

**Những vận động trong nội khối ASEAN và tranh chấp biển Đông:
tác động tới tiến trình DOC/COC và Đề xuất ZoPFFC¹**

Tiến sỹ Ian Storey

Nghiên cứu viên cao cấp, Viện nghiên cứu Đông Nam Á, Xinh-ga-po

(Tham luận giới thiệu tại Hội thảo quốc tế lần thứ Ba “Biển Đông : Hợp tác vì an ninh và phát triển khu vực” – Hà Nội, Việt Nam, 3-5/11/2011)

Ngoài sự không khoan nhượng từ phía Trung Quốc, việc quản lý xung đột và giải quyết tranh chấp tại Biển Đông đang bị chính những vấn đề trong nội khối ASEAN cản trở, và đặc biệt là vấn đề đồng thuận. Do Biển Đông đóng vai trò sống còn đối với sự thịnh vượng kinh tế và an ninh lương thực với Đông Nam Á, các quốc gia thành viên ASEAN cũng có lợi ích không thể chối cãi đối với vấn đề ổn định và giải quyết tranh chấp biển một cách hòa bình. Nhưng ASEAN không ủng hộ các yêu sách của bốn quốc gia thành viên của mình cũng như không đưa ra một lập trường nào về tính hợp lý của yêu sách do Trung Quốc đưa ra. Trong khi Việt Nam và Phi – líp- pin đang ủng hộ một Bộ Quy tắc ứng xử cho Biển Đông, thì Trung Quốc tỏ ra miễn cưỡng với việc theo đuổi một Bộ Quy tắc như vậy. Đây chính là trở ngại lớn. Đề xuất của Phi-líp-pin về việc đưa Biển Đông trở thành một khu vực Hòa bình, Tự do, Hữu nghị và Hợp tác (ZoPFFC) cũng là một vấn đề gây nhiều tranh cãi do sự phản đối từ Bắc Kinh, và cùng bởi đề xuất đó đòi hỏi ASEAN phải tỏ rõ thái độ đối với yêu sách bành trướng của Trung Quốc. Nói tóm lại, triển vọng hiện thực hóa COC và ZoPFFC là không sáng lạn mấy.

Căng thẳng leo thang xoay quanh các tranh chấp biên giới lãnh thổ và biên giới biển tại Biển Đông những năm vừa qua đã đưa vấn đề này vào trong danh sách hàng đầu của chương trình nghị sự an ninh châu Á. Vấn đề này đã hạ bệ nhiều “điểm nóng” khu vực khác như tình hình đối đầu ở bán đảo Triều Tiên, quan hệ Trung Quốc – Đài Loan và căng thẳng giữa Ấn Độ và Pa-kít-xtan, mặc dù thực tế căng thẳng tại ba khu vực trên đều có khả năng gây ra sự tổn thất lớn lao về con người, dẫn đến nguy cơ

¹ Ghi chú của người dịch: ZoPFFC là viết tắt tiếng Anh của Sáng kiến về khu vực hòa bình, tự do, hữu nghị và hợp tác.

sử dụng vũ khí hạt nhân và việc các cường quốc, trong đó có Mỹ, can thiệp vũ trang vào khu vực. Ngược lại, sự đối đầu tại biển Đông dường như không kéo theo những nguy cơ nêu trên vào thời điểm này. Vài cuộc đụng độ hải quân quy mô nhỏ, hoặc vô tình hoặc hữu ý, có khả năng xảy ra, nhưng những đụng độ đó không dẫn đến những thương vong quy mô lớn.

Tuy nhiên, do vai trò quan trọng về mặt kinh tế và chiến lược của Biển Đông, việc quản lý kém xung đột này có thể gây ra nguy cơ cao đối với các quốc gia yêu sách và các quốc gia không đưa ra yêu sách. Các tuyến hàng hải (SLOCS) đóng vai trò là đường giao thông huyết mạch đối với thương mại toàn cầu; và trong khi căng thẳng vẫn chưa ngăn cản việc lưu thông tự do của thương mại đường biển – và có thể sẽ không bao giờ như vậy – việc đảm bảo an toàn cho các tuyến đường biển trở thành mối quan tâm của các nước, đặc biệt trong thời kỳ bất ổn kinh tế. Việc tiếp cận với các nguồn tài nguyên biển (như nguồn cá, dầu mỏ thô, khí đốt tự nhiên và khoáng sản đáy biển) vẫn là nhân tố quan trọng trong cuộc tranh chấp. Nhu cầu an ninh năng lượng càng ngày càng trở thành nhân tố nổi bật trong thời kỳ nhu cầu tài nguyên ngày càng gia tăng cùng với tình trạng tài nguyên khan hiếm. Giọng điệu mang đậm tính chất chủ nghĩa dân tộc về quyền đòi lại lãnh thổ ngày càng nặng nề và căng thẳng, đặc biệt là ở Việt Nam và Trung Quốc, khiến cho việc đạt được thỏa hiệp ngày càng trở nên khó khăn. Và điều quan trọng nhất, tranh chấp biển Đông cũng đã được xếp vào cuộc cạnh tranh địa chiến lược giữa CHND Trung Hoa và Mỹ. Tình hình cạnh tranh này, nếu tiếp tục, sẽ đẩy các quốc gia ven biển đến những lựa chọn khó khăn.

Một loạt các bài bình luận về tranh chấp Biển Đông đã xuất hiện từ nhiều năm nay, chủ yếu các bài viết đều tập trung viết về Trung Quốc: tiềm năng quân sự ngày càng gia tăng; những nguyên nhân khiến Trung Quốc hành xử ngày càng quyết đoán, thậm chí có những hành vi hiếu chiến; tác động của chính trị nội bộ; và tác động của tranh chấp tới quan hệ Trung Quốc – Mỹ². Có rất ít các bài viết tập trung vào những vận động trong nội khối ASEAN. Mục tiêu của bài tham luận này là xem xét cách

² Xem “The South China Sea Dispute” a special issue of *Contemporary Southeast Asia* 33, No. 3 (Tháng 12/ 2011).

thức ASEAN – với tư cách là một khối-đương đầu với căng thẳng đang tăng lên ra sao; mức độ đồng thuận mà các nước đã và đang gây dựng; cũng như thực tế chính trị của những hạn chế trong sự đồng thuận. Bài tham luận sẽ tập trung vào Tuyên bố về Cách ứng xử của các bên tại biển Đông (DOC) và tiến trình đạt được Bộ Quy tắc ứng xử tại Biển Đông (CoC); cũng như phản ứng của ASEAN đối với đề xuất thành lập ZoPFFC của Phi-líp-pin.

