

TRANH CHẤP LÃNH THỔ Ở BIỂN ĐÔNG TRONG QUAN HỆ ASEAN – TRUNG QUỐC

TS. Aileen S.P Baviera , Đại học Philippines

Những sự kiện gần đây đã thu hút sự chú ý đối với các tranh chấp lãnh thổ ở Biển Đông - một vùng biển mà căng thẳng đang ngày càng leo thang và có khả năng xảy ra một cuộc đối đầu quân sự giữa các bên yêu sách đối địch nhau, đặc biệt giữa Trung Quốc và Việt Nam, Trung Quốc và Philippines. Trong khi trước đó, nhiều nước yêu sách đã từng thực hiện những hành động đơn phương riêng lẻ mà được giải thích là việc khẳng định chủ quyền (bao gồm thông qua các luật liên quan đến lãnh thổ và các vùng biển, các hoạt động thăm dò, khai thác tài nguyên, và các nỗ lực ngăn chặn hoạt động tương tự của các quốc gia khác), thì vòng căng thẳng mới nhất lại liên quan đến nhiều nhân tố đáng lo ngại.

Những nhân tố mới trong tranh chấp

Đầu tiên, và trước hết là việc Trung Quốc tăng cường sử dụng quân sự, bán quân sự hay các cơ quan thực thi pháp luật nhằm khẳng định chủ quyền tại các khu vực tranh chấp thể hiện trong bản đồ Đường đứt khúc chín đoạn, đặc biệt tại các khu vực gần bờ biển của các quốc gia duyên hải. Điều này cần phải được hiểu trong bối cảnh Trung Quốc ngày càng tăng cường năng lực của mình và thể hiện rõ ý định triển khai sức mạnh hải quân tại Biển Hoa Đông và Biển Đông. Trung Quốc gần đây đã đệ trình bản đồ thể hiện chính thức yêu sách của mình với Liên Hợp Quốc (như là một phần trong công hàm phản đối của nước này chống lại một đệ trình chung của Việt Nam - Malaysia về giới hạn thêm lục địa tại Biển Đông).

Thứ hai là sự thất bại cho đến nay của ngoại giao đa phương ở khu vực giữa Trung Quốc và ASEAN trong việc tiến tới thúc đẩy xây dựng lòng tin,

hợp tác hay cấp bách hơn nữa, là trong việc nhất trí các giải pháp tránh xung đột và các quy định ứng xử khác trong khu vực tranh chấp.

Thứ ba là sự không chắc chắn về quỹ đạo của quan hệ các cường quốc, trong một môi trường mà sự nổi lên của Trung Quốc đang diễn ra giữa lúc kinh tế Mỹ đang suy giảm và các mối quan tâm của Mỹ thì đang ở các nơi khác trên thế giới (mặc dù chính quyền Obama đã tuyên bố dự định vẫn duy trì quyền lực ở Thái Bình Dương).

Các yếu tố này hợp lại dường như đã làm thay đổi cục diện của các tranh chấp lãnh thổ theo những cách khác nhau. Đang có một sự chuyển trọng tâm trong các nỗ lực quản lý xung đột từ việc xây dựng lòng tin giữa Trung Quốc và ASEAN và tìm kiếm công thức cho việc hợp tác tài nguyên sang (1) nhu cầu phải làm rõ chính xác phạm vi và các căn cứ pháp lý của các yêu sách tương ứng, cũng như bản chất của các bộ luật và các cơ chế có thể áp dụng trong các vùng biển xung quanh; (2) làm thế nào để ngăn chặn sự bùng nổ chiến tranh vũ trang và một cuộc chạy đua vũ trang lâu dài giữa các bên yêu sách đối địch, và (3) vấn đề liệu việc đưa Mỹ vào làm đối trọng với Trung Quốc là hữu ích hay gây nguy hại đến tiến trình ngoại giao giữa ASEAN - Trung Quốc về vấn đề này.

