BIỂN, ĐẢO VIỆT NAM

"THỂ CHẾ HÓA" TRANH CHẤP BIỂN ĐÔNG: PHÂN TÍCH LỰA CHỌN CHIẾN LƯỢC CỦA ASEAN, MỸ VÀ TRUNG QUỐC

Trương Minh Huy Vu[*], Vũ Thành Công[**]

I. Đặt vấn đề

Các động thái gần đây trong hồ sơ tranh chấp tại Biển Đông đang dấy lên lo ngại về tình hình an ninh khu vực. Việc thiếu vắng một cơ chế pháp lý hiệu quả trong việc quản lý tranh chấp được xem là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến căng thẳng leo thang. Sự chấp nhận tương đối của các bên tham gia Công ước Liên Hiệp Quốc về Luật Biển năm 1982 (UNCLOS) được xem là một trong những "trụ cột pháp lý" để quy định và phân xử các hành động của các bên liên quan. Tuy vậy, UNCLOS lại đang gặp phải nhiều vấn đề khi sự diễn dịch của nó dẫn đến nhiều cách hiểu khác nhau. Một trong những vấn đề nan giải khác trong việc sử dụng UNCLOS - một khuôn khổ pháp lý cho giải quyết xung đột tại khu vực Biển Đông là sự khác biệt góc nhìn giữa các bên tham gia về bản chất kết cấu tự nhiên ở hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa. Sự khác biệt góc nhìn ảnh hưởng đến lập luận của các bên trong việc xác định các vùng biển có thể được yêu sách.(1)

Dựa trên hồ sơ báo cáo chung Việt Nam-Malaysia 2009 trình lên Ủy ban Ranh giới thềm lục địa của Liên Hiệp Quốc (CLSC)(2) cho thấy hai nước này đi gần với quan điểm phủ định quy chế pháp lý của đảo dành cho các hòn đảo tại quần đảo Trường Sa, ngay cả những hòn đảo hai nước này đang quản lý. Lựa chọn này đồng nghĩa là từ các đảo tại quần đảo này không thể đòi hỏi EEZ, mà chỉ có thể tạo nên một vùng lãnh hải rộng hơn 12 hải lý như khu vực nội thủy. Ngược lại, việc khẳng định lại tấm bản đồ yêu sách trên Biển Đông theo đường "chữ U đứt đoạn" (đường lưỡi bò) sau đó(3) đưa đến nhiều ý kiến cho rằng phía Trung Quốc đòi hỏi chủ quyền không những với hầu hết các hòn đảo ở Biển Đông, mà còn quyền tài phán tại các vùng biển lân cận, vùng nước liên quan, cũng như vùng đáy biển và dưới lòng đất. Bất chấp những điểm mập mờ pháp lý của tấm bản đồ "đường lưỡi bò", một trong những diễn giải khả dĩ về các yêu sách 80% Biển Đông của Trung Quốc dựa trên việc công nhận tư cách pháp lý đảo của các hòn đảo tại quần đảo Trường Sa và Hoàng Sa.

Ngoài ra, Trung Quốc quan điểm rằng các quốc gia ven biển không những có thẩm quyền kinh tế đối với EEZ mà còn có thẩm quyền về tất cả hình thức hoạt động khoa học khác. Điều này có nghĩa là mọi công tác nghiên cứu, đo

* Giảng viên Khoa Quan hệ quốc tế, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn TP Hồ Chí Minh.
** Thành viên CLB Học giả trẻ, Khoa Quan hệ quốc tế Irys, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn TP Hồ Chí Minh.

đạc, khảo sát thủy văn đều phải được sự cho phép của quốc gia ven biển. Qua sự kiện trên có thể thấy rằng, thỏa hiệp giữa quyền kinh tế của quốc gia ven biển và quyền vận chuyển quá cảnh của các nước - dưới góc nhìn của Bắc Kinh - nên được thay thế bằng nâng cấp mức độ EEZ tương đương với quy chế lãnh hải, nơi các quốc gia ven biển được hành xử chủ quyền một cách không giới hạn. Bằng cách hợp thức hóa thông qua pháp lý (đạo luật đặc quyền kinh tế trong bộ luật Khảo sát và bản đồ năm 2002, mở rộng từ điều số 9 của Luật Biển 1998 quy định cấm tàu các nước khác khảo sát, đo đạc trong EEZ), cùng áp lực ngoại giao (Bắc Kinh đã nhiều lần kêu gọi Mỹ giảm dần, tiến tới chấm dứt các chiến dịch tuần tra khảo sát vùng biển để tránh "va chạm về hàng hải"),(4) Trung Quốc muốn dần dần biến khu vực EEZ của mình thành khu đặc quyền quân sự.

Bên cạnh đó nhiều người cũng đặt lại câu hỏi về hiệu năng của Tuyên bố ứng xử của các bên trên Biển Đông (DOC) giữa Trung Quốc và ASEAN ký kết tháng 11 năm 2002. DOC là biện pháp xây dựng niềm tin quan trọng, nhưng nó là một văn bản mang tính định hướng không ràng buộc, vì thế gần như không hoạt động hiệu quả trong thời gian gần đây. Với một số nhà quan sát, DOC thường được ca ngợi như một bước đầu tiên hướng tới một giải pháp hòa bình khi thành công trong việc đưa ra một khuôn khổ mang tính khuyến khích những hành vi được phép và ngăn chặn những hành vi không được phép tại khu vực tranh chấp, nhằm tránh phức tạp hóa tình hình. Với một số nhà quan sát khác, DOC ngược lại chỉ "là một văn kiện nửa chính trị nửa pháp lý và không có giá trị ràng buộc, tùy thuộc vào thiện chí thi hành của các bên về một số quy định".(5) Hiệu lực của nó trong việc quy định hành vi sẽ chỉ mang tính khuyến khích, thay vì pháp lý. Nội dung của DOC quá chung chung, không đi vào một điều khoản/hành vi cụ thể, khiến việc viện dẫn và sử dụng nó có thể đưa ra những kết quả trái ngược nhau, tùy theo cách hiểu hay góc nhìn của các bên. Hạn chế hiệu lực của DOC 2002 cùng với sự gia tăng các hành động khẳng định chủ quyền tại các đảo và vùng biển tranh chấp của Trung Quốc từ giữa năm 2008 trở lại đây khiến cho tình hình trở nên căng thẳng và nguy cơ xung đột phát sinh. Các sự kiện như đơn phương áp đặt luật lệ và cưỡng chế thi hành bằng sức mạnh thông qua việc cấm đánh bắt cá hằng năm, tự phân định các vùng khai thác tài nguyên hay ngăn cản tàu các nước ven biển tiến hành khảo sát nghiên cứu khiến cho xu thế giải quyết vấn đề bằng sức mạnh quay trở lại.

