

Ván bài ASEAN: Thách thức Biển Đông đối với Sự tự quyết và Thể chế

Alice D. Ba

Biển Đông có những lợi ích quan trọng đối với tất cả các bên liên quan. Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) cũng không là ngoại lệ, dù trường hợp của Hiệp hội khá khác biệt. Michael Leifer mô tả Biển Đông sở hữu “trái tim của Đông Nam Á” xét về mặt địa lý.¹ Từ góc độ địa lý, chúng ta có thể thấy bất cứ điều gì xảy ra ở Biển Đông ảnh hưởng trực tiếp đến các nước ASEAN. Hơn nữa, ở vị thế là các nước nhỏ, các quốc gia này dễ tổn hại hơn khi va chạm lợi ích với các cường quốc. Ngay cả khi những nước này là bên hưởng lợi trong liên minh các cường quốc. Hoạt động của Trung Quốc ở Biển Đông cho thấy tình thế tiến thoái lưỡng nan. Theo đó, các quốc gia ASEAN cố gắng chèo lái giữa nguy cơ tổn hại chiến lược và cơ hội kinh tế bắt nguồn từ một Trung Quốc đang trỗi dậy và ngày tự tin hơn. Thế tiến thoái lưỡng nan của các nước ASEAN không chỉ duy nhất với Trung Quốc: Mỹ ngày càng quan tâm đến các hành động của Trung Quốc trên Biển Đông. Thách thức của ASEAN phức tạp hơn do Biển Đông trở thành tâm điểm của sự đối đầu và căng thẳng trong quan hệ của hai cường quốc quan trọng nhất của ASEAN. Duy trì không gian giữa Trung Quốc và Mỹ - để các quốc gia Đông Nam Á có thể hành động và đưa ra các lựa chọn - được coi là thách thức lớn nhất khu vực ASEAN phải đối đầu.

Bài viết này xem xét các nguy cơ trong tranh chấp Biển Đông đối với ASEAN, đặc biệt chú trọng đến các lợi ích và hạn chế của tổ chức này. Bài viết không chỉ xem xét các thách thức do tranh chấp lãnh thổ, mà còn đánh giá tình thế lưỡng nan bắt nguồn từ các nước lớn trong bối cảnh căng thẳng gia tăng gần đây.

Các thách thức trước mắt của ASEAN

Trước hết, việc Trung Quốc khẳng định chủ quyền và quyền tài phán trên biển gây khó khăn cho ASEAN đưa ra một phản ứng thống nhất. Thách thức này phức tạp hơn do ASEAN là một tổ chức liên chính phủ. Trong khi chính phủ quản lý

¹ Michael Leifer, *The ASEAN Regional Forum* (Oxford: Oxford University Press, 1996), 9.

một hệ thống các lợi ích và cơ quan thì ASEAN là một tổ chức của mười nước có chủ quyền riêng biệt. Khác biệt không chỉ ở các nước đánh giá khác nhau về tầm quan trọng của tranh chấp. Quan hệ của các nước với Trung Quốc và cách thức phản ứng cũng khác nhau. Thất bại chưa từng có tiền lệ của ASEAN không thể đưa ra một thông cáo chung tại cuộc họp năm 2012 ở Phnom Penh minh chứng rõ thách thức này. Ngoài ra, phản ứng phức tạp của ASEAN cho thấy thực tế có khác biệt lớn giữa bốn quốc gia yêu sách. Philippines và Việt Nam lên tiếng nhiều nhất và chủ động phản ứng các hoạt động của Trung Quốc. Trong khi đó, Brunei và Malaysia - ngay cả khi Malaysia ngày càng quan ngại về hoạt động Trung Quốc - nhìn chung ủng hộ cách tiếp cận nhẹ nhàng hơn. Những khác biệt này khiến ASEAN khó khăn trong việc đưa ra một lập trường chung cũng như triển khai các giải pháp tình thế để hướng tới một giải pháp lâu dài.