Đồng thuận ASEAN và tranh chấp biển Đông

Tranh chấp Biển Đông đã được đẩy lên vị trí hàng đầu trong chương trình nghị sự ASEAN kể từ đầu năm 1990. Cho đến thời điểm đó, tổ chức ASEAN vẫn chỉ tập trung vào việc giải quyết vấn đề Cam-pu-chia, cuộc khủng hoảng 10 năm kể từ sự kiện Việt Nam đưa quân vào Cam-pu-chia vào năm 1978. Trong khi sáu quốc gia thành viên (Bru-nây, Ma-lai-sia, Phi-líp-pin, In-đô-nê-sia, Xinh-ga-po và Thái lan) đạt được đồng thuận đối với việc cần thiết buộc Việt Nam rút quân, giữa các nước này vẫn có sự chia rẽ rõ rệt về mục tiêu cần đạt được, và đặc biệt là trong quan điểm về vai trò của Trung Quốc³. Mặc dù có sự khác biệt về lập trường trong ASEAN, các quốc gia thành viên vẫn có thể tập trung vào mục tiêu cốt lõi là Việt Nam rút quân khỏi Cam-pu-chia và giải quyết một cách hòa bình vấn đề này. Đồng thuận được duy trì và tổ chức đã đóng vai trò quan trọng trong việc giải quyết khủng hoảng Cam-pu-chia.

Việc đạt được một sự đồng thuận mạnh mẽ về tranh chấp Biển Đông trong ASEAN đã và đang là một thách thức với tổ chức này trong hai thập niên trở lại đây, nguyên nhân là do những khác biệt về lợi ích quốc gia của các quốc gia thành viên. Đây là vấn đề nảy sinh phức tạp từ việc mở rộng số lượng thành viên từ sáu lên mười quốc gia trong giai đoạn 1997 – 1999. Bốn thành viên – Bru-nây, Ma-lai-sia, Phi-líp-pin và Việt Nam – không chỉ có yêu sách lãnh thổ chồng lấn với CHND Trung Hoa, mà có cả yêu sách chồng lấn lẫn nhau. Tuy nhiên, dường như Ma-lai-sia và Bru-nây đã giải quyết yêu sách chồng lấn của họ tại quần đảo Trường Sa. Trong thư trao đổi năm 2009, Ma-lai-sia đã công nhận vùng đặc quyền kinh tế (ĐQKT) mà Bru-nây yêu sách và quyền chủ quyền mở

³ Xem Chương Một trong bài Ian Storey, *Southeast Asia and the Rise of China: The Search for Security* (Abingdon, Oxford: Routledge, 2011).

rộng của nước này trong vùng đó, bao gồm quyền chủ quyền đối với đá Louisa – một thực thể nửa nổi nửa chìm⁴. In-đô-nê-sia cũng là một bên tranh chấp vì vùng ĐQKT 200 hải lý tính từ đảo Natuna chồng lấn với đường 9 đoạn của Trung Quốc – đường này chiếm gần 80% biển Đông. Xinh-ga-po không phải là một bên yêu sách, nhưng với tư cách là một quốc đảo phụ thuộc vào dòng thương mại tự do bằng đường biển đối với sự thịnh vượng và sự phát triển trong tương lai, nước này đã nhiều lần thể hiện sự quan ngại đối với nguy cơ tranh chấp gây ra bất ổn khu vực. Cam-pu-chia, Lào, My-an-ma và Thái Lan không phải bên yêu sách và bản thân các quốc gia này không thấy bị ảnh hưởng trực tiếp từ tranh chấp này. Các nước này, tùy mức độ, cũng có quan hệ kinh tế, chính trị và an ninh chặt chẽ với CHND Trung Hoa và họ không muốn làm tổn hại mối quan hệ này khi ủng hộ các sáng kiến về biển Đông mà có thể phía Trung Quốc coi là phương hại đến lợi ích của nước này. Chẳng hạn, vào tháng 7/2010, tại Diễn đàn khu vực ASEAN (ARF) tổ chức tại Hà Nội, 12 quốc gia đã bày tỏ quan ngại của họ về diễn biến mới tại Biển Đông: trong số thành viên ASEAN, chỉ có Cam-pu-chia, Lào, My-an-ma và Thái Lan vẫn lựa chọn cách im lặng về vấn đề này.

Như Đại sứ Tommy Koh đã viết, ASEAN không thể hiện bất cứ lập trường gì về yêu sách của Bru-nây, Ma-lai-sia, Phi-líp-pin và Việt Nam tại biển Đông⁵. Dĩ nhiên, không thể có một lập trường như vậy, vì quá trình hoạch định chính sách của ASEAN dựa vào đồng thuận và vì có bốn quốc gia có yêu sách chồng lấn tại quần đảo Trường Sa. Hơn nữa, như ngài Koh phân tích, “ASEAN cũng không có lập trường gì về tình hình tranh chấp biển Đông giữa Trung Quốc và một số quốc gia yêu sách trong ASEAN. Bởi thế, bất cứ quan điểm nào cho rằng yêu sách của Bru-nây, Ma-lai-sia, Phi-líp-pin và Việt Nam được ASEAN ủng hộ là không chính xác.” Dĩ nhiên, các thành viên ASEAN cũng có những lợi ích tập thể quan trọng tại biển Đông, dù họ là bên yêu sách hay không phải bên đưa ra yêu sách. Vì các tuyến thông thương hàng hải (SLOC) không chỉ đóng vai trò sống còn đối với nền kinh tế thế giới, mà còn đối với sự thịnh

⁴ Ian Storey, “Brunei and China” in Bruce Elleman, Stephen Kotkin and Clive Schofield (eds.), *China and its Borders: Twenty neighbors in Asia* (New York: M.E. Sharpe, forthcoming 2011)

⁵ Tommy Koh, “Mapping out rival claims in the South China Sea”, *Straits Times*, 13/9/2011.

vượng kinh tế của tất cả thành viên ASEAN. Nguồn hải sản dồi dào của biển Đông có ý nghĩa quan trọng đối với an ninh lương thực của hàng trăm triệu người dân trong khu vực. Tất cả các thành viên ASEAN mong muốn củng cố quan hệ tốt đẹp với ASEAN và mong muốn thấy được mối quan hệ hợp tác giữa Trung Quốc và Mỹ. Tóm lại, dù ASEAN không đưa ra lập trường về các yêu sách khác nhau, tổ chức này vẫn cam kết hướng đến sự ổn định tại biển Đông và muốn giải quyết tranh chấp một cách hòa bình – điều này tạo cơ sở cho sự đồng thuận của ASEAN.

Nguồn gốc của đồng thuận này có thể bắt nguồn từ đầu thập niên 1990 khi tranh chấp biển Đông trở thành một nguyên nhân dẫn đến căng thẳng giữa các quốc gia. Năm 1992, để đáp lại việc Trung Quốc ban hành nội luật đưa ra các yêu sách biển bành trướng, ASEAN đã công bố tuyên bố chính sách đầu tiên của họ về tranh chấp này, đó là Tuyên bố ASEAN về biển Đông. Tuyên bố này không nêu tên Trung Quốc, đã kêu gọi các bên yêu sách giải quyết tranh chấp một cách hòa bình, kiềm chế và tiến hành các biện pháp xây dựng lòng tin (CBM)⁶. Ba năm sau, tiếp sau sự kiện Trung Quốc chiếm đóng đá Vành Khăn do Phi-líp-pin yêu sách, Bộ trưởng ngoại giao các nước ASEAN đã đưa ra tuyên bố thể hiện “sự quan ngại sâu sắc” đối với diễn biến tình hình và buộc tất cả các bên tuân thủ tuyên bố 1992⁷.