Hướng tới hòa bình và thịnh vượng chung, một "trật tự mới" cần được tái lập trong đó nhấn mạnh nhu cầu bức thiết về quá trình "thể chế hóa" như một giải pháp căn cơ lâu dài, nhằm tìm kiếm những đồng thuận căn bản từ các bên liên quan.(*) Tuy vậy tốc độ "thể chế hóa" chắc chắn sẽ phụ thuộc vào biến số chính sách của các tác nhân chính tại Biển Đông bao gồm các nước ASEAN, Trung Quốc và Mỹ. Bài viết phân tích lựa chọn của các bên dựa trên đánh giá tương quan lợi ích giữa nước mạnh và nước yếu. ASEAN, Mỹ hay Trung Quốc có vị thế và sở hữu sức mạnh khác nhau, được đặt trong các điều kiện khác nhau và mức độ chịu ảnh hưởng của các yếu tố khác nhau, khiến cho lựa chọn của các

---

* Tham khảo thêm bài của Trương Minh Huy Vũ và Lê Thành Lâm, "Vai trò của "thể chế hóa" trong tranh chấp Biển Đông và lựa chọn chiến lược cho Việt Nam", tạp chí *Nghiên cứu và Phát triển*, số 6-7 (104-105). 2013. BBT.

bên có sự lệch pha khá lớn. Do đó, có thể "thể chế hóa" là một giải pháp tốt hơn cả để các bên có thể giải quyết vấn đề một cách hòa bình và hạn chế tối đa rủi ro do sự khác biệt trong lựa chọn, nhưng được các bên tính toán và theo đuổi theo một cách thức riêng.

II. Phân tích khả năng lựa chọn của các bên

1. Đối với ASEAN

Việc sử dụng thể chế dựa trên luật pháp quốc tế là phương án tối ưu hơn cả cho tranh chấp Biển Đông. Bởi hiện nay, các nước này đều thua xa Trung Quốc cả về tiềm lực kinh tế lẫn sức mạnh quân sự khi Trung Quốc là nền kinh tế lớn thứ hai thế giới, có lực lượng quân sự lớn thứ ba thế giới,(6) sở hữu tàu sân bay, là một trong ba quốc gia có máy bay chiến đấu thế hệ thứ 5, một trong tám quốc gia sở hữu vũ khí hạt nhân, v.v... và đặc biệt là thành viên của Hội đồng Bảo an Liên Hiệp Quốc. Theo IHS Jane's, các nước Đông Nam Á cùng nhau đã tăng 13,5% chi tiêu quốc phòng trong năm 2011, lên 24,5 tỷ USD và dự đoán sẽ tăng lên đến 40 tỷ USD vào năm 2016. Tuy nhiên, con số này vẫn chẳng thấm vào đâu so với 106,4 tỷ USD chi tiêu quốc phòng của Trung Quốc năm 2011 (tăng 11,2% so với 2010).(7)

Trong năm 2012, Trung Quốc đã liên tục gây hấn bằng các hành động xác quyết chủ quyền kết hợp với trừng phạt kinh tế, đỉnh điểm là việc nước này cấm nhập khẩu nông sản và du lịch của Philippines, đồng thời cản trở việc tiếp cận của Philippines với bãi cạn Scarborough từ tháng 4/2012.(8) Hơn nữa, những bất ổn trong khu vực còn kéo theo chạy đua vũ trang và tăng mật độ tàu thuyền, khiến cho tỷ lệ xảy ra va chạm giữa các bên cũng theo đó tăng lên và khó có thể kiểm soát do "thiếu các lực lượng hàng hải có kinh nghiệm, có ít hoặc không hiểu biết lẫn nhau về quản lý các sự cố hàng hải".(9) Nếu va chạm xảy ra thì chắc chắn sẽ biến thành các cuộc xung đột cục bộ giữa tàu chiến các nước trong khu vực, và các tranh chấp này có thể sẽ ảnh hưởng tới toàn cầu. Vì vậy, các nước ASEAN đã nỗ lực thúc đẩy đồng thuận nội bộ và gấp rút triển khai kế hoạch đàm phán Bộ quy tắc ứng xử trên Biển Đông (COC) với Trung Quốc. ASEAN kỳ vọng COC sẽ có tính ràng buộc pháp lý chặt chẽ hơn chứ không như DOC, để có thể quy định hành vi của các bên liên quan, từ đó kiềm chế việc Trung Quốc gây hấn và sử dụng vũ lực. Tại Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN lần thứ 43 được tổ chức tại Hà Nội năm 2010, đại diện khối ASEAN đã tái khẳng định tầm quan trọng của DOC và nhấn mạnh nhu cầu hợp tác với đối tác Trung Quốc đi đến COC nhanh nhất có thể.(10) Cũng trong khuôn khổ Diễn đàn Khu vực ASEAN (ARF 17) năm 2010, nước chủ nhà Việt Nam đã kêu gọi các bên giải quyết vấn đề tranh chấp tại khu vực Biển Đông dựa trên các văn bản ký kết giữa Trung Quốc và ASEAN thông qua UNCLOS và DOC. Một năm sau tại ARF 18, thông báo của các nước ASEAN và Trung Quốc thống nhất về văn bản hướng dẫn thực hiện DOC đã được thông qua. Sự ra đời của bản hướng dẫn thực hiện DOC giữa năm 2011 có thể được đánh giá là một bước tiến tích cực, nhằm "hạ nhiệt" tình hình căng thẳng. Cuối năm 2011 tại Hội nghị Thượng đỉnh Đông Á ngày 19/11 tại Bali, Biển Đông một lần nữa được đưa ra thảo luận bất chấp sự phản đối từ phía đoàn Trung Quốc.