Đối với các tranh chấp Biển Đông, ASEAN với tư cách là một khối, ưu tiên tiến tới bộ quy ứng xử khu vực (CoC). Bởi ASEAN chú trọng các nguyên tắc của luật pháp quốc tế, và các nguyên tắc ứng xử hiện này như Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác của ASEAN. Sau thất bại đáng quên của hội nghị ASEAN năm 2012, Indonesia nhanh chóng thúc đẩy Nguyên tắc Sáu điểm của ASEAN về Biển Đông. Tuyên bố này xác định "sớm ký kết" CoC và "thực hiện đầy đủ" Tuyên bố về ứng xử của các bên ở Biển Đông năm 2002 và Bản hướng dẫn năm 2011 là ưu tiên quan trọng, bên cạnh việc các bên kiềm chế và không sử dụng vũ lực, "tôn trọng đầy đủ" Công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển (UNCLOS), và giải quyết các tranh chấp bằng biện pháp hòa bình. Sáu nguyên tắc này tạo cơ sở quan trọng cho ASEAN tiến tới đồng thuận và hành động chung. Động thái vẫn hồi của Indonesia sau thất bại của hội nghị ngoại trưởng ASEAN năm 2012 ở Campuchia cho thấy nguy cơ tranh chấp Biển Đông có thể gây ra cho tổ chức.

Tuy nhiên, CoC "không phải là một công cụ để giải quyết tranh chấp". Thay vào đó, mục tiêu của CoC là "một khuôn khổ dựa trên các quy tắc bao gồm các chuẩn mực, quy tắc và thủ tục hướng dẫn ứng xử của các bên ở Biển Đông". Đây còn được coi là một cơ chế xây dựng lòng tin nhằm thúc đẩy" một môi trường thuận lợi để các

bên giải quyết hòa bình các tranh chấp, phù hợp với luật pháp quốc tế".² Đối với các nước ASEAN, tiến trình CoC đại diện cho một cam kết hình thành một trật tự khu vực dựa trên các quy tắc, trái ngược với một trật tự dựa trên quyền lực. CoC cũng cho phép các quốc gia có thể linh hoạt trong việc tìm kiếm một giải pháp cùng chấp nhận được. Tiến trình này, như được làm rõ dưới đây, có những thách thức, nhưng các cuộc đàm phán CoC buộc các quốc gia phải chú ý đến các vấn đề nguyên tắc pháp lý và cách thức ứng xử.

Là Chủ tịch ASEAN năm 2015, Malaysia ưu tiên đặc biệt việc thông qua CoC. Malaysia chỉ định Thái Lan là quốc gia điều phối quan hệ ASEAN - Trung Quốc. Theo đó, "tăng tần suất" tham vấn giữa ASEAN và Trung Quốc tạo thuận lợi nhằm tiến tới CoC. Singapore, nước giữ vai trò điều phối nhiệm kỳ ba năm trong tháng Tám, bày tỏ cam kết tương tự.³ Như đã nói ở trên, trong số các nước ASEAN có yêu sách, Malaysia ít lên tiếng về các tranh chấp ở Biển Đông so với Việt Nam và Philippines. Bởi vậy, người ta quan tâm đến ưu tiên của Malaysia trong năm chủ tịch ASEAN. Cụ thể là mối quan tâm chung của ASEAN đối với việc Trung Quốc mở rộng xây dựng trên biển (được công khai năm 2015) và mối quan ngại của Malaysia trước việc Trung Quốc hiện diện tại Bãi cạn James và Luconia ngoài khơi bờ biển Malaysia gần Sarawak.⁴ Tuy nhiên, nhiều nhà quan sát hoài nghi mức độ quan tâm tương tự có được duy trì trong năm 2016 Lào đảm nhiệm vai trò chủ tịch. Sự không chắc chắn này chứng minh những hạn chế trong thể chế ASEAN: các chủ tịch ASEAN có một số quyền nhất định đối với các chương trình nghị sự. Đối với Lào, cũng như Campuchia và các quốc gia lục địa khác ở Đông Nam Á, Biển Đông thường ít được quan tâm. Lào có thể cho rằng các tranh chấp làm phức tạp những mục tiêu quan trọng hơn về kinh tế và phát triển của nước này, vốn nhận được nhiều hỗ trợ của Trung Quốc. Mặt khác, so với năm chủ tịch 2012 của Campuchia hay năm

² Dự thảo khuôn khổ chung cho bộ quy tắc có thể đọc tại Sok Khemara, "ASEAN Ministers to Push for S. China Sea Agreements," Voice of America, 3/8/2015.

³ Xem các phát biểu của Bộ trưởng Ngoại giao Malaysia Anifah Aman và Bộ trưởng Ngoại giao Singapore K. Shanmugam, trích trong Prashanth Parameswan, "ASEAN to Intensify South China Sea Response Amid China Concerns," Diplomat, 8/1/2015.

⁴ "Malaysia to Protest over Chinese Coast Guard 'Intruders,'" Wall Street Journal, 9/6/2015; và Olivia Harris, "Malaysian Deputy PM: We Must Defend Sovereignty in South China Sea Dispute," Reuters, 14/11/2015.

chủ tịch 2014 của Myanmar, hiện nay các quốc gia ASEAN có nhận thức chung về tính cấp thiết của vấn đề. Điều này có thể khiến ASEAN tập trung vào tiến trình đàm phán CoC.

