



NHỮNG BIẾN CHUYỂN GẦN ĐÂY TRÊN BIỂN ĐÔNG: LÝ DO ĐỂ QUAN NGẠI

Ian Storey

TS, Viện Nghiên cứu Đông Nam Á, Xin-ga-po

Theo tựa đề của phiên này, căng thẳng đang gia tăng trên Biển Đông và đang tạo ra những hệ lụy đáng lo ngại đối với hòa bình, ổn định và hợp tác trong khu vực. Trong bài tham luận của tôi chiều nay, tôi muốn đề cập tới những biến chuyển gần đây thông qua việc xem xét ba chủ đề lớn: thứ nhất là những nguyên nhân sâu xa của những căng thẳng đang leo thang, đặc biệt là vai trò của Trung Quốc; thứ hai là những phản ứng nước đôi của ASEAN đối với những va chạm ngày càng tăng trong vòng hai năm qua và những hạn chế của các cơ chế quản lý tranh chấp ASEAN đã thiết lập với Trung Quốc; thứ ba là những hệ lụy của việc căng thẳng gia tăng đối với ổn định khu vực.¹

I. Tại sao căng thẳng lại gia tăng ở Biển Đông?

Trong nửa đầu thập kỷ này, tranh chấp Biển Đông tạm thời không còn là quan ngại hàng đầu về an ninh của Châu Á nữa. Nguyên nhân một phần là cuộc tấn công 11/9/2001 của Al Qaeda đã lôi cuốn sự chú ý của dư luận đối với nguy cơ từ các nhóm khủng bố xuyên quốc gia, và tiếp đó là sự can thiệp quân sự do Mỹ cầm đầu ở Áp-ga-nix-tan và I-rắc. Tuy nhiên, nguyên nhân chính của việc căng thẳng tạm thời lắng dịu ở Biển Đông có thể do lập

¹ For a comprehensive overview of recent developments in the South China Sea see Clive Schofield and Ian Storey, *The South China Sea Dispute: Increasing Stakes and Rising Tensions*, Jamestown Foundation Occasional Paper, November 2009.



trường linh hoạt và mềm dẻo hơn của Trung Quốc. Do nhận thức việc Trung Quốc có những động thái cứng rắn ở Biển Đông trong thập niên 1990 đã tạo ra những lo ngại về “mối đe dọa từ Trung Quốc” ở Đông Nam Á, năm 1999, Bắc Kinh đã đồng ý thảo luận vấn đề này với ASEAN trong khuôn khổ đa phương.

Những thảo luận trên đã đưa tới Tuyên bố 2002 về Cách ứng xử của các bên ở Biển Đông (DoC). DoC là một phần trong “cuộc tiến công quyền rũ” của Trung Quốc đối với Đông Nam Á, một chiến dịch ngoại giao nhằm giảm bớt sự lo ngại của khu vực đối với sức mạnh chính trị, kinh tế, quân sự đang gia tăng của Trung Quốc. Các biện pháp khác bao gồm kiến nghị năm 2001 về việc thành lập khu vực mậu dịch tự do thương mại Trung Quốc-ASEAN (CAFTA) và việc vào năm 2003 Trung Quốc tham gia Hiệp ước Thân thiện và Hữu nghị (TAC) – đây là Hiệp ước không xâm lược lẫn nhau của ASEAN được ký kết năm 1976. Mặc dù các bên yêu sách tiếp tục phản đối các động thái của nhau ở Biển Đông, nhìn chung tình hình căng thẳng trong những vùng biển tranh chấp đã giảm rõ rệt. DoC cũng đã đề xướng các biện pháp xây dựng lòng tin giữa các bên tranh chấp. Đồng thời, Hiệp định chung về đo lường địa chấn biển năm 2005 giữa các công ty năng lượng quốc doanh của Trung Quốc, Philippin và Việt Nam nhằm tiến hành khảo sát địa chấn ở Biển Đông đã được đánh giá là bước đột phá quan trọng trong tranh chấp kéo dài này.