Theo Ngoại trưởng Việt Nam Phạm Bình Minh, hội nghị nhấn mạnh an ninh và an toàn hàng hải là lợi ích chung của khu vực và tất cả các nước. Các bên liên quan cần giải quyết các tranh chấp bằng biện pháp hòa bình, tuân thủ UNCLOS, thực hiện đầy đủ DOC, hướng tới xây dựng một COC.(11)

Tầm quan trọng của COC càng trở nên cần thiết hơn bao giờ hết khi Trung Quốc liên tục gây hấn với các nước khác suốt thời gian vừa qua, cùng với cuộc chạy đua vũ trang giữa các nước trong khu vực, khiến cho Biển Đông lại một lần nữa đứng trước nguy cơ xung đột. Do đó, việc xây dựng COC trước hết sẽ có tác dụng xoa dịu tình hình như việc đàm phán DOC năm 1995 khi nguy cơ xung đột Philippines-Trung Quốc dâng cao hay như việc đưa ra Bản hướng dẫn DOC năm 2011. Còn về lâu dài, COC sẽ ràng buộc hành vi của các bên, từ đó giảm các động thái gây hấn và giúp ổn định tình hình khu vực. Vì vậy, trước khi Hội nghị Ngoại trưởng ASEAN lần thứ 45 diễn ra vào ngày 9/7, nội bộ ASEAN đã thống nhất về những nội dung cơ bản của một Bộ quy tắc ứng xử trên Biển Đông. Khi Hội nghị Tham vấn không chính thức giữa các quan chức cấp cao của ASEAN và Trung Quốc về Bộ quy tắc ứng xử của các bên trên Biển Đông diễn ra vào 8/7 trong khuôn khổ tuần lễ của Hội nghị Ngoại trưởng ASEAN, các nước ASEAN và Trung Quốc đã đạt được đồng thuận bắt đầu đàm phán chính thức về COC nhằm làm giảm các tranh chấp lãnh thổ và hàng hải ở Biển Đông.(12)

Vào 20/7/2012, sau thất bại của Hội nghị Ngoại trưởng ASEAN lần thứ 45, "nguyên tắc 6 điểm" về Biển Đông đã được các Ngoại trưởng ASEAN thông qua, trong đó có nhắc tới việc "Sớm đạt được Bộ quy tắc ứng xử (COC) ở Biển Đông".(13) Hay như trong dẫn đề khai mạc Đối thoại Shangri La ngày 31/5/2013, Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng cũng khẳng định mong muốn của Việt Nam là ASEAN và Trung Quốc sẽ sớm đạt được COC.(14) Trong chuyến thăm sau đó tới Indonesia, Chủ tịch nước Trương Tấn Sang và Tổng thống Susilo Bambang Yudhoyono đã thể hiện sự hoan nghênh đối với việc khởi động trao đổi về COC giữa ASEAN-Trung Quốc và mong muốn các cuộc trao đổi về COC sẽ được tiếp tục và hướng tới việc sớm hoàn tất một Bộ quy tắc ứng xử khu vực ở Biển Đông.(15) Và đặc biệt là bên lề Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN ở Brunei (29/6-2/7), Trung Quốc đã chấp thuận khởi động đàm phán với ASEAN.(16)

Tuy nhiên, điều mà ASEAN đang có hiện nay chỉ là sự đồng thuận về lập trường, còn sự khác biệt về quan điểm pháp lý và lợi ích vẫn chưa được giải quyết triệt để, khiến cho nguy cơ bị chia rẽ vẫn hiện hữu. Hơn nữa, một số nước ASEAN "lục địa" (như Campuchia, Myanmar, Lào và Thái Lan) vốn không có tranh chấp ở Biển Đông thì không muốn đối đầu với Trung Quốc do có ràng buộc về hợp tác kinh tế và đầu tư với nước này, nên thường trung lập hoặc không đưa ra quan điểm rõ ràng với vấn đề Biển Đông. Để tránh những bất ổn có thể xảy ra, các nước ASEAN có tranh chấp muốn đưa vấn đề Biển Đông ra đàm phán đa phương, thúc đẩy xây dựng COC và thực thi UNCLOS với vai trò trung tâm điều phối của ASEAN và sự hỗ trợ của các cường quốc bên ngoài, từ đó tạo nên sức ép cần thiết của cộng đồng quốc tế để yêu cầu Trung Quốc tuân thủ luật pháp.

2. Đối với Trung Quốc

Mặc dù đã đồng ý đàm phán với ASEAN về COC, nhưng việc thực thi luật pháp quốc tế và các hành động của Trung Quốc trên Biển Đông vẫn còn nhiều điều đáng lo ngại. Thứ nhất là việc Trung Quốc đưa ra yêu sách về "đường lưỡi bò" mà không có bất cứ cơ sở pháp lý phù hợp nào, bất chấp các quy định của luật pháp quốc tế. Thứ hai là việc diễn giải sai lệch các nguyên tắc của UNCLOS, đặc biệt là Điều 121, Mục 3 về quy chế EEZ và việc xác định EEZ cho đảo, đá. Thứ ba là việc hành động bất chấp quy định của UNCLOS và DOC khi nước này liên tục gây hấn trên Biển Đông và làm căng thẳng leo thang. Dù luôn tuyên bố sẵn sàng đàm phán, nhưng Trung Quốc vẫn giữ nguyên, thậm chí có lúc tăng cường gây hấn và hiện diện quân sự trên Biển Đông. Việc gia tăng căng thẳng trước khi đàm phán là rất khác thường, trừ khi Trung Quốc không thực sự muốn đàm phán hoặc có ý đồ khác.