Những nỗ lực của Việt Nam (quốc gia gia nhập ASEAN vào năm 1995) và của Phi-líp-pin vào giai đoạn nửa cuối thập niên 1990 trong việc đưa ra những tuyên bố thể hiện sự quan ngại nhằm ngăn cản thái độ kiên quyết từ phía Trung Quốc đã không thành công. Khi một vụ đụng độ diễn ra giữa tàu Việt Nam và tàu Trung Quốc vào năm 1997 tại Vịnh Bắc Bộ, ASEAN đã coi đó là vấn đề song phương và đã không có hành động nào⁸. Sự thống nhất của ASEAN về vấn đề này đã suy giảm trong giai đoạn khủng hoảng tài chính ASEAN 1997 – 1998. Khi Trung Quốc nâng cấp các công trình trên Đá Vành Khăn vào tháng 11/1998, Manila đã thất bại trong việc đưa ra một tuyên bố chung từ ASEAN nhằm phản đối động

⁶ Tuyên bố của ASEAN về Biển Đông, Ma-ni-la, Phi-líp-pin, 22/7/1992 <<http://www.aseansec.org/1196.htm>>.

⁷ “ASEAN ministers express concern over Spratlys”, *Reuters*, 18/3/1995.

⁸ “ASEAN rallies around Vietnam in spat”, *Reuters*, 21/3/997.

thái của Trung Quốc, và vào năm 1999, Ma-lai-sia đã bị Phi-líp-pin chỉ trích khi nước này chiếm đóng Đá Erica và bãi Thám hiểm (tiếng Anh: Investigator Shoal) – đây là hai bãi san hô do Ma-ni-la và Hà Nội yêu sách. Sự cố kết của ASEAN đã rơi vào căng thẳng do nhân tố kinh tế và chính trị nảy sinh từ cuộc khủng hoảng. Tranh chấp Biển Đông không còn được coi là vấn đề ưu tiên, đặc biệt là đối với các quốc gia nhận được nguồn hỗ trợ tài chính từ Trung Quốc như In-đô-nê-sia và Thái Lan. Hơn nữa, đồng thuận ASEAN về một loạt các vấn đề càng khó đạt được do sự kiện mở rộng tư cách thành viên cho My-an-ma và Lào năm 1997 và Cam-pu-chia vào năm 1999.

Tiến trình DOC

Đầu những năm 2000, khi khủng hoảng kinh tế trôi qua và quan hệ của Trung quốc và tất cả các quốc gia ASEAN phát triển nhanh và thuận lợi, ASEAN và Trung Quốc đã trở nên có thể theo đuổi các cơ chế quản lý xung đột cho biển Đông. Những thành viên ASEAN như Phi-líp-pin và Việt Nam đã dẫn đầu trong tiến trình xây dựng một bộ quy tắc ứng xử cho biển Đông, nhằm mục đích giảm căng thẳng và xây dựng lòng tin, tuy nhiên, Trung Quốc luôn phản đối cách tiếp cận đó cho đến tận năm 1999 với lập luận rằng tranh chấp nên được giải quyết trên kênh song phương. Sự thay đổi đường lối vào năm 1999 đã thể hiện được mức độ thay đổi của Trung Quốc với ngoại giao đa phương. Hai năm đàm phán giữa hai bên cuối cùng cũng dẫn đến DOC. Nhưng do những khác biệt giữa các bên yêu sách của ASEAN và giữa một số quốc gia ASEAN với Trung Quốc, DOC vẫn là một thỏa hiệp thể hiện sự không hài lòng và hai bên chưa làm được gì nhiều trong việc quản lý xung đột. Trong suốt quá trình thương lượng, Trung Quốc phản đối những điều khoản quan trọng, bao gồm việc dẫn chiếu rõ ràng tới phạm vi địa lý áp dụng thỏa thuận (theo đó bỏ đi việc đề cập tới quần đảo Hoàng Sa) và cấm nâng cấp các công trình đã tồn tại trên các đảo san hô đang bị chiếm đóng. Ma-lai-sia không hài lòng với tên gọi của thỏa thuận là “Bộ quy tắc”/ “Bộ luật”, một thuật ngữ mà nước này cho rằng vượt qua tính chất lập pháp. Kết quả là, thuật ngữ “tuyên bố” được thay cho từ “bộ quy tắc”⁹. Tuy vậy, sự thay

⁹ Christopher Chung, “Southeast Asia and the South China Sea Dispute”, in S. Bateman and R. Emmers (eds), *Security and International Politics in the South China Sea: Towards a Cooperative Management Regime* (Abingdon, Oxford: Routledge, 2009), p. 104.

đổi về ngôn ngữ không chỉ là vấn đề ngữ nghĩa: từ “tuyên bố” được đề xuất mang tính chất của một tuyên bố chính trị hơn là một công cụ ràng buộc về mặt pháp lý. Đặc biệt, Việt Nam không hài lòng với sự thay đổi từ ngữ này, vì họ muốn có một bộ quy tắc chính thức hơn¹⁰. Như vậy, một sự thỏa hiệp đã đạt được để nhằm xoa dịu quan ngại của Hà Nội: bản dự thảo cuối cùng có bao hàm một điều khoản khẳng định mục tiêu cuối cùng của các bên là bộ quy tắc ứng xử chính thức dành cho biển Đông. Bản dự thảo thỏa hiệp đã nhận được sự chấp thuận của các quốc gia ASEAN vào ngày 31/10/2002 và từ phía Trung Quốc ngay ngày hôm sau. Thiện ý của Trung Quốc khi chấp nhận bản dự thảo là một phần trong chính sách được gọi là “chiến dịch quyến rũ” (charm offensive) với Đông Nam Á, đây là một chiến dịch ngoại giao nhằm trấn an các quốc gia trong khu vực rằng sự trỗi dậy của Trung Quốc là một cơ hội về kinh tế, không phải là một nỗi đe dọa chiến lược; từ đó đánh bóng hình ảnh Trung Quốc và đối trọng với vai trò ngày càng tăng về ngoại giao và an ninh của Mỹ tại Đông Nam Á sau sự kiện ngày 11/9/2001.

Vào đầu những năm 2000, căng thẳng tại biển Đông trở nên hòa dịu và DOC cũng thường xuyên được coi là đã góp phần vào hiện trạng ngày càng yên ổn hơn. Trong thực tế, thỏa thuận DOC chỉ có ít tác động vào cuộc tranh chấp vì không một biện pháp CBM nào trong DOC được thực thi một cách hiệu quả. Năm 2005, Trung Quốc, Phi-líp-pin và Việt Nam đã thống nhất đi đến một Bản ghi nhớ chung về thăm dò địa chấn tại các vùng biển tranh chấp trong thời hạn 3 năm. Tuy nhiên, thỏa thuận này vấp phải một vụ bê bối chính trị tại Phi-líp-pin và khi thỏa thuận này hết hiệu lực vào tháng 06/2008 đã không có bất cứ nỗ lực nào nhằm gia hạn nó.

