (Sutter và Huang, 2016: 67-68).

Để xoa dịu nhận thức của các quốc gia ASEAN về “môi đe dọa Trung Quốc” và “Kẻ bắt nạt Trung Quốc”, các bên, nhất là Bắc Kinh cần tránh mọi hoạt động khiêu khích như cất hạ cánh của máy bay quân sự trên các đảo nhân tạo, tập trận hải quân/tập trận quân sự và tuần tra biển mang tính quyết đoán của tàu hải quân và cảnh sát biển cũng như hoạt động tập trận trên không của máy bay quân sự tại các khu vực tranh chấp. Rõ ràng có bằng chứng cho thấy thời gian Trung Quốc tạm ngưng hành vi quyết đoán ở Biển Đông kéo dài lâu hơn. Điều đó được thể hiện sau hành động hạ nhiệt của chủ tịch Tập Cận Bình trong chuyến thăm tới Việt Nam nhằm “hàn gắn” mối quan hệ vào tháng 11/2015. Ông Tập đảm nhận trách nhiệm khôi phục khuôn khổ hợp tác khả thi với Việt Nam, vốn bị đình trệ khi Trung Quốc triển khai giàn khoan dầu vào vùng biển của Việt Nam, dẫn đến tình trạng đối đầu trên biển cũng như làn sóng phản đối Trung Quốc của người dân Việt Nam. Sau đó Trung Quốc đã rút giàn khoan ra khỏi vùng biển này.

Điểm thứ hai và cũng liên quan tới điểm thứ nhất là đòi hỏi cấp thiết đối với tiến trình đàm phán Bộ Quy tắc Ứng xử giữa các Bên ở Biển Đông (CoC). Một CoC được ký kết và với những quy định ban đầu là điều rất quan trọng cho mục tiêu tổng thể là duy trì hiệu quả hòa bình và ổn định ở Biển Đông. Thực tế cho thấy, CoC là điều kiện đầu tiên và là quan trọng nhất đối với hợp tác biển mà Trung Quốc và ASEAN cần phải đạt được trong ngắn hạn, mục đích là nhằm giảm thiểu, nếu không muốn nói là loại bỏ sự “thiếu hụt lòng tin” đang ngày một lớn giữa hai bên. Nhưng không may là việc loại bỏ sự “thiếu hụt lòng tin” sẽ cần cả một quá trình dài để khai thông cánh cửa hợp tác Trung Quốc – ASEAN trong khi những lĩnh vực/nỗ lực trên biển khác vẫn trong quá trình thảo luận. Tuy nhiên, tiến trình ký kết CoC vẫn khá chậm chạp khiến ngay cả Hội nghị Bộ trưởng ASEAN năm 2015 cũng bày tỏ mối lo ngại về tốc độ đàm phán tri trệ của CoC. Như đã đề cập, Trung Quốc bị cáo buộc là đang “câu giờ” và cố tình kéo dài tiến trình đàm phán khi khẳng định “thời gian chưa chín muồi” để ký kết CoC ở Biển Đông. Nhưng dường như rõ ràng là Bắc Kinh rất miễn cưỡng trong việc nâng cấp Doc thành văn bản CoC mang tính ràng buộc hơn, vì CoC khi đi vào hiệu lực được cho là sẽ chấm dứt hành vi và chủ trương thiên về hành động của Trung Quốc trong tranh chấp Biển Đông. Tuy nhiên, cam kết hòa giải của Chủ tịch Tập Cận Bình tại hội nghị thượng đỉnh ở Washington vào tháng 11/2015 khi tuyên bố “Trung Quốc không có ý định theo đuổi quân sự hóa” các đảo tranh chấp ở Biển Đông, và mong muốn “sớm đạt được kết luận ban đầu” về quá trình thảo luận CoC, mang đến tín hiệu lạc quan về viễn cảnh hiện thực hóa CoC.