Tuy nhiên, chậm chễ trong việc tiến tới CoC chủ yếu do những khác biệt giữa các quốc gia ASEAN và Trung Quốc. Trong khi hai bên đạt tiến triển trong việc làm rõ một số khu vực thỏa thuận và hợp tác, tiến độ đàm phán khiến các bên liên quan theo đuổi hoặc tìm kiếm các lựa chọn khác. Do đó, các nước yếu sách ASEAN, cũng như Trung Quốc, không nhiệt tình với các đề xuất ngừng các hoạt động làm phức tạp tình hình.

Việc Philippines quyết định đưa tranh chấp ra Tòa án Quốc tế về Luật Biển được xem là trường hợp quốc gia theo đuổi một phương thức ngoài ASEAN, dù không phương hại đến ASEAN. Nhưng cách giải thích đều có mặt đúng, sai. Đúng ở chỗ Philippines đưa ra quyết định này mà không tham vấn nhiều với các nước ASEAN khác, và chắc chắn không tham vấn với ASEAN với tư cách một khối. Hơn nữa, cũng cần lưu ý rằng hầu hết các quốc gia ASEAN ban đầu xem hành động này là khiêu khích và không ủng hộ Philippines. Hành động của Philippines khiến bên ngoài nhìn nhận ASEAN thiếu sự thiếu gắn kết. Nhìn chung, các nước ASEAN muốn tranh chấp được giải quyết thông qua đối thoại và đàm phán, thay vì phương thức trọng tài và tranh tụng. Bởi phân xử trọng tài được xem là quá trình mang tính đối đầu, sẽ có bên được bên mất. Đáng chú ý, các tuyên bố và thông cáo chung của ASEAN tránh đề cập quá trình phân xử trọng tài đang diễn ra, bất chấp sức ép mạnh mẽ từ Philippines.

Mặt khác, việc giải quyết hòa bình các tranh chấp là quan tâm và ưu tiên hàng đầu của tổ chức. Kết quả đó đạt được thông qua ASEAN hay các phương thức ngoài ASEAN không phải điều quan trọng. Điều này đúng với tranh chấp Biển Đông cũng như các tranh chấp khác từng thách thức các quan hệ trong khu vực. Trong lịch sử, các phương thức ngoài ASEAN có thể chấp nhận được và thích hợp. Đặc biệt khi tranh chấp quá nhạy cảm hoặc gây chia rẽ quan hệ nội khối. Không trường hợp nào trong lịch sử được cho là trái các nguyên tắc của ASEAN. Quan trọng không kém,

điều này đây không được xem là sự thụ động của ASEAN. Hầu hết những đóng góp của ASEAN trong việc giải quyết tranh chấp mang tính gián tiếp - tổ chức tạo thuận lợi để các quốc gia đi đến các lựa chọn hòa bình hơn. Do đó, ASEAN tạo không gian để các quốc gia đối thoại, trao đổi quan điểm, mở rộng giao lưu và tăng cường hội nhập khu vực. Tất cả điều này thúc nhận thức chung và lợi ích chung, khiến các quốc gia kiềm chế hơn. Như nhấn mạnh ở trên, đây là các mục tiêu CoC hướng tới.

Mặc dù hành động của Philippines ban đầu có thể gây chia rẽ và kinh ngạc trong ASEAN nhưng hành động này thu hút sự quan tâm, hoặc ít nhất là sự chú ý, đối với các tiến trình dựa trên pháp luật. Với việc Manila khởi kiện vào năm 2013, các quốc gia khác như Việt Nam quan tâm nhiều hơn đến phương thức trọng tài.⁵ Các quan chức Indonesia, nước không có yêu sách, cũng bày tỏ quan tâm đến quá trình pháp lý để làm rõ vấn đề ở quần đảo Natuna nếu đối thoại thất bại.⁶

Những thách thức về dài hạn của ASEAN

Bên cạnh sự bất an ngày gia tăng trong nội bộ ASEAN về sức mạnh của Trung Quốc, ASEAN chịu nhiều áp lực và kỳ vọng về vai trò tích cực hơn. Bởi vậy, những thất bại hay thiếu sót của ASEAN khi thực hiện vai trò này làm suy giảm uy tín của khối trong mắt các đối tác quan trọng.