Tiến trình thực hiện DOC đã diễn ra khó khăn bởi hai lý do. Trước hết, cho mãi đến tận năm 2005 – ba năm sau kể từ khi DOC được công bố lần đầu tiên – ASEAN mới thành lập Nhóm làm việc chung có nhiệm vụ soạn thảo các bản hướng dẫn thực thi DOC. Lý do thứ hai, từ 2005 đến 2008, Nhóm làm việc chung mới gặp nhau ba lần. Mỗi lần làm việc, Nhóm đều vấp phải sự bất đồng giữa ASEAN và Trung Quốc về một vấn đề thủ tục: Trung Quốc phản đối việc đưa chính thức một điều khoản vào

¹⁰ “Spratlys conduct code worries Hanoi”, *Straits Times*, 31/7/2002.

trong văn bản hướng dẫn, theo đó, ASEAN – với tư cách là một nhóm nước có thể hội ý với giới chức Trung Quốc trước khi cuộc họp diễn ra. Theo Hiến chương ASEAN, các quốc gia thành viên phải “hợp tác và nỗ lực phát triển các lập trường chung” trong quan hệ đối ngoại¹¹. Tuy nhiên, với nỗ lực dàn xếp với Trung Quốc, giới quan chức ASEAN đã phải diễn đạt lại điều khoản hơn 20 lần, nhưng không đạt được kết quả¹². Dường như giữa các nước ASEAN cũng có bất đồng về việc có nên bỏ qua điều khoản này không¹³.

Tháng 7/2011, bê tắc đã được phá bỏ ngay trước thềm Hội nghị ARF diễn ra tại Bali. Năm 2010, căng thẳng ngày càng leo thang, và tình hình càng trở nên tồi tệ hơn vào giai đoạn từ tháng 3 đến tháng 6/2011, các tàu hải giám Trung Quốc đã tấn công thô bạo một số tàu thăm dò của Việt Nam và Phi – líp-pin. Như vậy, thất bại trong việc đạt được thỏa thuận về các văn bản hướng dẫn thực thi đã làm tổn hại đến uy tín của ASEAN và đặc biệt là ảnh hưởng đến lời khẳng định được nhắc lại nhiều lần về vai trò “trung tâm” đối với cấu trúc an ninh khu vực của châu Á. Theo Ernest Bower, ASEAN đã phải đối mặt một “thách thức lịch sử” để biến đổi Biển Đông “từ một biển chứa đựng nhiều xung đột tiềm tàng trở thành một khu vực gắn liền và thúc đẩy sự thịnh vượng châu Á”.¹⁴

Năm 2010, Việt Nam – với tư cách là chủ tịch ASEAN – đã có thể sử dụng các kỹ năng ngoại giao đáng kể để đưa vấn đề Biển Đông vào vị trí quan trọng hơn trong chương trình nghị sự của ASEAN. Một số bước tiến đã đạt được: Nhóm làm việc đã gặp nhau hai lần, và tranh chấp lần đầu tiên đã được đưa ra diễn đàn ARF vào tháng 7 vừa qua. Khi In-đô-nê-sia giữ chức chủ tịch ASEAN vào năm 2011, nước này đã đưa một cam kết mang tính hình thức rằng sẽ coi tranh chấp biển Đông trở thành một ưu tiên, mặc dù những nỗ lực chính trị của Jakarta nhanh chóng tập trung

¹¹ Hiến Chương ASEAN (Jakarta: Ban Thư ký ASEAN, 2007), tr. 31.

¹² Bình luận của ngài Termsak Chalermpanupap, Trưởng Ban Chính trị và An ninh, Ban Thư ký ASEAN trong hội thảo “An ninh hàng hải tại biển Đông”, Trung tâm nghiên cứu chiến lược quốc tế, Washington D.C., 20/6/2011.

¹³ “China amends ASEAN Summit’s S. China Sea Statement at Vietnam Behest”, Kyodo, 18/5/2011.

¹⁴ Ernest Z. Bower, “The Quintessential Test of ASEAN Centrality: Changing the Paradigm in the South China Sea”, CSIS Southeast Asia Program, 21/6/2011 <<http://csis.org/publication/quintessential-test-asean-centrality-changing-paradigm-south-china-sea>>.

vào tranh chấp lãnh thổ giữa Thái Lan và Cam-pu-chia đối với đền Preah Vihear. Lãnh đạo In-đô-nê-sia đã thể hiện rõ ràng sự thất vọng khi tiến trình DOC không có một bước tiến nào. Tháng Giêng vừa qua, Ngoại trưởng Marty Natalegawa cảnh báo rằng trừ phi các nước phá được bế tắc, tranh chấp có thể “vượt khỏi tầm soát” và gây tác động xấu đến ổn định khu vực¹⁵. Tháng 7, chính ông này cũng phát biểu rằng giữ nguyên trạng không phải là một “giải pháp”¹⁶. Cùng lúc đó, Tổng thống In-đô-nê-sia Susilo Bambang Yudhoyono lưu ý rằng ASEAN cần “gửi tín hiệu mạnh mẽ cho thế giới rằng tương lai của biển Đông là có thể dự đoán được, quản lý được và khá lạc quan”¹⁷.

Căng thẳng leo thang tại biển Đông dường như không chỉ là mối quan ngại đối với hầu hết các quốc gia ASEAN, đặc biệt là các quốc gia ven biển Đông Nam Á, mà còn thu hút sự chú ý đối với uy tín của ASEAN và khả năng quản lý các vấn đề an ninh khu vực. Dưới sự lãnh đạo của In-đô-nê-sia, với sự ủng hộ của Phi-líp-pin và Việt Nam, vào nửa đầu năm 2011, trong khối ASEAN có sự đồng thuận mạnh mẽ hơn đối với quan điểm rằng cần phải khai thông bế tắc với Trung Quốc. Sự đồng thuận được phản ánh trong thông cáo chính thức của các hội nghị ASEAN. Vào tháng 5, lần đầu tiên bộ trưởng quốc phòng các nước ASEAN được cho là đã thảo luận về Biển Đông và trong thông cáo cuối cùng, các Bộ trưởng khẳng định cam kết thực hiện DOC¹⁸. Vào tháng 7 vừa qua, Bộ trưởng các nước ASEAN thể hiện “quan ngại sâu sắc” với các vụ xô xát xảy ra trong thời gian gần đây và cũng kêu gọi DOC cần phải được thực thi đầy đủ¹⁹.

¹⁵ Michael Richardson, “South China Sea clashes possible”, *Straits Times*, 24/1/2011.

¹⁶ “Risk of conflict in the South China Sea is set to prompt ASEAN pact with China”, *Bloomberg*, 21/7/2011.

¹⁷ “Speed up talks on South China Sea code”, AFP, 19/7/2011.

¹⁸ “Defense chiefs push for South China Sea rules”, *Jakarta Post*, 20/5/2011; Tuyên bố của Bộ trưởng quốc phòng ASEAN về tăng cường hợp tác quốc phòng ASEAN trong cộng đồng quốc tế để đối mặt với thách thức mới, Jakarta, 19/5/2011 <<http://www.asean.org/26304.htm>>.