Bề ngoài của cuộc cạnh tranh giữa các cường quốc

Như đã được tranh luận từ lâu, tranh chấp Biển Đông là một phép thử về thái độ và hành xử của Trung Quốc với các nước láng giềng nhỏ hơn với tư cách cường quốc mới nhất và lớn nhất của khu vực. Quan điểm cứng rắn và sự phô trương sức mạnh quân sự gần đây của Trung Quốc diễn ra sau một thời gian khá dài các mối quan hệ và hợp tác song phương cũng như đa phương với các nước Đông Nam Á khá suôn sẻ, từ đó gửi đi các tín hiệu lẫn lộn tới các láng giềng và làm xuất hiện mâu thuẫn với Khái niệm An ninh Mới mà nước này đang cố gắng thể hiện. Đồng thời, quan ngại của Mỹ về những gì mà nước này cho là thiếu minh bạch trong hiện đại hoá quân đội

Trung Quốc nói chung, và khả năng chống can thiệp và phong tỏa khu vực (anti-access area-denial capability) nói riêng của Trung Quốc, cộng hưởng ở một số nước trong khu vực Đông Nam Á. Sự phát triển căn cứ tàu ngầm trên đảo Hải Nam và ý định triển khai các nhóm tàu sân bay chiến đấu của Trung Quốc là những điểm đáng chú ý đặc biệt.

Liên quan đến các nhân tố khác như bất đồng Mỹ - Trung về các hoạt động gián điệp của Mỹ trong vùng đặc quyền kinh tế và không phận của Trung Quốc, cũng như mối lo ngại của Trung Quốc về cái gọi là “Tình thế tiến thoái lưỡng nan Malacca” (tức là, sự phụ thuộc vào Mỹ trong việc cung cấp an ninh hàng hải trong việc nhập khẩu dầu của nước này thông qua eo biển Malacca), ngày càng rõ ràng rằng vượt ra ngoài các tranh chấp tài nguyên và lãnh thổ là các lợi ích lớn hơn liên quan đến cạnh tranh kiểm soát hàng hải giữa các cường quốc. Các nỗ lực của Mỹ và Nhật để lôi kéo Ấn Độ (với lực lượng hải quân hùng hậu) nhằm cân bằng ảnh hưởng của Trung Quốc trong an ninh khu vực cũng thể hiện tính chất cạnh tranh địa chính trị đang ngày càng gia tăng.

Trong quá khứ, Trung Quốc, các bên yêu sách khác và ASEAN (như là một khối) bày tỏ rằng họ đã cam kết đảm bảo một môi trường hoà bình và ổn định trên Biển Đông. Hơn bao giờ hết, môi trường hoà bình này sẽ được xem như phụ thuộc không chỉ vào các hành động tự kiểm chế của tất cả các bên tranh chấp, mà còn đặc biệt phụ thuộc vào việc Trung Quốc đảm bảo với các nước láng giềng rằng các thông số và mục tiêu sức mạnh quân sự đang nổi lên của Trung Quốc không hề đe dọa, mà là nỗ lực duy trì chứ không phải là phá hoại sự ổn định khu vực. Nếu không có sự đảm bảo như vậy, thật không may, những nước láng giềng quan ngại và tìm kiếm các biện pháp hiệu quả hơn nhằm kiểm chế khát vọng quyền lực của một chúa tể khu vực tiềm tàng, đặc biệt nếu ngoại giao đa phương có vẻ như sẽ thất bại.

Các cách tiếp cận song phương và đa phương

Một trong những điểm cốt lõi của cuộc đấu tranh trên mặt trận ngoại giao là việc Trung Quốc khẳng định rằng tranh chấp phải được giải quyết thông qua đàm phán song phương, chống lại (1) “quốc tế hoá” tranh chấp như các nỗ lực lôi kéo các bên không trực tiếp liên quan, chủ yếu là Hoa Kỳ; (2) các nỗ lực của các quốc gia yêu sách khác (Việt Nam, Phillipines, Malaysia và Brunei) để cùng tập hợp lại và thảo luận về vấn đề này mà không có Trung Quốc hoặc trước khi tổ chức đối thoại với Trung Quốc; và (3) các sáng kiến của ASEAN nhằm biến tranh chấp thành một vấn đề trong chính sách hợp tác của và hành động đối với Trung Quốc của ASEAN.

