

Những diễn biến gần đây ở Biển Đông và chính sách của Mỹ

Gregory B. Poling

Căng thẳng ở Biển Đông tiếp tục leo thang trong năm vừa qua, với việc Philippines đệ trình các bằng chứng chống lại yêu sách của Trung Quốc tại tòa trọng tài, Bắc Kinh hạ đặt giàn khoan tại vùng nước mà Việt Nam tuyên bố chủ quyền, và lo ngại ngày càng gia tăng của Malaysia về việc Trung Quốc thực thi chủ quyền tại bãi Tảng Mẩu/James Shoal. Các diễn biến này nhấn mạnh tính cần thiết phải quản lý tranh chấp ở Biển Đông đối với khu vực cũng như đối với Mỹ.

Với ý tưởng này, Trung tâm Chiến lược và Nghiên cứu Quốc tế (CSIS) đã tổ chức hội thảo thường niên về Biển Đông lần thứ tư trong hai ngày 10-11/7. Tại Hội thảo lần này, các quan chức và chuyên gia từ hai bờ Thái Bình Dương đã đưa ra những đánh giá về tình hình trên biển, các động cơ có thể có đằng sau cách tiếp cận ngày càng cứng rắn của Trung Quốc đối với tranh chấp, và đề xuất một vài biện pháp trong việc quản lý và giải quyết tranh chấp. Với các thông tin từ hội thảo, bản báo cáo này đưa ra một cái nhìn tổng quan về những diễn biến mới nhất ở Biển Đông và những gợi ý chính sách cho Mỹ và các đối tác của Mỹ.

Các khuyến nghị

Dưới đây là bản tóm tắt các khuyến nghị cho các nhà hoạch định chính sách Mỹ trong vấn đề Biển Đông. Phần cuối của bản báo cáo này sẽ đi vào chi tiết của những khuyến nghị này.

- Hỗ trợ ASEAN xác định các vùng biển tranh chấp theo luật quốc tế và công bố bản đồ mô tả về các vùng biển này.
- Công bố một bản phân tích pháp lý chi tiết về các yêu sách ở Biển Đông, đặc biệt là về đường chín đoạn, thông qua Bộ Ngoại giao Mỹ.
- Thúc đẩy ASEAN và các đối tác đối thoại của tổ chức này thực hiện việc “đóng băng” các hoạt động trong vùng biển tranh chấp trong khi đàm phán bộ quy tắc ứng xử (COC) mang tính ràng buộc, và hi vọng rằng Trung Quốc cũng sẽ làm điều tương tự.
- Phê chuẩn UNCLOS.
- Công bố sự thừa nhận rằng Mỹ đã sai lầm khi không chấp nhận phán quyết của Tòa án Công lý Quốc tế trong vụ Nicaragua kiện Mỹ năm 1986.
- Cân nhắc việc xóa bỏ lệnh cấm bán vũ khí sát thương cho Việt Nam, trước hết là xây dựng lộ trình cho phép nói lỏng hạn từng bước một các giới hạn.

- Nói lỏng việc hạn chế quan hệ giữa quân đội hai nước Mỹ và Trung Quốc ở một số lĩnh vực cụ thể để thúc đẩy sự can dự mạnh mẽ hơn của Trung Quốc trong các cuộc tập trận chung trong tương lai.
- Tuyên bố rằng Mỹ sẽ cân nhắc việc buộc phải đáp trả theo các điều khoản của hiệp định tương trợ quốc phòng với Philippines nếu các hành động của Trung Quốc trong khu vực tranh chấp dẫn đến thương vong của quân lính Philippines.
- Coi việc đổi mới, nâng cấp căn cứ hải quân ở Vịnh Oyster là trọng tâm trong số các hoạt động của Mỹ theo Thỏa thuận Tăng cường Hợp tác Quốc phòng với Philippines.
- Xây dựng năng lực nhận thức về biển, cho cả Mỹ và các đồng minh, công bố bản dữ liệu về vận tải thực tế (real-time surface traffic) ở Biển Đông.

Bối cảnh

Mặc dù nhận thức về nhu cầu quản lý hiệu quả căng thẳng trên Biển Đông ngày càng gia tăng; khoảng thời gian giữa hội thảo lần ba và lần bốn về Biển Đông của CSIS đã chứng kiến sự bất ổn định ngày càng trầm trọng trên thực địa lẫn trên biển. Các hành động của Trung Quốc đối với các nước có yêu sách khác ngày càng cứng rắn, càng chứng minh một mô-típ hành động, vốn đã xuất hiện ít nhất là từ năm 2009.

Các diễn biến gần đây

Vào 6/6/2013, Thứ trưởng Bộ Quốc phòng Việt Nam Nguyễn Chí Vịnh và Bộ trưởng Quốc phòng Thường Vạn Toàn đã đồng ý thiết lập đường dây nóng giữa hải quân hai nước với hy vọng quản lý các vụ đụng độ trên biển, đặc biệt là ở Biển Đông trước khi các vụ đụng độ này leo thang thành xung đột lớn hơn. Không may thay, đường dây nóng này không có tác dụng nhiều trong việc ngăn cản chuỗi các xung đột xảy ra liên tục. Bắc Kinh thi hành lệnh cấm đánh bắt cá ở khu vực phía Bắc của Biển Đông từ tháng 5 đến tháng 8/2013, thường xuyên gây rối và bắt bớ các ngư dân Việt Nam trong và xung quanh Hoàng Sa như các năm trước đó.

Chủ tịch nước Việt Nam Trương Tấn Sang đã có chuyến thăm 3 ngày đến Bắc Kinh từ 19-21/6/2013. Trong chuyến thăm, Chủ tịch Trương Tấn Sang và Chủ tịch Tập Cận Bình đưa ra các tuyên bố về việc giảm nhiệt căng thẳng ở Biển Đông. Hai bên đều cam kết thực thi Tuyên bố ứng xử các bên ở Biển Đông (DOC) 2002 giữa Trung Quốc và ASEAN và đồng ý gia hạn hiệp định song phương về thăm dò

dầu khí ở khu vực Vịnh Bắc Bộ đến năm 2016. Nhưng sự hòa dịu được trông chờ sau cuộc gặp này đã không thành hiện thực.

Mùa hè năm 2013 là thời điểm bắt đầu diễn ra những cuộc đụng độ giữa Trung Quốc và Philippines tại bãi Cỏ Mây ở Trường Sa. Bãi Cỏ Mây, cách Philippines 120 hải lý, là nơi đóng quân của khoảng 8-12 lính thủy đánh bộ Philippines. Lực lượng này đóng trên tàu bị bỏ rơi BRP Sierra Madre, một chiếc tàu từ thời Chiến tranh Thế giới thứ II được cố ý làm mắc cạn ở Bãi Cỏ Mây vào năm 1999. Tháng 5/2013, Manila yêu cầu Trung Quốc rút ba tàu, trong đó có một tàu khu trục, tàu này vốn đã bắt đầu tuần tra xung quanh Bãi Cỏ Mây. Ba tàu này có thể xem là sự khởi đầu cho hàng loạt vụ việc diễn ra sau đó, do Trung Quốc trong năm vừa qua đã tăng cường các tàu thường xuyên tuần tra vào nhiều dịp khác nhau và đã tiến hành quấy rối, thậm chí ngăn chặn các tàu của Philippines đến tiếp tế và hỗ trợ cho các binh lính trên tàu Sierra Madre.

Sự quan ngại của Mỹ về tình hình ngày một tồi tệ tại Bãi Cỏ Mây chỉ được tuyên bố một cách rõ ràng vào ngày 31/7/2013 khi Ngoại trưởng Philippines Albert del Rosario khẳng định rằng máy bay của Mỹ P-3C Orion đã bay do thám phía trên Bãi Cỏ Mây. Hành động này được coi là một phần trong hoạt động giám sát thường xuyên của hải quân Mỹ để hỗ trợ Philippines tăng cường khả năng cảnh báo theo các điều khoản trong Hiệp định Phòng thủ chung Mỹ - Philippines.¹

Bắc Kinh đã gửi tín hiệu khiêu khích đến toàn khu vực vào ngày 23/10/2013 khi tuyên bố vùng nhận dạng phòng không (ADIZ) ở Hoa Đông, vùng này chồng lấn với các vùng tương tự do Nhật Bản và Hàn Quốc thiết lập. Trung Quốc yêu cầu rằng bất kỳ máy bay nào, quân sự hoặc thương mại bay qua vùng này cần báo cho chính quyền ở Bắc Kinh biết trước. Quân đội Nhật, Hàn Quốc và Mỹ ngay lập tức phản đối, và đưa các máy bay đến vùng này, chứng minh rằng Bắc Kinh thiếu khả năng để thực sự triển khai ADIZ.² Tuy nhiên, ASEAN bị đặt vào thế cảnh giác cao độ, đặc biệt khi một tuần sau đó Đại sứ Trung Quốc tại Philippines lúc ấy là Mã Khắc Thanh tuyên bố rằng Bắc Kinh bảo lưu quyền có thể thiết lập một vùng tương tự tại Biển Đông. Vào ngày 6/12, Trung Quốc gửi một tín hiệu khác mạnh hơn đến khu vực khi tàu sân bay duy nhất của nước này, Liêu Ninh lần đầu tiên đang đậu tại căn cứ Tam Á tại Đảo Phú Lâm, Hoàng Sa.