¹⁹ “Cộng đồng ASEAN trong Cộng đồng các dân tộc trên thế giới”, Thông cáo chung của Hội nghị Bộ trưởng ngoại giao ASEAN lần thứ 44, Bali, In-đô-nê-sia, 19/7/2011.

Để có thể có được thỏa thuận với Bắc Kinh về văn bản hướng dẫn thực hiện DOC, ASEAN đã từ bỏ yêu cầu đề cập chính thức về thông lệ của nhóm là tham vấn trước thềm hội nghị với Trung Quốc, mặc dù, theo Barry Wain, một “biên bản tóm tắt” cuộc họp giữa ASEAN và Trung Quốc cho thấy tổ chức này muốn tiếp tục thực tiễn tham vấn trước²⁰. Trung Quốc cũng đã đạt được một thắng lợi ngoại giao trước ASEAN: Trung Quốc đã không phải nhân nhượng gì cả, và khi đạt được thỏa thuận, Trung Quốc trở thành một chủ thể có tinh thần xây dựng. Nhưng đây không phải là một bước đột phá đáng kể như báo chí mô tả vì văn bản hướng dẫn còn mơ hồ và thiếu tính cụ thể. Văn bản hướng dẫn kêu gọi thực thi DOC từng bước; việc tham gia vào các dự án hợp tác dựa trên tinh thần tự nguyện và các biện pháp CBM được quyết định bằng đồng thuận. Tóm lại, văn bản hướng dẫn cũng không đi quá xa so với các điều khoản tương tự trong DOC. Trung Quốc thể hiện rõ sự hài lòng với kết quả này. Bộ trưởng ngoại giao Trung Quốc Dương Khiết Trì (Yang Jiechi) đã gọi việc ký kết văn bản hướng dẫn là “có ý nghĩa to lớn”²¹. Việt Nam dường như chấp nhận kết quả này, một quan chức Bộ Ngoại giao nước này đã cho rằng đây là “một bước khởi đầu tốt đẹp và có ý nghĩa lớn để chúng ta làm việc cùng nhau, nhằm tiến tới đối thoại và hợp tác”²². Nhưng Phi-líp-pin – quốc gia đã vận động cho một bản thỏa thuận mạnh mẽ hơn và chi tiết hơn – đã không hề che giấu sự thất vọng của mình. Bộ trưởng ngoại giao Phi-líp-pin Albert del Rosario tuyên bố “những yếu tố cần thiết để văn bản hướng dẫn có thể thành công vẫn chưa hoàn thiện” và DOC “còn nhiều khiếm khuyết”²³. Dù sao, Manila có ít lựa chọn nhưng phải buộc tôn trọng sự đồng thuận của các đối tác ASEAN.

Triển vọng của một Bộ quy tắc ứng xử cho biển Đông?

Với việc thế bế tắc về văn bản hướng dẫn thực hiện DOC qua đi, về mặt lý thuyết, tiến triển có thể đạt trên hai hướng: thứ nhất, đàm phán, phác thảo và thực hiện các biện pháp xây dựng lòng tin (CBM); và thứ

²⁰ Barry Wain, “A South China Sea Charade,” *The Wall Street Journal Asia*, 22/8/ 2011.

²¹ Remarks with Chinese Foreign Minister Yang Jiechie Before Their Meeting, Bộ Ngoại giao Mỹ, 22/7/ 2011.

²² “China, ASEAN agree on guidelines”, *Straits Times*, 21/7/2011.

²³ Nt.

hai, soạn thảo một Bộ quy tắc ứng xử chính thức trong Biển Đông (COC). Tuy nhiên, về thực tiễn, cả hai hướng trên đều vấp phải những khó khăn và việc theo đuổi mục tiêu đầu tiên thường ngăn cản việc đạt được mục tiêu thứ hai.

DOC yêu cầu các bên tranh chấp thực hiện các hoạt động hợp tác trong một số lĩnh vực như bảo vệ môi trường biển và nghiên cứu khoa học, an toàn hàng hải, tìm kiếm cứu trợ và chống tội phạm xuyên quốc gia. ASEAN và Trung Quốc đã bắt đầu thảo luận làm thế nào để tiếp tục một số biện pháp xây dựng lòng tin trong các lĩnh vực nêu trên. Nhưng trong các cuộc thảo luận, ASEAN cũng muốn bắt đầu soạn thảo COC. Không có gì đáng ngạc nhiên khi Phi-líp-pin và Việt Nam ủng hộ nhiệt tâm nhất cho một bộ quy tắc ứng xử. Trong sáu tháng đầu năm nay, Tổng thống Phi-líp-pin Benigno Aquino đã vận động các lãnh đạo của In-đô-nê-sia, Xinh-ga-po và Bru-nây ủng hộ bộ quy tắc ứng xử²⁴. Theo Thứ trưởng Ngoại giao Hồ Xuân Sơn, đã có “một sự đồng thuận cao” trong khối ASEAN đối với COC²⁵. Minh chứng cho sự đồng thuận đó được thể hiện trong nhiều tuyên bố của Bộ trưởng quốc phòng các nước ASEAN hồi tháng 5 và của Bộ trưởng ngoại giao các nước ASEAN hồi tháng 7. Thật vậy, thông cáo tháng 7 ghi nhận rằng các thành viên ASEAN vừa bắt đầu thảo luận về một bộ quy tắc ứng xử và các nước đã yêu cầu ASEAN phải đệ trình một bản báo cáo tiến độ vào Hội nghị thượng đỉnh ASEAN 19 diễn ra vào tháng 11.2011²⁶.

ASEAN công nhận rằng một bộ quy tắc ứng xử chỉ có thể thành công nếu Trung Quốc cùng tham gia. Nếu Trung Quốc không được tham vấn, chắc chắn nước này sẽ phản đối bản COC của ASEAN. Nhưng Trung Quốc đã từng tuyên bố rằng họ muốn tập trung vào thực thi DOC trước và thảo luận về COC khi “thời điểm chín muồi”, đây là câu mà quan chức Trung Quốc thường xuyên sử dụng để miêu tả một mục tiêu

²⁴ “Singapore calls for peaceful Spratlys resolution, joint use of resources”, *Philippine Daily Inquirer*, 10/3/2011; “South China Sea disputes up in Brunei”, *Manila Standard Today*, 31/5/2011.

²⁵ “Vietnam, China to pursue ‘guiding principles’ on sea disputes”, *BBC Monitoring Asia Pacific*, 15/5/2011.

²⁶ “Cộng đồng ASEAN trong Cộng đồng các dân tộc trên thế giới”, Thông cáo chung của Hội nghị Bộ trưởng ngoại giao ASEAN lần thứ 44, Bali, In-đô-nê-sia, 19/7/2011.

trong dài hạn²⁷. Theo Barry Wain, một số quan chức cấp cao ASEAN nhận định rằng, việc Trung Quốc nghiêng về tập trung vào thực thi DOC là một chiến thuật nhằm ngăn cản tiến độ đạt được một bộ quy tắc ứng xử ràng buộc các bên²⁸. Hơn nữa, cần phải xem xét tốc độ đàm phán và thực hiện các biện pháp xây dựng lòng tin. Hiện nay, tiến trình đó có vẻ như đang diễn ra chậm chạp, điều đó cho thấy thỏa thuận về thực hiện các văn bản hướng dẫn dường như không có tác động rõ rệt đến căng thẳng tại Biển Đông, ít nhất là trong ngắn hạn.