Có hai khả năng có thể đề cập tới để giải thích cho sự khác thường này. Khả năng thứ nhất là Trung Quốc không muốn đàm phán một COC ràng buộc pháp lý và cũng không muốn giải quyết tranh chấp Biển Đông theo cơ sở luật quốc tế. Cơ sở cho khả năng này dựa trên việc Trung Quốc phủ nhận sự ràng buộc pháp lý trong COC bằng tuyên bố của phát ngôn viên Bộ Ngoại giao Liu Weimin [Lưu Vị Dân] cho rằng COC không đóng vai trò giải quyết vấn đề Biển Đông, chỉ là biện pháp xây dựng lòng tin[17] và đối với UNCLOS, một phát ngôn viên Bộ Ngoại giao Trung Quốc khác là Hong Lei [Hồng Lỗi] khẳng định đại ý: UNCLOS nhằm thiết lập một trật tự pháp lý cho các biển và đại dương "với sự quan tâm thích đáng cho chủ quyền của tất cả các quốc gia" và không thể được xem như một công ước quốc tế để giải quyết các tranh chấp về chủ quyền lãnh thổ giữa các quốc gia và cũng không phải là chứng cứ sử dụng để đưa ra đánh giá cho các tranh chấp.[18]

Hơn nữa khi gia nhập UNCLOS, Trung Quốc đã ra tuyên bố tự tách nước mình ra khỏi các cơ chế giải quyết tranh chấp liên quan đến chủ quyền lãnh thổ.[19] Khả năng thứ hai là Trung Quốc đang cố kéo dài thời gian cho các chiến lược "chia rẽ nội bộ ASEAN" và gia tăng "ưu thế thương lượng". Việc thể hiện sức mạnh quân sự và nỗ lực biến các vùng biển không tranh chấp thành có tranh chấp đều nhằm giành lấy "ưu thế thương lượng", đồng thời đẩy các nước khác vào thế yếu khi đàm phán.[20] Khả năng này có thể lý giải thêm bằng quan điểm đàm phán song phương của Trung Quốc với các nước có tranh chấp về vấn đề Biển Đông. Đối với COC, Trung Quốc cũng không muốn đàm phán với cả ASEAN và cố chia rẽ ASEAN thành các nước có tranh chấp và không tranh chấp, đồng thời muốn ASEAN chỉ đóng vai trò trung gian, nhằm dễ dàng chèn ép các nước ASEAN có tranh chấp với nước này trên bàn đàm phán.[21] Lý do cho cả hai khả năng trên là vì Trung Quốc có cơ sở pháp lý yếu nhất trong các nước có tranh chấp, và cũng không phải là quốc gia mạnh nhất về quân sự. Do đó không thể chỉ dùng sức mạnh để thực hiện "yêu sách chủ quyền", nhưng cũng không thể dựa vào luật pháp quốc tế để phân xử. Việc sử dụng sức mạnh quân sự để gia tăng "ưu thế thương lượng" sẽ giúp Trung Quốc tạo ra sức ép trên bàn đàm phán. Còn nếu không thể đàm phán thì cũng có thể tiếp tục "gặm nhấm chủ quyền" các nước xung quanh trong khi vẫn thể hiện sự "tuân thủ" luật pháp quốc tế!

Chiến lược hiện thực hóa yêu sách chủ quyền của Trung Quốc theo hai hướng vẫn đạt được những bước tiến nhất định. Thứ nhất là hành vi xác quyết chủ quyền trên thực địa thông qua các hành động quân sự hóa và duy trì hoạt động kinh tế liên tục. Thứ hai là "kiến tạo" chủ quyền pháp lý thông qua việc diễn giải sai lệch UNCLOS và sử dụng các biện pháp hành chính như thành lập thành phố Tam Sa. Từ yêu sách của đường lưỡi bò đến diễn giải sai lệch và không tuân thủ UNCLOS và DOC, cũng như không muốn một COC ràng buộc về pháp lý, nhưng vẫn kêu gọi các nước khác tuân thủ luật pháp, có thể đánh giá Trung Quốc chỉ muốn sử dụng thể chế và luật quốc tế làm "bình phong" che chắn, làm cơ sở pháp lý cho các yêu sách chủ quyền và cố gắng thể hiện là một thành viên có trách nhiệm của cộng đồng chung. Vì thế, các hành động trên thực tế của Trung Quốc đã gây ra lo ngại nhiều hơn là sự an tâm. Tuy nhiên, câu hỏi đặt ra là tại sao cho đến tận sau 2009 Bắc Kinh mới thực hiện các hành vi xác quyết chủ quyền mạnh mẽ như vậy chứ không phải sớm hơn? Như đã đề cập ở trên, DOC khiến cho Trung Quốc quá tự tin vào sự "trỗi dậy" của đất nước. DOC dường như cũng đã khiến cho các nước ASEAN kỳ vọng nhiều vào cái gọi là "quá trình xây dựng lòng tin" từ phía Trung Quốc mà thực sự, quá trình ấy không có bất cứ một đảm bảo nào khác ngoài những cam kết bằng lời nói từ phía Bắc Kinh. Điều này dẫn tới việc Trung Quốc có thể tự do hành động bất cứ khi nào mà cường quốc này thấy phù hợp với lợi ích của mình tại Biển Đông.

Việc phá vỡ những cam kết đã được thiết lập giữa Trung Quốc và ASEAN mang lại những hệ quả mà chính Trung Quốc không thể lường trước. Sức mạnh quốc phòng của Trung Quốc gia tăng cả về chất và lượng với ngân sách quốc phòng tăng trưởng hai con số trong suốt hơn một thập niên đã làm cho các nước láng giềng quan ngại. Sẽ không cần thiết phải sở hữu một lực lượng quân sự quá đông và hiện đại trừ khi Trung Quốc mong muốn tấn công một quốc gia nào đó. Lập luận này xuất hiện rất thường xuyên từ các nước láng giềng của Trung Quốc.(22) Việc hiện đại hóa quân đội nhanh chóng khiến cho các nước xung quanh rơi vào tâm lý bất an, đồng thời gia tăng những giới hạn và rủi ro mà những nước này phải đối mặt, nhất là các nước có tranh chấp lãnh thổ với Trung Quốc.