¹“DFA: Spy Planes to Gather Evidence vs China,” Rappler, August 1, 2013, <http://www.rappler.com/nation/35327-dfa-spy-planes-evidence-china>.

²Nicholas Szechenyietal., “China’s Air Defense Identification Zone: Impaction Regional Security,” *CSIS Critical Questions*, November 26, 2013, <http://csis.org/publication/chinas-air-defense-identification-zone-impact-regional-security>.

Căng thẳng giữa Việt Nam và Trung Quốc lên cao hơn vào ngày 1/1/2014, khi điều lệ mới của tỉnh Hải Nam, một tỉnh phía Nam Trung Quốc nhằm thực thi luật nghề cá quốc gia 2004 có hiệu lực, bao gồm cả quy định rằng các tàu cần xin phép Trung Quốc trước khi đánh bắt cá hoặc tiến hành thăm dò vùng nước thuộc quyền tài phán của Hải Nam – bao gồm toàn bộ vùng nước trong đường chín đoạn. Cả Việt Nam và Philippines tuyên bố rằng họ phớt lờ các quy định này, trong khi Mỹ và các nước khác phản đối mạnh mẽ. Bí thư Đảng ủy tỉnh Hải Nam Luo Baoming vào ngày 6/3 đã phát biểu rằng các lực lượng phòng vệ bờ biển thực thi điều lệ đánh bắt cá bằng việc bắt giữ hoặc đuổi các tàu cá với tần suất ít nhất một lần một tuần.³

Trong khi Philippines và Việt Nam trong năm vừa qua phải gánh chịu các hành động hung hăng của Trung Quốc ở Biển Đông, Malaysia cũng không là ngoại lệ. Trung Quốc vào ngày 26/1 tuyên bố rằng 3 tàu của nước này – một tàu sân bay lưỡng cư và hai tàu khu trục – đã tiến hành tuần tra gần Bãi Tăng Mẫu/James Shoal, ở phía Nam đảo Trường Sa, và cách bờ biển của Malaysia 50 hải lý. Quân lính Trung Quốc trên tàu còn tiến hành nghi lễ thề nguyện bảo vệ chủ quyền của nước này đối với Bãi Tăng Mẫu/James Shoal ngay tại đây. Nếu không có gì đáng lo ngại, sự việc này có lẽ chỉ là trò hề – vì Bãi Tăng Mẫu/James Shoal nằm 70 feet dưới đáy biển. Ba ngày sau đó Tư lệnh Hải quân Addul Aziz Jaafar đã tích cực phủ nhận rằng không hề có tàu Trung Quốc nào tuần tra và chỉ có các lực lượng vũ trang. Vào ngày 20/2, Tướng Zulkifeli Mohd Zin đã phát biểu điều hoàn toàn ngược lại và thừa nhận rằng sự kiện trên đã thực sự diễn ra.⁴

Tổng thống Philippines Benigno Aquino đã lên tiếng chỉ trích ngày một gay gắt các hành động của Trung Quốc trong năm qua. Trong cuộc phỏng vấn ngày 4/2 với tờ New York Times, Benigno đã so sánh hành động của Trung Quốc ở Biển Đông với hành động của Đức ngay trước khi xảy ra Chiến tranh Thế giới thứ hai và kêu gọi cộng đồng quốc tế ủng hộ Manila nhiều hơn nữa.⁵ Ngay trước tuyên bố

³“China Apprehending Boats Weekly in Disputed South China Sea,” Reuters, March 6 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/03/06/us-china-parliament-seas-idUSBREA2512I20140306>.

⁴Carl Thayer, “‘Speak Softly and Carry a Big Stick’: What Is Malaysia Playing At?,” *Diplomat*, February 28, 2014, <http://thediplomat.com/2014/03/speak-softly-and-carry-a-big-stick-what-is-malaysia-playing-at/>.

⁵Keith Bradsher, “Philippine Leader Sounds Alarm on China,” *New York Times*, February 4, 2014, http://www.nytimes.com/2014/02/05/world/asia/philippine-leader-urges-international-help-in-resisting-chinas-sea-claims.html?_r=0.

của Tổng thống Philippines, Thủ tướng Nhật cũng có phát biểu tương tự khi so sánh Trung Quốc với Đức trong việc chằm ngòi cho chiến tranh thế giới thứ nhất.⁶

Bãi cạn Scarborough, điểm đã bị quân Trung Quốc chiếm đóng vào tháng 4/2012 cho đến nay vẫn còn là một điểm nóng. Vào 25/2/2014, Manila triệu hồi Đại sứ Mã Khắc Thanh để phản đối việc các tàu tuần tra Trung Quốc dùng vòi rồng để đuổi các tàu cá Philippines ở gần bãi cạn này. Trong năm vừa qua, đã có hàng loạt các bản báo cáo về việc quấy rối ngư dân ở vùng lân cận bãi Scarborough, trong khi các tàu Philippines còn không được phép tiếp cận lối vào của bãi cạn.

Vào 9/3/2014, tại vị trí gần Bãi Cỏ Mây, Trung Quốc đã làm leo thang tình hình một cách hết sức nguy hiểm khi mà nước này truy đuổi các tàu dân sự Philippines mang nhu yếu phẩm đến cho quân đồn trú. Còn Trung Quốc lại khẳng định cho rằng các tàu này đang vận chuyển vật liệu xây dựng. Ba ngày sau đó Manila đã xoay sở để tiếp tế cho quân đồn trú bằng đường hàng không nhưng không thể luân chuyển quân lính trong suốt những ngày còn lại của tháng đó. Vào ngày 29/3, một tàu dân sự khác, lần này chở các phóng viên nước ngoài đến lấy tin về chiến thuật hung hăng của lực lượng phòng vệ bờ biển Trung Quốc, đã cố gắng để đến được Bãi Cỏ Mây và hỗ trợ cho quân đồn trú, nhưng đã bị quấy rối bởi tàu Trung Quốc và chỉ thoát được khi đến được vùng nước thấp hơn trong bãi cạn mà các tàu thuyền lớn không thể đi vào.

Tháng 5 chứng kiến sự khởi đầu một giai đoạn mới của các căng thẳng ở Biển Đông, ở một mức độ chưa từng thấy kể từ vụ đụng độ Scarborough năm 2012. Vào ngày 2/5, Tổng công ty dầu khí Hải dương Trung Quốc (CNOOC) đã hạ đặt giàn khoan dầu trị giá 1 tỷ đô la Mỹ - giàn khoan duy nhất của Trung Quốc loại này – tại vùng biển ở phía Nam Hoàng Sa mà Việt Nam cũng có tuyên bố chủ quyền. Ban đầu, giàn khoan được hộ tống bởi hơn 80 tàu Trung Quốc, bao gồm ít nhất 7 tàu hải quân. Việt Nam ngay lập tức triển khai hơn 20 tàu gồm cả tàu bảo vệ bờ biển lẫn tàu kiểm ngư để cố gắng ngăn chặn việc hạ đặt giàn khoan. Đến tháng 6, số lượng các tàu của Trung Quốc nhanh chóng gia tăng, lên đến khoảng 100 tàu xung quanh khu vực giàn khoan.

Mặc cho sự phản đối của Việt Nam, Trung Quốc tuyên bố rằng giàn khoan nằm trong thềm lục địa không tra nh chấp của Trung Quốc, mặc dù Bắc Kinh

⁶Isabel Reynolds and Takashi Hirokawa, "Abe Comparing China Tiesto Pre-War Europe Fuels Tensions," Bloomberg, January 23, 2014, <http://www.bloomberg.com/new/2014-01-23/abe-comparing-china-to-pre-world-war-one-germany-fuels-tensions.html>.

không bao giờ nêu những bằng chứng rõ ràng cho việc này.⁷ CNOOC tuyên bố rằng giàn khoan sẽ tiến hành thăm dò tại khu vực này cho đến giữa tháng 8. Việc hạ đặt giàn khoan của Trung Quốc đã dẫn đến cuộc đụng độ kéo dài cả tháng: các tàu của hai nước liên tục quấy rối nhau, sử dụng vòi rồng và đâm va lẫn nhau. Trong một cuộc đụng độ nghiêm trọng nhất, vào ngày 26/5, một tàu cá Việt Nam đã bị lật úp sau khi bị một tàu cá Trung Quốc lớn hơn rất nhiều đâm va – sự việc này đã được lực lượng của Việt Nam ghi hình lại.⁸ Tất cả 10 ngư dân trên tàu đều được cứu sống và chiếc tàu được kéo về Đà Nẵng, nhưng vụ lật tàu này đã làm bùng phát sự tức giận của người dân Việt Nam. May thay, cả hai bên đều kiểm chế không triển khai các tàu hải quân trong các vụ đụng độ này, thay vào đó là lực lượng phòng vệ bờ biển, ngư chính và các tàu cá dân sự.

