

BIỂN, ĐẢO VIỆT NAM

VAI TRÒ CỦA “THỂ CHẾ HÓA” TRONG TRANH CHẤP BIỂN ĐÔNG VÀ LỰA CHỌN CHIẾN LƯỢC CHO VIỆT NAM

Trương Minh Huy Vũ, Lê Thành Lâm*

1. Dẫn luận

“Thể chế hóa” có thể hiểu một cách nôm na là đem luật, chuẩn tắc và thể chế vào nhằm quy định và kiểm soát các hành vi. Một khu vực được cai trị bằng luật, hay bằng sự tương tác giữa những giá trị, về lý thuyết sẽ trật tự hơn, vì quan hệ giữa thành viên cộng đồng có thể nhận diện bằng các tín hiệu được đoán trước. Tựa như vai trò của đèn đỏ, đèn vàng và đèn xanh tại một ngã tư. Hay các bảng chỉ đường, hướng dẫn hành vi tại nơi công cộng. Trong môi trường đó, con người sẽ phần nào buộc phải từ bỏ sức mạnh, để ứng xử với nhau bằng luật và thể chế, điều mà đối với các nước nhỏ và yếu (hơn) là một lợi điểm. Về nguyên tắc, xu thế nước yếu (hơn) chấp nhận luật pháp và ưu tiên giải quyết xung đột theo con đường “thể chế” theo đuổi ba mục đích. Thứ nhất, thể chế tạo dựng diễn đàn để bày tỏ quan điểm. Thứ hai, gắn kết tính chính đáng cho các hành xử của mình nếu nước lớn đơn phương hủy bỏ luật chơi, cũng như tạo cơ sở tiên đoán (hoặc phần nào) hạn chế khung hành động của nước mạnh hơn. Cuối cùng, đó là một lựa chọn khả dĩ nhất để đảm bảo rằng các vấn đề đang còn mâu thuẫn được giải quyết theo pháp chế và chuẩn tắc, chứ không phải thể yếu thông qua tương quan sức mạnh dựa trên vũ khí, máy bay hay tàu chiến - vốn là điểm yếu của nước nhỏ hơn.

Bài viết sử dụng trường hợp tranh chấp tại Biển Đông để kiểm chứng những lập luận trên. Ba câu hỏi được tập trung tìm hiểu trong phạm vi bài viết là các nước ASEAN có liên quan với tư thế là nước nhỏ đã (i) thực hiện chính sách “thể chế hóa” như thế nào, (ii) qua đó theo đuổi những mục đích gì, và (iii) hiệu quả của nó trong việc giữ thế cân bằng với các nước mạnh qua hai hồ sơ tranh chấp được thể hiện ra sao.

Biển Đông - từ góc nhìn phân tích lý thuyết - cung cấp trường hợp thực nghiệm lý tưởng, trên hết bởi hai lý do. Thứ nhất, trong hồ sơ tranh chấp tại khu vực hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa, các bên liên quan đều bất đối xứng với nhau về sức mạnh. Một bên là cuộc thương thuyết trên biển và hải đảo giữa “gã khổng lồ Trung Quốc” với bốn nước nhỏ thuộc khối ASEAN (Brunei, Malaysia, Philippines và Việt Nam) với mức độ không cân xứng về diện tích, dân số cũng như sức mạnh quân sự hay kinh tế. Thứ hai, trong hồ sơ này, các nước nhỏ (hơn) đều đang cố gắng dùng những định chế hóa (như những tổ chức

* Giảng viên Khoa Quan hệ Quốc tế, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia TP Hồ Chí Minh.

khu vực, diễn đàn đa phương hay luật quốc tế) để phần nào kìm hãm và trung hòa ưu thế sức mạnh của Trung Quốc. Cụ thể, ở trường hợp các nước ASEAN có thể quan sát thấy tiến trình ngoại giao theo xu hướng đa phương hóa, thúc đẩy việc đàm phán với Trung Quốc tiến tới bộ Quy tắc ứng xử của các bên ở Biển Đông (COC) mang tính ràng buộc pháp lý nhằm thay thế cho thỏa thuận Tuyên bố về ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC) giữa Trung Quốc và ASEAN ký kết năm 2002. Bên cạnh đó, việc đề cao Luật biển 1982 của Liên Hiệp Quốc (UNCLOS) như là nền tảng pháp lý và chuẩn tắc hướng dẫn các việc được cho phép và không được phép làm cho thấy cố gắng của các nước này theo đuổi việc xây dựng một khuôn khổ quy tắc, thay vì áp dụng việc cân bằng cán cân quyền lực.

Bài viết được chia làm bốn phần. Sau phần dẫn luận, phần thứ hai sẽ trình bày cơ sở lý thuyết của khái niệm “thể chế hóa” như một chiến lược trong lý thuyết quan hệ quốc tế (QHQT), cũng như các lý do thúc đẩy các nước nhỏ hơn lựa chọn xu thế này. Phần ba của bài viết đóng vai trò phép thử thực nghiệm những lập luận và mô hình trên qua việc phân tích đối sách của các nước nhỏ trong hai tranh chấp trên Biển Đông. Dựa trên những gì thu thập được, phần cuối cùng giữ nhiệm vụ đối chiếu các kết quả và rút ra một số kết luận về mô thức, mục đích, cũng như tính hiệu quả của sách lược “thể chế hóa” từ góc nhìn của các nước nhỏ hơn.

2. “Thể chế hóa” và lợi ích của nước nhỏ (hơn)

- Khái niệm “thể chế” và “thể chế hóa”

Trong lý thuyết QHQT, các học giả đưa ra nhiều cách hiểu về khái niệm “thể chế”. Tác giả Robert Keohane định nghĩa “thể chế” như một mô hình hay cách sắp xếp các hoạt động của thành viên trong cộng đồng một cách chính thức hoặc bán chính thức.⁽¹⁾ Một tác giả khác xem “thể chế” như một tập hợp các quy định, chuẩn mực về khung ứng xử và hành động mà các tác nhân nên thực hiện.⁽²⁾ Các tác giả khác còn mô tả cách hiểu “thể chế” theo hình dung một cộng đồng xã hội, trong đó những điều thành viên thống nhất với nhau về luật chơi, cũng như mục đích chung mà tất cả cùng muốn đạt đến.⁽³⁾ Khái niệm “thể chế” phân định hình thức và mức độ chấp nhận về hành vi của mỗi quốc gia bao gồm quyền lợi và nghĩa vụ, cũng như những hành động hay ứng xử không được chấp nhận trong một môi trường nào đó. Những quy định này xét về mặt pháp lý một mặt có thể được đánh giá chặt chẽ hơn những giá trị đạo đức hay xã hội, vì nó mang tính ràng buộc nhất định. Ai vi phạm hay không làm theo có thể bị phạt hoặc xử lý theo chế tài. Mặt khác, nó cũng đòi hỏi sự đồng thuận từ số đông thành viên trong cộng đồng chấp nhận và thông qua. Nó phân định hình thức và mức độ chấp nhận về hành vi của mỗi quốc gia bao gồm quyền lợi và nghĩa vụ, cũng như những hành động hay ứng xử không được chấp nhận trong một môi trường nào đó.

Từ góc nhìn trên, “thể chế hóa” có thể hiểu nôm na là xây dựng luật và chuẩn tắc nhằm quy định và kiểm soát các hành vi, đảm bảo mối quan hệ xã

hội được điều hành bằng quy tắc pháp trị. Một khu vực được cai trị bằng luật, hay bằng sự tương tác giữa những quy định và thang giá trị, về lý thuyết sẽ trật tự hơn, vì quan hệ giữa các thành viên trong cộng đồng có thể nhận diện bằng các tín hiệu được đoán trước. Một khu vực “trật tự” hàm ý các hoạt động, sự việc xảy ra trong phạm vi này được quy định và kiểm soát. Thường thì bằng luật “cứng”, được hiểu như điều khoản, quy định, luật lệ. Ví như tại một ngã tư, đèn đỏ là dừng, đèn vàng là dấu hiệu chuẩn bị dừng, còn đèn xanh là di chuyển. Hay bằng luật “mềm”, ví như cách hiểu giữa các thành viên cộng đồng; đồng thuận, giữ gìn và bày tỏ thái độ nếu có cá nhân nào vượt quá giới hạn cho phép. Như trong bệnh viện thì đi nhẹ nói khẽ, nơi công cộng nên có hành vi đúng mức, ưu tiên cho người thiếu năng, nhường cho phụ nữ có thai... Điểm giao thoa của hai góc nhìn này là giúp cho quan hệ giữa thành viên có thể nhận diện bằng các tín hiệu được đoán trước. Nếu bệnh viện được phép hò la như sân đá banh, ai muốn ra vào lúc nào cũng được, hay không còn sự tương kính, nhường nhịn giữa người và người trong cộng đồng, thì “thể chế” sẽ không có giá trị, và hành vi giữa mỗi người chuyển dịch theo một dấu hiệu khác. Từ trật tự đến vô trật tự cách nhau một gang tay, là xuất hiện của một hành động ngược lại các quy chế, chuẩn tắc chung mà mọi người đang theo đuổi. Vô trật tự dẫn đến rối loạn vì thiếu vắng hay bất nhất về các chỉ dấu dẫn dắt hành vi.