3. Đối với Mỹ

Một ASEAN luôn tồn tại bất đồng và một Trung Quốc thiếu trách nhiệm chắc chắn sẽ khiến khả năng "thể chế hóa" tại Biển Đông gặp nhiều khó khăn. Do đó, vai trò thúc đẩy của các cường quốc bên ngoài là rất cần thiết, đặc biệt là Mỹ. Trong thời gian vừa qua, nước Mỹ đã thể hiện mình là một thành viên có trách nhiệm và có quan điểm thống nhất về giải quyết tranh chấp trên Biển Đông theo luật pháp quốc tế. Mỹ đã ủng hộ và tuyên bố sẽ hỗ trợ thúc đẩy xây dựng COC với vai trò trung tâm của ASEAN, đồng thời kêu gọi các nước giải quyết tranh chấp trên Biển Đông bằng biện pháp hòa bình dựa trên cơ sở của UNCLOS. Có rất nhiều lý do để Mỹ ủng hộ "thể chế hóa" vấn đề Biển Đông. Thứ nhất là vì Mỹ không phải là nước có tranh chấp trực tiếp, do đó không thể ngang nhiên can thiệp vào khu vực, mà chỉ có thể dựa vào luật pháp và thể chế để thúc ép các quốc gia khác.

Thứ hai, dù Mỹ có thể can thiệp nhưng việc đối đầu với Trung Quốc, quốc gia có năng lực quân sự thứ ba trên thế giới[23] sẽ gây ra những tổn thất nặng nề cho cả hai bên, nhất là trong bối cảnh nền kinh tế Mỹ đang gặp nhiều vấn đề. Thứ ba, việc Trung Quốc yêu sách về Biển Đông sẽ ảnh hưởng lâu dài đến lợi ích và vị trí của Mỹ tại châu Á-Thái Bình Dương, đồng thời giao thương và các tuyến đường hàng hải huyết mạch sẽ bị nước này khống chế, nhưng Mỹ lại không thể can thiệp quân sự do những phí tổn kinh tế có thể phát sinh. Thứ tư, để có thể giải quyết các mâu thuẫn hàng hải trong tương lai và bảo vệ lợi ích lâu dài thì Mỹ cần phải thúc đẩy một hệ thống luật pháp vững chắc, từ đó góp phần giảm thiểu việc sử dụng vũ lực, đồng thời cắt giảm các chi phí quân sự. Cuối cùng, uy tín và niềm tin của thế giới với nước Mỹ đã bị tổn hại nghiêm trọng qua các cuộc chiến chống khủng bố từ đầu thế kỷ 21 đến nay, vì vậy, nếu có thể can thiệp mà không cần gây chiến sẽ là biện pháp tốt nhất.

Ngoài ra, để các thể chế hoạt động độc lập mang tính ràng buộc các thành viên phụ thuộc vào một nhân tố mang vai trò "giám sát". Vì nếu có luật, nhưng không ai theo luật thì quá trình thể chế hóa cũng không thể thành công. Diễn dịch theo lập luận đó, Mỹ cần gia nhập UNCLOS để thực hiện vai trò "giám sát" và thúc đẩy vì nếu không là thành viên UNCLOS, Mỹ sẽ không thể yêu cầu Trung Quốc và các nước khác tuân thủ luật pháp quốc tế để giải quyết tranh chấp Biển Đông. Hơn nữa, nếu chỉ có COC, dù có ràng buộc pháp lý, thì vẫn chỉ là một bộ quy tắc ứng xử cho khu vực, và vẫn tồn tại những bất đồng trong giải thích và quan điểm thực hiện.

Vấn đề lớn nhất khiến Mỹ không thể thúc đẩy Trung Quốc tuân thủ luật pháp quốc tế (cụ thể là UNCLOS) trên Biển Đông chính là việc nước này chưa gia nhập UNCLOS. Việc xem xét cán cân lực lượng chính trị Mỹ và lịch sử của quá trình thông qua UNCLOS tại Mỹ từ 1982 đến nay cho thấy một xu hướng khả quan cho việc thông qua UNCLOS tại Thượng viện với các ưu thế dường như đang nghiêng về phía phe ủng hộ. Hầu hết các tổng thống của Đảng Cộng hòa đều phản đối thông qua UNCLOS (trừ Tổng thống Bush trong nhiệm kỳ thứ hai), trong khi đó, tất cả các tổng thống của Đảng Dân chủ đều nỗ lực thúc đẩy việc thông qua UNCLOS trong nhiệm kỳ của mình.[24] Nhưng lý do phản đối chủ yếu đến từ một số thành viên phe bảo thủ trong Đảng Cộng hòa. Lý do đưa ra để phủ quyết UNCLOS chủ yếu là để bảo vệ lợi ích kinh tế,[25] không giới hạn về tự do hàng hải-quốc phòng.[26]

Hiện nay, tất cả các nỗ lực thông qua UNCLOS tại Mỹ đều gặp thất bại bởi sự phản đối của các thành viên Đảng Cộng hòa trong Chính phủ và trong Thượng viện, dẫn đến vấn đề UNCLOS không được đưa ra, hoặc nếu được đưa ra thì lại không đủ 2/3 số phiếu cần thiết. Do đó, đây được xem là mâu thuẫn lớn nhất giữa hai đảng tồn tại suốt 30 năm qua và chịu nhiều ảnh hưởng của sự khác biệt quan điểm giữa hai đảng cùng với các mục đích chính trị khác, thay vì các tính toán lợi ích đơn thuần. Nhưng một xu hướng đáng ghi nhận gần đây cho thấy sự ủng hộ Mỹ tham gia UNCLOS của những thành viên kỳ cựu trong Đảng Cộng hòa như Henry Kissinger, Condoleezza Rice, James Baker III hay Colin Powell.[27] Với uy tín của các thành viên này, có thể hy vọng rằng họ sẽ tác động vào các nhóm bảo thủ trong Đảng Cộng hòa, từ đó thay đổi quan

điểm của một số nghị sĩ phản đối UNCLOS và xóa bỏ rào cản của nguyên tắc bỏ phiếu trên 2/3 của Nghị viện.