Tuy nhiên, kể từ năm 2007, tình hình căng thẳng trở lại, đặc biệt giữa Trung Quốc với Việt Nam, cũng như giữa Trung Quốc và Philippin. Tại sao như vậy? Là quốc gia mạnh nhất trong số các bên tranh chấp, hành vi của Trung Quốc là yếu tố quyết định cho tranh chấp này, và từ 2007-2008, các động thái của Trung Quốc trở nên cứng rắn hơn. Điều này có thể do một vài nhân tố sau. Thứ nhất, nhu cầu vô đáy của Trung Quốc đối các nguồn năng lượng là một động lực chính đối với tranh chấp này. Trung Quốc không chỉ đa dạng hóa các nguồn năng lượng ở xa từ Trung Đông, mà còn khai thác nguồn dầu mỏ cũng như phát triển công nghệ cho phép các công ty dầu khai



khai thác ở khu vực biển sâu và ngoài khơi xa. Một mối quan ngại khác là nhu cầu muốn đảm bảo an toàn tuyến đường biển (SCLOCs) cung cấp những nguồn năng lượng sống còn cho Bắc Kinh từ Trung Đông và Châu Phi thông qua những huyết mạch hàng hải ở Đông Nam Á, đặc biệt là eo biển Ma-lắc-ca, Sunda và Lombok-Makassar, những nơi mà các nhà phân tích Trung Quốc coi là điểm yếu chiến lược của họ.

Thứ hai, Trung Quốc đã tìm cách củng cố những yêu sách pháp lý của họ trong khu vực và bác bỏ lập luận của các bên yêu sách khác. Cuối năm 2007, Đại hội Đại biểu toàn quốc Trung Quốc đã thông qua một đạo luật mới thành lập thành phố Tam Sa thuộc tỉnh Hải Nam để quản lý các yêu sách của Bắc Kinh đối với Hoàng Sa và Trường Sa, một hành động dẫn đến các cuộc phản đối chống Trung Quốc ở Việt Nam. Trung Quốc đã bác bỏ yêu sách chủ quyền của Hà Nội ở Biển Đông và thậm chí còn gây sức ép đối với các công ty năng lượng nước ngoài không được triển khai các dự án ở vùng biển ngoài khơi Việt Nam. Năm 2007 và 2008, các bản báo cáo cho biết giới quan chức Trung Quốc đã bóng gió ám chỉ tới việc sẽ có những hành động (tuy chưa cụ thể) đối với một số công ty nước ngoài, bao gồm công ty BP và ExxonMobil nếu những công ty này không ngừng triển khai các dự án dầu khí ở vùng biển ngoài khơi phía nam Việt Nam.² Động thái này đã chính thức được Bộ Ngoại giao Trung Quốc và Mỹ thừa nhận.³ Việc chính phủ Trung Quốc đơn phương áp đặt lệnh cấm đánh bắt cá ở Biển Đông từ năm 1999 cũng nhằm để củng cố quyền chủ quyền của Trung Quốc trong khu vực này.

Thứ ba, các hoạt động của các bên yêu sách khác cũng đẩy Trung Quốc theo đuổi một chính sách cứng rắn hơn. Đầu năm nay, Trung Quốc đã rất nỗ lực để ngăn Philippin không triển khai luật về đường cơ sở sửa đổi

² “Tussle for oil in the South China Sea,” *South China Morning Post*, July 20, 2008.

³ “China opposes any act violating its sovereignty,” Xinhua News Agency, July 27, 2008.



ban hành tháng 3/2009 nhưng cuối cùng đã thất bại. Hành động này của Philippin đã bị Bắc Kinh lên án mạnh mẽ. Thêm vào đó, đầu tháng 5/2009, Trung Quốc phản ứng tức khắc và mạnh mẽ đối với việc Malaixia và Việt Nam đứng tên chung trong bản yêu sách nộp lên Ủy ban ranh giới thềm lục địa (CLCS) và một bản bổ sung của Việt Nam. Yêu sách về CLCS làm tranh chấp Biển Đông lại thêm phần phức tạp hơn.