Trên bình diện quốc gia, nhà nước và cộng đồng là hai tác nhân đảm bảo trật tự. Khi một cá nhân vi phạm, nhà nước trừng phạt bằng luật lệ, xã hội răn đe bằng đạo đức. Nói cách khác, các biện pháp chế tài này do một nhóm người đại diện đứng ra xây dựng, thực hiện và kiểm tra quá trình hình thành và thực thi các thể chế đã được thông qua. Trên bình diện quốc tế, sự việc phức tạp hơn, song hành nhiều góc nhìn nhận định.⁽⁴⁾ Hình dung thứ nhất miêu tả thế giới là thực trạng vô chính phủ, khi một siêu nhà nước không tồn tại, và một siêu cộng đồng cũng không hiện hữu. Để đảm bảo an ninh buộc các quốc gia giải quyết vấn đề bằng sức mạnh. Cân bằng quyền lực là chính sách được tiến hành hàng thế kỷ qua từ Á sang Âu. Cân bằng nội lực thông qua tăng cường súng ống, khả năng quốc phòng. Ngoại lực bằng cách thiết lập liên minh, tham gia tổ chức liên kết quân sự. Điểm giữ cho hệ thống ổn định là mức độ cân bằng, tức là không có sức mạnh nào trở nên vượt trội. Và đó là suy nghĩ khởi đầu để phân định giữa góc nhìn thứ hai, xem sức mạnh là một phần của luật chơi, nhưng tính vượt trội của một siêu cường đóng vai trò then chốt. Thứ nhất, khoảng cách sức mạnh quá lớn để các nước khác khó có thể cân bằng. Thứ hai, siêu cường giữ vai trò lãnh đạo, đứng mũi, chịu sào bài toán “hàng hóa công”, thứ rất cần cho việc thúc đẩy hợp tác, nhưng đắt, và ít quốc gia nào có khả năng chi trả, hay chấp nhận trả một mình.⁽⁵⁾ Có thể kể đến vai trò của Hoa Kỳ trong công cuộc tái thiết châu Âu với kế hoạch Marshall, Đức Quốc và Pháp trong kế hoạch thống nhất EU, hay dàn binh bố trận của hải quân Mỹ để đảm bảo tự do lưu thông trong khu vực châu Á-Thái Bình Dương. Trật tự lúc này ổn định nhờ sự có mặt của một thế lực siêu cường nhưng có ý muốn “nhân từ”, hướng tới lợi ích hợp tác chung. Vượt qua bài toán sức mạnh, hình dung thứ ba được xây dựng trên cơ sở luật và chuẩn tắc. Được xem như một giả

định phổ biến trong lý thuyết quan hệ quốc tế về một thế giới với đặc tính “vô chính phủ”, đồng nghĩa với việc thiếu vắng một quyền lực tối cao giữ vai trò phân xử đúng sai, việc chấp nhận tương đối vai trò của các tổ chức, định chế hay hiệp ước quốc tế có thể coi như thiết chế đảm bảo các chức năng lập pháp, hành pháp và tư pháp của một Nhà nước quốc gia. Luật pháp quy định những hành vi hợp pháp, và không hợp pháp. Chuẩn mực quy định những việc nên hay không nên. Trong góc nhìn này, Liên Hiệp Quốc (hiến chương, các bộ luật quốc tế, các cơ quan chấp pháp và các tòa án quốc tế) cùng công luận thế giới là phiên bản gần nhất cho hình dung về một công lý tối thượng. Bên cạnh đó là quá trình thể chế hóa các mối quan hệ và các vấn đề chính trị quốc tế với lập luận: luật là điều kiện cần, chuẩn tắc đằng sau luật là điều kiện đủ để điều khiển tất cả hành vi.

- Các hình mẫu thể chế

Trên lý thuyết, có thể phân định ra ba hình mẫu của thể chế trong chính trị quốc tế.⁽⁶⁾ Thứ nhất, “thể chế” là một hình thức sáng tạo giữa các quốc gia với nhau để cùng giải quyết một vấn đề gì đó mà mỗi nước không thể làm một mình, hay nếu làm thì chi phí sẽ rất cao. Lợi điểm khi các nước dù chia sẻ với nhau cùng lợi ích chọn hợp tác, hay tổ chức lại với nhau nằm ở việc tăng khả năng chia sẻ về thông tin và giảm chi phí giao dịch. Ý tưởng cơ bản đằng sau khái niệm về chi phí giao dịch là việc thực hiện một giao dịch kinh tế liên quan đến không chỉ chi phí sản xuất, mà còn chi phí cho sắp xếp và thực thi hợp đồng. Quá trình lập kế hoạch, soạn thảo và đàm phán hợp đồng rất tốn kém, như là quá trình giải quyết hợp đồng tranh chấp. Từ lý thuyết kinh tế học, chúng ta biết rằng hiệu quả công việc tăng, nếu chi phí giao dịch giảm. Mà một trong những phương thức để giảm chi phí giao dịch là san lấp hết các “gò ghề” trong đường băng thông tin, tạo môi trường bằng phẳng. Liên kết với nhau thành một nhóm hay tổ chức chính là phục vụ cho mục đích “làm phẳng” này.

Thứ hai, “thể chế” như một phương thức phản ánh thang giá trị hay bản sắc mà bản thân hoặc một nhóm quốc gia sở hữu.⁽⁷⁾ Thay vì nhấn mạnh giải quyết sự việc theo “nguyên tắc tính toán hệ quả” (logic of consequences), trường phái này nhấn mạnh vào “nguyên tắc của sự hợp lý” (logic of appropriateness), một khái niệm được phát triển bởi hai tác giả March và Olsen,⁽⁸⁾ sau này được áp dụng rộng rãi trong các phân tích của bộ môn QHQT. Nguyên tắc này lập luận đơn giản rằng ngoài lợi ích từ góc nhìn lợi ích được mất trong mỗi quyết định, hành động của các cá nhân còn theo đuổi một nguyên tắc khác: đó là sự phù hợp của hành vi. Sự phù hợp này được dẫn dắt bởi nhiều yếu tố khác nhau như văn hóa, truyền thống, thang giá trị xã hội hay với tư cách thành viên của một cộng đồng/một tổ chức nào đó. Một mặt, thiết kế một quy định, chuẩn mực về khung ứng xử và hành động mà các tác nhân nên thực hiện thể hiện ý muốn hay hình dung của nhóm về một “trật tự chuẩn mực” chung. Mặt khác, là thành viên của “trật tự chuẩn mực” chung khiến cho hành vi của các thành viên phần nào bị giới hạn bởi những chuẩn tắc chung mà tập thể đã đồng thuận bằng lời nói, hay ký kết với nhau bằng văn bản. Có thể kể đến quá trình hội nhập Liên

minh châu Âu như một ví dụ, nơi mà bản sắc và thang giá trị được định hình, lan tỏa và chia sẻ giữa tổ chức và các nước thành viên. Trong môi trường đó, hành động của các nước thành viên có phù hợp hay không được đánh giá theo các nguyên tắc mà liên minh đã thống nhất.

Cuối cùng, “thể chế” từ góc nhìn sức mạnh là cách để các quốc gia kiềm chế lẫn nhau, tạo một khung ràng buộc nhất định, mà qua đó một mặt quốc gia tự giới hạn mức độ tự do trong hành động của bản thân, nhưng mặt khác - để đánh đổi - cũng buộc những tác nhân khác chấp nhận giới hạn hành động theo một quy định chung nhất định. Và đây là cách hiểu mà phần trường hợp thực tiễn của bài viết muốn nhấn mạnh: “thể chế” được sử dụng như một vũ khí của nước nhỏ (hơn) trong các cuộc tranh chấp với nước láng giềng lớn (hơn). Từ góc nhìn trên, “thể chế hóa” có thể hiểu nôm na là xây dựng luật, chuẩn tắc và các thiết chế nhằm quy định và kiểm soát các hành vi, đảm bảo mọi quan hệ xã hội được điều hành bằng quy tắc pháp trị và thông qua những quy định được đồng thuận chung. Trong bối cảnh ràng buộc qua lại lẫn nhau như vậy, mỗi nước đều đứng trước một tình huống phải lựa chọn giữa việc chấp nhận giới hạn khung hành động để tham gia một chuẩn mực về khung ứng xử và hành động chung, hay ưu tiên hành động tự do đơn phương theo cán cân sức mạnh. Quá trình “thể chế hóa” trong điều kiện thực tế của chính trị quốc tế có thể được thực hiện thông qua hai con đường chính: một là đưa vấn đề ra các diễn đàn và tổ chức khu vực thế giới; hai là viện dẫn luật và chuẩn mực quốc tế cố gắng thúc đẩy quá trình hình thành một cơ chế dựa trên pháp lý, quy định hay các hiệp nghị để đưa ra các quy phạm về hành vi trong hồ sơ tranh chấp.