Mặt khác, đó là quan điểm trung lập của Mỹ đối với tranh chấp Biển Đông dường như đang chuyển đổi sang hướng thực tế hơn khi Mỹ công khai ủng hộ hành động đưa tranh chấp ra tòa án quốc tế của Philippines và cho rằng các nước nên thúc đẩy hành động này.(28) Trước đây, dường như Mỹ vẫn còn hạn chế đưa ra các tuyên bố thể hiện sự ủng hộ cho bất cứ quốc gia nào, trừ trường hợp của Nhật Bản trong tranh chấp Senkaku. Việc Mỹ ủng hộ hành động của Philippines cho thấy rằng dường như Mỹ đang rất muốn các tranh chấp cần được giải quyết nhanh chóng, trong quá trình chờ đợi xây dựng một Bộ quy tắc ứng xử trên Biển Đông. Nhưng xa hơn, việc Mỹ ủng hộ đưa tranh chấp ra tòa án quốc tế còn có thể là một chỉ dấu về việc Mỹ sẽ gia nhập UNCLOS và thúc đẩy "thể chế hóa" Biển Đông.

Vì vậy, với các chỉ dấu được đưa ra, có thể tiên đoán đang có nhiều điều kiện hội tụ cho chính quyền Tổng thống Obama thúc đẩy việc gia nhập UNCLOS và quá trình "thể chế hóa" trên Biển Đông dựa trên các tiêu chuẩn chung của luật pháp quốc tế. Câu hỏi lúc này là liệu hồ sơ UNCLOS lúc này có đủ tầm quan trọng so với các hồ sơ đối nội khác như kinh tế, di dân hay bất bình đẳng xã hội mà Obama và nội các của ông phải ưu tiên giải quyết trong những năm cầm quyền còn lại.

III. Tóm tắt và kết luận

Đối với các nước ASEAN việc thể chế hóa trong tranh chấp Biển Đông không chỉ là đối sách ngắn hạn, mà là mục tiêu hướng tới lâu dài. Một thể chế mang tính pháp lý và ràng buộc hơn đối với các nước nhỏ của ASEAN đóng vai trò quan trọng vì phần nào đảm bảo rằng các vấn đề đang còn mâu thuẫn được giải quyết bằng pháp chế và chuẩn tắc, chứ không phải thế yếu thông qua tương quan máy bay, tàu chiến, vốn thuộc về thế yếu của nước nhỏ. Với những nước có ưu thế tương đối về sức mạnh như Mỹ và Trung Quốc, một lựa chọn trọng vũ lực cũng chưa chắc đảm bảo một kết quả tối ưu, bởi sự chồng chéo và phân tầng về lợi ích giữa các nước trực tiếp và gián tiếp, cũng như những quốc gia trong và ngoài khu vực tại Biển Đông. Trong bối cảnh cắt giảm chi phí quân sự và tái bố trí lực lượng, UNCLOS sẽ giúp Mỹ tạo nền tảng pháp lý vững chắc để thực thi chính sách "chuyển dịch trọng tâm chiến lược" sang châu Á - Thái Bình Dương, tham gia trực tiếp hơn tại Biển Đông và không bị định kiến lạm dụng sức mạnh. Cường quốc thứ hai hay bậc trung như Nhật, Hàn Quốc, Úc hưởng lợi từ một trật tự ổn định, không xung đột, có xu hướng ủng hộ giải quyết tranh chấp theo hướng đa phương và ưu tiên thể chế.

Câu hỏi bây giờ nằm ở phía Trung Quốc. Điều quan trọng ở đây là đừng nên xem Bắc Kinh như một thể thống nhất với một chính sách nhất quán, mà nên phân tích theo từng nhóm quyền lực hay lợi ích với nhiều góc nhìn và giải pháp tiếp cận khác nhau.(29) Trung Quốc có thời kỳ "trỗi dậy hòa bình" ngoạn mục trong hơn mười năm qua từ 1997, phần lớn nhờ nước này chấp nhận giới hạn sức mạnh, theo đuổi con đường thể chế. Biển Đông tạm lặng sóng khi vòng đàm phán về Bộ quy tắc ứng xử (COC) bắt đầu, và kết thúc bằng Tuyên bố về

cách ứng xử giữa các bên ở Biển Đông (DOC) năm 2002. Nay với những hành động đề cao "cơ bắp", tình hình Biển Đông từ ba năm trở lại đây lại nổi sóng. Việc một nước áp đặt xu hướng sức mạnh thành luật chơi sẽ dẫn đến phản ứng đối kháng dây chuyền từ các nước xung quanh, mà cụ thể là khả năng kết minh để tiến hành cân bằng lực lượng (hay tối thiểu là cân bằng sự ảnh hưởng). Theo góc nhìn đó, một chính sách "trọng luật quốc tế hay thể chế" - dù xuất phát từ nguyên nhân nào đi nữa - là một trong những lựa chọn. Cái cần lúc này là động lực nào từ bên ngoài khiến xu thế đó thành chủ đạo trong hoạch định chính sách của Trung Nam Hải. Đặt trong hoàn cảnh đang phải đối mặt với sự gia tăng sức mạnh hải quân của Nhật trên biển Hoa Đông, cũng như việc bị cô lập pháp lý với phần còn lại của khu vực và tính dễ "tổn thương" về quân sự, lẫn kinh tế nếu tiếp tục đẩy mạnh pháo hạm, Trung Quốc phải tính đến việc đặt "ổn định đại cuộc" lên đầu và tránh những cuộc phiêu lưu xác quyết chủ quyền quá mức. Lúc đó, chấp nhận một trật tự theo luật pháp và chuẩn tắc không phải là giải pháp tối ưu, nhưng là giải pháp ít thiệt hại nhất. Có thể xem đó như "cái tốt bậc nhì" mà nước này sở hữu.