Thái độ này của Trung Quốc, được Thứ trưởng ngoại giao Thôi Thiên Khải nhắc lại hồi tháng 6 năm ngoái là một sự thụ lùi so với lập trường của nước này trước đó trong thoả thuận Tuyên bố về cách ứng xử của các bên trên Biển Đông năm 2002. Trung Quốc không có cách nào ngăn chặn ASEAN hay thậm chí chỉ các nước có yêu sách trong ASEAN tham vấn lẫn nhau về một vấn đề quan trọng như vậy. Kể từ khi Ngoại trưởng các nước ASEAN ra Tuyên bố Manila về Biển Đông năm 1992 (khi ASEAN có 6 thành viên chứ không phải là 10 như hiện nay), tác động của tranh chấp đối với hoà bình và ổn định khu vực đã được công nhận là một vấn đề lợi ích tập thể đối với ASEAN, ít nhất là của sáu nước ký kết khi đó, được tăng cường hơn nữa sau khi Việt Nam gia nhập Hiệp hội. Trong các nước không có yêu sách ở quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa, thì Indonesia đã bị kéo vào tranh chấp này bởi trên thực tế mỏ khí đốt Natuna của nước này lại nằm trong yêu sách Đường đứt khúc 9 đoạn của Trung Quốc và cũng bởi Indonesia đã đóng vai trò rất tích cực trong việc tổ chức các Hội thảo Kênh II về vấn đề này từ đầu những năm 1990. Mặt khác, Singapore, được cho là nước sẽ mất nhiều nhất nếu có bất kì sự gián đoạn nào trong thương mại khu vực từ cuộc xung đột do vậy nước này là nước tích cực nhất trong việc đảm bảo sự hiện diện tiếp tục của quân đội Mỹ trong khu vực.

Tuy nhiên, rắc rối của ASEAN là khối này không thể lập trường chung mạnh hơn về tầm quan trọng của vấn đề và về cách tiếp cận để đạt được giải pháp của vấn đề. Hơn thế nữa, một số nước ASEAN – như chính phủ của chính tôi [Philippines – người dịch] là một ví dụ trong điểm này - đã dao động giữa hoà giải và chống lại Trung Quốc và giữa đẩy mạnh song phương với các cách tiếp cận đa phương.

Kết hợp với các thách thức an ninh hàng hải khác

Tranh chấp lãnh thổ và chủ quyền ở quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa chỉ là một tầng trong những xung đột tiềm tàng và do đó tạo nên các thách thức an ninh ở Biển Đông. Ngoài tranh chấp và cạnh tranh quân sự nhằm kiểm soát biển giữa các cường quốc, cũng có những đường biên giới trên biển chồng lấn hoặc không xác định dẫn đến các vấn đề về quyền tài phán, cũng như các mối đe dọa về an toàn hàng hải và an ninh đường biển như cướp biển, khủng bố, buôn lậu và vận chuyển hàng bất hợp pháp.

Tranh chấp lãnh thổ thường gắn liền với xung đột quyền tài phán và đường biên giới trên biển. Các tranh chấp lãnh thổ cũng làm trầm trọng thêm vấn đề quyền tài phán trên biển vì dẫn tới khó khăn trong việc xác định cơ sở từ đó các vùng biển của một quốc gia được hoạch định, theo như quy định trong Công ước Liên hợp quốc về Luật biển, do đó cũng không rõ ràng trong việc liệu quốc gia nói trên và các quốc gia khác nên thực hiện quyền và nghĩa vụ. Mặt khác, khao khát muốn mở rộng ranh giới trên biển xa hơn vươn ra biển để mở rộng kiểm soát các không gian đại dương và các nguồn tài nguyên đã khiến cho các nước khẳng định mạnh mẽ hơn các yêu sách lãnh thổ của mình.