Việc hạ đặt giàn khoan đã dẫn đến thái độ căm phẫn người Trung Quốc ở Việt Nam bị đẩy lên đến mức cao nhất trong số những sự việc diễn ra gần đây. Hà Nội đã quyết định cho phép biểu tình hòa bình phản đối giàn khoan, các cuộc biểu tình này đã biến thành bạo động vào ngày 13-14/5 khi hàng nghìn công nhân ở gần thành phố Hồ Chí Minh và miền trung Việt Nam tấn công các doanh nghiệp nước ngoài mà họ cho rằng sở hữu bởi các công ty Trung Quốc (hầu hết các công ty này thực ra đều của Đài Loan hoặc Hàn Quốc). Cuộc đụng độ đã khiến cho 4 công nhân Trung Quốc chết và buộc Bắc Kinh phải điều thuyền đến miền Trung Việt Nam sơ tán hơn 3.000 công dân nước mình. Ngày 22/5, Quốc hội Việt Nam ra một tuyên bố hiếm hoi lên án việc Trung Quốc hạ đặt giàn khoan trong khi kêu gọi người dân Việt Nam duy trì ổn định.

Trong khi Việt Nam cố gắng đương đầu với giàn khoan của Trung Quốc một cách tốt nhất mà họ có thể, căng thẳng tiếp tục leo thang giữa Trung Quốc và Philippines tại Trường Sa. Vào ngày 7/5, chính quyền Philippines bắt giữ 11 ngư dân Trung Quốc vì đã đánh bắt các loài rùa biển có nguy cơ tuyệt chủng gần Bãi Bán Nguyệt, Trường Sa, cách đảo Palawan của Philippines 70 dặm. Mặc cho Trung Quốc yêu cầu thả ngư dân, Manila vẫn bắt giữ 9 trong số 11 ngư dân này, 2 người còn lại là vị thành niên.

⁷Ernest Z.Bower and Gregory B.Poling, “China-Vietnam Tensions High over Drilling Rigin Disputed Waters,” *CSIS Critical Questions*, May 7, 2014, <http://csis.org/publication/critical-questions-china-vietnam-tensions-high-over-drilling-rig-disputed-waters>.

⁸“Vietnam Says China Still Ramming Boats, Airls Sinking Video,” Bloomberg, June 5, 2014, <http://www.bloomberg.com/news/2014-06-05/vietnam-says-china-still-harassing-boats-shows-video-of-sinking.html>.

Sau đó vào ngày 13/5, các quan chức Philippines công bố các bức ảnh do thám cho thấy các dự án xây dựng và cải tạo của Trung Quốc tại Bãi Gạc Ma, mà Trung Quốc chiếm từ tay Việt Nam vào năm 1988. Bãi này gần như chìm hoàn toàn khi thủy triều lên, trừ một số ít đá. Vào ngày 13/6, Manila công bố bức ảnh cho thấy việc cải tạo của Trung Quốc tại 4 thực thể thấp dưới mực thủy triều và các đá nhỏ tại Hoàng Sa. Có vẻ như Bắc Kinh đang tập trung vào việc cải tạo các thực thể mà Manila đang yêu cầu Tòa xem xét xem các thực thể nửa nổi nửa chìm liệu có đủ tư cách để thiết lập danh nghĩa yêu sách chủ quyền độc lập hay không, hay liệu đá có tạo ra được vùng đặc quyền kinh tế hay thêm lục địa không. Vào ngày 16/6, Ngoại trưởng del Rosario đề xuất lệnh cấm xây dựng mới ở Biển Đông, nhưng không nhận được sự ủng hộ nào từ phía Trung Quốc.

Ủy viên Quốc vụ Trung Quốc Dương Khiết Trì có chuyến thăm đến Hà Nội vào ngày 17-18/6. Rất cuộc, chuyến thăm này lại khiến cho hai nước đối đầu nhau nhiều hơn. Dương Khiết Trì đổ lỗi cho Hà Nội gia tăng căng thẳng ở Biển Đông và kiên quyết khẳng định với Phó Thủ tướng, Bộ trưởng Ngoại giao Việt Nam Phạm Bình Minh rằng giàn khoan được hạ đặt một cách hợp pháp tại vùng biển không tranh chấp. Dương Khiết Trì cũng có cuộc gặp với Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng, và hai bên đã có cuộc hội đàm thẳng thắn.

Vào ngày 15/7, CNOOC bất ngờ tuyên bố rút giàn khoan, giàn khoan sẽ được di chuyển đến vùng biển không tranh chấp gần bờ của đảo Hải Nam. CNOOC và Công ty dầu khí quốc gia Trung Quốc (CNPC), hai công ty sở hữu quyền đối với lô dầu khí nơi giàn khoan được hạ đặt, cho biết giàn khoan đã hoàn thành các đợt khoan thử nghiệm và sẽ quay trở lại vùng biển tranh chấp này sau khi hoàn tất việc thử nghiệm các mẫu dầu đã được khoan. Tuy nhiên, không hề có lời giải thích nào được đưa ra về việc tại sao việc khoan thăm dò lại kết thúc sớm hơn 1 tháng so với dự kiến – sự việc này diễn ra khá bất ngờ nếu xét đến những trở ngại mà Việt Nam cố đặt ra để ngăn chặn hoạt động của giàn khoan. Rất nhiều lời giải thích được đưa ra, trong số đó có giải thích cho rằng cho rằng chính quyền Trung Quốc lo ngại cơn bão sắp đến có thể khiến cho giàn khoan không được bảo vệ vì các tàu bảo vệ sẽ buộc phải rút lui, và rằng Bắc Kinh đã nhìn thấy cơ hội để giảm thiểu các chỉ trích có thể nhận được tại ARF diễn ra vào tháng 8 tới tại Naypyidaw, đồng thời rút giàn khoan vào thời điểm bão sắp đến sẽ không có vẻ như nước này đang phải đầu hàng các yêu cầu từ phía Việt Nam.⁹

⁹Clint Richards, “China’s Rig Departure Proves Nothing,” *Diplomat*, July 16, 2014,

Vụ kiện Trung Quốc – Philippines tại Tòa Trọng tài

Tại ARF tháng 7/2013, quan chức Trung Quốc và Philippines đã lớn tiếng cãi nhau về việc Philippines kiên quyết kiện yêu sách của Trung Quốc ra tòa Trọng tài. Sự căng thẳng này đã tạo ra tiền lệ cho các phát ngôn của Trung Quốc đối với Philippines về vụ kiện sau đó. Bắc Kinh tiếp tục từ chối tham gia vụ kiện do Philippines đệ trình. Vụ kiện này sẽ chính thức bắt đầu tại Tòa trọng tài Thường trực (PCA) ở La Hay vào 1/7/2014.

Các quan chức Trung Quốc liên tục chất vấn về thẩm quyền của tòa. Trung Quốc bắt đầu đưa ra các lập luận pháp lý công khai nhiều hơn, với việc biết rằng cả năm thẩm phán của tòa trọng tài sẽ xét đến các lập luận này cho dù Trung Quốc có mặt hay không có mặt tại Tòa. Trung Quốc cũng từ chối đưa ra bình luận về các quy định mang tính thủ tục có hạn chót vào ngày 5/8, mặc dù nước này đã gửi công hàm lên PCA vào ngày 1/8/2013 khẳng định từ chối tham gia vụ kiện.¹⁰

Mặc cho các sức ép buộc phải rút khỏi vụ kiện, Manila vẫn đệ trình hồ sơ kiện bao gồm các chứng nhận, bằng chứng và lập luận lên tòa trọng tài vào ngày 30/3/2014. Bản đệ trình gồm 10 chương và dài 4.000 trang đã làm Bắc Kinh hết sức giận dữ, và việc trì hoãn đệ trình của Philippines được hầu hết mọi người đổ thừa là do quyết định của Bắc Kinh phong tỏa Bãi Cỏ Mây. Trung Quốc cho biết sẽ không nộp hồ sơ phản biện, nhưng thay vào đó Sứ quán Trung Quốc tại Manila công bố bản quan điểm vào ngày 3/4 khẳng định lập luận của phía Trung Quốc rằng Tòa không có thẩm quyền và vụ kiện không có giá trị.¹¹ Ngày 4/6, PCA tuyên bố rằng Trung Quốc sẽ có thời hạn đến ngày 15/12 để thay đổi quan điểm và đệ trình hồ sơ phản biện của mình. Sau ngày này, vụ kiện sẽ tiếp tục diễn ra mà không cần có sự tham gia của Bắc Kinh. Nếu Tòa Trọng tài có thẩm quyền, phán quyết của Tòa có thể được đưa ra vào khoảng đầu năm 2016.