Thực vậy, sau khi đình trệ hơn thập kỷ, cả Trung Quốc và các quốc gia thành viên ASEAN cuối cùng đã đạt được một thỏa thuận vào tháng 5/2017 về việc thiết lập một “bộ khung” cho bộ quy tắc ứng xử mà hai bên hướng tới lâu nay để kiểm soát tranh chấp Biển Đông (*Reuters*, 2017). Tuy nhiên vẫn còn quá sớm để chúng ta có thể kết luận rằng liệu “bộ khung”, giống với một thỏa thuận về “cách thức văn kiện sẽ được xây dựng”, cuối cùng sẽ được chuyển thành thành “nội dung” mang tính pháp lý ràng buộc trong CoC, để CoC trở thành một “bộ quy tắc ứng xử hiệu quả và có ý nghĩa” phù hợp với UNCLOS (*Reuters*, 2017). Chắc chắn vẫn còn nhiều hoài nghi khi giới truyền thông đưa tin rằng các nhà ngoại giao ASEAN vẫn lo ngại về sự chân thành của Bắc Kinh trong việc thực hiện CoC và có lẽ điều quan trọng hơn là liệu ASEAN có nắm trong tay công cụ để đảm bảo Trung Quốc thực hiện cam kết “bộ quy tắc” mà hai bên ký kết hay không (*Reuters*, 2017).

Ngoài CoC, Trung Quốc và ASEAN cần tiếp tục thực hiện hợp tác biển trong các lĩnh vực phi nhạy cảm và không mang tính bên được – bên mất (non-zero-sum), mục đích là duy trì động lực hợp tác, đồng thời đảm nhận vai trò là các biện pháp xây dựng lòng tin (CBM) cho cả hai bên. Cụ thể, việc loại trừ căng thẳng và xây dựng lòng tin giữa Trung Quốc và các quốc gia yêu sách ASEAN có thể và nên thực hiện bằng cách xác định tranh chấp Biển Đông chỉ là một vấn đề trong tổng thể mối quan hệ giữa Trung Quốc và ASEAN. Nói cách khác, dù tranh chấp lãnh thổ-biển chưa được giải quyết, cả hai bên nên nỗ lực tìm kiếm và thúc đẩy hợp tác biển ở Biển Đông đối với những lĩnh vực hai bên cùng có lợi và ít gây tranh cãi, chẳng hạn như hỗ trợ nhân đạo và cứu trợ thảm họa (HADR) cũng như hợp tác biển dân sự. Logic của việc tăng cường hợp tác sẽ mang lại lòng tin giữa các bên để cuối cùng mở đường giải quyết tranh chấp thực tế không hẳn là vô nghĩa như nhiều người nhìn nhận. Thực vậy, các bên có thể sử dụng một số sáng kiến song phương và đa phương đã được thực hiện để thúc đẩy hợp tác biển ở Biển Đông. Đó là những sáng kiến sau:

i) Sáng kiến của Singapore về Thúc đẩy Bộ Quy tắc Ứng xử khi Chạm trán Bất ngờ trên Biển (CUES) Trung Quốc – ASEAN nhằm ngăn chặn những tính toán sai lầm và va chạm trong vùng biển quốc tế;

ii) Sáng kiến của AMM về Diễn đàn Cảnh sát biển ASEAN nhằm tăng cường hợp tác biển dân sự;

iii) Diễn đàn Biển ASEAN mở rộng theo cơ chế Diễn đàn Biển Đông Á;

iv) Cuộc họp giữa kỳ ARF về an ninh biển;

v) Nhóm làm việc chuyên gia an ninh biển thuộc Hội nghị Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN mở rộng;

vi) Tập trận quân sự chung Trung Quốc –Malaysia về tìm kiếm cứu nạn, giải cứu tàu bị cướp và cứu trợ thiên tai trên biển.