- Thể chế trong tương quan lợi ích của nước mạnh (hơn) và nước yếu (hơn)

Về nguyên tắc, nước yếu (hơn) chấp nhận giải pháp “thể chế” theo đuổi ba mục đích. Thứ nhất, quá trình làm luật và tham gia vào các thể chế tạo cho họ một diễn đàn để bày tỏ quan điểm. Sự thiếu vắng những diễn đàn hay tổ chức hợp tác khiến cho tiếng nói về một vấn đề nào đó trở nên một chiều, tiếng nói chỉ của riêng người có sức mạnh hay chỉ được giải quyết bằng cán cân sức mạnh. Nghiên cứu gần đây về vai trò của ASEAN trong quá trình hình thành cơ chế an ninh vùng tại Đông Nam Á đã chỉ ra, ASEAN qua việc thành lập Diễn đàn khu vực ASEAN (ARF) đã thành công trong việc hợp thức hóa một kênh quan trọng cho các nước tại khu vực Đông Nam Á tham gia vào các hồ sơ quản lý an ninh của khu vực.⁽⁹⁾ Khác với việc bỏ mặc cho các cường quốc tự dàn xếp với nhau, ARF một phần gắn kết vai trò của nước lớn vào cơ chế an ninh chung, một phần tạo cầu nối “đối thoại” giữa các nhóm nước trong khu vực. Một nghiên cứu khác cũng cho thấy các cường quốc mới nổi BRIC (Brazil, Nga, Ấn Độ và Trung Quốc) đang tìm cách gia tăng sức ảnh hưởng của mình thông qua tham gia các thể chế quốc tế như Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) hay Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) để cố gắng thay đổi cách thức hoạt động của những tổ chức này. Các nước này còn sử dụng những diễn đàn hay tổ chức quốc tế để thách thức “tính chính đáng” hay những quy định chuẩn tắc được chấp nhận của nhóm nước cường quốc công nghiệp.⁽¹⁰⁾

Thứ hai, “thể chế” tạo cơ sở tiên đoán (hoặc phần nào) hạn chế khung hành động của nước mạnh (hơn). Bên cạnh đó, khung pháp lý này cũng tạo cơ sở chính đáng cho nước nhỏ (hơn) thực hiện những hành động phản đối và chống trả của mình. Nói cách khác, luật và thể chế gắn kết tính chính đáng cho các hành xử của quốc gia nếu nước lớn đơn phương hủy bỏ luật chơi. Học giả Stephan Walt sử dụng thuật ngữ “phi chính đáng hóa” trong nghiên cứu của ông về phương thức các nước yếu (hơn) đối phó với xu hướng sức mạnh của nước Mỹ sau vụ 11/9.⁽¹¹⁾ Trước một nước Mỹ ưu tiên hành động đơn phương, phớt lờ luật, tổ chức và công luận quốc tế, các nước khác đã từ chối quyền “lãnh đạo” và “dẫn dắt” của chính phủ Bush vì đi ngược lại những điều mà Mỹ đã cam kết. “Phi chính đáng hóa” là làm cho hành động và lời nói của một cường quốc xét về mặt đạo đức và thang giá trị không còn mang tính khả tín. Từ đó tạo cơ sở chính nghĩa cho các hành động phản kháng. Chiến lược này chỉ có thể làm được nếu giữa các bên có tồn tại một “hợp đồng” mang tính thể chế, quy định hành vi, chuẩn tắc và những hành động mỗi bên nên hay không nên làm.

Cuối cùng, thể chế không phải là phương thức thần kỳ để giải quyết tất cả vấn đề, nhưng với nước nhỏ đó là một lựa chọn khả dĩ nhất để đảm bảo rằng các vấn đề đang còn mâu thuẫn được giải quyết bằng pháp chế và chuẩn tắc, chứ không phải thể yếu thông qua tương quan cán cân sức mạnh bằng máy bay, tàu chiến. Ngồi trên bàn đàm phán - dẫu chưa biết kết quả thế nào - vẫn hạn chế rủi ro hơn gấp nhiều lần nếu phải sử dụng binh đao. Nếu chỉ đề cao khả năng sức mạnh, các nước nhỏ (hơn) - khi phải đối đầu trường hợp mâu thuẫn với các nước lớn (hơn) - chỉ có một khung lựa chọn. Một là phù thịnh dưới bóng của nước lớn, với hy vọng nước lớn sẽ giữ vai trò “vương quyền”, chia sẻ an ninh cũng như lợi ích chung. Con đường thứ hai là đi tìm đối trọng bên ngoài, để đảm bảo rằng an ninh và lợi ích của mình sẽ không bị “bá quyền nước lớn” đe dọa. Cân bằng bên trong qua sắm sửa khí giới, tàu chiến, nâng cao chi phí quốc phòng. Cân bằng bên ngoài bằng cách thiết lập liên minh quân sự. Hai con đường này - chưa biết hiệu quả ra sao - nhưng việc đề cao sức mạnh sẽ dẫn đến việc các quốc gia lâm vào tình thế “lưỡng nan về an ninh” khi luôn phải đối đầu với sự bất an từ phía các nước tranh chấp và buộc phải lựa chọn chính sách chạy đua vũ trang hay kết minh quân sự với các nước khác để đảm bảo chủ quyền quốc gia. “Thể chế hóa” vì thế mở ra con đường thứ ba trong các lựa chọn về chính sách.

3. Chiến lược “thể chế hóa” của các nước ASEAN trong tranh chấp Biển Đông

- Bất đối xứng về sức mạnh

Về phía các nước ASEAN liên quan trực tiếp đến tranh chấp, xu hướng hiện đại hóa quốc phòng chuyển động nhanh chóng trong thời gian gần đây. Các nước ASEAN đều tuyên bố tăng cường thêm cho ngân sách quốc phòng. Sách trắng Quốc phòng 2009 công bố ngân sách quốc phòng của Việt Nam năm 2008 vào khoảng 27.000 tỷ đồng, chiếm 1,8% ngân sách quốc gia.⁽¹²⁾ Phát biểu

tại Đại hội XI Đảng Cộng sản Việt Nam, Bộ trưởng Quốc phòng Phùng Quang Thanh thông báo ngân sách quốc phòng của Việt Nam năm 2011 sẽ lên đến 52.000 tỷ VNĐ (2,6 tỷ USD), tăng 70% so với năm 2010. Trong đó, trọng tâm tập trung vào trang bị cho hải quân và không quân, cũng như xây dựng hệ thống phòng không và trinh sát, với ưu tiên là khu vực Biển Đông, nơi tập trung các nguồn tài nguyên chủ yếu của Việt Nam và đang có những tranh chấp về lãnh hải và lãnh thổ.⁽¹³⁾ Theo báo cáo của tổ chức ICD Research, trong giai đoạn vừa qua Việt Nam đã chi 69% ngân sách quốc phòng cho việc mua sắm các trang thiết bị vũ khí.⁽¹⁴⁾ Cũng theo báo cáo, ngân sách quốc phòng của Việt Nam được dự đoán sẽ tăng từ 3 tỷ USD năm 2011 lên 5 tỷ USD năm 2015, tương đương 2,5% GDP của năm 2011 và 2,8% của năm 2015.⁽¹⁵⁾ Các chi tiêu này nhằm mục tiêu hiện đại hóa các lực lượng vũ trang trong nước và mua sắm trang thiết bị vũ khí. Bộ trưởng Ngân sách và Quản lý Philippines Florencio Abad cũng thông báo chính phủ nước này dự tính sẽ bổ sung 4,95 tỷ Piso (khoảng 150 triệu USD) cho ngân sách quốc phòng năm 2011 để tăng cường sức mạnh của các lực lượng vũ trang, bao gồm việc mua một tàu tuần tra và 6 máy bay trực thăng cùng những khí tài khác.⁽¹⁶⁾ Ngoài ra, Philippines còn nhận được số tiền tài trợ từ đồng minh Mỹ cho ngân sách quốc phòng năm 2012 là 30 triệu USD, tăng gấp 3 lần so với năm 2011.⁽¹⁷⁾ Về phía Malaysia, chi phí cho quân đội cũng đã tăng gấp đôi từ 1,7 tỷ lên 3,5 tỷ USD trong khoảng thời gian giữa những năm 2000 và 2008. Malaysia đặc biệt chú trọng phát triển hải quân và không quân nhằm bảo vệ lãnh hải và vùng đặc quyền kinh tế trên Biển Đông. Cụ thể, hải quân hoàng gia Malaysia đã tiếp nhận 2 tàu ngầm hiện đại lớp Scorpene của Pháp mà các quốc gia ASEAN khác chưa có (đã và đang đặt mua). Cùng với đó là 6 tàu tuần tra xa bờ Meko A100 do Đức thiết kế và 2 tàu khu trục nhỏ lớp Lekiu của Anh.⁽¹⁸⁾ Ngoài ra, từ cuối năm 2010 Bộ Quốc phòng Malaysia dự kiến sẽ thay toàn bộ máy bay Mig-29 bằng 18 chiếc máy bay tiêm kích đa năng Su-30MKM - một trong những loại máy bay tiêm kích tầm xa tốt nhất của Nga hiện nay. Malaysia cũng đang dự định mua thêm chiến đấu cơ Super Hornet F/A - 18E/F của Hoa Kỳ hoặc Gripen của Thụy Điển.