Đồng thời, tranh chấp lãnh thổ và các vùng biển chồng lấn trở thành hợp nhất với các vấn đề an ninh và an toàn hàng hải bởi nhiều thách thức như cướp biển và buôn lậu diễn ra trong vùng đặc quyền kinh tế và các vùng lãnh hải của các quốc gia ven biển, do đó theo UNCLOS đã trao cho các quốc gia

ven biển quyền và nghĩa vụ điều chỉnh các hoạt động này, mặc dù có thể các nước này không đủ khả năng.

Các cuộc thảo luận về sự phức tạp ngày càng tăng của môi trường an ninh ở Biển Đông đang dần khẳng định rõ ràng rằng việc giảm thiểu các đe dọa an ninh và ngăn chặn bùng nổ xung đột vũ trang sẽ cần một quá trình đa cấp, đa thành viên. Là những nước ven Biển Đông, ASEAN và Trung Quốc cần tìm cách hợp tác để đạt được hoà bình và ổn định trong không gian hàng hải chung của chúng ta, với sự hỗ trợ tích cực của các nước sử dụng và các bên tham gia hợp pháp. Nếu không, chúng ta có lẽ sẽ thực sự đưa khu vực vào tình trạng nguy hiểm bởi các xung đột giữa các cường quốc và một mớ hỗn độn các thách thức và đe dọa an ninh hàng hải khác.

Một cách tiếp cận đa tầng: giảm thiểu tranh chấp chủ quyền, tránh xung đột vũ trang trong khi xây dựng một cơ chế hợp tác an ninh biển.

Một cách tiếp cận đa tầng cần phải căn cứ vào việc xác định (1) chủ thể chính xác của nguồn xung đột, bao gồm định nghĩa khu vực nào là khu vực tranh chấp và khu vực nào không, (2) bên nào là bên tham gia trực tiếp - nếu có - bên nào là bên gián tiếp tham gia, (3) đâu là nhu cầu và lợi ích hợp pháp của các bên cũng cần phải được xem xét.

Ở Biển Đông, có những bất đồng tuy riêng rẽ nhưng lại liên quan mật thiết với nhau về (1) chủ quyền lãnh thổ (những nước có yêu sách Brunei, Trung Quốc, Malaysia, Phillippines, Việt Nam và Đài Loan là những bên liên quan trực tiếp về an ninh, toàn vẹn lãnh thổ, và/ hoặc quyền tiếp cận các nguồn tài nguyên), (2) quyền tài phán trên các vùng biển (các quốc gia ven biển và các quốc gia sử dụng đại dương truyền thống là những bên tham gia hợp pháp và quyền lợi từ tự do hàng hải, sự kiểm soát của quốc gia ven biển đối với các hoạt động phi pháp ở trên vùng nước bao quanh, quyền tiếp cận các nguồn tài nguyên trong vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa), và (3) ai là người có trách nhiệm chủ yếu để giải quyết các thách thức an ninh chung

hoặc xuyên quốc gia như cướp biển, khủng bố trên biển, thảm họa tự nhiên và môi trường, và các vấn đề tương tự.

Nguyên tắc đã đề xuất ở đây bao gồm toàn bộ tất cả các bên liên quan hợp pháp.

Đối với các vấn đề chủ quyền lãnh thổ, đàm phán song phương phù hợp với tranh chấp mà bản chất là song phương, khi mà lợi ích của bên thứ ba không bị ảnh hưởng bởi một giải pháp song phương. Ở Biển Đông, đàm phán song phương chỉ có thể áp dụng cho quần đảo Hoàng Sa (giả sử Đài Loan không phải là một bên tham gia riêng rẽ với CHND Trung Hoa, và có thể cả đường hành lang của Brunei chồng lấn với yêu sách của Malaysia. Bất cứ nơi nào một giải pháp song phương có thể xâm phạm đến lợi ích và nhu cầu cơ bản của một bên thứ ba, thì giải pháp giải quyết tranh chấp theo kiểu loại trừ bên thứ ba như vậy chắc chắn sẽ gặp rắc rối, trong trường hợp như vậy một cách tiếp cận đa phương (tức là, liên quan đến ba hoặc nhiều bên tham gia hơn nữa) sẽ là thoả đáng hơn. Cũng cần phải nhấn mạnh rằng phương thức tiếp cận đa phương đã đề xuất chỉ liên quan đến các bên tham gia trực tiếp và khác với cái được gọi là “quốc tế hoá” tranh chấp - đối tượng của những lời chỉ trích từ Trung Quốc.

