

ĐÀM PHÁN BỘ QUY TẮC ỨNG XỬ Ở BIỂN ĐÔNG (COC) GIỮA ASEAN VÀ TRUNG QUỐC: THỰC TRẠNG VÀ TRIỂN VỌNG

VŨ QUÝ SƠN*

Tóm tắt: Bài viết tập trung phân tích nguyên nhân khiến ASEAN và Trung Quốc không thể đi đến ký kết Bộ Quy tắc ứng xử ở Biển Đông (COC) năm 2021, đồng thời, chỉ ra những nhân tố thúc đẩy hoặc giảm thiểu khả năng ASEAN và Trung Quốc đi đến ký kết COC trong năm 2022. Có thể thấy rằng, nguyên nhân chủ yếu khiến ASEAN và Trung Quốc không thể ký kết COC đến từ cuộc cạnh tranh Mỹ - Trung ngày càng căng thẳng; Trung Quốc không còn xem thúc đẩy đàm phán COC là ưu tiên hàng đầu trong vấn đề Biển Đông, thêm vào đó, giữa ASEAN và Trung Quốc vẫn còn tồn tại nhiều sự khác biệt về COC. Những nhân tố này đã khiến hai bên không thể đi đến ký kết COC vào năm 2021. Những nhân tố tác động đến việc thúc đẩy hoặc ngăn trở ASEAN và Trung Quốc đi đến ký kết COC trong năm 2022 bao gồm: (1) khả năng ảnh hưởng của Trung Quốc đến vai trò chủ tịch luân phiên ASEAN của Campuchia trong năm 2022, (2) cuộc bầu cử tổng thống ở Philippines, (3) những khác biệt giữa ASEAN và Trung Quốc về COC, (4) sự can dự của các cường quốc ngoài khu vực, (5) sự đoàn kết của ASEAN.

Từ khóa: ASEAN, Trung Quốc, cạnh tranh Mỹ - Trung, quan điểm khác biệt về COC

I. MỞ ĐẦU

Tranh chấp Biển Đông là một trong những tranh chấp phức tạp và khó giải quyết nhất hiện nay. Trong bối cảnh viễn cảnh việc giải quyết tranh chấp chủ quyền lãnh thổ giữa các bên có tuyên bố chủ quyền vẫn còn rất xa mới đạt được, thì các bên liên quan đã tìm kiếm biện pháp kiểm soát tranh chấp và giải quyết xung đột thông qua việc ký kết các thỏa thuận giữa ASEAN và Trung Quốc như “Tuyên bố về ứng xử của các bên ở Biển Đông” (DOC) năm 2002, đồng thời, từ năm 2013, ASEAN và Trung Quốc đã chính thức tiến hành đàm phán đi đến thống nhất ký kết Bộ Quy tắc ứng xử ở Biển Đông (COC). Hơn nữa, COC được kì vọng sẽ đóng góp hiệu quả và thực chất cho nỗ lực kiểm soát tranh chấp và giải quyết xung đột giữa các bên, đặc biệt trong bối cảnh tình hình thế giới, khu vực có nhiều biến đổi nhanh chóng và phức tạp. Do đó, việc tìm hiểu tiến trình đàm phán,

* TS. Viện nghiên cứu Trung Quốc

và nguyên nhân tác động đến tiến trình đàm phán COC là vấn đề cần thiết để các quốc gia có liên quan nhanh chóng thích ứng với COC.