Về phần mình, Trung Quốc đã nỗ lực tiếp tục chìa “củ cà rốt kinh tế” thông qua Sáng kiến Vành đai và Con đường, một sáng kiến theo nhiều phương diện nhằm mục đích khuyến khích các bên tranh chấp ASEAN tập trung gạt hái những lợi ích chung từ hợp tác được thúc đẩy với Trung Quốc, đồng thời “gạt” tranh chấp lãnh thổ-biển sang một bên cho đến thời điểm tranh chấp có thể được giải quyết một cách hữu nghị dù điều đó có lợi cho Bắc Kinh. Rõ ràng cách tiếp cận “thay đổi chiều hướng” ngoại giao của Manila dưới thời chính quyền mới Duterte với Bắc Kinh, trái ngược với lập trường cứng rắn của người tiền nhiệm, bên cạnh đó là lập trường “mềm mỏng” và phản ứng thảm lặng Putrajaya trước sự hiện diện liên tục của Trung Quốc ở Biển Đông cho thấy những dấu hiệu về tính hiệu quả từ chiến lược như vậy của Trung Quốc. Thậm chí không quá cường điệu khi cho rằng chính sách “cân bằng” và/hoặc “phòng ngừa” của các quốc gia tranh chấp ASEAN có thể dần nhường chỗ cho chính sách “phù thịnh giả” (pseudo-bandwagoning) đối với quốc gia thường trú vượt trội ở Đông Á.

Ngoài thúc đẩy hợp tác biển đối với những lĩnh vực ít nhạy cảm, việc tất cả các quốc gia yêu sách ở Biển Đông tiến hành xây dựng lòng tin và sự tin tưởng thông qua quy định và nguyên tắc chung cũng quan trọng và cần thiết không kém. Aileen Baviera (2014) cho rằng một trong những thách thức lớn nhất trong việc giải quyết tranh chấp Biển Đông là thiếu “sự chuẩn hóa và thỏa thuận về các quy định và nguyên tắc”. Từ vụ kiện tòa trọng tài PCA của Philippines cho đến đàm phán CoC, phát sinh nhiều lộn xộn về bộ quy tắc nào được áp dụng hoặc cần được ưu tiên, chẳng hạn như nội luật, UNCLOS, IMO. Hệ quả từ việc thiếu chuẩn hóa chính là xu hướng diễn giải khác nhau do cách hiểu và điểm tham chiếu luật không nhất quán mà các quốc gia yêu sách sử dụng. Điều này khiến các cuộc đàm phán trở nên phức tạp hơn, chưa nói đến dàn xếp/giải quyết tranh chấp Biển Đông. Ngoài ra, do sự bất đối xứng về năng lực sức mạnh giữa các bên tranh chấp, khi đề cập đến vấn đề Biển Đông, Baviera (2014) cho rằng “thỏa thuận về pháp chế, đồng thuận về các quy tắc chung, tính có thể dự đoán của các quy định đã thỏa thuận có thể giúp xây dựng lòng tin và giúp xoa dịu bất ổn an ninh căn bản của các quốc gia”. Khi các quốc gia nhất trí và cam kết trước những quy định rõ ràng, việc xây dựng cơ chế sau đó sẽ đảm bảo rằng ngay cả trong trật tự quốc tế vô chính phủ thì hòa bình và ổn định vẫn sẽ được duy trì. Nói một cách đơn giản, Trung Quốc và ASEAN cần thực tâm nhất trí về các quy định và nguyên tắc chung được chuẩn hóa làm phương thức để giải quyết tận gốc những bất đồng, vốn là những trở ngại trì hoãn Trung Quốc - ASEAN hiện thực hóa mục tiêu hai bên đã nhiều lần thảo luận: “cộng đồng chung vận mệnh”.