Tuy nhiên, vấn đề cấp bách nhất liên quan tới tranh chấp lãnh thổ và quyền tài phán trên biển không phải là giải quyết bài toán chủ quyền hoặc quyền chủ quyền, mà là giảm thiểu ảnh hưởng của các yêu sách chủ quyền song song với những tồn tại chưa được giải quyết. Các vấn đề về lãnh thổ và biên giới trên Biển Đông chắc chắn chỉ được giải quyết thành công thông qua một tiến trình kéo dài hoặc một loạt các biện pháp song phương cũng như tham vấn đa phương hoà bình giữa các bên khác nhau, để đi đến một giải pháp chính trị công bằng, lạc quan dựa trên các nguyên tắc và qui chuẩn của luật quốc tế. ở một điểm nào đó, phương án trọng tài hay hoà giải có thể có vai trò nhưng điều này không thể xác định được từ trước).

Các dự án phát triển chung về nghề cá, dầu và khí đốt, hoặc các biện pháp quản lý chung các mối quan ngại trên biển khác cũng có thể được thực hiện dựa trên thỏa thuận của các bên, như là một biện pháp tạm thời hoặc thậm chí là một giải pháp lâu dài. Những sáng kiến như vậy cũng có thể mang lại lợi ích rất lớn từ các nỗ lực của các quốc gia trong khu vực nhằm tiến tới sự hiểu biết chung hoặc giải thích giống nhau các điều khoản liên quan trong Luật biển, vd, trong việc định nghĩa các đảo ngược với các bãi đá nổi, dựa vào tầm quan trọng của việc định nghĩa này đối với việc xác định các vùng biển, và trong các vấn đề như quá cảnh / qua lại không gây hại và việc sử dụng quân sự hợp pháp trên biển.

Trong một môi trường mà một quốc gia có sử dụng hoặc đe dọa sử dụng vũ lực để chống lại quốc gia khác, thì việc tăng cường lực lượng vũ trang cũng như chống tăng cường lực lượng vũ trang, và phô diễn sức mạnh thông qua các cuộc tập trận quân sự đơn phương, ví dụ như đã xảy ra trong hai năm qua, sẽ không có lợi cho các tham vấn cũng như đàm phán đề đi đến kết thúc. Nếu điều này trở thành hiện thực thì nó sẽ làm đảo lộn hoàn toàn những nỗ lực xây dựng lòng tin đã được tiến hành giữa Trung Quốc và các nước Đông Nam Á trong hai thập kỉ qua.

Để khôi phục lại động thái hoà hảo và có thể dự đoán được trong hành động của các bên, một bộ quy tắc ứng xử khu vực là điều bắt buộc, với một mục tiêu quan trọng duy nhất là tránh xảy ra xung đột. Một bộ luật như vậy ban đầu có thể chỉ thông qua song phương hoặc “tiểu đa phương” (mini-laterally) chỉ giữa các quốc gia có yêu sách, nhưng lại có tác dụng đầy đủ đến việc xoa dịu căng thẳng ở các vùng biển và phục hồi niềm tin vào sự ổn định khu vực, thì một thỏa thuận đa phương giữa không chỉ các bên tranh chấp hay thậm chí các quốc gia ven biển mà liên quan đến cả những nước sử dụng biển khác (đặc biệt là những nước có các hoạt động quân sự) có lẽ sẽ đạt được hiệu quả và bền vững hơn. Một bộ qui tắc ứng xử sẽ tập trung vào các biện pháp

xây dựng lòng tin quân sự và cách thức giải quyết các mối đe dọa hiện hữu chứ không chỉ là các biện pháp ngoại giao, chẳng hạn như là tiến trình ngăn ngừa các vụ va chạm trên biển, hoặc các biện pháp phi quân sự hoá khu vực và khuyến khích sự hiện diện dân sự cho an ninh của các công trình về dầu khí hoặc tương tự như vậy.