T M H V - V T C

CHÚ THÍCH

(1) Vì theo quy định Điều 121, Mục 3, chỉ có đảo được hưởng quy chế pháp lý ngang bằng với đất liền khi tính tới hiệu lực của các vùng biển bao quanh, cụ thể là đầy đủ các vùng biển, bao gồm nội thủy, lãnh hải, tiếp giáp lãnh hải, EEZ và thềm lục địa. Ngược lại, đá chỉ có thể được hưởng quy chế pháp lý vùng lãnh hải trong khoảng 12 hải lý. Đảo nửa chìm nửa nổi không được hưởng quy chế pháp lý vùng lãnh hải riêng, nhưng có thể được sử dụng làm điểm cơ sở để tính lãnh hải nếu chúng nằm trong phạm vi 12 hải lý tính từ đất liền hay một hòn đảo khác. Đảo nhân tạo không có vùng lãnh hải riêng, ngoại trừ việc các nước sở hữu tạo ra một khu vực an toàn xung quanh rộng không quá 500m. Như vậy, việc chưa có một thỏa thuận về bản chất tự nhiên của các đảo trong khu vực Hoàng Sa và Trường Sa cũng đồng nghĩa với việc chưa thể đi đến một thỏa thuận về chủ quyền và quyền tài phán cho việc thăm dò và khai thác các tài nguyên sinh vật và phi sinh vật trong vùng thềm lục địa và vùng EEZ.

(2) Phía Việt Nam trình bày hai bản báo cáo lên CLCS. Một bản báo cáo chung trình bày cùng với Malaysia. Một bản báo cáo riêng dành cho khu vực phía Bắc.

(3) Phái đoàn thường trực của Trung Quốc tại Liên Hiệp Quốc sau đó đã gởi các công hàm đến Tổng Thư ký LHQ phản đối hai báo cáo trên và lần đầu tiên chính thức khẳng định yêu sách trên Biển Đông theo đường "chín đoạn" (đường lưỡi bò).

(4) "Trung Quốc muốn Mỹ ngừng tuần tra vùng 'đặc quyền kinh tế'", báo *Tuổi trẻ*, 29/08/2009, *http://tuoitre.vn/The-gioi/334122/Trung-Quoc-muon-My-ngung-tuan-tra-vung-%E2%80%9Cdac-quyen-kinh-te%E2%80%9D.html*, truy cập 16/09/2012.

(5) Nguyễn Th. M. Hà/Nguyen D. Thắng, 2011, "Một số suy nghĩ về Bộ quy tắc ứng xử ở Biển Đông", bài viết trình bày tại Hội thảo quốc gia về Biển Đông lần thứ hai (Hà Nội, tháng 4/2011); Nguyễn H. Thao, 2001, "Vietnam and the Code of Conduct for the South China Sea", 32 *Ocean Development and International Law* 125, pp. 105-130.

(6) *http://www.globalfirepower.com/*, truy cập 16/09/2012.

(7) "China Raising 2012 Defense Spending to Cope With Unfriendly 'Neighborhood'", *The Guardian,* 05/3/2012, *http://www.bloomberg.com/news/2012-03-04/china-says-defense-spending-will-increase-11-2-to-106-4-billion-in-2012.html*, truy cập vào 27/10/2012.

(8) Glaser, B., 2012, *Beijing as an Emerging Power in the South China Sea*, bài thuyết trình tại Ủy ban Đối ngoại Hạ viện, 12/9/2012. Bản tiếng Việt xem tại: *http://nghiencuubiendong.vn/nghien-cuu-nuoc-ngoai/2932-trung-quc-s-tip-tc-cng-rn-bin-ong-sau-i-hi-18*, truy cập 16/09/2012.

(9) "Tranh chấp Biển Đông sẽ ảnh hưởng đến toàn cầu", *Vietnamnet,* 26/07/2012, *http://vietnamnet.vn/vn/chinh-tri/82327/tranh-chap-bien-dong-se-anh-huong-toan-cau.html*, truy cập 16/09/2012.

(10) Trần, Tr. Thủy, 2011, bài đã dẫn.

(11) "Chú trọng an ninh và tự do hàng hải", *Sài Gòn tiếp thị*, 21/11/2011, *http://sgtt.vn/Quoc-te/155951/Chu-trong-an-ninh-va-tu-do-hang-hai.html*, truy cập 16/9/2012.

(12) "ASEAN và Trung Quốc bắt đầu đối thoại về COC", *Đài Tiếng nói Việt Nam,* 08/7/2012, *http://vov.vn/The-gioi/ASEAN-va-Trung-Quoc-bat-dau-doi-thoai-ve-COC/216332.vov*, truy cập 16/9/2012.

(13) "ASEAN công bố nguyên tắc 6 điểm về Biển Đông", TTXVN, 20/7/2012, *http://www.vietnamplus.vn/Home/ASEAN-cong-bo-nguyen-tac-6-diem-ve-Bien-Dong/20127/150474.vnplus*, truy cập 08/8/2013.

(14) "Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng phát biểu khai mạc Đối thoại Shangri La", *Cổng thông tin điện tử Chính phủ*, 31/5/2013, *http://baodientu.chinhphu.vn/Home/Thu-tuong-Nguyen-Tan-Dung-phat-bieu-khai-mac-Doi-thoai-ShangriLa-2013/20135/169968.vgp*, truy cập 8/8/2013.

(15) Việt Nam-Indonesia ủng hộ sớm hoàn tất COC", *Vietnamnet*, 28/6/2013, *http://vietnamnet.vn/vn/chinh-tri/129020/viet-nam-indonesia-ung-ho-som-hoan-tat-coc.html*, truy cập 8/8/2013.

(16) "Trung Quốc đồng ý đàm phán COC trong sự hoài nghi", *Bộ Giao thông Vận tải*, 03/7/2013. *http://giaothongvantai.com.vn/quoc-te/201307/hoi-nghi-bo-truong-ngoai-giao-cac-nuoc-asean-va-cac-doi-tac-trung-quoc-dong-y-dam-phan-coc-trong-su-hoai-nghi-317081/*, truy cập 08/8/2013.

(17) Nguyên văn: "What I want to stress is that the COC is not designed to solve disputes in the South China Sea, but to promote mutual trust and cooperation between parties". Xem "China willing to discuss COC in South China Sea with ASEAN when conditions mature: FM", *Xinhuanet*, 09/7/2012, *http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-07/09/c_131704284.htm*, truy cập 16/9/2012.