Về điểm này, việc áp dụng và tuân thủ các cơ chế UNCLOS của Trung Quốc và các quốc gia ASEAN là cực kỳ quan trọng để đảm bảo kiểm soát hòa bình và khả năng giải

quyết tranh chấp ở Biển Đông. Theo Bill Hayton (2015), gần đây Trung Quốc đã cho thấy dấu hiệu “thay đổi tư duy”, hé lộ những “manh mối” về khả năng Trung Quốc chấp thuận “một cơ chế pháp lý tiến gần hơn đối với UNCLOS” thay vì bám chặt vào “quyền lịch sử” mơ hồ khi khẳng định yêu sách lãnh thổ-biển của mình ở Biển Đông. Phản ứng mập mờ của Bắc Kinh trước hoạt động “tự do hàng hải” khi Mỹ điều tàu chiến *USS Lassen* áp sát có chủ ý Đá Xu bi, một thực thể mà Trung Quốc đã chiếm đóng và cải tạo, cho thấy hành động của Bắc Kinh hướng tới tuân thủ định nghĩa của UNCLOS về lãnh hải. Ở mức độ nhất định, dù không rõ ràng và không chính thức nhưng phản ứng có phần mềm mỏng của Bắc Kinh trước “sự khiêu khích” của Washington được xem là “nỗ lực có chủ đích của Trung Quốc hướng tới điều chỉnh yêu sách phù hợp với UNCLOS”. Các nhà quan sát như Hayton (2015) cũng tin rằng lãnh đạo Trung Quốc có thể bắt đầu nhận ra những lợi ích của UNCLOS đối với Trung Quốc khi nước này phụ thuộc vào các tuyến đường biển giúp đảm bảo nguồn năng lượng thiết yếu và phát triển kinh tế của mình, ngoài ra còn là việc “hợp pháp hóa” hành động và nỗ lực vươn xa của hải quân biển xanh ngày càng lớn mạnh của Trung Quốc. Do đó, việc điều chỉnh yêu sách biển phù hợp với các quy định và nguyên tắc chung như UNCLOS vẫn có thể mang lại lợi ích cho Trung Quốc ở khía cạnh giúp giảm căng thẳng với các quốc gia ASEAN và Mỹ. Điều này ngược lại tạo thuận lợi để các chủ thể liên quan hợp tác cởi mở và mạnh mẽ hơn trong các lĩnh vực biển, qua đó giúp Trung Quốc hiện thực hóa sáng kiến MSR khu vực và Vành đai và Con đường.

## 7. Kết luận

Mối quan hệ Trung Quốc – ASEAN đã phát triển nhanh chóng hai thập kỷ qua do hai bên ngày càng chia sẻ vận mệnh chung. Đặc biệt, sự kè cận về mặt địa lý biển ở Biển Đông kết nối khu vực khiến hợp tác biển trở thành lĩnh vực nổi bật nếu không muốn nói là thiết yếu trong mối quan hệ tổng thể hai bên. Thực vậy, Trung Quốc đã đi đầu nhằm thúc đẩy hợp tác biển thông qua hàng loạt đề xuất toàn diện dưới khuôn khổ của nghị trình MSR và Vành đai và Con đường. Tuy nhiên, tranh chấp âm ỉ và dai dẳng giữa Trung Quốc và các quốc gia yêu sách ASEAN đối với hai quần đảo tranh chấp và các vùng biển xung quanh ở Biển Đông cho thấy đây là vấn đề cản trở thay vì điểm kết nối thuận lợi cho hợp tác Trung Quốc và ASEAN. “Thiếu hụt lòng tin” ngày một tăng ảnh hưởng đối với Trung Quốc và ASEAN do có quá nhiều hành động đơn phương và phản ứng nhằm thúc đẩy và/hoặc bảo vệ các yêu sách riêng, cùng với đó là sự giảm sút ý chí chính trị cũng như các quy định và nguyên tắc chung, tất cả cần phải được cả hai bên giải quyết và loại bỏ. Zartman mô tả bối cảnh tranh chấp Biển Đông đã đạt đến hiện trạng “bế tắc làm tổn thương lẫn nhau”, một tình trạng không có thỏa hiệp sẽ càng khiến cho các bên chịu những tác động lớn hơn (Baviera, 2014), do đó tình thế hiện nay có lẽ thực sự là thời điểm chín muồi để các bên đàm phán về một thỏa hiệp. Hiển nhiên, nếu như các bên