Kể từ khi Trung Quốc hạ đặt giàn khoan tại vùng nước của Hoàng Sa, các quan chức ở Hà Nội đã liên tục phát biểu rằng Việt Nam đang cân nhắc việc thực hiện các biện pháp pháp lý chống lại Trung Quốc. Sau cuộc gặp giữa Tổng thống Aquino và Thủ tướng Dũng vào ngày 21/5, Ngoại trưởng del Rosario đề xuất rằng

<http://thediplomat.com/2014/07/chinas-rig-departure-proves-nothing/>.

¹⁰Permanent Court of Arbitration, “Arbitration between the Republic of the Philippines and the People’s Republic of China: Arbitral Tribunal Establishes Rules of Procedure and Initial Timetable,” press release, August 27, 2013, http://www.pca-cpa.org/showfile.asp?fil_id=2311.

¹¹“China’s Position Paper on Sea Disputes with Philippines,” Philstar, April 3, 2014,

<http://www.philstar.com/disputed-seas/2014/04/03/1308385/chinas-position-paper-sea-disputes-philippines>.

Việt Nam có thể cân nhắc việc tham gia vào vụ kiện của Philippines với tư cách là bên có lợi ích.¹² Vào ngày 30/5, Thủ tướng Dũng khẳng định rằng Hà Nội đang chuẩn bị các giải pháp pháp lý chống lại Trung Quốc.¹³

Quan điểm của Mỹ

Các quan chức Mỹ vẫn nhất quán với chính sách kêu gọi các bên quản lý tranh chấp một cách hòa bình theo luật quốc tế và thực hiện những bước tiến cụ thể trong việc thảo luận về bộ quy tắc ứng xử (COC) mang tính ràng buộc để quản lý tranh chấp. Đồng thời, Mỹ cũng công khai giữ quan điểm trung lập về vấn đề chủ quyền lãnh thổ đối với các thực thể đất liền ở Biển Đông. Ngoại trưởng John Kerry gây áp lực với Trung Quốc và ASEAN trong những vấn đề này bên lề Hội nghị Ngoại trưởng ASEAN tại Brunei vào ngày 1/7/2013 và Diễn đàn ARF diễn ra vào ngày hôm sau.¹⁴ Phó Tổng thống Joe Biden khẳng định lại lập trường này vào ngày 27/7 trong một cuộc gặp với Thủ tướng Singapore Lý Hiển Long và trong tuyên bố sau đó với giới báo chí.¹⁵ Ông khẳng định rằng lợi ích của Mỹ chính là được chứng kiến đàm phán nhanh chóng giữa ASEAN và Trung Quốc về COC.

Quan điểm của Mỹ trong vấn đề Biển Đông được thể hiện rõ ràng trong chuyến thăm của Bộ trưởng Quốc phòng Leon Panetta đến khu vực vào ngày 22-30/8/2013. Trong chuyến công du, Bộ trưởng Leon đã thăm Malaysia, Indonesia, Philippines và tham dự Hội nghị Bộ trưởng Quốc phòng mở rộng (ADMM+) tại Brunei. Quốc hội Mỹ cũng lên tiếng bày tỏ quan ngại. Vào ngày 31/8/2013, Thượng viện đã nhất trí thông qua nghị quyết kêu gọi các biện pháp hòa bình cho các tranh chấp ở Biển Đông và Hoa Đông và kêu gọi các nước tuyên bố chủ quyền hoàn tất COC mang tính ràng buộc.¹⁶ Và tại Hội nghị thượng đỉnh Mỹ -ASEAN và Cấp cao Đông Á (EAS) vào ngày 9-10/10 tại Brunei, Kerry đã một lần nữa bày tỏ sự ủng hộ cho các biện pháp giải quyết tranh chấp dựa trên luật quốc tế và nhanh

¹²JimGomez, "Vietnam Threatens Legal Action against China," Associated Press, May 22, 2014, <http://bigstory.ap.org/article/vietnam-threatens-legal-action-against-china>.

¹³Vietnam Prepares Suit against China in Spat over Oil Rig," Bloomberg, May 31, 2014, <http://www.bloomberg.com/news/2014-05-30/vietnam-has-prepared-evidence-against-china-in-sea-spat.html>.

¹⁴Esther Teo, "Kerry Shows Support for South China Sea Code of Conduct," *StraitsTimes*(Singapore), July 1, 2013, <http://www.straitstimes.com/breaking-news/se-asia/story/kerry-shows-support-south-china-sea-code-conduct-20130701>.

¹⁵Haslin da Amin and Sharo Chen, "Biden Says U.S. to Push China for South China Sea Code," Bloomberg, July 28, 2013, <http://www.bloomberg.com/news/2013-07-28/u-s-to-push-china-for-south-china-sea-conduct-code-biden-says.html>.

¹⁶S.Res.167, 113thCong.(2013), <https://www.govtrack.us/congress/bills/113/sres167/text>.

chóng ký kết COC. Tổng thống Obama không thể tham dự cuộc họp này do chính phủ tạm thời đóng cửa và Kerry đã tham dự thay.¹⁷

Quan điểm của Mỹ ngày càng cứng rắn hơn trong năm 2014. Vào ngày 30/1, Giám đốc cao cấp phụ trách các vấn đề châu Á của Hội đồng An ninh Quốc gia Evan Medeiros cho biết bất kỳ nỗ lực của phía Trung Quốc nhằm thiết lập ADIZ ở Biển Đông sẽ dẫn đến sự thay đổi bố trí lực lượng quân đội Mỹ ở châu Á – Thái Bình Dương.¹⁸ Sáu ngày sau, Trợ lý Ngoại trưởng phụ trách về Đông Á và Thái Bình Dương Danny Russel trở thành quan chức Mỹ đầu tiên công khai tuyên bố đường chín đoạn là không có cơ sở pháp lý khi phát biểu trong một phiên điều trần trước Quốc hội rằng việc Bắc Kinh từ chối sử dụng các thực thể đất liền làm cơ sở cho các yêu sách của mình là không phù hợp với luật quốc tế.¹⁹

Biển Đông cũng là chủ đề thảo luận của cuộc gặp lần đầu tiên giữa bộ trưởng Quốc phòng Mỹ và các nước ASEAN do Hagel chủ trì tại Hawaii từ ngày 1-3/4. Và cuộc họp chủ yếu thảo luận về cuộc gặp giữa Tổng thống Obama và Thủ tướng Malaysia Najib Razak trong chuyến thăm Kuala Lumpur vào ngày 26-27/4 và với Tổng thống Aquino tại Manila sau đó vào ngày 28-29/4. Hagel, một lần nữa, đã đề cập đến vấn đề Biển Đông trong bài phát biểu tại Hội nghị Shangri-la tại Singapore vào ngày 31/5. Hagel nhấn mạnh lại lời cáo buộc của Thủ tướng Abe, người đã có bài phát biểu chính lúc khai mạc, cho rằng Trung Quốc vi phạm luật quốc tế và thực hiện những hành động hung hăng gây bất ổn khu vực.²⁰

Vào ngày 4/6, Tổng thống Obama cùng với Abe và nguyên thủ 5 quốc gia thành viên còn lại của G7 – gồm Canada, Pháp, Đức, Ý, và Anh – đưa ra tuyên bố chung phản đối việc sử dụng vũ lực tại Biển Đông và Hoa Đông và nhấn mạnh tầm quan trọng của việc áp dụng luật quốc tế để làm rõ và giải quyết tranh chấp.²¹

Quan điểm nhất quán của Mỹ bao gồm trung lập trong các tranh chấp lãnh thổ, kiên quyết sử dụng luật quốc tế và các biện pháp không vũ lực để quản lý

¹⁷Lesley Wroughton and Manuel Mogato, “U.S., Japan Press China on South China Sea Dispute,” Reuters, October 9, 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/10/10/us-asia-summit-idUSBRE9980A320131010>.

¹⁸Jun Kaminshikawara, “U.S. Could Change Military Posture If China Expands Air Defense Zone,” Kyodo News, February 1, 2014, <http://english.kyodonews.jp/news/2014/02/269068.html>.