Tuy vậy, xét về tương quan, rõ ràng những con số này vẫn chưa thay đổi được sự bất đối xứng về lực lượng giữa các bên liên quan trong tranh chấp Biển Đông. Sự trỗi dậy của Trung Quốc như một cường quốc kinh tế-quân sự trong vòng 5 năm trở lại đây đã làm thay đổi tương đối cán cân quyền lực trong khu vực. Công bố về ngân sách quốc phòng của Bắc Kinh trong năm 2011 đạt 601 tỷ nhân dân tệ (91,5 tỷ USD), tăng 12,7% so với năm 2010.⁽¹⁹⁾ Đến năm 2012, con số này đã tăng lên 106,4 tỷ USD, tăng 11,2% so với năm 2011, và đứng thứ hai thế giới về chi tiêu quân sự (sau Mỹ).⁽²⁰⁾ Bitzinger cũng chỉ ra rằng chi tiêu cho quốc phòng của Trung Quốc bằng của tất cả các nước Đông Nam Á gộp lại và gần gấp 3 lần Ấn Độ. Theo dự báo của ICD Research, đến năm 2017, ngân sách quốc phòng của Trung Quốc có thể lên đến 174,9 tỷ USD.⁽²¹⁾ Kế hoạch hiện đại hóa hạm đội tàu ngầm đạt bước tiến tương đối trong vòng bảy năm trở lại đây: năm 2002, Trung Quốc chỉ có 7 trong 69 chiếc tàu ngầm đáp ứng tiêu chuẩn hiện đại, năm 2009 tỷ lệ này tăng lên 31 trên 65 chiếc, trong đó bao gồm 12

tàu ngầm hạng Kilo. Một xu hướng tương tự như thế cũng có thể quan sát từ kế hoạch phát triển kho vũ khí hạt nhân của Trung Quốc với việc thiết lập các loại tên lửa xuyên lục địa Dong Feng-31 và Dong Feng-31A với phạm vi tấn công khoảng từ 7.200 đến 11.200km. Đáng kể nữa là 12 tên lửa Julang 2 với phạm vi tấn công ít nhất 7.200km được trang bị trên các tàu ngầm Jin-Class.⁽²²⁾ Các nhà quan sát nhấn mạnh rằng, sự chênh lệch này sẽ khó có khả năng được cân bằng nếu không có sự can thiệp từ các cường quốc bên ngoài, đặc biệt là sức mạnh hải quân của Hoa Kỳ.

- Chiến lược “thể chế hóa” của ASEAN

Từ những năm 1990, sử dụng “thể chế” làm đối sách trong việc giải quyết vấn đề tranh chấp Biển Đông với Trung Quốc đã là một trong những lựa chọn chiến lược của các nước ASEAN. Sau sự cố tại bãi Vành Khăn (Mischief Reef) năm 1995, các quốc gia thành viên thông qua tổ chức ASEAN đã cố gắng thúc đẩy các sáng kiến bằng luật nhằm ngăn ngừa các tranh chấp leo thang. Philippines, nước trước đó thông qua con đường song phương đã lần lượt ký với Trung Quốc và Việt Nam hai văn bản được coi là những nguyên tắc ứng xử ở Biển Đông, đã đề xuất một Bộ Quy tắc ứng xử của các bên trên Biển Đông (COC) mang tính chất ràng buộc pháp lý và có hiệu lực trên bình diện đa phương bao gồm tất cả các bên có liên quan. Sáng kiến này được Hội nghị Ngoại trưởng ASEAN lần thứ 29 vào tháng 7/1996 ủng hộ và chính thức thông qua.⁽²³⁾ Bộ luật ứng xử dưới sự chuẩn bị của Philippines và Việt Nam đã được thống nhất và gửi đến Trung Quốc vào năm 1999. Bộ luật ứng xử của ASEAN dựa trên các tài liệu như: Năm nguyên tắc chung sống hòa bình; Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác (TAC); Tuyên bố về Biển Đông (biển Nam Trung Hoa, theo cách gọi của Trung Quốc) năm 1992; Tuyên bố chung ASEAN-Trung Quốc ngày 16 tháng 12 năm 1997; Tuyên bố chung giữa Philippines và Trung Quốc trên khu vực biển Nam Trung Hoa và các vùng hợp tác khác vào tháng 8 năm 1995; Quy tắc Ứng xử Thỏa thuận giữa Việt Nam và Philippines vào tháng 10 năm 1995 và Kế hoạch Hành động Hà Nội tại Hội nghị Thượng đỉnh ASEAN năm 1998.⁽²⁴⁾ Trong vòng ba năm đầu, viện dẫn đã ký kết cùng với ASEAN “Tuyên bố Hợp tác hướng tới thế kỷ 21” vào tháng 12/1997, Trung Quốc đã từ chối đàm phán COC. Cho đến năm 1999, Trung Quốc mới đồng ý thảo luận về COC, và đưa ra một dự thảo COC riêng. Sau gần 5 năm thương thuyết, các cuộc đàm phán giữa các bên chỉ đi đến một kết quả nửa đường, mà sản phẩm là sự ra đời của Tuyên bố về ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC). Ngày 4 tháng 11 năm 2002 tại Phnom Penh, ASEAN và Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa đã ký DOC bao gồm ba yếu tố chính: các chỉ tiêu cơ bản về quan hệ giữa các quốc gia và giải quyết tranh chấp, các biện pháp xây dựng lòng tin, và các hoạt động hợp tác.⁽²⁵⁾ Với một số nhà quan sát, DOC thường được ca ngợi như là bước đầu tiên hướng tới một giải pháp hòa bình khi thành công trong việc đưa ra một khuôn khổ mang tính khuyến khích, ngăn chặn những hành vi được phép và 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”.⁽²⁶⁾ Hiệu lực của nó trong việc quy định hành vi sẽ chỉ mang tính khuyến khích, thay vì pháp lý. Ngoài ra, 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. Trên thực tế, cả ASEAN và Trung Quốc đều khẳng định DOC 2002 chỉ là một bước đi quá độ để chuẩn bị tới đích cuối cùng là COC. Bước quá độ này, tuy vậy, diễn ra trong một thời gian khá dài và vẫn chưa đi đến kết quả cuối cùng. 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 từ phía Trung Quốc từ giữa năm 2008 trở lại đây khiến cho tình hình căng thẳng và nguy cơ xung đột phát sinh. Các sự kiện như Trung Quốc đơn phương áp đặt luật lệ và cưỡng chế thi hành bằng sức mạnh thông qua việc cấm đánh bắt cá hàng 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.