Chúng ta có thể tranh luận về những kỳ vọng ASEAN cần làm (ngược với những gì tổ chức này làm trên thực tế), nhưng những căng thẳng ngày càng gia tăng đẩy lên câu hỏi về vai trò của khối. Hơn nữa, không giống như 20 năm trước, ASEAN hiện hướng tới vai trò trung tâm trong mạng lưới các thỏa thuận liên quan đến các đối tác bên ngoài ở khu vực Châu Á - Thái Bình. Kể từ giữa những năm 1990, khi Biển Đông nổi lên như một thách thức lớn, ASEAN - học theo các sáng kiến của các nước khác như Úc và Nhật Bản - thiết lập một không gian. Trong đó, ASEAN đóng vai trò riêng biệt như một trung tâm hoặc tâm điểm của nhiều khuôn khổ, sáng kiến thương mại, ngoại giao và an ninh chính trị, và các nhân tố thúc đẩy trao đổi khu vực. Các quốc gia ASEAN thực hiện vai trò quan trọng trong việc thiết

⁵ Xem Alex Calvo, "China, the Philippines, Vietnam, and International Arbitration in the South China Sea," *Asia-Pacific Journal*, 26/10/2015.

⁶ "Indonesia Says Could Also Take China to Court over South China Sea," Reuters, 1/11/2015.

lập chương trình nghị sự, tổ chức nhóm họp với số lượng thành viên tham gia đông đảo và đa dạng. Quan trọng hơn, thông qua các khuôn khổ mới, ASEAN đưa ra các khái niệm thay thế của trật tự khu vực. Điều này không phụ thuộc vào chính sách phòng ngừa nước lớn hoặc hệ thống thứ bậc cường quốc đối với các ý tưởng tranh luận. Dù vậy, thách thức hiện nay ASEAN là vai trò của khối phụ thuộc vào đánh giá từ bên ngoài. Các hành vi quyết đoán của Trung Quốc ở Biển Đông, cùng sự rạn nứt trong chính ASEAN và cạnh tranh nước lớn gia tăng, đặt ra câu hỏi liệu tổ chức liệu có thể nắm giữ vị trí trung tâm hay không.

Nghiêm trọng hơn, căng thẳng gia tăng giữa Mỹ và Trung Quốc khiến Biển Đông trở thành một thách thức lớn hơn đối với ASEAN. Động lực thúc đẩy Mỹ - Trung đối thoại vượt quá khả năng kiểm soát của ASEAN. Ngoài ra, không nước nào (trừ Trung Quốc) quan tâm đến kết quả tranh chấp Biển Đông giống như ASEAN và các thành viên.

Kết luận

Tranh chấp lãnh thổ, thường được hiểu theo khía cạnh cuộc chơi kẻ được người mất, nên rất khó để đàm phán. Việc tranh chấp Biển Đông chịu thêm tác động từ các cường quốc khiến tranh chấp hiện nay càng phức tạp hơn. Chính trị hóa các tranh chấp làm tăng tính cấp bách của việc tìm kiếm một giải pháp nhưng khiến việc đạt được giải pháp khó khăn hơn. Trung Quốc đánh giá hành động của các quốc gia ASEAN, gồm việc Philippines sử dụng cơ chế trọng tài, qua lăng kính quan hệ Mỹ - Trung. Điều này làm phức tạp khả năng ASEAN đàm phán với Bắc Kinh để tìm ra một giải pháp cả hai bên cùng chấp nhận được.

Thách thức lớn hơn cho ASEAN là vấn đề Biển Đông liên quan nhiều hơn đến quan hệ Mỹ - Trung, so với quan hệ ASEAN - Trung Quốc hoặc các tranh chấp lãnh thổ. Tuy nhiên, ASEAN và những quốc gia thành viên sẽ chịu một tổn hại trực tiếp, đặc biệt nếu tình hình xấu đi. Việc không hài lòng với những phương thức giải quyết hiện tại của ASEAN - Trung Quốc có thể khiến các bên đẩy mạnh quốc tế hóa tranh chấp và theo đuổi các cơ chế phi ASEAN (như một số quốc gia đã đề xuất). Lựa chọn

thay thế như vậy không chỉ thách thức các lợi ích ASEAN tuyên bố chính thức, mà còn dẫn đến những tranh cãi gay gắt và ganh đua lớn hơn.