Nhân tố thứ tư làm Trung Quốc thêm tự tin theo đuổi yêu sách chủ quyền của mình ở Biển Đông mạnh mẽ hơn chính là việc hiện đại hóa của Hải quân Quân Giải phóng Nhân dân Trung Quốc (PLAN). Việc sở hữu các loại tàu ngầm, tàu chiến, tàu khu trục, và tàu tuần tiễu hiện đại, kết hợp với máy bay tầm xa cho phép quân đội Trung Quốc tác chiến và phát huy sức mạnh lớn hơn ở Biển Đông. Việc Trung Quốc nổi lên như một cường quốc hải quân vượt trội ở Châu Á nhiều khả năng sẽ làm thay đổi luật chơi trong tranh chấp lãnh thổ và đẩy các bên có yêu sách khác, những nước không thể so sánh được với sức mạnh đang gia tăng của PLAN, vào thế bất lợi. Sức mạnh quân sự đang gia tăng của Trung Quốc ở Biển Đông cũng có những hệ lụy đối với quan hệ Trung-Mỹ. Việc tăng cường lực lượng hải quân ở Vịnh hải quân Tam Á trên đảo Hải Nam đã buộc Mỹ phải gia tăng các hoạt động giám sát đối với PLAN ở Biển Đông, một động thái mà chính phủ Trung Quốc cho là có tính chất khiêu khích và bất hợp pháp. Một số cuộc va chạm giữa tàu chiến Mỹ và Trung Quốc xảy ra hồi đầu năm 2009, dẫn tới đối đầu giữa tàu tuần tra USNS Impeccable của Mỹ và năm tàu treo cờ Trung Quốc cách đảo Hải Nam 75 dặm hồi tháng 3 vừa qua.⁴ Mặc dù hai nước đã bắt đầu các cuộc thảo luận về vấn đề này, do cách diễn giải khác nhau của hai bên về luật biển quốc tế, và việc tăng cường lực lượng vũ trang trong khu vực, những vụ việc kiểu như vụ Impeccable có thể sẽ lặp lại thường xuyên hơn.

⁴ Ian Storey, "Impeccable Affair and Renewed Rivalry in the South China Sea," *China Brief*, Vol. 9, Issue 9 (April 30, 2009).



Nhân tố thứ năm là chủ nghĩa dân tộc đang leo thang, cả ở Trung Quốc cũng như một số nước có yêu sách khác. Ở Trung Quốc, tranh chấp Biển Đông thực sự không nhạy cảm như các vấn đề chủ quyền khác của Trung Quốc như Đài Loan, Tân Cương hay Tây Tạng, nhưng chính phủ Trung Quốc cũng không được phép nhân nhượng yêu sách chủ quyền của đất nước trong các vấn đề biển. Các bài bình luận đề cập đến vấn đề các nước khác đang “ăn cướp” tài nguyên biển của Trung Quốc ngày càng phổ biến trên các phương tiện thông tin đại chúng do Nhà nước quản lý. Ở Philippin, cáo buộc cho rằng chính quyền của Tổng thống Gloria Macapagal Arroyo đã bán đất đai của tổ tiên và vi phạm Hiến pháp khi đồng ý tham gia vào JMSU đã đẩy Hiệp định này tới hồi cáo chung tháng 6/2008. Ở Việt Nam cũng vậy, vấn đề chủ quyền là một vấn đề cực kỳ nhạy cảm, đặc biệt khi nó liên quan đến những nỗ lực (được cho là) nhằm xâm phạm chủ quyền đó của người láng giềng khổng lồ của mình ở phương Bắc. Hơn nữa, vấn đề chủ quyền có thể còn bị khai thác vào những mục đích chính trị của các nhóm phản động lưu vong ở hải ngoại

Lý do thứ sáu là sự thất bại của chính các cơ chế quản lý và cải thiện tình trạng căng thẳng ở Biển Đông hiện đang có sẵn. Điều này đã gợi mở cho tôi chủ đề thứ hai trong bài phát biểu này, đó là vai trò của ASEAN.