Ngoại trưởng Natalegawa đã miêu tả một bộ quy tắc ứng xử ràng buộc pháp lý giống như “một mục tiêu chính”²⁹. Thật vậy, ngài ngoại trưởng nhận định rằng tháng 7 vừa qua, ASEAN sẵn sàng nhượng bộ với Trung Quốc để có bước tiến về vấn đề COC³⁰. Tổng thư ký ASEAN, Surin Pitsuwan đã thể hiện hi vọng rằng một bộ quy tắc có thể được ký kết vào năm 2012³¹. Nhưng việc đạt được mục tiêu đó sẽ là một nhiệm vụ khó khăn bởi hai lý do. Thứ nhất, như chúng ta đã biết, Trung Quốc luôn miễn cưỡng đối với việc đưa ra một bộ quy tắc ràng buộc. Lý do thứ hai liên quan đến chiếc ghế chủ tịch của ASEAN từ năm 2010 đến 2015. Trong năm 2010-2011, cả Việt Nam và In-đô-nê-sia giữ chức chủ tịch của ASEAN, vấn đề biển Đông có những bước tiến triển, trong đó, có thỏa thuận giữa ASEAN và Trung Quốc về văn bản hướng dẫn thực thi. Cả Việt Nam và In-đô-nê-sia đều có nhiều lợi ích quốc gia tại biển Đông. Năm 2012, Cam-pu-chia sẽ giữ chức chủ tịch, năm 2013 sẽ là Bru-nây và 2014, có thể là My-an-ma, tiếp đó sẽ là Lào năm 2015. Sự thay phiên đó có vẻ không hứa hẹn nhiều với tiến trình giải quyết tranh chấp tại biển Đông. Đối với các quốc gia không phải là bên yêu sách như Cam-pu-chia, My-an-ma và Lào, tranh chấp này không phải là vấn đề ưu tiên. Hơn nữa, cả ba quốc gia này đều có quan hệ chặt chẽ với Trung Quốc trong các lĩnh vực chính trị, kinh tế và an ninh. Các nước này sẽ không muốn gây ra những tổn thất trong quan hệ với Trung Quốc khi theo đuổi những sáng

²⁷ “ASEAN working group to draft S. China Sea code of conduct”, Kyodo, 4/10/ 2011.

²⁸ Barry Wain, “China faces new wave of dispute”, *Straits Times*, 17/10/2011.

²⁹ “Risk of conflict in the South China Sea is set to prompt ASEAN pact with China”, *Bloomberg*, 21/7/2011.

³⁰ “China wants to be a good neighbour”, *Straits Times*, 22/7/2011.

³¹ “RI to steer talks at ASEAN meetings”, *Jakarta Post*, 19/7/ 2011.

kiến về Biển Đông mà Bắc Kinh coi là phương hại đến lợi ích của nước này. Trong khi đó, là một bên tranh chấp, Bru-nây chưa bao giờ có sáng kiến nào về tranh chấp và cũng thiếu một ảnh hưởng chính trị mạnh mẽ trong ASEAN. Do đó, đà đi lên của ngoại giao được hình thành trong ASEAN giai đoạn hai năm qua trong vấn đề biển Đông có thể mất trong giai đoạn 2012 – 2015.

ASEAN và các vấn đề pháp lý tại biển Đông

Như đã trình bày ở trên, ASEAN không có một lập trường tập thể về các yêu sách pháp lý do bất cứ thành viên nào của ASEAN và Trung Quốc đưa ra trong tranh chấp Biển Đông. Tuy nhiên, điều đó không ngăn cản một sự đồng quan điểm giữa một số nước ASEAN về một vài khía cạnh pháp lý của tranh chấp, như quy chế của một số thực thể địa lý, quyền trong vùng Đặc quyền kinh tế hay liệu yêu sách bành trướng của Trung Quốc có hiệu lực theo luật quốc tế hay không.

Việc phân biệt về mặt pháp lý giữa đảo và đá là một vấn đề quan trọng trong tranh chấp biển Đông, bởi nó liên quan đến việc tiếp cận các nguồn tài nguyên biển. Theo Công ước Luật biển, một đảo có thể mở rộng vùng lãnh hải rộng 12 hải lý, vùng ĐQKT rộng 200 hải lý và thềm lục địa. Trong khi đó, đá chỉ có thể tạo ra một vùng lãnh hải. Các đảo nửa chìm nửa nổi – nơi mà các bên tranh chấp đã xây dựng nhiều công trình nhân tạo trên đó – thậm chí không được phép có vùng lãnh hải.

Bất đồng tồn tại giữa các bên yêu sách về quy chế pháp lý của các thực thể trong Biển Đông, mặc dù chúng ta có thể thấy rõ một sự đồng thuận ngày càng tăng giữa các quốc gia ven biển của Đông Nam Á. Theo nhận định của nhiều chuyên gia, chỉ có một số thực thể tự nhiên được xếp loại là đảo, từ đó có khả năng hưởng thụ đầy đủ các quyền chủ quyền. Còn lại phần lớn là các đá và bãi nửa nổi nửa chìm. Trong diễn biến mới đây, trong bản đệ trình chung lên Ủy ban ranh giới thềm lục địa của Liên Hợp Quốc (CLCS) hồi tháng 5/2009, Việt Nam và Thái Lan đã ngụ ý rằng các “đảo” tranh chấp chỉ được xem là các đá. In-đô-nê-sia cũng thừa nhận quan điểm này. Tháng 7/2010, In-đô-nê-sia đã đệ trình thư lên Liên Hợp Quốc, trong đó, nước này thừa nhận những đá, bãi đá và bãi san hô nhỏ, không có người ở tại Biển Đông không được mở rộng vùng ĐQKT

và thêm lục địa³². Nếu quan điểm này được tất cả các bên yêu sách tại Biển Đông công nhận, điều đó sẽ đơn giản hóa tranh chấp bằng cách loại bỏ tất cả các yêu sách liên quan đến các bãi san hô đang tranh chấp³³. Tuy nhiên, Trung Quốc lại có quan điểm đối lập, ít nhất là ở biển Đông. Ngày 14/4/2011, Trung Quốc đã trình thư phúc đáp lên CLCS về công hàm do Phi-líp-pin đệ trình trước đó. Lần đầu tiên, Trung Quốc tuyên bố rằng các “đảo” trong Biển Đông đều được phép tạo ra lãnh hải, vùng ĐQKT và thêm lục địa³⁴. Nhưng theo nhận định của Robert Beckman, trong trường hợp của Okinotorishima – một bãi san hô nhỏ nằm ở biển Phi-líp-pin và do Nhật yêu sách, Trung Quốc lại đưa ra một cách tiếp cận đối lập là: các thực thể đảo đá nhỏ, xa và không có người ở không thể mở rộng vùng ĐQKT hay thêm lục địa³⁵.