¹⁹Daniel R. Russel, “Maritime Disputes in East Asia” (testimony before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific, February 5, 2014), <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm>.

²⁰Clint Richards, “Shangri La Dialogue: The Aftermath,” *Diplomat*, June 2, 2014, <http://thediplomat.com/2014/06/shangri-la-dialogue-the-aftermath/>.

²¹Tuo Yannan, “G7 ‘Deeply Concerned’ about the East, South China Sea Tensions,” *ChinaDaily*, June 6, 2014, http://www.chinadaily.com.cn/world/2014-06/06/content_17567916.htm.

tranh chấp trên biển và mong muốn COC có thể đàm phán nhanh chóng. Quan điểm này được Phó Trợ lý Ngoại trưởng Mỹ Michael Fuchs nhấn mạnh trong bài phát biểu mở đầu cho ngày thứ hai của Hội thảo CSIS về Biển Đông. Nhưng Fuchs cũng công khai đưa ra đề xuất rằng nên “đóng băng” các hoạt động chiếm đóng và xây dựng trong vùng biển tranh chấp – đề xuất này không nhận được sự ủng hộ công khai từ Trung Quốc nhưng nhanh chóng được giới quan chức ASEAN và Washington nắm bắt và ý tưởng này dự kiến sẽ được đưa ra tại ARF sắp tới.²²

Theo đuổi Bộ Quy tắc ứng xử trên Biển Đông (COC)

Các cuộc đối thoại về việc triển khai DOC 2002 và tiến tới đạt được COC đã diễn ra trong suốt năm vừa qua, tuy vậy cho đến nay vẫn chưa có tiến triển nào nổi bật. Các quan chức khu vực hy vọng sẽ có sự đột phá nào đó ngay khi các Ngoại trưởng ASEAN họp mặt vào tháng 8/2013 – tại Hua Hin, Thái Lan đã nhất trí được về nội dung của COC và nhu cầu đạt được thỏa thuận này. Các nhà lãnh đạo Trung Quốc đã chấp thuận một cuộc gặp mặt không chính thức về vấn đề trên tại Bắc Kinh vào 29/8. Theo đó, họ đã có cuộc tiếp xúc với những người đồng cấp ASEAN thêm hai lần khác tại Trung Quốc. Các cuộc gặp này diễn ra vào tháng 9 giữa các quan chức cấp cao dưới hình thức là một hoạt động trong khuôn khổ nhóm họp tác chung lần 9 đối với việc triển khai DOC. Tuy vậy, hy vọng về sự tiến triển đã nhanh chóng bị dập tắt giống như các cuộc họp trên và cả những cuộc tiếp xúc sau này bởi sự trì hoãn của Bắc Kinh cũng như sự khác biệt trong mục đích và cách tiếp cận của các quốc gia ASEAN về việc đạt được COC nhanh chóng.

Giới quan chức Trung Quốc đơn giản không có chung quan điểm về nhu cầu cấp bách đối với COC giống các nhà lãnh đạo ASEAN và các quốc gia khác tại khu vực. Ví dụ, cùng với Trợ lý ngoại trưởng Mỹ Kerry, cả Tổng thống Aquino và Thủ tướng Abe đều đã kêu gọi việc sớm đạt được COC trong suốt thời gian hội nghị ASEAN và EAS diễn ra vào 9-10/10. Trong khi đó, Thủ tướng Trung Quốc Lý Khắc Cường vẫn giữ quan điểm về cách tiếp cận cẩn trọng và dựa trên tinh thần đồng thuận.

Đẩy các bên yếu sách xích lại gần nhau

Kết quả rõ ràng của sự cứng rắn ngày càng tăng của Trung Quốc là việc khiến các bên yếu sách xích lại gần nhau hơn bao giờ hết, đặc biệt là Việt Nam và

²²Michael Fuchs (remarks at the Fourth Annual South China Sea Conference, CSIS, Washington, DC, July 11, 2014), <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/07/229129.htm>.

Philippines, ít nhất là đối với các tranh chấp tại Biển Đông. Trong suốt thời điểm cuộc họp của Ủy ban hợp tác chung Việt – Phil về hợp tác song phương diễn ra vào 1/8/2014, Ngoại trưởng del Rosario và Bộ trưởng Ngoại giao Minh đã cam kết sẽ hợp tác chặt chẽ hơn để thuyết phục những nước còn lại trong ASEAN thúc ép Trung Quốc đạt được COC kịp thời. Bộ trưởng Quốc phòng Việt Nam Phùng Quang Thanh và người đồng cấp của mình là ông Voltaire Gazmin đã gặp mặt tại Manila từ 25-27/8, tập trung vào việc hợp tác an ninh tại Biển Đông.

Malaysia và Việt Nam vào 1/11/ 2013 đã thỏa thuận thiết lập tuyến chia sẻ thông tin tình báo giữa các căn cứ hải quân chính của hai nước tại Biển Đông là Căn cứ Hải quân Vùng biển số 1 của Malaysia đặt ở Kuantan và Bộ phận chỉ huy Hải quân Việt Nam. Thủ tướng Dũng và Lee đã tuyên bố nâng cấp quan hệ 2 nước thành quan hệ đối tác chiến lược vào ngày 11/11, nhấn mạnh cụ thể vào việc tăng cường hợp tác trên Biển Đông.

Vào ngày 18/2/2014 các quan chức cấp cao từ Malaysia, Philippines và Việt Nam có cuộc gặp ba bên tại Manila. Brunei ban đầu cũng đồng ý cử các đại diện cấp thấp hơn từ đại sứ quán của họ ở Manila tham dự nhưng đã thay đổi ở phút chót. Tại đây, các nhà lãnh đạo cùng kêu gọi Trung Quốc từ bỏ yêu sách đường chín đoạn và các bên yêu sách khác cùng phối hợp nhanh chóng đạt được COC.

Khi các nhà lãnh đạo của tất cả các quốc gia ASEAN, ngoại trừ Thái Lan – nước đang bị chìm trong một cuộc khủng hoảng chính trị nội bộ, tham dự hội nghị thường niên tại Naypyidaw từ 10-11/5, vấn đề Biển Đông đã trở thành đề tài nổi bật. Trước khi hội nghị diễn ra 1 ngày, Bộ trưởng Ngoại giao các nước ASEAN đã lần đầu tiên ra tuyên bố chung kêu gọi một giải pháp hòa bình cho khủng hoảng xung quanh việc Trung Quốc hạ đặt giàn khoan tại Biển Đông.²³

Các Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN gặp mặt tại hội nghị thượng đỉnh hàng năm ở Naypyidaw vào ngày 20 đã nhất trí tăng cường hợp tác quốc phòng và thiết lập một đường dây nóng cho các cuộc khủng hoảng trong khu vực. Họ tránh đề cập đến vấn đề Biển Đông trong các tuyên bố công khai, nhưng lại là chủ đề trọng tâm tại cuộc họp sau đó với người đồng cấp Trung Quốc Thường Vạn Toàn. Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng và Tổng thống Aquino gặp lại nhau bên lề Diễn đàn Kinh tế

²³ ASEAN Foreign Ministers' Statement on the Current Developments in the South China Sea, May 10, 2014, <http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/asean-foreign-ministers-statement-on-the-current-developments-in-the-south-china-sea>.

Thế giới về Đông Á ngày 21/5 tại Manila và đã cùng lên án hành động của Trung Quốc.

Hiện đại hóa lực lượng và điều chỉnh chính sách

Một hệ quả khác từ sự cứng rắn của Trung Quốc và nhận thức về mối đe dọa Trung Quốc ngày càng tăng là nó đã khiến các bên yếu sách trong năm vừa qua tăng cường nỗ lực hiện đại hóa lực lượng bảo vệ bờ biển và năng lực hải quân, cũng như sự chuyển dịch mối quan tâm đối với Biển Đông vào năm ngoái. Ngày 3/4/2014 Manila đã tuyên bố việc mua lại tàu hải quân Pháp ngừng hoạt động - La Tapageuse với giá 8 triệu USD. Con tàu dự kiến sẽ được chuyển giao cho lực lượng bảo vệ bờ biển Philippines vào năm 2014. Ngày 4/12, Bộ Quốc phòng Philippines tuyên bố sẽ dành 11 triệu USD để nâng cấp đường băng và các cơ sở hải quân trên đảo Thị Tứ - đảo lớn thứ hai thuộc Trường Sa sau khi Đài Loan chiếm đóng đảo Ba Bình.

Vào cuối tháng 1, Philippines thỏa thuận mua 3 radar tìm kiếm trên không từ Israel với giá hơn 58 triệu USD. Việc lắp đặt radar dự kiến sẽ được hoàn tất vào năm 2016. Chính quyền Israel lâm thời cũng đã đồng ý cho Philippines mượn một trong số các radar của họ để sử dụng giám sát Biển Đông. Sau đó, ngày 28/3 Manila đồng ý mua 12 máy bay chiến đấu FA-50 từ Hàn Quốc cùng 4 máy bay trực thăng chiến đấu Bell 12 từ Canada với tổng chi phí lên tới 528 triệu USD.