Đối đầu với sự gia tăng sức mạnh của Trung Quốc trên Biển Đông từ giữa năm 2008, chiến lược “thể chế hóa” của ASEAN tập trung vào hai trụ cột chính. Một là thông qua luật quốc tế bằng cách viện dẫn lại Công ước Liên Hiệp Quốc về Luật biển 1982 (UNCLOS) được tất cả các bên tranh chấp cùng ký kết. Khi chính phủ Trung Quốc dựa trên lập luận về “vùng nước lịch sử”, thừa hưởng từ thời Trung Hoa Dân Quốc của Tưởng Giới Thạch, công bố bản đồ 9 đường gián đoạn (hay còn gọi là bản đồ “đường lưỡi bò”) để phản đối bản đăng ký chung về thêm lục địa của Việt Nam và Malaysia, chính phủ các nước ASEAN đã viện dẫn UNCLOS chỉ trích ngược lại một cách mạnh mẽ. Philippines nêu quan điểm rằng yêu sách này “không có cơ sở luật pháp quốc tế, đặc biệt là dựa trên cơ sở UNCLOS”, ngoài ra bản đồ này còn đi ngược lại quan điểm chung của cộng đồng thế giới xây dựng trong nhiều thập niên qua về chủ quyền trên biển và đảo.⁽²⁷⁾ Việt Nam và Indonesia cũng lên tiếng phản đối việc Trung Quốc đưa ra yêu sách xác định chủ quyền 80% toàn bộ vùng Biển Đông. Những chỉ trích này dựa trên quan điểm viện dẫn về “vùng nước lịch sử” mà chính quyền Bắc Kinh đề ra nhằm xác định chủ quyền trong Biển Đông hoàn toàn không có một cơ sở pháp lý nào khi so sánh với những điều khoản quy định trong UNCLOS.⁽²⁸⁾ Hơn nữa việc đơn phương tiến hành các hành động chiếm đóng hay đóng vai trò người “bảo an” khu vực vẫn còn đang tranh chấp đi ngược lại tinh thần “pháp trị” mà cộng đồng thế giới đang theo đuổi. Trong tháng 8 năm 2011, chính phủ Philippines đưa ra một số tuyên bố về khả năng giải quyết tranh chấp với Trung Quốc liên quan đến quần đảo Trường Sa ở Biển Đông bằng các cơ quan tài phán quốc tế. Tuy nhiên, đề nghị này đã bị phía Trung Quốc bác bỏ.⁽²⁹⁾ Tháng 1 năm 2013, Ngoại trưởng Philippines cho biết, nước ông đã đưa Trung Quốc ra tòa án Liên Hiệp Quốc, nhằm “đạt đến một giải pháp hòa bình và bền vững cho tranh chấp chủ quyền ở biển Tây Philippines”, theo như thông cáo ngày 22/01/2013 của Ngoại trưởng Albert del Rosario.

Trụ cột thứ hai của chính sách “thể chế hóa” là tận dụng tiếng nói tập thể làm sức ép ngoại giao đối với Trung Quốc thông qua các diễn đàn khu vực. Tự chung, có thể hiểu đây như một nỗ lực từ các nước ASEAN nhằm cố gắng đưa vấn đề mâu thuẫn với Trung Quốc thành tâm điểm trong các diễn đàn đa phương hay kêu gọi các cường quốc bên ngoài khu vực tham gia thảo luận và bày tỏ quan điểm, những nước mặc dù không có quyền lợi lãnh thổ trực tiếp, nhưng bị ảnh hưởng từ những lợi ích gián tiếp như bị gián đoạn tuyến đường thương mại hàng hải và vận tải nếu như tranh chấp tại khu vực Biển Đông leo thang. 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 văn bản COC nhanh nhất có thể.⁽³⁰⁾ Nhiều ý kiến đề nghị rằng nếu chưa đạt được ngay một đồng thuận với Trung Quốc, các nước ASEAN nên thông qua một COC nội khối trước để xây dựng một cơ sở pháp lý tiên phong, đóng vai trò cơ chế ngăn ngừa các xung đột. Cũng trong khuôn khổ 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. Việt Nam đã tận dụng vị thế chủ nhà và đương kim chủ tịch ASEAN đưa những căng thẳng trong thời gian gần đây ra bàn luận tại diễn đàn với sự tham gia của nhiều nước cùng chia sẻ lợi ích kinh tế chung tại khu vực. 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 DOC giữa năm 2011 có thể được đánh giá là một bước tiến tích cực, nhằm “hạ nhiệt” tình hình căng thẳng giữa các bên. Liên sau đó, chính phủ Philippines đề xuất ý tưởng thiết lập khu vực Biển Đông, nơi đang có tranh chấp chủ quyền giữa một số quốc gia, thành một khu vực “hòa bình, tự do, hữu nghị và hợp tác”. Kiến nghị này sau đó được lãnh đạo của các nước ASEAN trong đó có Brunei, Malaysia và Việt Nam cùng ủng hộ. Trong chuyến thăm Philippines của Chủ tịch nước Việt Nam Trương Tấn Sang, lãnh đạo hai nước đã kêu gọi thiết lập một “khu vực hòa bình” ở Biển Đông và tái nhấn mạnh tầm quan trọng của việc duy trì hòa bình, ổn định, an toàn hàng hải và an ninh trong khu vực này.⁽³¹⁾ Cuối năm 2011 tại Hội nghị Thượng đỉnh Đông Á vào ngày 19/11 tại Bali, tranh chấp trên Biển Đông một lần nữa được đưa ra thảo luận bất chấp sự phản đối từ phía phái đoàn Trung Quốc. Nói như các nhà quan sát, tại Bali vấn đề tranh chấp tại Biển Đông một lần nữa được “quốc tế hóa”, dưới sự ủng hộ của hầu hết các nước tham gia. 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.

Như vậy, sau 10 năm chờ đợi và do những căng thẳng liên tiếp gần đây trên Biển Đông, ASEAN bắt đầu thúc đẩy thảo luận COC với Trung Quốc từ đầu năm 2012 tại Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN tại Campuchia nhằm tìm ra giải pháp cho vấn đề Biển Đông. Rõ ràng, COC có tính ràng buộc

pháp lý sẽ là một công cụ đóng góp hiệu quả hơn cho hòa bình, an ninh và ổn định trên Biển Đông. Do đó, Mỹ nhiều lần tuyên bố ủng hộ ASEAN và Trung Quốc sớm đạt được COC. Tại đối thoại thường niên cấp Thứ trưởng giữa Mỹ và ASEAN vào trung tuần tháng 5/2012, Mỹ đã công khai ủng hộ ASEAN và Trung Quốc thực hiện hiệu quả DOC và tiến tới thông qua COC. Mới đây, Ngoại trưởng Mỹ Hillary Clinton đã phát biểu trong một cuộc họp báo chung với Ngoại trưởng Trung Quốc Dương Khiết Trì tại Bắc Kinh rằng: “Chúng tôi tin rằng việc Trung Quốc và ASEAN cùng tham gia vào một tiến trình ngoại giao hướng tới mục tiêu COC là phù hợp với lợi ích của tất cả các bên”.⁽³²⁾ Kể từ khi Mỹ tuyên bố “lợi ích quốc gia” của mình đối với tự do hàng hải trên Biển Đông trong khuôn khổ Hội nghị ARF 17 tại Hà Nội vào tháng 7/2010, Mỹ ngày càng thể hiện mạnh mẽ quan điểm ủng hộ ASEAN và Trung Quốc thống nhất tìm giải pháp trong vấn đề Biển Đông, cụ thể là cần sớm đạt được COC. Và COC tiếp tục là đề tài tranh luận nóng bỏng trong các diễn đàn khu vực, từ Hội nghị Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN lần 6 (ADMM) ở Campuchia đến Đối thoại An ninh Châu Á Shangri La 11 ở Singapore cuối tháng 5, đầu tháng 6/2012. Trong tuyên bố “Nguyên tắc 6 điểm về Biển Đông” của ASEAN, các nước ASEAN cũng đã nhất trí cần sớm hoàn thành COC. Đây có thể được đánh giá là thành công của ASEAN khi lôi kéo được sự chú ý của Mỹ và đưa vấn đề Biển Đông ra thảo luận tại các diễn đàn khu vực. Tháng 4/2013, Ngoại trưởng Indonesia Marty Natalegawa tuyên bố tại Brunei rằng các nước ASEAN và Trung Quốc sẽ ngồi lại đàm phán về việc xây dựng COC theo đề xuất từ phía Trung Quốc. Việc Trung Quốc thay đổi thái độ như vậy một phần được đánh giá tích cực, nhưng mặt khác được xem là một phương thức “nghỉ binh” trong bối cảnh hàng loạt điểm “nóng” đang xoay quanh Trung Quốc như căng thẳng ở bán đảo Triều Tiên, Philippines đang khởi kiện Trung Quốc ra tòa án quốc tế về tranh chấp biển đảo, tranh chấp ở quần đảo Senkaku/Điếu Ngư với Nhật Bản...

- Đánh giá hiệu quả chính sách của các thể chế

Trong hai thời điểm năm 1996 và từ 2008, trước động thái quyết liệt của Trung Quốc trong hồ sơ chủ quyền trên vùng Biển Đông, các nước Đông Nam Á đã nỗ lực đưa các “thể chế” vào để cân bằng sự chênh lệch về cán cân sức mạnh với Trung Quốc. Kết quả của quá trình “thể chế hóa” này có thể được đánh giá là phần nào thành công qua sự ra đời của DOC 2002, bản hướng dẫn DOC 2011 và xa hơn nữa là một hình dung về COC có tính ràng buộc pháp lý cao hơn buộc Trung Quốc phải tuân thủ theo các luật lệ, quy tắc chung. Thêm nữa, một thực tế đang hiện hữu là vấn đề Biển Đông đã và đang trở thành một mối quan ngại chung của hầu hết các quốc gia trong cũng như ngoài khu vực, được đặt thành trọng tâm tại các diễn đàn khu vực và quốc tế kể từ Hội nghị ARF tháng 7/2010 tại Hà Nội. Tuy vậy, những cố gắng này vẫn còn nhiều giới hạn, mà trên hết là khoảng cách từ ý muốn đến cái đích cuối cùng là sự ra đời của một COC, hay thậm chí một hiệp ước mang tính ràng buộc pháp lý nhằm quy định luật ứng xử cho toàn bộ vùng Biển Đông.