Một vài thành viên ASEAN cũng ngày càng tỏ ra bất bình với yêu sách của Trung Quốc và sự miễn cưỡng của Bắc Kinh trong việc giải thích rằng các yêu sách đó có thể được biện minh như thế nào theo luật pháp quốc tế. Hai quốc gia ASEAN đã chính thức phản bác yêu sách này của Trung Quốc tại Liên Hợp Quốc. Tháng 7/2010, In-đô-nê-sia đã đệ trình thư lên Liên Hợp Quốc, theo đó, nước này khẳng định bản đồ nêu đường chín đoạn của Trung Quốc “rõ ràng là thiếu cơ sở pháp lý quốc tế” và trái ngược với Công ước luật biển³⁶. Ngày 4/4/2011, Phi-líp-pin chính thức phản đối bản đồ đường 9 đoạn mà Trung Quốc nộp lên Ủy ban ranh giới thêm lục địa (UBRGTLĐ) vào tháng 5/2009 khi họ phản đối bản đệ trình chung của Ma-lai-sia và Việt Nam. Trong bức thư gửi lên UBRGTLĐ, Manila khẳng định rằng nhóm đảo Kalayaan (đây là tên mà Phi-líp-pin gọi Quần đảo Trường Sa) là một phần không thể tách rời của

³² Xem

http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/idn_2010re_mys_vn_m_e.pdf

³³ Clive Schofield and Ian Storey, “The South China Sea Dispute: Increasing Stakes, Rising Tensions”, The Jamestown Foundation, Tháng 11/2009, tr. 18.

³⁴ Xem

<http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2011_re_phl_e.pdf>.

³⁵ Robert Beckman, “Islands or Rocks? Evolving Dispute in the South China Sea”, *RSIS Commentaries*, No. 75/2011 (10/5/2011).

³⁶ Xem

http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/idn_2010re_mys_vn_m_e.pdf

Phi-líp-pin, và nước này thực hiện chủ quyền trong vùng biển bao quanh nhóm đảo đó; và bản đồ đường 9 đoạn của Trung Quốc “không có cơ sở của luật quốc tế”³⁷. Del Rosario, trong những bài bình luận của mình, thậm chí còn tỏ ra quả quyết hơn, mô tả bản đồ đường 9 đoạn là “điểm then chốt” của vấn đề biển Đông và là “một chướng ngại vật” cho việc giải quyết tranh chấp: “Phi-líp-pin cho rằng đường 9 đoạn của Trung Quốc, nói thẳng ra, là bất hợp pháp. Đường 9 đoạn đó là tùy tiện và không có bất cứ cơ sở và hiệu lực chiểu theo luật quốc tế, đặc biệt là Công ước Luật biển”³⁸. Trong khi Việt Nam chưa có phản đối chính thức đối với bản đồ đó, giới lãnh đạo Việt Nam đã tuyên bố rằng bản đồ đó không có cơ sở pháp lý³⁹. Xinh-ga-po không phải là bên yêu sách, nhưng họ đã đưa ra những bảo lưu đối với tính hợp pháp của yêu sách do Trung Quốc đưa ra. Trong một bài phát biểu trong một hội thảo học thuật tổ chức tại Xinh-ga-po, nguyên bộ trưởng và chuyên gia luật, Giáo sư S. Jayakumar, đã gọi bản đồ đó là “gây rối và làm phức tạp” tình hình vì không có cơ sở trong Công ước luật biển và bản đồ đó có thể được “coi như là một yêu sách đối với tất cả các vùng biển trong đường 9 đoạn”⁴⁰. Vài ngày sau đó, Bộ Ngoại giao Xinh-ga-po đã yêu cầu Trung Quốc giải thích yêu sách của mình tại biển Đông “một cách cụ thể hơn vì sự mập mờ trong yêu sách như hiện nay đã và đang gây ra những mối lo ngại sâu sắc trong cộng đồng hàng hải quốc tế”⁴¹. Đại sứ Tommy Koh đã nhận định rằng nếu Trung Quốc chỉ yêu sách các điểm đảo/đá trong đường 9 đoạn, thì yêu sách đó có thể phù hợp với UNCLOS. Nhưng nếu Trung Quốc yêu sách chủ quyền trên toàn bộ các điểm đảo đá và các vùng nước,

³⁷ Xem

<http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/phl_re_chn_2011.pdf>.

³⁸ “Secretary Del Rosario says China’s 9-dash line is ‘crux of problem’ in WPS”, Department of Foreign Affairs, 5/8/2011 < <http://dfa.gov.ph/main/index.php/newsroom/dfa-releases/3533-secretary-del-rosario-says-chinas-9-dash-line-is-crux-of-the-problem-in-wps-proposes-qppreventive-diplomacy-solutions>>.

³⁹ Trong Phiên Thảo luận tự do tại Đối thoại Shangri-La 2010, Bộ trưởng quốc phòng Việt Nam, ông Thanh, đã nói bản đồ không có căn cứ pháp lý.

⁴⁰ Phát biểu khai mạc của GS. S. Jayakumar, Hội nghị CIL về Cùng khai thác và Biển Đông, Xinh-ga-po, 16/6/2011.

⁴¹ “MFA spokesman’s comments in response to media queries on the visit of Chinese maritime surveillance vessel Haixin 31 to Singapore”, 20/6/2011.

điều đó là không phù hợp với UNCLOS⁴². Chính vì thế, trong số 10 thành viên ASEAN, có bốn nước đã có phản đối công khai hoặc ngầm ý chống lại cơ sở pháp lý của yêu sách do Trung Quốc đưa ra.

Theo lời của Ngoại trưởng Alberto del Rosario, Phi-líp-pin cũng muốn rằng ASEAN “thống nhất và chất vấn về khái niệm và căn cứ” của yêu sách từ phía Trung Quốc, đây được xem là bước đi đầu tiên nhằm hướng tới việc biến Biển Đông thành một Khu vực hòa bình, tự do, hữu nghị và hợp tác (ZoPFFC)⁴³. Về mặt thực chất, sáng kiến này nhằm tạo ra một khuôn khổ cho các bên tranh chấp để giải quyết các yêu sách chủ quyền của họ và cùng nhau quản lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên biển trong quần đảo Trường Sa. Nói cách khác, khu vực ZoPFFC nhằm mục đích tạo ra một khuôn khổ, như sáng kiến của cố lãnh đạo Đặng Tiểu Bình, trong đó các bên giải quyết các tranh chấp lãnh thổ và tham gia khai thác chung. Ý tưởng đó được tiến hành với hai bước. Bước đầu là tách vùng tranh chấp khỏi những vùng mà Phi-líp-pin cho rằng không nên tranh cãi như các vùng biển ven bờ và thềm lục địa. Bước thứ hai là kêu gọi các bên tranh chấp giải giáp quân sự ở các bãi san hô và thiết lập một vùng hợp tác chung nhằm quản lý tài nguyên biển.