không thực hiện điều đó, hợp tác biển Trung Quốc – ASEAN sẽ chỉ tồn tại ở những tuyên bố và Biển Đông có nguy cơ trở thành một “vùng biển xung đột” tồn tại tới hòa bình và ổn định ở Đông Nam Á nói riêng và khu vực Đông Á nói chung.

*Lai Yew Meng là Phó Giáo sư Chính trị và Quan hệ Quốc tế thuộc Trung tâm Thúc đẩy Kiến thức và Học Ngôn ngữ (CPKLL), Đại học Sabah Malaysia. Lai từng là Nghiên cứu sinh tại Viện các Vấn đề Quốc tế Nhật Bản (2003-2004). Ông cũng là Học giả Thịnh giảng tại Viện Nghiên cứu Đông Á Keio năm 2007 và Khoa Luật và Khoa học Chính trị, Đại học Keio năm 2008. Lĩnh vực quan tâm nghiên cứu của ông là về chính sách đối ngoại Nhật Bản và Trung Quốc, mối quan hệ Trung – Nhật, an ninh Đông Á, chính trị Malaysia và mối quan hệ Indonesia – Malaysia. Ông là tác giả và/hoặc chủ biên nhiều cuốn sách và bài nghiên cứu như Security Studies: A Reader (Routledge, 2011), Nationalism and PowerPolitics in Japan’s Relations with China: A Neoclassical Realist Interpretation (Routledge, 2014), “Malaysia’s Security Concerns: A Contemporary Assessment” in Meredith L. Weiss (ed.) The Routledge Handbook of Contemporary Malaysia (Routledge, 2015), và Higher Education in the Middle East and North Africa: Exploring Regional and Country-Specific Potentials (Springer, 2016). Liên hệ tác giả: [lyewmeng@ums.edu.my](mailto:lyewmeng@ums.edu.my). Bài viết đăng trên [International Journal of Chinese Studies](http://International Journal of Chinese Studies).*

### **Tài liệu tham khảo**

Agence France Presse (AFP) (2016), “China Using ‘Coercive Tactics’ in Maritime Claims: Pentagon”, 14/5

Association of Southeast Asian Nation (ASEAN) (2001), “Forging Closer ASEANChina Economic Relations in the Twenty-First Century”, một báo cáo do Nhóm Chuyên gia về Hợp tác Kinh tế ASEAN-Trung Quốc đệ trình, tháng 10, xem tại [http://www.asean.org/storage/images/archive/newdata/asean\\_chi.pdf](http://www.asean.org/storage/images/archive/newdata/asean_chi.pdf) (truy cập ngày 15/12/2017).

Ba, Alice (2003), “China-ASEAN: Renavigating Relations for a 21st-century Asia”, *Asian Survey*, Quyển 43, Số 4, tr. 622-647.

Baviera, Aileen (2014), “China-ASEAN Maritime Cooperation in the SCS: Building Trust through Shared Rules and Norms”, *Boao Forum Roundtable on South China Sea*, 24-25 tháng 3.

Cai, Penghong (2015), *China-ASEAN Maritime Cooperation: Process, Motivation, and Prospects*, China Institute of International Studies (CIIS), 25/9.

*CNN Politics*(2016), “U.S. Protests after Chinese Military Jet Lands on South China Sea Island”, 19/4.

Egberink, Fenna và van der Putten, Frans-Paul (2011), “ASEAN, China’s Rise and Geopolitical Stability in Asia”, *Clingendael Paper Số 2*, The Hague: Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’.