Việc thiếu vắng tính ràng buộc pháp lý đồng nghĩa với mối đe dọa về một khả năng quay trở lại của xu hướng sức mạnh là hoàn toàn có thể, xét trên bình

diện những thay đổi về cán cân quân sự trong vùng đang diễn ra một cách rất ráo rón. Chính sách “thể chế hóa” của ASEAN trong vấn đề Biển Đông vẫn cho thấy những mặt chưa hiệu quả của nó. Thứ nhất, ASEAN có sự chia rẽ về mặt chiến lược và quan điểm đối với vấn đề Biển Đông. Lần đầu tiên trong 45 năm, Hội nghị Ngoại trưởng ASEAN không đưa ra được một thông cáo chung vì bất đồng ý kiến giữa nước chủ nhà Campuchia và một số nước ASEAN khác. Sự chia rẽ bất thường của ASEAN không chỉ là cảnh báo về những bất đồng vẫn tồn tại. Hơn thế nữa, nó cho thấy vấn đề cơ bản mang tính cốt lõi, là mục đích của mọi quốc gia khi tham gia vào quan hệ quốc tế. Đó là lệch pha về lợi ích. Và ở đây, không thể hoàn toàn đổ lỗi cho bất cứ quốc gia riêng lẻ nào, bởi khi lợi ích của mỗi nước khác biệt, thì các động lực dẫn đến phương thức hành động cũng sẽ khác nhau. Trong quá trình soạn thảo COC, trong khi Philippines và Việt Nam muốn ASEAN cùng thông qua các chi tiết chính của bản dự thảo trước khi mời Trung Quốc tham vấn, một số quốc gia thành viên ASEAN khác lại ủng hộ việc để Trung Quốc tham gia vào quá trình soạn thảo COC ngay từ bước đầu.⁽³³⁾ Việc ASEAN không đưa ra được một thông cáo chung sau Hội nghị Ngoại trưởng ASEAN lần thứ 45 tại Campuchia tháng 7/2012 đã làm dấy lên những lo lắng về sự bất đồng của ASEAN trong vấn đề Biển Đông. Trong khi Philippines muốn văn kiện này đề cập tới tranh cãi gần đây giữa Philippines và Trung Quốc tại bãi cạn Scarborough, nước đảm nhận vai trò chủ tịch ASEAN Campuchia phản đối đề xuất này. Những bất đồng quan điểm này giữa một vài nước ASEAN về vấn đề Biển Đông cũng có thể khiến ASEAN đánh mất tính trung tâm và vai trò đầu tàu trong các diễn đàn khu vực về vấn đề Biển Đông.

Thứ hai, “thể chế hóa” tại Biển Đông đã đi vào thời điểm không còn là việc phải trả lời câu hỏi có hay không, mà là có như thế nào. Các nước có liên quan đều cho thấy (ngay cả về phía Trung Quốc, ít nhất là qua các biểu hiện bên ngoài) luật và thể chế là yếu tố cần thiết để hạ nhiệt căng thẳng trên Biển Đông. Tuy vậy, cách hiểu và viện dẫn luật mới là vấn đề. Chẳng hạn trong khi ASEAN đề nghị một COC phải đóng vai trò công cụ pháp lý để ngăn ngừa và chế tài các hành động vi phạm của các bên trong khu vực tranh chấp,⁽³⁴⁾ thì phía Trung Quốc cho rằng COC không đóng vai trò giải quyết vấn đề Biển Đông, chỉ là biện pháp xây dựng lòng tin.⁽³⁵⁾ Hoặc trong cách diễn dịch UNCLOS về quy chế pháp lý đảo theo điều 121, mục 3. Trong khi Việt Nam, Malaysia 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⁽³⁶⁾ (đồng nghĩa với việc 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), thì Trung Quốc qua tám bản đồ yêu sách trên Biển Đông theo đường “chữ U đứt đoạn” yêu sách 80% Biển Đông đi gần với quan điểm công nhận tư cách pháp lý đảo của các hòn đảo tại 2 quần đảo Trường Sa và Hoàng Sa.⁽³⁷⁾

Trong điều kiện các bất đồng còn tiếp diễn, sự chênh lệch cán cân quân sự tiếp tục gia tăng sẽ dẫn đến xu hướng sức mạnh sẽ được bên có ưu thế ngày càng ưu tiên hơn. Những khoản đầu tư quốc phòng và hiện đại hóa quân đội

những năm gần đây cho thấy cán cân sức mạnh đã ngày càng nghiêng về Trung Quốc. Chi tiêu quốc phòng của Trung Quốc bằng của tất cả các nước Đông Nam Á gộp lại, Trung Quốc đang chế tạo tàu sân bay đưa ra Biển Đông để phục vụ chiến lược biển của nước này⁽³⁸⁾ và tiếp tục phát triển tàu sân bay chạy bằng năng lượng hạt nhân vào năm 2020, Trung Quốc cũng đang nghiên cứu chế tạo máy bay tàng hình cỡ lớn J-20 và cỡ vừa J-60 v.v..⁽³⁹⁾ Lập luận đơn giản là nếu tôi có thể hoặc nghĩ rằng có khả năng tự giải quyết vấn đề, tại sao cần phải tham vấn hay hợp tác với người khác. Đó là lý do thứ ba. Việc Hoa Kỳ vẫn đang lưỡng lự có nên can dự sâu hơn vào vấn đề Biển Đông khi giữ lập trường không đứng về một bên nào trong tranh chấp và chưa phê chuẩn UNCLOS đã khiến siêu cường này “khó” có tiếng nói về mặt pháp lý với Trung Quốc trong việc giải quyết những tranh chấp, cũng là một yếu tố khiến cho chính sách “thể chế hóa” của ASEAN đối với vấn đề Biển Đông cũng sẽ phần nào bị giảm hiệu quả. Nhất là trong bối cảnh Trung Quốc đang ngày càng gia tăng sức mạnh của mình.

4. Kết luận

Nếu đồng ý giả định về một thế giới “vô chính phủ”, tức là không có một quyền lực vượt trội nào đóng vai trò “siêu nhà nước” để điều phối, tổ chức và chế tài, câu hỏi tại sao các quốc gia lại đồng ý tổ chức và tham gia vào các thể chế quốc tế - đồng nghĩa với việc phải chấp nhận giới hạn khuôn khổ hành động - luôn là một nan đề khó. Trường phái “thể chế” đưa ra ba câu trả lời dựa trên ba góc nhìn: (i) giảm chi phí; (ii) lan tỏa thang giá trị và (iii) kiểm soát quyền lực. Trường hợp tranh chấp tại Biển Đông ủng hộ cho lập luận thứ ba: nếu sức mạnh vẫn tiếp tục phát triển ngày càng bất đối xứng, thì xu hướng các nước nhỏ ASEAN lựa chọn chính sách “thể chế hóa” để kìm hãm sức mạnh của Trung Quốc sẽ càng tăng. Bài viết lập luận rằng, đối với các nước nhỏ, sử dụng “thể chế” là một phương thức khả dĩ trong các vấn đề tranh chấp về chủ quyền với các nước lớn hơn. “Thể chế hóa” được định nghĩa là đem luật, chuẩn tắc hay các tổ chức đa phương khu vực-quốc tế vào nhằm quy định và kiểm soát các hành vi trong các cuộc tranh chấp. Song hành (hay bên cạnh) xu thế “cân bằng lực lượng” - thông qua trang bị khí giới hay thiết lập liên minh - sử dụng các tổ chức, diễn đàn khu vực hay luật quốc tế là một trong những đối sách quan trọng khác từ góc nhìn của những nước nhỏ. Vì thế, việc phân tích sâu hơn về mô hình và hiệu năng của các “thể chế” sẽ đóng một vai trò quan trọng trong việc kiến nghị chính sách thực tiễn.