(18) Nguyên văn: "Hong said UNCLOS is aimed to establish a legal order for the seas and oceans with due regard for the sovereignty of all States, and it does neither serve as an international treaty to address disputes over territorial sovereignty between states nor as evidence used to judge over the disputes". Xem "China pledges to work with ASEAN to safeguard peace in South China Sea", *Xinhuanet*, 20/7/2012, *http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-07/20/c_123448782.htm*, truy cập 16/9/2012.

(19) "Trung Quốc không muốn đàm phán với ASEAN", *Tuổi trẻ*, 13/7/2012, *http://tuoitre.vn/The-gioi/501666/Trung-Quoc-khong-muon-dam-phan-voi-ASEAN.html*, truy cập 16/9/2012.

(20) Fravel, T, 2008, "Power Shifts and Escalation: Explaining China's Use of Force in Territorial Disputes", *International Security*, Vol. 32, No. 3, Winter 2007/2008, pp. 44-83.

(21) "Trung Quốc không muốn đàm phán với ASEAN"*, Tuổi trẻ*, bđd.

(22) Denny R., 2013, "More Security for Rising China, Less for Others?", *Asia Pacific Issues*, Analysis from the East-West Center, No. 106.

(23) Thông tin chi tiết xem *http://www.globalfirepower.com/*, truy cập 16/9/2012.

(24) "US must remove UNCLOS handcuffs", *The Diplomat*, 23/8/2012, *http://thediplomat.com/2012/03/23/u-s-must-remove-unclos-handcuffs/*, truy cập 7/7/2013.

(25) Groves, Steven, 2012, "U.S. Accession to U.N. Convention on the Law of the Sea Unnecessary to Develop Oil and Gas Resources", *Backgrounder*, The Heritage Foundation; Groves Steven/Loris Nicolas, 2012, "Law of the Sea Treaty: Bad for American Energy Policy", *Issue Brief*, The Heritage Foundation.

(26) Groves, Steven, 2012, "Accession to the U.N. Convention on the Law of the Sea Is Unnecessary to Secure U.S. Navigational Rights and Freedoms", *Backgrounder*, The Heritage Foundation.

(27) Hoover Institution, "Time to Join The Law of the Sea Treaty", 31/5/2012, *http://www.hoover.org/news/daily-report/118891*, truy cập 16/9/2012.

(28) "John Kerry ủng hộ Philippines khởi kiện đường lưỡi bò", *Petrotimes*, 15/02/2013, *http://petrotimes.vn/news/vn/bien-dong/tan-ngoai-truong-my-john-kerry-ung-ho-philippines-khoi-kien-duong-lu%E1%BB%A1i-bo.html*, truy cập 05/7/2013.

(29) Xem sự phân chia các "thế giới quan" trong cách tiếp cận thế giới của học giả và các nhà nghiên cứu Trung Quốc trong Schambauch David, 2011, "Coping with a Conflicted China", *The Washington Quarterly*, No.1, Winter 2011, trang 7-27 và Callahan William, 2012, "China's Strategic Futures", *Asian Survey*, Vol. 52, No. 4, July/August 2012, trang 617-642.

TÓM TẮT

Bài viết phân tích vai trò của quá trình "thể chế hóa" trong việc gìn giữ và xây dựng hòa bình tại vùng tranh chấp Biển Đông. Từ năm 2009 đến nay, những thể chế đã có như Tuyên bố ứng xử của các bên trên Biển Đông (DOC) hay Công ước Liên Hiệp Quốc về Luật Biển năm 1982 (UNCLOS) đang gặp phải nhiều hạn chế và thất bại trong việc quy định hành động của các bên. Hướng tới hòa bình và thịnh vượng chung, một "trật tự mới" cần được tái lập trong đó nhấn mạnh nhu cầu bức thiết về quá trình "thể chế hóa" như một giải pháp căn cơ lâu dài, nhằm tìm kiếm những đồng thuận căn bản từ các bên liên quan. Tuy vậy tốc độ "thể chế hóa" chắc chắn sẽ phụ thuộc vào biến số chính sách của các tác nhân chính tại Biển Đông bao gồm các nước ASEAN, Trung Quốc và Mỹ. Các nước này có vị thế và sở hữu sức mạnh khác nhau, được đặt trong các điều kiện khác nhau và mức độ chịu ảnh hưởng của các yếu tố khác nhau, khiến cho lựa chọn của các bên có sự lệch pha khá lớn. Dù "thể chế hóa" có thể là một giải pháp tốt hơn cả để các bên có thể giải quyết vấn đề một cách hòa bình và hạn chế tối đa rủi ro do sự khác biệt trong lựa chọn, nhưng được các bên tính toán và theo đuổi theo một cách thức riêng. Thái độ của những nước này phụ thuộc chủ yếu vào cân bằng quyền lực giữa các cường quốc và mối tương quan giữa các lựa chọn mà các chủ thể có được.

ABSTRACT

"INSTITUTIONALIZATION" OF THE EAST SEA DISPUTE: ANALYZING STRATEGIC CHOICES OF THE ASEAN COUNTRIES, CHINA AND THE UNITED STATES

The paper analyzes the role of "institutionalization" in preserving and building peace in the disputed East Sea. From 2009 till now, such institutions as the Declaration on the Conduct of Parties in the East Sea (DOC) and the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS) are facing constraints and failure in defining the act among parties. In an attempt to seek peace and common prosperity, a "new order" should be reestablished in which the urgent needs of the "institutionalization" process as a radical and durable solution must be emphasized in order to find unanimity between the parties concerned. However, the speed of "institutionalization" will certainly depend on the policy of the main agents on the East Sea, including the ASEAN countries, China and the United States. Their positions, conditions and strengths are different, with various impact factors, which makes the choice of the parties quite different. Although "institutionalization" can be the best solution for parties to resolve the issue peacefully and to minimize risks, each party has its own calculation and target. The attitude of these countries depends primarily on the balance of power between major powers and the relationship between the choices of each one.