Emmers, Ralf (2010), *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes in East Asia*, London: Routledge.

Goldstein, Lyle and Murray, William (2004), “Undersea Dragons: China’s Maturing Submarine Force”, *International Security*, Quyển 28, Số 4, tr. 161-196.

Hayton, Bill (2015), *Is China Moving Towards Compromise in the South China Sea?*, Chatham House, the Royal Institute of International Affairs, 31/10, xem tại <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/china-moving-towardscompromise-south-china-sea#sthash.GuVvIlyJ.dpuf> (truy cập ngày 10/5/2016).

*Japan Times* (2017), “Beijing Continuing ‘Steady Pattern of Militarization’ in South China Sea”, 24/2, xem tại <http://www.japantimes.co.jp/news/2017/02/24/asia-pacific/beijing-continuing-steady-pattern-militarizationsouth-china-sea/> (truy cập ngày 15/5/2017).

Kleven, Anthony (2015), “Is China’s Maritime Silk Road a Military Strategy?”, *The Diplomat*, 8/12, xem tại <http://thediplomat.com/2015/12/is-chinasmaritime-silk-road-a-military-strategy/> (truy cập ngày 12/5/2016).

Kostadinov, Y.A. (2013), “Small Islands, Big Flashpoints: China’s Maritime Territorial Disputes in South and East China Seas on International Security and Cooperation”, Master’s Thesis, Graduate School of International Affairs, Ming Chuan University, Taiwan.

Kuik, Cheng-Chwee (2005), “Multilateralism in China’s ASEAN Policy: Its Evolution, Characteristics and Aspirations”, *Contemporary Southeast Asia*, Quyển 27, Số 1, tr. 102-122.

Kuik, Cheng-Chwee (2013), “Making Sense of Malaysia’s China Policy: Asymmetry, Proximity, and Elite’s Domestic Authority”, *The Chinese Journal of International Politics*, Quyển 6, Số 4, tr. 429-467.

Lai, Yew Meng (2015a), “Malaysia’s Security Concerns: A Contemporary Assessment”, in Meredith L. Weiss (ed.) *Routledge Handbook of Contemporary Malaysia*, London: Routledge, tr. 391-402.

Lai, Yew Meng (2015b), “Securing Sabah: Issues, Challenges and Responses”, *Journal of Public Security and Safety*, Quyển 4, Số 2, tr. 59-79.

Law, Elizabeth (2016), “Thailand Asks China, Rivals to Look Beyond Border Rows”, *Agency France Presse (AFP)*, 3/6.

Mitchell, Derek J. và Harding, Brian (2009), “China and Southeast Asia”, in Carola McGiffert (chủ biên). *Chinese Soft Power and Its Implications for the United States*:



*Competition and Cooperation in the Developing World – a Report of the CSIS Smart Power Initiative*, Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS).

Narine, Shaun (2008), “Forty Years of ASEAN: A Historical Review”, *The Pacific Review*, Quyển 21, Số 4, tr. 411-429.

Parameswaran, Prashanth (2015), “China’s Plan for ASEAN-China Maritime Cooperation”, *The Diplomat*, 1/4, xem tại <http://thediplomat.com/2015/04/chinas-plan-for-asean-china-maritime-cooperation/> (truy cập ngày 10/5/2016).

*Reuters* (2016), “S. China Sea Tensions Surge as China Lands Plane on Artificial Island”, 5/1, xem tại <https://www.reuters.com/article/southchinaseachina/s-china-sea-tensions-surge-as-china-lands-plane-on-artificial-islandidUSKBN0UI1ZX20160105> (truy cập ngày 15/12/2017).

*Reuters* (2017), “China, ASEAN Agree on Framework for South China Sea Code of Conduct”, 18/5, xem tại <http://www.reuters.com/article/us-southchinaseachina-philippines-idUSKCN18E1FS> (truy cập ngày 24/5/2017).