Bức thư đầu tiên của Manila gửi lên UBRGTLĐ vào tháng 4.2011, trong đó Ma-ni-la phản đối cơ sở pháp lý yêu sách của Trung Quốc, có thể coi là bước đầu tiên trong tiến trình phân chia khu vực tranh chấp và không có tranh chấp. Ma-ni-la đã đề xuất với Bắc Kinh rằng hai bên nên đệ trình yêu sách lên Tòa án luật biển quốc tế để được phân xử, nhưng Trung Quốc đã phản đối đề nghị đó: theo Bộ Ngoại giao Trung Quốc, “Trung Quốc luôn luôn duy trì lập trường rằng tranh chấp biển Đông nên được giải quyết thông qua đàm phán trực tiếp giữa các bên trực tiếp liên quan⁴⁴”. Trong khi chính phủ Trung Quốc vẫn chưa có lời bình luận chính thức về sáng kiến ZoPFFC, báo chí trong nước đã chế nhạo đề xuất này giống như một “thủ đoạn” và tố cáo Phi-líp-pin thiếu sự trung thực⁴⁵.

⁴² Tommy Koh, “Mapping out rival claims in the South China Sea”, *Straits Times*, 13/9/2011.

⁴³ “S’pore neutral on maritime dispute”, *Straits Times*, 21/7/2011.

⁴⁴ “China nixes Philippines bid for UN court”, *Philippine Daily Inquirer*, 13/7/2011.

⁴⁵ “People’s Daily warns of consequences over South China Sea issue”, *Tân Hoa Xã*, 2/8/2011; “Matching words with deeds”, *China Daily*, 5/8/2011.

Trung Quốc dường như mong muốn lờ đi đề xuất của Ma-ni-la ngay từ đầu.

Không hề nao núng, Phi-líp-pin đang tìm cách thúc đẩy đồng thuận trong ASEAN về đề xuất ZoPFFC. Hồi tháng 7, Bộ trưởng các nước ASEAN đồng ý sẽ xem xét kế hoạch của Phi-líp-pin và tháng 9 vừa qua, đại diện pháp lý từ các nước thành viên đã gặp nhau tại Ma-ni-la để thảo luận đề xuất đó. Để biểu lộ sự phản đối với đề xuất ZoPFFC, Bắc Kinh đã phản đối công khai hội nghị này⁴⁶. Các chuyên gia ASEAN, theo nhiều nguồn tin, đã kết luận rằng đề xuất của Phi-líp-pin có cơ sở pháp lý⁴⁷. Nhưng tương lai của ZoPFFC vẫn còn chưa chắc chắn do hai nguyên nhân quan trọng sau. Thứ nhất, Trung Quốc có thể không giải thích yêu sách của nước này, đặc biệt trong thời kỳ nhạy cảm khi cuộc chạy đua gần kề Đại hội Đảng Cộng sản Trung Quốc 2012 đang gấp rút và ngay cả sau Đại hội, khi mà giới lãnh đạo mới sẽ tiếp tục làm việc để củng cố nguyên tắc của họ. Bắc Kinh cũng phản đối việc đưa tranh chấp ra cơ chế tài phán, thay vào đó, họ ủng hộ đàm phán song phương – đây là lập trường có từ lâu mà Trung Quốc đưa ra. Cũng giống như trường hợp COC, nếu không có sự hợp tác từ phía Trung Quốc, đề xuất ZoPFFC cũng sẽ thất bại, dù đề xuất này đã đặt quả bóng vào sân chơi của Trung Quốc. Lý do thứ hai, việc Trung Quốc phản đối đề xuất này càng khiến cho mục tiêu đạt đồng thuận trong ASEAN trở nên vô cùng khó khăn, một phần vì có vài thành viên không muốn đối kháng với Trung Quốc; phần khác là vì, như đã đề cập ở trên, ASEAN tránh không đưa quan điểm đối với cơ sở pháp lý của yêu sách từ phía Trung Quốc – trong khi đó, đề xuất ZoPFFC lại thể hiện công khai điều này. Hơn nữa, như đã thảo luận phần trên, bốn nước làm chủ tịch ASEAN trong thời gian tới không thể sử dụng vị trí của họ để thúc đẩy đề xuất của Phi-líp-pin. Cho đến giờ phút này, chỉ có Việt Nam công khai tán thành đề xuất này⁴⁸. Và Việt Nam có thể là nước ASEAN duy nhất ủng hộ đề xuất đó.

⁴⁶ “ASEAN meeting attempts to calm SCS row”, Associated Press, 22/9/2011.

⁴⁷ “Philippine plan for joint SCS development has legal basis”, VOA, 23/9/2011.

⁴⁸ “Manila, Hanoi ink maritime pacts”, *Straits Times*, 27/10/2011.

Kết luận

Quản lý xung đột và giải quyết xung đột ở biển Đông không chỉ vấp phải thái độ không thỏa hiệp của Trung Quốc mà còn từ chính sự phức tạp trong nội khối ASEAN. Quá trình đưa ra chính sách trong khối ASEAN dựa trên phương thức đồng thuận và do khác biệt về lợi ích quốc gia, nên việc hoạch định chính sách thường xuyên dựa trên mẫu số chung thấp nhất. Vì Biển Đông đóng vai trò vô cùng quan trọng trong tăng trưởng kinh tế và an ninh lương thực tại Đông Nam Á, nên tất cả các thành viên đều có lợi ích bất di bất dịch đối với vấn đề ổn định và giải quyết tranh chấp một cách hòa bình. Những cân nhắc đó là nền tảng cho sự đồng thuận lâu dài của ASEAN về sự cần thiết của cơ chế quản lý xung đột như DOC, dù vẫn tồn tại những khác biệt về cách tiếp cận và về tầm quan trọng.

Hai quốc gia Đông Nam Á liên quan chính trong tranh chấp biển Đông là Phi-líp-pin và Việt Nam đã và đang có những nỗ lực sử dụng ảnh hưởng ngoại giao của họ để thuyết phục ASEAN đạt được một lập trường chủ động hơn, với những kết quả khác nhau. Cả hai quốc gia đều đi đầu trong việc ủng hộ một bộ quy tắc ứng xử, trong khi đó, ASEAN dường như chỉ đưa ra cam kết mang tính hình thức về COC, còn sự phản đối của Trung Quốc là một trở ngại đáng kể. Phi-líp-pin cũng đã đưa đề xuất ZoPFC vào chương trình nghị sự như một cách thức triển khai tiến trình DOC/COC. Nhưng do Trung Quốc phản đối sáng kiến và cũng do ASEAN tránh né việc đưa ra lập trường đối với yêu sách của Trung Quốc, triển vọng hiện thực hóa đề xuất này cũng không sáng lạn lắm.

Bản gốc tiếng Anh: *“Intra-ASEAN Dynamics and the South China Sea Dispute: Implications for the DoC/CoC Process and ZoPFFC Proposal”*

Bài tham luận tại Hội thảo Khoa học Quốc tế lần thứ ba: **“Biển Đông: Hợp tác vì An ninh và Phát triển trong Khu vực”** do Học viện Ngoại giao và Hội Luật gia đồng tổ chức tại Hà Nội từ 4-5/11/2011.