Tổng cục Công nghiệp Quốc phòng của Việt Nam ngày 26/8/2013 đã chuyển giao ba tàu tuần tra cho lực lượng cảnh sát biển quốc gia – đã được đổi tên thành Cảnh sát biển Việt Nam. Hà Nội sau đó tăng cường đào tạo và cung cấp kinh phí cho lực lượng bảo vệ bờ biển. Ngày 3/1/2014, lần đầu tiên hải quân Việt Nam nhận 6 tàu ngầm Kilo do Nga sản xuất, và đây được coi là vũ khí chìa khóa tạo sự răn đe của Việt Nam trong vấn đề Biển Đông. Chiếc thứ hai đã được giao vào cuối tháng 1. Thủy thủ Việt Nam hiện đang được đào tạo điều khiển tàu ngầm - hoạt động có thể sẽ mất vài năm trước khi Việt Nam có khả năng tự vận hành đội tàu nhỏ mà không cần hỗ trợ từ phía Nga²⁴. Ngày 2/6, Thứ trưởng Bộ Quốc phòng Nguyễn Chí Vịnh đã thông báo rằng Nhật Bản đồng ý đào tạo lực lượng bảo vệ bờ biển Việt Nam và cung cấp thêm các tàu tuần tra trước năm 2015.

Manila và ở mức độ thấp hơn là Hà Nội đã chấp nhận tăng cường hợp tác với Mỹ như một phần của nỗ lực hiện đại hóa và chống lại ưu thế hải quân và sức

²⁴ Carlyle A. Thayer, "Russian Subs in Vietnam," USNI News, updated February 5, 2013, <http://news.usni.org/2012/08/20/russian-subs-vietnam>.

mạnh biển của Trung Quốc. Bộ trưởng Kerry đã cam kết chi 18 triệu USD hỗ trợ xây dựng năng lực biển cho Việt Nam và 40 triệu USD viện trợ quân sự cho Philippines trong chuyến thăm từ ngày 16-18/12 tới hai nước. Vào ngày 8/4/2014, hai tàu hải quân của Mỹ và 400 thủy thủ của cùng Việt Nam tham gia diễn tập phi tác chiến (noncombat exercises) tại Biển Đông. Các buổi diễn tập đi kèm với các lớp học đào tạo về an ninh biển tại Đại học Đà Nẵng.

Ngày 27/4/2014, chỉ một ngày trước khi Tổng thống Obama hạ cánh xuống Manila, các quan chức Mỹ và Philippines đã kết thúc đàm phán về một Thỏa thuận Hợp tác Quốc phòng nâng cao cho phép Mỹ tiếp cận nhiều căn cứ quân sự của Philippines hơn. Tổng thống Aquino và Tổng thống Obama đã ca ngợi thỏa thuận này là một thành công bước ngoặt.²⁵

Từ 5-15/5, Mỹ và Philippines cùng nhau tham dự diễn tập song phương thường niên – Balikatan với trọng tâm đặc biệt về an ninh biển. Diễn tập lần này còn có sự tham gia của lực lượng đặc biệt Úc. Ngoại trưởng del Rosario chỉ ra rằng sự gia tăng căng thẳng ở Biển Đông chính là bằng chứng cho tầm quan trọng của các buổi diễn tập. Tổng tư lệnh Lực lượng vũ trang Philippines Tướng Emmanuel Bautista vào ngày 15/5 đã đề nghị Mỹ cung cấp quyền tiếp cận Vịnh Oyster - một căn cứ hải quân nhỏ ở Palawan nhìn ra Biển Đông như một phần của thỏa thuận hợp tác mới. Bautista thể hiện rõ ràng hy vọng rằng Mỹ sẽ phục hồi lại cơ sở quân sự, chỉ 100 dặm từ quần đảo Trường Sa, giúp quân đội Philippines có sự hiện diện tốt hơn trong các tranh chấp²⁶.

Bộ trưởng Quốc phòng Malaysia Hishammuddin Hussein vào ngày 10/10/2013 thông báo rằng Malaysia sẽ lần đầu tiên công bố lực lượng thủy quân lục chiến của mình, hoạt động tại một cơ sở mới trên Biển Đông ở tiểu bang Sabah phía đông Malaysia. Các quân đoàn mới chưa được sắp đặt trong lực lượng quân đội hay hải quân được coi là lực lượng sống còn đối với an ninh ở miền Đông Malaysia – khu vực gánh chịu sự tấn công thường xuyên bởi các thành phần cực đoan và tội phạm. Tuy nhiên, cơ sở mới - cách khu vực tranh chấp bãi Tăng Mấu/James Shoal chỉ 60 dặm đã được lên kế hoạch rõ ràng để nhắm tới vấn đề Biển Đông. Ngày 11/2/2014, Tư lệnh hải quân Malaysia Aziz đã nói với Đô đốc Hải quân Mỹ, Tướng Jonathan Greenert rằng Malaysia chào đón mối quan hệ hải

²⁵ White House Office of the Press Secretary, “Remarks by President Obama and President Benigno Aquino III of the Philippines in Joint Press Conference,” press release, April 28, 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/04/28/remarks-president-obama-and-president-benigno-aquino-iii-philippines-joi>.

²⁶ Manuel Mogato, “Philippines May Offer U.S. Naval Base on Western Palawan Island,” Reuters, May 15, 2014, <http://mobile.reuters.com/article/topNews/idUSBREA4E08O20140515?irpc=932>.

quân gần gũi hơn với Mỹ, bao gồm việc thăm viếng của tàu hải quân Mỹ tới nước này.²⁷

Không giống như các bên yếu sách khác, Malaysia đặc biệt cẩn trọng trong việc cân bằng hiện đại hóa lực lượng trên biển với những thông điệp hợp tác với Bắc Kinh. Ví dụ, các quan chức Malaysia và Trung Quốc ngày 30/10/2013 thông báo rằng họ sẽ tổ chức cuộc tập trận quân sự chung vào năm 2014 – cuộc tập trận đầu tiên giữa hai nước kể từ khi thiết lập quan hệ quốc phòng chính thức năm 2005. Trong chuyến thăm ngày 27/5 - 1/6 tới Trung Quốc để kỷ niệm kỷ niệm 40 năm bình thường hóa quan hệ, Thủ tướng Najib tỏ ra tránh né bất kỳ đề cập nào liên quan tới tranh chấp Biển Đông và tập trung nhiều hơn vào khía cạnh hợp tác song phương tích cực giữa hai nước.

Đài Loan cũng là nước đang có hoạt động hiện đại hóa. Vào tháng 7/2013, Đài Loan đã công bố kế hoạch trị giá 111 triệu USD nhằm cải thiện cơ sở hạ tầng tại đảo Itu Aba thuộc quần đảo Trường Sa - đảo duy nhất tại Trường Sa mà Đài Loan chiếm đóng. Dự án này bao gồm việc xây dựng một cầu tàu mới và củng cố một đường băng hiện có, bắt đầu vào năm 2014 và dự kiến sẽ hoàn thành vào cuối năm 2015.

Thậm chí cả Indonesia cũng thận trọng bước vào thời kỳ tăng cường tập trung vào khả năng xây dựng năng lực biển ở Biển Đông khi một số quan chức ở Jakarta lo ngại rằng Bắc Kinh sẽ tìm cách kiểm soát đến các vùng biển thuộc vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) của Indonesia và thềm lục địa phía bắc của Quần đảo Natuna - thuộc phạm vi yếu sách đường chín đoạn. Từ 28/3 – 3/4/2014, Jakarta đã tổ chức cuộc diễn tập đa phương Komodo với sự tham dự của tất cả 10 nước ASEAN và 7 trong số 8 đối tác khác thuộc EAS ngoài khơi Natuna (Úc đã không được mời vì bối cảnh căng thẳng giữa hai nước). Các buổi diễn tập tập trung vào việc hỗ trợ nhân đạo và cứu trợ thảm họa, nhưng việc lựa chọn địa điểm lần này được giới bình luận cho là đã thể hiện sự quan tâm của Indonesia đối với vấn đề Biển Đông.