II. Phản ứng nước đôi của ASEAN

Những nỗ lực của ASEAN nhằm xử lý tranh chấp Biển Đông cho tới nay có tác dụng khá hạn chế, bên cạnh đó, phản ứng của ASEAN đối với căng thẳng đang gia tăng cũng đáng thất vọng.

DoC, thỏa thuận duy nhất hiện còn hiệu lực giữa ASEAN và Trung Quốc nhằm xử lý trực tiếp tranh chấp đã ngăn các bên yêu sách không được chiếm đóng các bãi đá không người ở Biển Đông nhưng lại không thể ngăn



cán các quốc gia này củng cố cơ sở hạ tầng trên các đảo đang tranh chấp. Kết quả là, từ năm 2002, tất cả các bên tranh chấp đang chiếm giữ các đảo san hô vẫn tiếp tục, và trong hầu hết các trường hợp là thúc đẩy nhanh chóng việc xây dựng các công trình cả dân sự và quân sự ở Trường Sa, một động thái đã gần như không bị các phương tiện truyền thông phát hiện do khu vực này ở quá xa. Việc gia cố các công trình hạ tầng này bao gồm cả những dự án khai khẩn, cải tạo nhằm mở rộng diện tích xung quanh các đảo san hô, xây dựng các đập chắn biển, ngăn bão, các cầu cảng, vũng đậu tàu, hải đăng, các cơ sở tiện nghi dân sự và doanh trại, đường băng cho máy bay trực thăng hạ cánh, và việc cung cấp nước sạch và mạng viễn thông.

Ngoài ra, các biện pháp xây dựng lòng tin (CBMs) đề ra trong DOC đã không thể thúc đẩy các hoạt động hợp tác thực sự. Trong khi khái niệm mà JMSU đề ra rất thuyết phục, hiệp định này lại cho thấy mặt hạn chế quá lớn trong quá trình thực hiện. Nội dung của hiệp định này không bao giờ được công bố công khai để tránh sự chỉ trích, và phải mãi đến năm 2008 công luận mới biết rằng 1/6 khu vực khảo sát nằm trong lãnh hải của Philippin và đều không nằm trong khu vực mà Trung Quốc và Việt Nam yêu sách. JMSU bị cuốn vào cuộc tranh cãi năm 2008 và kết quả là chính quyền của Tổng thống Arroyo đã phải rút ra khỏi hiệp định này. JMSU đã bị “khai tử” tháng 6/2008, đẩy tranh chấp ở Biển Đông vào thế bế tắc “không lại hoàn không”.

Kể từ khi JMSU mất hiệu lực, không có bất kỳ một dự án hợp tác nào giữa các bên tranh chấp nữa. Tuy nhiên, tất cả các bên cam kết sẽ bày tỏ sự ủng hộ đối với DOC và ASEAN đã nhiều lần cam kết sẽ triển khai và giám sát đầy đủ cam kết này.⁵ Mặc dù vậy, đã bảy năm trôi qua kể từ khi Tuyên bố này được đưa ra, cả ASEAN và Trung Quốc vẫn chưa đưa ra được nguyên tắc chỉ đạo nào về cách thức triển khai DOC ra sao.

⁵ ASEAN Political-Security Community Blueprint, March 1, 2009, <http://www.aseansec.org/22337.pdf>.



DOC chính là một biện pháp tạm thời trong khi ASEAN và Trung Quốc phối hợp để xây dựng nên một bộ Quy tắc ứng xử hoàn chỉnh và có tính ràng buộc pháp lý ở Biển Đông (COC). Trong khi cả ASEAN và Trung Quốc đều hùng hồn cam kết sẽ tiến tới việc ký kết CoC, nhưng hiện tại chưa có bất kỳ cuộc thảo luận thực chất nào để đạt tới một hiệp định như vậy. Một điều trớ trêu là, nhiều khả năng DoC sẽ là thỏa thuận tốt nhất mà ASEAN và Trung Quốc hy vọng có thể đạt được với nhau, ít nhất là trong tương lai gần.