Severino, Rodolfo C. (2008), “ASEAN-China Relations: Past, Present and Future”, paper presented at the Third China-Singapore Forum, Singapore, 17/4, xem tại <http://www.iseas.edu.sg/aseanstudiescentre/ascp5-08.pdf> (truy cập ngày 13/5/2016).

Shen, Jianming (2002), “China’s Sovereignty Over the South China Sea Islands: A Historical Perspective”, *Chinese Journal of International Law*, Quyển 1, Số 1, tr. 94-157.

*South China Morning Post* (2016), “100 Chinese Boats ‘in Malaysian waters’ of Disputed South China Sea: Beijing Says ‘It’s Fishing Season’, Analysts Say It’s a Message”, 25/3, xem tại <http://www.scmp.com/news/china/diplomacydefence/article/1930573/gone-fishing-100-chinese-boats-malaysian-waters> (truy cập ngày 10/1/2017).

Stuart-Fox, Martin (2003), *A Short History of China and Southeast Asia: Tribute, Trade and Influence*, New South Wales: Allen & Unwin.

Sutter, Robert and Huang, Chin-hao (2016), “China-Southeast Asia Relations: Limited Moderation amid Pressures and Complaints”, *Comparative Connections*, Quyển 17, Số 3 (tháng 1), tr. 61-72.

The State Council, The People’s Republic of China (2017), “Belt and Road Forum to Bring about Fresh Ideas”, xem tại [http://english.gov.cn/news/video/2017/05/12/content\\_281475653319187.htm](http://english.gov.cn/news/video/2017/05/12/content_281475653319187.htm) (truy cập ngày 20/5/2017).

Valencia, Mark J. (2015), “Maritime Security Cooperation in Asia: Visions and Realities”, *The Japan Times*, 17/9.

Williams, Robert D. (2016), “South China Sea: Tribunal Issues Landmark Ruling in South China Sea Arbitration”, *Lawfare*, 12/7, xem tại <https://www.lawfareblog.com/tribunal-issues-landmark-ruling-south-china-sea-arbitration> (truy cập ngày 15/2/2017).

Zhao, Suisheng (1998), *Power Competition in East Asia: From the Old Chinese World Order to Post-Cold War Regional Multipolarity*, London: Macmillan

**Trần Quang (dịch)**

**Tuấn Đình (hiệu đính)**

---

\* Lai Yew Meng là Phó Giáo sư Chính trị và Quan hệ Quốc tế thuộc Trung tâm Thúc đẩy Kiến thức và Học Ngôn ngữ (CPKLL), Đại học Sabah Malaysia. Lai từng là Nghiên cứu sinh tại Viện các Vấn đề Quốc tế Nhật Bản (2003-2004). Ông cũng là Học giả Thịnh giảng tại Viện Nghiên cứu Đông Á Keio năm 2007 và Khoa Luật và Khoa học Chính trị, Đại học Keio năm 2008. Lĩnh vực quan tâm nghiên cứu của ông là về chính sách đối ngoại Nhật Bản và Trung Quốc, mối quan hệ Trung – Nhật, an ninh Đông Á, chính trị Malaysia và mối quan hệ Indonesia – Malaysia. Ông là tác giả và/hoặc chủ biên nhiều cuốn sách và bài nghiên cứu như *Security Studies: A Reader* (Routledge, 2011), *Nationalism and PowerPolitics in Japan's Relations with China: A Neoclassical Realist Interpretation* (Routledge, 2014), “Malaysia’s Security Concerns: A Contemporary Assessment” in Meredith L. Weiss (ed.) *The Routledge Handbook of Contemporary Malaysia* (Routledge, 2015), và *Higher Education in the Middle East and North Africa: Exploring Regional and Country-Specific Potentials* (Springer, 2016). Liên hệ tác giả: [lyewmeng@ums.edu.my](mailto:lyewmeng@ums.edu.my).