Việc quản lý tranh chấp cũng liên quan mật thiết tới vấn đề hợp tác an ninh biển của khu vực, và nói rộng hơn, liên quan tới cả việc quản lý đại dương. Điều cần thiết ở đây là tăng cường triển vọng quan hệ ASEAN -Trung Quốc từ việc tập trung quá mức vào tranh chấp lãnh thổ trở lại với phương án kiểm soát biển bằng ngoại giao bao gồm vấn đề kinh tế, phát triển, an ninh, nhu cầu quản lý môi trường, cụ thể đối với một vùng biển nửa kín, quyền và nghĩa vụ phải gắn liền với những điều được quy định cụ thể trong UNCLOS.

Chỉ riêng trong thập kỉ vừa rồi, diễn đàn khu vực ASEAN (ARF), Hội đồng Hợp tác an ninh châu Á - Thái Bình Dương (CSCAP) và các diễn đàn đối thoại an ninh khác cho tới giờ đã tiến hành hàng loạt các cuộc đàm luận về an ninh hàng hải. Các cuộc đàm luận này tập trung vào những vấn đề như an toàn và an ninh đường biển, tìm kiếm và cứu nạn trên biển, bảo vệ môi trường biển,... Tại Đông Nam Á, lực lượng hải quân và cơ quan thực thi pháp luật của các nước trong khu vực đã thể hiện thiện chí sẵn sàng hợp tác trong việc chia sẻ thông tin và xây dựng năng lực (ví dụ Trung tâm thông tin nhiệt hạch ở Singapore và Hiệp định hợp tác khu vực về chống cướp biển và cướp có vũ trang đối với các tàu biển ở châu Á ReCAAP), và dần nâng cao hơn và phức tạp hơn các cấp độ hợp tác, như là MALSINDO (Malaysia - Singapore - Indonesia) tuần tra chống cướp ở eo biển Malacca - trên lãnh hải của ba nước, và Chương trình MALSINDO Cộng Thái Lan trong chương trình phối hợp tuần tra không phận. Chương trình nghị sự quản lý đại dương và xây dựng cơ chế an ninh biển có thể có những hệ lụy quan trọng đối với giải pháp cuối cùng trong tranh chấp, đặc biệt liên quan tới việc khuyến khích

đưa ra khuôn khổ hợp tác an ninh đa phương dựa trên cơ sở sẻ chia lợi ích và đôi bên cùng có lợi.

Tóm lại, các tranh chấp lãnh thổ trên Biển Đông không phải là các vấn đề đứng đơn lẻ mà liên quan tới xung đột yêu sách về quyền tài phán trên biển, dẫn đến xung đột giữa các cường quốc, và tới cả vấn đề cấp thiết quản lý không gian đại dương chung đang gặp phải đầy rẫy các thách thức an ninh biển xuyên quốc gia. Trong khi việc duy trì đối thoại và tạo được những bước tiến thực sự trong việc quản lý tranh chấp là rất quan trọng, thì chỉ có cách tiếp cận đa tầng nấc, đa phương và đa quốc gia bao gồm các bên liên quan trực tiếp và những bên liên quan hợp pháp khác mới đảm bảo được một kết quả thành công.

TS. Aileen San Pablo

Hồng Nhung (dịch)

Quang Hưng (hiệu đính)

Tham luận của TS. Aileen San Pablo-Baviera, Đại học Philippines tại Hội thảo “*Biển Đông: Hướng tới một khu vực Hòa bình, Hợp tác và Tiến bộ - The South China Sea: Toward a Region of Peace, Cooperation, and Progress*” do Học viện Ngoại giao Việt Nam phối hợp với Trường Đào tạo cán bộ đối ngoại Philippines tổ chức tại Manila, Philippines 5 – 6 tháng 7 năm 2011.

Bản gốc tiếng Anh “*The South China Sea Territorial Disputes in ASEAN-China Relations*”