Khi căng thẳng gia tăng ở Biển Đông, ASEAN rõ ràng đã không thể làm nổi bật vấn đề “rất nóng” này lên trong chương trình nghị sự của vô số các cuộc họp mà Hiệp hội này tổ chức. Tháng 7/2009, các Ngoại trưởng ASEAN, các Bộ trưởng ASEAN cộng 6⁶ và ARF đã bàn thảo một loạt các vấn đề cấp bách từ sự đi xuống của tài chính toàn cầu tới tình hình chính trị ở Myanmar. Tuy nhiên, về vấn đề Biển Đông, ASEAN chỉ nhắc lại sự ủng hộ của mình đối với DoC, khuyến nghị “các bên liên quan tiếp tục kiềm chế và thúc đẩy xây dựng lòng tin” và hướng tới việc ký kết COC.⁷ Tranh chấp chủ quyền không được thảo luận tại Hội nghị thượng đỉnh ASEAN-Trung Quốc lần thứ 12 tại Cha-am, Thái Lan tháng 10/2009.⁸

Phản ứng nước đôi của ASEAN đối với căng thẳng đang gia tăng có thể do ba nhân tố chính sau đây. Thứ nhất, các nước ASEAN đang có xu hướng muốn làm nổi bật những mặt tích cực, đặc biệt là các trao đổi về kinh

⁶ The ASEAN Plus Three process is participated in by the 10 ASEAN countries, China, Japan, and South Korea.

⁷ See, for instance, Joint Communique of the 42nd ASEAN Foreign Ministers Meeting, Phuket, Thailand, July 20, 2009, <http://www.aseansec.org/PR-42AMM-JC.pdf>; Chairman’s Statement the 10th ASEAN Plus Three Foreign Ministers Meeting, July 22, 2009, <http://www.aseansec.org/PR-42AMM-Chairman-Statement-ASEAN+3.pdf>; and Chairman’s Statement 16th ASEAN Regional Forum, July 23, 2009, <http://www.aseanregionalforum.org/PublicLibrary/ARFChairmansStatementsandReports/tabid/66/Default.aspx>.

⁸ Greg Torode, “A diplomatic victory for China,” *South China Morning Post*, October 31, 2009.



tế ngày càng tăng, trong khi muốn giảm nhẹ những khía cạnh tiêu cực trong quan hệ của họ với Trung Quốc.

Thứ hai là việc thiếu sự đồng thuận trong chính Hiệp hội này, bao gồm cả những quốc gia có tranh chấp và những quốc gia không có tranh chấp, cũng như giữa những nước có quan hệ thân thiết với Bắc Kinh, về cách thức xử lý với Trung Quốc như thế nào trong vấn đề này.