Khuyến nghị đối với các nhà hoạch định chính sách của Mỹ

Những nỗ lực của chính quyền Obama trong các tranh chấp Biển Đông đã gia tăng trong những tháng gần đây. Các bước đi quan trọng nhất Washington cần tiến hành cũng đã được triển khai: khẳng định một cách nhất quán rằng giải pháp hợp lý duy nhất đối với tất cả các tranh chấp là tất cả các bên cần theo đuổi các yêu

²⁷ “Malaysia, US to Strengthen Maritime Ties,” Malay Mail Online, February 11, 2014, <http://www.themalaymailonline.com/malaysia/article/malaysia-us-maritime-ties-to-strengthen>.

sách của mình một cách hòa bình, phù hợp với luật pháp quốc tế và hỗ trợ việc hiện đại hóa năng lực hải quân, năng lực tuần tra trên biển, và năng lực nhận thức về biển của các bên yêu sách ở Đông Nam Á.

Ngoài ra, chính quyền Mỹ cũng đã ủng hộ mạnh mẽ việc thực thi DOC và sớm đạt được một COC mang tính ràng buộc và đóng vai trò quan trọng trong việc duy trì vấn đề Biển Đông trong chương trình nghị sự hàng đầu của khu vực và toàn cầu để tập hợp sự ủng hộ từ các bên liên quan khác. Các nhà hoạch định chính sách Mỹ cần phải tiếp tục duy trì những nỗ lực này. Ngoài ra, Washington nên cân nhắc những điều sau đây:

- *Hỗ trợ ASEAN trong việc xác định các vùng biển tranh chấp một cách hợp pháp và công bố bản đồ mô tả về các vùng biển này.* Một trong những vấn đề khó khăn nhất để quản lý tranh chấp - dù là thông qua khai thác chung, các biện pháp xây dựng lòng tin, bảo tồn chung, hoặc các hình thức hợp tác khác – đó là việc các bên yêu sách không thể thống nhất về các vùng biển có tranh chấp. Bất đồng này chủ yếu là giữa Trung Quốc các nước yêu sách thuộc ASEAN, cũng là yếu tố gây trở ngại để COC mang tính ràng buộc các bên.

Mỹ nên thúc đẩy các bên tranh chấp thỏa thuận được với nhau về các vùng biển tranh chấp, dựa đúng theo sự chồng lấn giữa các vùng EEZ ven biển/thềm lục địa và các vùng biển tiềm năng được hưởng từ các đảo tranh chấp, và sẵn sàng hỗ trợ các yếu tố về kỹ thuật và pháp lý. Các nước ASEAN, với sự hỗ trợ công khai từ phía Mỹ và các bên liên quan có cùng quan điểm, cần công khai bản đồ các khu vực có tranh chấp một cách hợp lý. Nếu các nước ASEAN vẫn còn dè dặt hoặc không thể đồng ý về một khu vực có tranh chấp, Mỹ cần phải tạo bản đồ riêng của mình dựa trên UNCLOS và luật pháp quốc tế để giúp các cuộc thảo luận tiến triển.

- *Công bố một bản phân tích pháp lý chi tiết về các yêu sách ở Biển Đông, đặc biệt là về đường chín đoạn, thông qua Bộ Ngoại giao Mỹ.* Cùng với việc xuất bản một bản đồ công khai, Bộ Ngoại giao Mỹ nên đưa ra được một phân tích về lập trường của Mỹ đối với tính hợp pháp của các yêu sách trên Biển Đông. Trong một số trường hợp, chẳng hạn như liên quan đến đường cơ sở thẳng của các bên tranh chấp, Bộ Ngoại giao đã làm điều này thông qua hàng loạt các bài viết về Các giới hạn trên Biển từ 1970²⁸. Bộ Ngoại Giao cũng đã tiến được một bước quan trọng khi khôi phục lại loạt bài này sau 8 năm tạm dừng. Tuy vậy, cho đến nay các nghiên cứu vẫn chưa đề cập đến các yêu sách tại Biển Đông.

²⁸ U.S. Department of State, "Limits in the Seas," accessed July 17, 2014, <http://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/c16065.htm>.

- *Thúc đẩy ASEAN và các đối tác đối thoại của tổ chức này thực hiện việc “đóng băng” các hoạt động trong vùng biển tranh chấp trong khi đàm phán bộ quy tắc ứng xử (COC) mang tính ràng buộc, và hy vọng rằng Trung Quốc cũng sẽ làm điều tương tự.* Đề xuất của Phó Trợ lý Ngoại trưởng với ý tưởng đóng băng các hoạt động, đặc biệt là trong việc chiếm đóng và xây dựng tại các khu vực có tranh chấp cũng là một trong những điểm nổi bật của các hội nghị CSIS và cũng nhanh chóng nhận được cả sự ủng hộ và phản đối, phản đối chủ yếu là từ báo chí Trung Quốc. Nhưng việc đẩy các bên yêu sách tiến tới chấp nhận sự đóng băng trên có thể tạo đà cho việc đạt được COC.

Ngoại trưởng Kerry chắc chắn sẽ đề xuất ý tưởng này tại ARF và nó đã thu hút được sự quan tâm của khu vực. Ví dụ, Trợ lý del Rosario vào 17/7 đã nói rằng ông ta và Ngoại trưởng Indonesia Marty Natalegawa đang xem xét đề xuất này trong một kế hoạch không được tiết lộ, sẽ được trình bày cho các Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN nhằm thảo luận cách tiếp cận phối hợp để quản lý căng thẳng trên biển.²⁹

- *Phê chuẩn Công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển.* Đây là sự phản biện muôn thuở, đặc biệt từ phía Trung Quốc. Nước này luôn cho rằng Mỹ “đạo đức giả” khi kêu gọi Bắc Kinh tuân theo UNCLOS trong khi Mỹ không phải là thành viên của Công ước này. Hầu như ít có khả năng Công ước sẽ được phê chuẩn trong nhiệm kỳ của Tổng thống Obama nhưng điều đó không có nghĩa là chính quyền không nên thúc đẩy để xây dựng sự đồng thuận trong Quốc hội Mỹ ngay từ bây giờ - điều có thể sẽ được thực hiện bởi người kế nhiệm của ông sau 2016.

- *Công khai thừa nhận rằng Mỹ đã sai lầm khi không chấp nhận phán quyết của Tòa án Quốc tế năm 1986 trong vụ Nicaragua kiện Mỹ.* Đây là một ví dụ khác mà Bắc Kinh sử dụng để chỉ ra sự giả tạo của Mỹ đối với luật pháp quốc tế. Quan trọng hơn, đây là một dấu đen trong hệ thống pháp luật quốc tế và sự khẳng định của Washington đối với dấu đen này. Nicaragua đã rút lui vào thập niên 1990 nên các chính quyền kế tiếp không bao giờ có cơ hội để đảo ngược quyết định của Tổng thống Ronald Reagan là bỏ qua phán quyết của tòa án và từ chối bồi thường cho Nicaragua khi Mỹ hỗ trợ cho các lực lượng chống chính phủ và khai thác cảng của Nicaragua. Tuy nhiên, chính quyền Obama có thể giúp tăng cường độ tin cậy của luật pháp quốc tế bằng cách thừa nhận công khai rằng Mỹ đã sai lầm khi bỏ qua quyết định của Tòa Án.

²⁹ Pots de Leon, “PH, Indonesia to present solution to West Philippine Sea row,” InterAksyon.com, July 17, 2014, <http://www.interaksyon.com/article/91410/ph-indonesia-to-present-solution-to-west-philippine-sea-row>.

- *Xem xét lại lệnh cấm bán vũ khí sát thương cho Việt Nam, tốt nhất là bằng cách xây dựng một lộ trình cho phép nới lỏng từng bước.* Lệnh cấm của Quốc hội về việc bán vũ khí sát thương cho Việt Nam cho đến khi tình trạng nhân quyền của Việt Nam được cải thiện vẫn nhận được sự ủng hộ của 2 Đảng, và do đó khó có thể được dỡ bỏ trong tương lai gần. Tuy nhiên, vấn đề này không còn là chủ đề cấm kỵ trong những năm vừa qua. Trong buổi điều trần diễn ra hồi tháng 6, Ted Osius, ứng cử viên cho chức vụ đại sứ tại Việt Nam đã ủng hộ việc tái xem xét lệnh cấm³⁰.

Sự ủng hộ của Quốc hội đối với việc dỡ bỏ lệnh cấm bán vũ khí cho Việt Nam có thể sẽ tạo hiệu ứng domino phía Việt Nam thực hiện các biện pháp cụ thể cải thiện các vấn đề nhân quyền, đặc biệt đối với các hạn chế về tự do tôn giáo và tình trạng đàn áp các blogger. Mặc dù Quốc hội ít có khả năng dỡ bỏ lệnh cấm trong thời gian tới, chính quyền nên xem xét khả năng cho phép xuất khẩu một số loại vũ khí, đặc biệt là cho lực lượng bảo vệ bờ biển và hải quân một số trang thiết bị mà hầu như chỉ để áp dụng đối với việc bảo vệ lãnh thổ bên ngoài. Điều này về dài hạn có thể giúp Việt Nam ngăn chặn sự xâm lược của Trung Quốc.