Do đó, ASEAN cần tiếp tục quá trình đàm phán COC bắt chước những khó khăn. Điều này không có nghĩa là bỏ qua những phương thức bổ sung khác. Tuy nhiên, tiến trình CoC tạo nền tảng quan trọng giúp các nước thành viên có thể khuyến khích Trung Quốc cùng tham gia cách tiếp cận có nguyên tắc và đạt kết quả cho tranh chấp ở Biển Đông. Như đã lưu ý, ảnh hưởng từ cường quốc không thể bị loại bỏ hoàn toàn, nhưng so với các cơ chế khác, tiến trình CoC cho phép ASEAN và Trung Quốc giải quyết vấn đề thông qua các quan hệ cụ thể. Dĩ nhiên nhiều người nhận thấy bản chất song phương của tiến trình cũng chính là điểm yếu của nó - Trung Quốc khá đủng đỉnh với vị thế quốc gia đàm phán lớn hơn. Tuy vậy, giá trị quan trọng của tiến trình này gợi mở khả năng đạt được những kết quả khả quan và được cả hai bên chấp thuận.

Ở đây, chúng ta cần điều chỉnh hoặc ít nhất là rõ thêm một kết luận đôi khi được đưa ra quá sớm. Cụ thể, một số nhà quan sát cho rằng các hoạt động mở rộng trên biển của Trung Quốc cùng việc Mỹ thiết lập hoặc củng cố các mối quan hệ chiến lược ở Đông Nam Á là bằng chứng cho thấy sự lựa chọn cường quốc của ASEAN đã rõ ràng. Các kết luận này đơn giản quá mức lợi ích và tình thế khó khăn của Đông Nam Á. Trong khi căng thẳng Biển Đông tạo đồng thuận lớn hơn trong ASEAN về việc cần thúc đẩy sự can dự của Mỹ để duy trì ổn định trong khu vực thì một số quốc gia, nếu có, ở Đông Nam Á cho rằng sự can dự như vậy là đủ. Điều này không chỉ vì lợi ích kinh tế của họ với Trung Quốc, mà còn vì sự tự quyết ASEAN dựa trên các quan hệ đan xen.⁷ Ở khía cạnh này, thách thức dài hạn của ASEAN về Biển Đông là đảm bảo quyền tự quyết của khối dù chịu ảnh hưởng rất lớn từ các cường quốc.

Đối với tất cả những thách thức được bàn đến trong bài viết, ASEAN và các tiến trình của khối đóng vai trò quan trọng trong phản ứng của các quốc gia đối với

⁷ Về lý do này, một số cho rằng cạnh tranh nước lớn không thật sự ảnh hưởng xấu đến lợi ích và an ninh của các quốc gia Đông Nam Á. Xem, ví dụ, Bilahari Kausikan, "Asia's Strategic Challenge: Manoeuvring between the U.S. and China," Seri Trọng tâm, Trung tâm Nghiên cứu Chiến lược và Quốc phòng, Đại học Quốc gia, 7/2015

tranh chấp Biển Đông. Lợi ích đối với ASEAN rất lớn và liên quan nhiều đến vấn đề về lãnh thổ. Cuối cùng, những gì diễn ra ở Biển Đông sẽ báo hiệu gì về trật tự khu vực. Một trật tự khu vực được tạo dựng bởi sức mạnh của Trung Quốc hoặc sự can thiệp của Mỹ là trật tự trong đó lợi ích và ảnh hưởng của các nước nhỏ trong ASEAN bị thu hẹp. Do đó, các quốc gia ASEAN cần tiếp tục thúc đẩy các giải pháp thay thế có tính khu vực với ASEAN đóng vai trò trung tâm. Tuy nhiên việc thực hiện các giải pháp này có thể gặp khó khăn. Trước tình huống phải trả giá bằng chính trị trong đó các nước, không chỉ các thành viên của ASEAN, phải thích nghi và điều chỉnh, thách thức với ASEAN là phải cân bằng giữa hành động linh hoạt và cứng rắn. ASEAN cần linh hoạt trong các lựa chọn. Điều này bao gồm việc đưa ra các giải pháp giữ thể diện (ví dụ, khi tòa quốc tế ra phán quyết về vấn đề của Philippines) và ngăn chặn logic cuộc chơi tổng không mà Trung Quốc và Mỹ đôi khi áp đặt trong quan hệ hai nước. Hiệu quả trong các nỗ lực của ASEAN đòi hỏi ASEAN đạt đồng thuận lớn hơn và đáng tin cậy trong tương lai.

ALICE D.BA là Phó Giáo sư tại Khoa Khoa học Chính trị và Quan hệ Quốc tế, Trường Đại học Delaware. Địa chỉ email: aliceba@udel.edu. Bài viết được đăng trên [The National Bureau of Asian Research](#).

Biên dịch: Huyền Quách

Hiệu đính: Tuấn Đình

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