Thứ ba, Trung Quốc có thể lợi dụng hai nhân tố trên để ngăn cản các cuộc thảo luận thực chất về tranh chấp này tại các diễn đàn đa phương như Diễn đàn khu vực ASEAN (ARF). Thất bại của ASEAN trong việc giải quyết vấn đề một cách trực diện đã tạm thời làm cho những căng thẳng này tuy âm ỉ nhưng chưa bùng phát. Có những dự đoán cho rằng khi Việt Nam giữ chức chủ tịch luân phiên ASEAN tháng 1/2010, có thể nước này sẽ sử dụng vai trò của mình để đưa vấn đề Biển Đông vào chương trình nghị sự chính thức, bao gồm cả cả cuộc họp với Trung Quốc. Tuy nhiên, nếu thiếu sự đồng thuận của ASEAN, không rõ liệu các quốc gia thành viên khác sẽ cho phép Việt Nam đẩy vấn đề này đi xa tới đâu và liệu Trung Quốc sẽ phản ứng như thế nào. Để đề phòng nhiệm kỳ chủ tịch của Việt Nam, Bắc Kinh có thể sẽ tìm cách đón đầu chặn trước những động thái muốn nhấn mạnh vấn đề Biển Đông. Trước Hội nghị thượng đỉnh ASEAN-Trung Quốc ở Cha-am, Đại sứ của Trung Quốc tại ASEAN, Xue Hanqin, đã tuyên bố rằng do các thành viên ASEAN bao gồm cả những nước có tranh chấp và không có tranh chấp, đây không phải là diễn đàn phù hợp để bàn thảo về vấn đề Biển Đông và chính phủ Trung Quốc muốn giải quyết các tranh chấp lãnh thổ thông qua đàm phán song phương.⁹ Tại một cuộc tọa đàm tại Viện Nghiên cứu Đông Nam Á tổ chức ngày 19/11/2009, Đại sứ Xue làm rõ lập trường của Trung Quốc về vấn đề này khi tuyên bố rằng mặc dù Bắc Kinh sẵn sàng thảo luận

⁹ Stephanie Ho, "Beijing: South China Sea territorial disputes not on ASEAN agenda," *VOA.News.com*, October 21, 2009, <http://www.voanews.com/english/2009-10-21-voa20.cfm>; "We want good ties, says China," *Straits Times*, October 22, 2009.



các biện pháp làm giảm căng thẳng và thúc đẩy ổn định ở Biển Đông với Hiệp hội ASEAN, giải pháp cho vấn đề này chỉ có thể đạt được thông qua đàm phán song phương, đàm phán giữa Trung Quốc với từng nước ASEAN có tranh chấp, cũng như đàm phán song phương giữa bốn nước ASEAN với nhau.¹⁰

III. Những hệ lụy đối với ổn định khu vực

Nếu ASEAN thực sự nghiêm túc muốn giảm bớt căng thẳng ở Biển Đông, ít nhất Hiệp hội này cần phải đề cập vấn đề trực diện với Trung Quốc và tiến tới một CoC chính thức. ASEAN và Trung Quốc cũng cần phải triển khai các CBMs họ đã thảo luận những năm qua. Mặc dù hiệp định JMSU đã thất bại, cùng hợp tác có thể sẽ là một hướng đi hợp lý, mặc dù cũng phải thừa nhận những trở ngại cũng đầy cam go. Một điều chắc chắn là: nếu tranh chấp Biển Đông có thể giải quyết được, thì một giải pháp như vậy sẽ đạt được thông qua tiến trình thỏa hiệp về chính trị hơn là tiến trình pháp lý.

Nếu cứ để tình hình căng thẳng tiếp diễn dai dẳng, những hệ lụy đối với an ninh khu vực là rất nghiêm trọng. Sự mất cân bằng quyền lực giữa Trung Quốc và các bên ASEAN có yếu sách sẽ ngày càng doãng rộng ra khi quân đội Trung Quốc tăng cường khả năng tác chiến của họ, bao gồm khả năng ngày càng hiện thực đó là việc quân đội Trung Quốc sẽ có một hoặc nhiều hàng không mẫu hạm vào năm 2020. Trong ngắn hạn và trung hạn, những mâu thuẫn về năng lượng và nguồn cá sẽ gia tăng, đẩy khả năng sẽ có đụng độ hải quân trong khu vực này lên cao hơn. Đáng ngại hơn là khi tự do hàng hải trong khu vực bị xâm hại và nước Mỹ sẽ buộc phải can thiệp, các ASEAN sẽ bị rơi vào một tình thế rất khó khăn./.

¹⁰ Ambassador Ms. Xue Hanqing, “China-ASEAN Cooperation: A model of good-neighborliness and friendly cooperation”, ASEAN Ambassadors Seminar Series, ISEAS, Singapore, 19 November 2009.