Trường hợp nghiên cứu tranh chấp tại Biển Đông chỉ ra rằng sự bất đối xứng về lực lượng của các nước ASEAN so với Trung Quốc đồng nghĩa với sự bất đối xứng về mức độ tổn thương khi hai bên đụng độ vũ lực trực tiếp. Vì vậy, từ góc nhìn của ASEAN, mỗi bận tâm là làm thế nào để ràng buộc các quốc gia mạnh hơn trong các cuộc tranh chấp, đặc biệt, thiết lập một giới hạn của việc sử dụng bạo lực hay xu hướng sức mạnh thông qua khả năng vượt trội về quân sự. Sự tham gia của các thể chế đa phương hay viện dẫn giải quyết xung đột theo các quy định pháp lý chung của cộng đồng thế giới tạo ra một nền tảng nhất định, giúp “chính đáng hóa” các hành động phù hợp, cũng như

“phi chính đáng hóa” các hành vi đi ngược lại các cam kết chung. Điều này đối với các nước ASEAN trong giai đoạn 1999-2002 phần nào thành công, khi đi một bước dài ràng buộc được Trung Quốc chấp nhận DOC năm 2002, làm tiền đề để hạn chế hay tiên đoán hành động của các bên. Tuy vậy, do tính chất còn lỏng lẻo, chưa mang đầy đủ tính chế tài của một hiệp ước hay một văn bản mang tính ràng buộc, DOC đã thất bại trong việc điều chỉnh các vi phạm về hành vi giữa các bên về các vấn đề tranh chấp, mà cụ thể nhất có thể quan sát được là việc gia tăng sức mạnh quân sự của Trung Quốc hai năm trở lại đây, làm tình hình khu vực ngày càng trở nên bất ổn. Sự ra đời của bản hướng dẫn DOC giữa năm 2011 được đánh giá là một bước tiến tích cực nhằm “hạ nhiệt” tình hình căng thẳng giữa các bên, trước khi tiến tới một hiệp ước mang tính ràng buộc pháp lý hơn là COC. Ngoài khuôn khổ dựa trên quy định luật pháp để điều chỉnh hành vi của các bên ở Biển Đông, một liên kết giữa COC và UNCLOS là cần thiết, trong đó COC sẽ có một bản thống nhất về UNCLOS giữa các nước như cách xác định đảo, đá, vùng đặc quyền kinh tế. Về mặt lịch sử, Trung Quốc đã có “kinh nghiệm” trong việc diễn giải sai lệch những điều ước quốc tế mà họ tham gia. Ngay cả UNCLOS là Công ước Liên Hiệp Quốc về Luật biển có giá trị pháp lý cao nhất còn bị diễn giải sai lệch và không được tuân thủ thì COC khó có thể ràng buộc Trung Quốc hiệu quả. Lúc đó, việc cần làm là phải ràng buộc Trung Quốc vào một thể chế đã được các bên ký kết (UNCLOS) bằng cách ngăn Trung Quốc diễn giải sai lệch hoặc không tuân thủ, chứ không phải là cố gắng tăng tính ràng buộc của một thể chế pháp lý mới (như COC) hay hy vọng Trung Quốc sẽ chấp nhận tự ràng buộc.

Khó có thể tiên đoán cụ thể rằng tranh chấp Biển Đông sẽ đi về đâu, nhưng một điều có thể khẳng định cho đến thời điểm này là kết quả của tình hình sẽ phụ thuộc vào lựa chọn chính sách của các bên tham gia giữa hai xu hướng chính: trọng sức mạnh, hay trọng thể chế. Rõ ràng, để tiến tới một trật tự mà trong đó mối quan hệ giữa các bên - không những về vấn đề hợp tác, mà còn trong vấn đề điều chỉnh các xung đột - được quy định theo ý chí bắt buộc của luật hay được điều chỉnh thông qua các tổ chức quốc tế, chắc chắn sẽ là một con đường dài. Nhưng cho đến chừng nào mối quan hệ giữa các bên tranh chấp vẫn còn định hình bằng sự bất đối xứng về sức mạnh, thì “thể chế” hay chiến lược “thể chế hóa” sẽ luôn là một trong những lựa chọn khả dĩ nhất đối với các nước nhỏ trong các cuộc đối thoại, đàm phán hay đương đầu với các quốc gia mạnh hơn.

T M H V - L T L

CHÚ THÍCH

- (1) Keohane Robert, 1988, “International Institutions: Two Approaches”, *International Studies Quarterly*, 32, p. 383.
- (2) Douglass North, 1991, “Institutions”, *Journal of Economic Perspectives* 5, no. 1 (Winter 1991), pp. 97-112.
- (3) Bull Hedley, 2002, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Palgrave Macmillan, Houndmills/New York.

- (4) Xem phần phân tích các trật tự chính trị thế giới trong Ikkenberry John, 2001, "After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars", *Princeton University Press*, pp. 21-49.
- (5) Trật tự này hình thành dựa trên lập luận của Lý thuyết ổn định bá quyền (hegemonic stability theory) xem vai trò của "cường quốc nhân từ" đóng vai trò tiên quyết trong việc thúc đẩy hợp tác và đảm bảo trật tự. Ngược lại, khi nước đó suy giảm về sức mạnh hoặc không sẵn sàng đóng vai trò người "đứng mũi chịu sào" thì hợp tác thất bại, trật tự tan rã. Xem thêm Kindleberger Charles, 1981, "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods and Free Riders", *International Studies Quarterly* 25, 2, pp. 242-254.
- (6) Robert Jervis, 1999, "Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate", *International Security*, Vol 24, No 1, Summer 1999, pp. 42-63.
- (7) Một số tác giả tiêu biểu cho trường phái này như Checkel Jeffrey, 1997, "International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide", *European Journal of International Relations* 3, 1997, trang 473-95; Finnemore, Martha/Kathryn Sikkink, 1998, "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization* 52, pp. 887-917.
- (8) March, James G./Johan P. Olsen, 1998, "The institutional dynamics of international political orders", *International Organization* 52, pp. 943-69.
- (9) Goh Evelyn, 2011, "Institutions and the great power bargain in East Asia: ASEAN's limited 'brokerage' role", *International Relations of the Asia-Pacific*, Volume 11, Issue 3, pp. 373-401.
- (10) Flesmes Daniel, 2007, "Emerging Middle Powers' Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum", *GIGA Working Paper*, No 57, Hamburg.
- (11) Walt, Stephan, *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*, W. W. Norton, New York/London.
- (12) Xem bài "Công bố sách trắng về quốc phòng Việt Nam", vnexpress, 08/12/2009, <http://vnexpress.net/gl/xa-hoi/2009/12/3ba16754/>, truy cập 12/9/2012.
- (13) Xem bài "Ngân sách quốc phòng Việt Nam năm 2011 tăng 70%", *Vietnam Defence*, 17/1/2011.
- (14) Xem bài "Vietnam - Defense Market Report", Defense Update, 01/10/2011, http://defense-update.com/20111001_vietnam-defense-market-opportunities-and-entry-strategies-2011-2016.htm, truy cập 12/9/2012.
- (15) Xem "Vietnam - Defense Market Report", bài đã dẫn.
- (16) Xem bài "Philippines tăng ngân sách quốc phòng 'để bảo vệ lãnh thổ'", báo *Pháp luật TP HCM*, 08/9/2011. <http://phapluattp.vn/20110908111341115p1017c1076/philippines-tang-ngan-sach-quoc-phong-de-bao-ve-lanh-tho.htm>, truy cập 12/9/2012.
- (17) Xem bài "Mỹ tăng gấp ba hỗ trợ quốc phòng cho Philippines", báo *Người Lao động*, 04/5/2012. <http://nld.com.vn/20120504112627867p0c1006/my-tang-gap-3-ho-tro-quoc-phong-cho-philippines.htm>, truy cập 12/9/2012.
- (18) Bitzinger R. A., 2010, "A new arms race? Explaining recent Southeast Asian military acquisitions", *Contemporary Southeast Asia*, 32(1), pp. 50-54.
- (19) Xem bài "Trung Quốc công bố sách trắng quốc phòng", báo *Thanh niên*, 31/3/2011, <http://www.thanhnien.com.vn/pages/20110331/trung-quoc-cong-bo-sach-trang-quoc-phong.aspx>, truy cập 12/9/2012.
- (20) Bitzinger Richard A., 2012, "China's New Defence Budget: What does it tell us?-Analysis", *Eurasiareview*, 09/4/2012, <http://www.eurasiareview.com/09042012-chinas-new-defence-budget-what-does-it-tell-us-analysis/>, truy cập 12/9/2012.
- (21) ICD Research, *The Chinese Defense Industry: Market Opportunities and Entry Strategies, Analyses and Forecasts to 2017*.
- (22) Wagener Martin, 2010, "Inshore Balancing in the Asia-Pacific. U.S Hegemony and the Regional Security Architecture", bài viết trình bày tại hội thảo *Military Trends in Asia*:

- Capabilities, Strategies, Regional and Global Implications*, Berlin Conference on Asian Security 2010.
- (23) Nguyễn, Th. M. Hà, Nguyễn, 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, 4/2011.
- (24) Nguyễn H. Thao, Ramses Amer, 2009, *A New Legal Arrangement For the South China Sea?*, 40 *Ocean Development and International Law* 339, 2009, p. 337.
- (25) Trần, Tr. Thủy, 2011, “South China Sea Dispute: Implications of Recent Developments and Prospects for Coming Future”, bài viết trình bày tại Hội thảo quốc tế về Biển Đông lần thứ ba, Hà Nội, 11/2011.
- (26) Nguyễn, Th. M. Hà, Nguyễn, D. Thắng, bài đã dẫn; Nguyễn H. Thao, 2001, *Vietnam and the Code of Conduct for the South China Sea*, 32 *Ocean Development and International Law* 125, 2001, p. 281.
- (27) Xem bài “PH runs to UN to protest China’s ‘9-dash line’ Spratlys claim”, *Philippine Daily Inquirer*, 15/4/2011, <http://newsinfo.inquirer.net/inquirerheadlines/nation/view/20110415-331204/PH-runs-to-UN-to-protest-Chinas-9-dash-line-Spratlys-claim>, truy cập 12/9/2012.
- (28) Xem bài “The South China Sea is not China’s Sea”, *Asia Times*, 05/10/2011.
- (29) Xem bài “Philippines to seek UN arbitration in South China Sea”, *Agence France Presse*, 19/07/2011, <http://globalnation.inquirer.net/6371/philippines-to-seek-un-arbitration-in-spratlys>, truy cập 12/9/2012.
- (30) Trần, Tr. Thủy, 2011, bài đã dẫn.
- (31) Xem bài “Lãnh đạo Việt Nam - Philippines trao đổi về vấn đề Biển Đông”, báo *Sài Gòn tiếp thị*, 26/10/2011, <http://www.sgt.com.vn/Thoi-su/154774/Lanh-dao-Viet-Nam-%E2%80%93-Philippines-trao-doi-ve-van-de-Bien-Dong.html>, truy cập 12/9/2012; “Lãnh đạo Việt Nam và Philippines kêu gọi thiết lập ‘khu vực hòa bình’ tại biển Đông”, *RFI Vietnam*, 26/10/2011. <http://www.viet.rfi.fr/viet-nam/20111026-lanh-dao-viet-nam-va-philippines-keu-goi-thanh-lap-%C2%AB-khu-vuc-hoa-binh-%C2%BB-tai-bien-d>, truy cập 12/9/2012.
- (32) Xem bài “Ngoại trưởng Mỹ đề cao nguyên tắc ứng xử Biển Đông”, báo *Pháp luật Việt Nam*, 06/9/2012. <http://phapluatvn.vn/quocte/sukien/201209/Ngoai-truong-My-de-cao-nguyen-tac-ung-xu-bien-dong-2070781/>, truy cập 12/9/2012.
- (33) Xem bài “Thailand walks a tightrope on South China Sea”, *The Nation*, 07/5/2012. <http://www.nationmultimedia.com/opinion/Thailand-walks-a-tightrope-on-South-China-Sea-30181423.html>, truy cập 12/9/2012.
- (34) Xem bài “Phải đảm bảo hòa bình, ổn định trên Biển Đông”, báo *Tuổi trẻ*, 02/7/2012, <http://tuoitre.vn/Chinh-tri-Xa-hoi/499769/Phai-dam-bao-hoa-binh-on-dinh-tren-bien-Dong.html>; “Hoàn tất tài liệu khởi động đàm phán COC”, báo *Tuổi trẻ*, 30/6/2012, <http://tuoitre.vn/Chinh-tri-Xa-hoi/499584/Hoan-tat-tai-lieu-khoi-dong-dam-phan-COC.html>, truy cập 12/9/2012.
- (35) Phát ngôn viên Bộ Ngoại giao Trung Quốc Liu Weimin được báo chí trích dẫn 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 bài “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 12/9/2012.
- (36) Phía Việt Nam trình bày hai bản báo cáo lên CLCS. Một bản báo cáo chung trình bày chung với Malaysia. Một bản báo cáo riêng dành cho khu vực phía Bắc. Xem: “Joint Submission by Malaysia and Vietnam”, http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_mysvnm_33_2009.htm, truy cập 12/9/2012.
- (37) Tønnesson Stein, 2010, “Luật pháp quốc tế ở Biển Đông: thúc đẩy hay hỗ trợ giải quyết xung đột?”, bài viết trình bày tại Hội thảo quốc tế về Biển Đông lần thứ 3, Hà Nội, 11/2011.
- (38) Tàu sân bay đầu tiên của Trung Quốc được tân trang lại từ tàu Varyag của Ukraine và đã rời cảng từ tháng 8/2011.

(39) Xem bài “Trung Quốc đang chế tạo máy bay tàng hình J-60”, báo *Giáo dục Việt Nam*, 20/3/2012. <http://giaoduc.net.vn/Giao-duc-Quoc-phong/Trung-Quoc-dang-che-tao-may-bay-tang-hinh-J60/130670.gd>, truy cập 12/9/2012.

TÓM TẮT

“Thể chế hóa” có thể hiểu là đem luật, chuẩn tắc và thể chế vào nhằm quy định và kiểm soát các hành vi của các chủ thể quan hệ. Một khu vực được cai trị bằng luật, hay bằng sự tương tác giữa những quy định và thang giá trị, về lý thuyết sẽ trật tự hơn, vì quan hệ giữa các thành viên cộng đồng có thể nhận diện bằng các tín hiệu được đoán trước. Đối với các nước nhỏ (hơn), “thể chế hóa” là một chiến lược khả dĩ, vì nó giúp giữ thế cân bằng với các nước mạnh hơn khi tất cả các bên đều phải ứng xử với nhau bằng luật và thể chế. Mặt khác, “thể chế hóa” còn hạn chế xu hướng sử dụng sức mạnh vốn là điểm yếu của bất kỳ nước nhỏ nào trong những cuộc chiến không tương quan về lực lượng. Bài viết sử dụng trường hợp quan hệ bất đối xứng giữa Trung Quốc và các nước ASEAN trong tranh chấp tại Biển Đông để chứng minh cho lập luận trên. Bài viết được chia làm bốn phần. Sau phần dẫn luận, phần thứ hai sẽ trình bày cơ sở lý thuyết của khái niệm “thể chế hóa” như một chiến lược trong lý thuyết quan hệ quốc tế, cũng như các lý do thúc đẩy các nước nhỏ hơn lựa chọn xu thế này. Phần ba của bài viết phân tích vai trò của “thể chế hóa” trong tranh chấp ở Biển Đông ở hai cấp độ là khu vực và quốc tế. Dựa trên những phân tích này, phần cuối cùng chỉ ra những thuận lợi và khó khăn của Việt Nam khi theo đuổi chiến lược “thể chế hóa” trong tranh chấp Biển Đông với các quốc gia liên quan, đặc biệt là Trung Quốc. Ở tư thế là nước yếu hơn về nguồn lực và sức mạnh, bài viết đưa ra một số khuyến nghị chính sách cho Việt Nam và rộng hơn là ASEAN để có thể cụ thể hóa một cách hiệu quả chiến lược “thể chế hóa” trong tranh chấp với Trung Quốc tại Biển Đông.

ABSTRACT

THE ROLE OF “INSTITUTIONALIZATION” OF EAST SEA DISPUTES AND THE STRATEGIC CHOICES FOR VIETNAM

“Institutionalization” can be understood as a process of norm- and law-setting to regulate and control individual attitudes. An institutionalized area could be more stable and ordered, then the relationship between the factors can be identified by the predicted signals. Institutionalization can help to provide a key form of such frameworks through which all states, but especially the stronger states, can use rules and other normative expectations of conduct in the international relations. Weaker states, in turn, gain limits on the action of the leading states and access to political process in which they can press their interests. This article analyzes the disputes in the East Sea, particularly between China and ASEAN countries to prove that the argument. It is argued that ASEAN, in the situation of power asymmetry between dominant (power-holders) and dominated groups, has used “institution” and “institutionalization” as a countermeasure to constrain the powerful China in two ways: (i) trying to lock-in China in a rule-based order, in order to constraint its power, and (ii) by institutionalizing the way in which the disputes in the East Sea should be resolved, ASEAN countries want to create a frameworks for setting rules of games, which are shaped characterized by rule/principles and norms instead of balance-of-power. The paper includes four sections. After the introduction, the second section gives the theoretical frameworks of “institutionalization” in the international relations. In the third section, the paper analyzes the role of “institutionalization” in East Sea disputes in the regional and international level. Based on those analyses, the last section points out advantages and challenges of “institutionalization” for Vietnam and ASEAN in the territorial disputes with China in the East Sea.