- *Nới lỏng các hạn chế trong quan hệ giữa quân đội hai nước Mỹ và Trung Quốc ở một số lĩnh vực cụ thể để thúc đẩy sự can dự mạnh mẽ hơn của Trung Quốc trong các cuộc tập trận chung trong tương lai.* Có một sự đồng thuận mạnh mẽ rằng mối quan hệ cải thiện giữa quân đội Mỹ và Trung Quốc là rất cần thiết để duy trì hòa bình trong khu vực châu Á Thái Bình Dương khi Trung Quốc đang mở rộng hoạt động hải quân trong khu vực. Việc liên lạc giữa quân đội càng tốt, sự hiểu nhầm dẫn đến xung đột càng ít hơn. Đây là lý do đằng sau sự tham gia của Trung Quốc vào cuộc tập trận hải quân đa phương Vành đai Thái Bình Dương (RIMPAC) ở Hawaii từ 26/6 – 1/8/2014.

Bắc Kinh đã triển khai đội ngũ hải quân lớn thứ hai của họ đến các cuộc diễn tập với 48 tàu chiến, 6 tàu ngầm và 25.000 thủy thủ. Hải quân nước này cũng tham gia vào một loạt các liên kết đào tạo và các buổi diễn tập chung với sự tham gia của 21 quốc gia khác, nhưng vẫn không thể tham gia vào diễn tập với các tàu bên ngoài. Điều này xuất phát từ Đạo luật Ủy quyền Quốc phòng năm 2000 cấm quân đội Mỹ tham gia cùng các đối tác Trung Quốc trong 12 lĩnh vực, bao gồm tập trận chung³¹. Lệnh cấm này xuất phát từ hai lý do cơ bản về an ninh quốc gia và

³⁰ Matthew Pennington, “Envoy Nominee Open to Lifting Arms Ban to Vietnam,” Associated Press, June 17, 2014, <http://bigstory.ap.org/article/envoy-nominee-open-lifting-arms-ban-vietnam>.

³¹ Jeremy Page, “In Pacific Drills, Navies Adjust to New Arrival: China,” Wall Street Journal, July 16, 2014, http://online.wsj.com/news/article_email/in-rimpac-naval-drills-off-hawaii-militaries-adjust-to-new-arrival-china-1405527835-1MyQjAxMTA0MDEwNzExNDcyWj.

chính trị. Tuy nhiên, chính quyền nên sử dụng RIMPAC như là một bộ phận để thảo luận với Quốc hội về cách nói lỏng lệnh cấm trong một số lĩnh vực hợp tác, đặc biệt là các cuộc tập trận đa phương.

- *Tuyên bố rằng Mỹ sẽ cân nhắc việc buộc phải đáp trả theo các điều khoản của Hiệp định tương trợ quốc phòng với Philippines nếu các hành động của Trung Quốc trong vùng biển tranh chấp dẫn đến thương vong của quân lính Philippines.* Mỹ đã chân chừ trong việc làm rõ nghĩa vụ của mình với Philippines cũng giống như khi tuyên bố quần đảo Điêu Ngư/Senkaku nằm dưới sự bảo trợ của liên minh Mỹ-Nhật. Theo một cách nào đó, sự mơ hồ này cũng nhằm vào một mục đích quan trọng đó là cho phép Mỹ có không gian hành động trong các khủng hoảng. Tuy nhiên nó cũng tạo ra sự mơ hồ giữa đối với Philippines và Trung Quốc về việc đâu là “giới hạn đỏ” buộc Mỹ can dự quân sự.

Trong suốt thời gian diễn hội nghị CSIS về Biển Đông, một tình huống giả định liên quan đến phản ứng của Mỹ khi Trung Quốc phong tỏa hoàn toàn nguồn viện trợ cho lực lượng thủy quân lục chiến của Philippines tại Bãi Cỏ Mây. Tham gia tình huống giả định này hoàn toàn là các cựu quan chức chính quyền Mỹ ở cả hai Đảng Dân chủ và Cộng hòa – điều này càng cho thấy một cuộc bao vây như vậy sẽ buộc Mỹ đáp trả bằng quân sự dưới sự bảo trợ của hiệp ước Mỹ-Philippines nếu nó đe dọa tính mạng của quân lính Philippines³². Đây là điểm cần làm rõ với Trung Quốc để tránh một cuộc xung đột vì sự hiểu lầm “giới hạn đỏ” của Mỹ.

- *Coi việc đổi mới, nâng cấp căn cứ hải quân ở Vịnh Oyster là trọng tâm trong số các hoạt động của Mỹ theo Thỏa thuận Tăng cường Hợp tác Quốc phòng với Philippines.* Thỏa thuận này cho phép sự hiện diện luân phiên lớn hơn của quân đội và quân cụ Mỹ tại các căn cứ của Philippines – góp phần quan trọng trong việc hỗ trợ hiện đại hóa lực lượng Philippines, tăng cường nhận thức, và xây dựng năng lực biển. Như Manila đã nêu rõ trong những hy vọng là Mỹ sẽ cải tạo và sử dụng các căn cứ nhỏ ở Vịnh Oyster – căn cứ hải quân gần nhất của Philippines với quần đảo Trường Sa đang có tranh chấp. Washington nên nắm lấy cơ hội này vừa để hỗ trợ Philippines xây dựng năng lực quốc phòng đáng tin cậy để chống tăng lại các hành vi của Trung Quốc, vừa để đảm bảo trong trường hợp có khủng hoảng, Mỹ sẽ có đủ các phương tiện để triển khai ở Vịnh Oyster và nhờ đó có thể phản ứng nhanh.

³² “Video: Recent Trends in the South China Sea and U.S. Policy: Day 1, Panel 4 Simulation,” CSIS, July 10, 2014, <http://csis.org/multimedia/video-recent-trends-south-china-sea-and-us-policy-simulation-us-response-crisis-south-chin>.

- *Xây dựng năng lực nhận thức về biển cho cả Mỹ và các đồng minh, công bố cơ sở dữ liệu vận tải thực tế trên biển (real-time surface traffic) ở Biển Đông.* Một cơ sở dữ liệu công khai như vậy sẽ góp phần to lớn vào việc sử dụng một cách hợp lý và minh bạch các tuyến hàng hải trên Biển Đông, giúp giảm bớt sự nhầm lẫn và tránh những hiểu lầm có thể gây ra các cuộc đụng độ không mong muốn. Mỹ đã sở hữu khả năng này, chủ yếu nhờ hệ thống giám sát vệ tinh, các thiết bị radar và tín hiệu tình báo trong khu vực. Những công cụ này phải được xây dựng thêm và thêm nhiều nữa. Tuy vậy, Mỹ cũng cần nỗ lực hơn để thúc đẩy khả năng nhận thức về lĩnh vực biển của các đồng minh và đối tác của mình, bao gồm Úc, Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore, và Việt Nam, để có thể xây dựng một mạng lưới giám sát hiệu quả trên Biển Đông .

Về tác giả của bài viết

Gregory B. Poling là thành viên cấp cao của ban Chủ tịch Sumitro -Viện Nghiên cứu Đông Nam Á và Sáng kiến Đối tác Thái Bình Dương thuộc Trung tâm Nghiên cứu Chiến lược và Quốc tế (CSIS). Nghiên cứu của ông tập trung vào chính sách đối ngoại của Mỹ ở khu vực châu Á Thái Bình Dương, chủ với các nước thành viên của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN). Hiện tại, ông quan tâm tới các vấn đề: tranh chấp ở Biển Đông, dân chủ hóa ở Đông Nam Á và chủ nghĩa đa phương tại châu Á. Poling là tác giả của các đầu sách: *Vấn đề Biển Đông: Làm rõ những giới hạn của tranh chấp biển* (CSIS, tháng 7 năm 2013) và đồng tác giả của một số tác phẩm, trong đó có: *Từ sức mạnh tới quyền lực: Thế hệ mới trong quan hệ Mỹ - Malaysia* (CSIS, Tháng 5 năm 2012), *Tương lai năng lượng bền vững ở Đông Nam Á* (CSIS, tháng 12 năm 2012), và *Quan hệ đối tác Mỹ-Indonesia năm 2020: Khuyến nghị thúc đẩy quan hệ thế kỷ 21* (CSIS, tháng 9 năm 2013). Ông Poling nhận được bằng Thạc sĩ về các vấn đề quốc tế của trường Đại học America, cử nhân lịch sử và triết học của Đại học Saint Mary Maryland, và đã có thời gian nghiên cứu tại Đại học Fudan, Thượng Hải.

Dịch: Hà My và Thùy Anh

Hiệu đính: Minh Ngọc