Bài viết tập trung phân tích nguyên nhân tại sao ASEAN và Trung Quốc không đi đến được thống nhất trong việc ký kết Bộ Quy tắc ứng xử ở Biển Đông (COC) trong năm 2021, mặc dù năm 2018, Thủ tướng Trung Quốc Lý Khắc Cường từng tuyên bố hy vọng hai bên sẽ đi đến việc ký kết COC trong thời gian 3 năm. Đồng thời, bài viết đánh giá về khả năng ASEAN và Trung Quốc có thể ký kết được COC trong năm 2022 hay không? Quan điểm chính trong bài viết là việc ASEAN và Trung Quốc chưa đi đến ký kết COC chủ yếu đến từ việc Trung Quốc điều chỉnh thứ tự ưu tiên các biện pháp triển khai chính sách của Trung Quốc tại Biển Đông nhằm gia tăng ảnh hưởng và kiểm soát. Trong giai đoạn hiện nay, việc thúc đẩy ký kết đàm phán COC không phải là ưu tiên hàng đầu của Trung Quốc trong vấn đề Biển Đông, thay vào đó, Trung Quốc lựa chọn những biện pháp cứng rắn thể hiện được tính rắn đe của Trung Quốc như gia tăng các hoạt động quân sự, hoạt động chấp pháp trên Biển Đông, tăng cường hoàn thiện hệ thống pháp luật về biển nhằm mở rộng khuôn khổ pháp lý cho những hành động kiểm soát trên thực địa. Lý do chủ yếu khiến Trung Quốc điều chỉnh các phương thức kiểm soát Biển Đông chủ yếu đến từ việc cạnh tranh Mỹ - Trung ngày càng căng thẳng; Mỹ đã có những sự điều chỉnh lập trường của mình liên quan đến vấn đề Biển Đông và thúc đẩy các đồng minh can dự nhiều hơn vào vấn đề này.

Quan điểm của bài viết dựa trên điều kiện tiền đề của quan hệ bất đối xứng. Đó là Trung Quốc luôn có sự chủ động và ưu thế trong quá trình thúc đẩy trao đổi, quan hệ với ASEAN, bao gồm quá trình thúc đẩy đàm phán để đạt được COC. Do đó, Trung Quốc sẽ là nhân tố chủ yếu để thúc đẩy hay trì hoãn đàm phán COC.

Bài viết được cấu trúc như sau: Phần thứ nhất tập trung phân tích nguyên nhân và quá trình ASEAN và Trung Quốc thúc đẩy đàm phán COC; phần thứ hai đi sâu lý giải nguyên nhân tại sao ASEAN và Trung Quốc không thể đi đến thống nhất và ký kết COC trong năm 2021; phần thứ ba tập trung phân tích những nguyên nhân thúc đẩy, hoặc hạn chế khả năng ASEAN và Trung Quốc ký kết COC trong năm 2022.

II. NGUYÊN NHÂN VÀ QUÁ TRÌNH ASEAN VÀ TRUNG QUỐC THỨC ĐẨY ĐÀM PHÁN COC

1. Nguyên nhân

Nguyên nhân Trung Quốc đồng ý tham gia đàm phán Bộ Quy tắc ứng xử ở Biển Đông (COC). Năm 2013, Trung Quốc đồng ý cùng với ASEAN tiến hành đàm phán xây dựng Bộ Quy tắc ứng xử ở Biển Đông (COC) chủ yếu do sự tác động của những nhân tố bên trong và bên ngoài Trung Quốc. Thứ nhất, giai đoạn 2012- 2013 là giai đoạn Trung Quốc

đang chuyển giao thể hệ lãnh đạo sang thể hệ lãnh đạo thứ năm. Thể hệ này của Trung Quốc đang cần tập trung giải quyết các vấn đề đối nội nổi cộm trong nước như xây dựng và duy trì môi trường chính trị, xã hội, kinh tế ổn định và phát triển. Vì vậy, Trung Quốc cần một môi trường bên ngoài ổn định để tập trung giải quyết các vấn đề trong nước.⁽¹⁾ Để đạt được mục tiêu trên, Trung Quốc đã thúc đẩy chính sách ngoại giao láng giềng mới; thúc đẩy quan hệ với các nước xung quanh, trong đó đồng ý đàm phán COC được coi là một biện pháp thúc đẩy chính sách ngoại giao này; (2) nhằm tranh thủ sự ủng hộ các quốc gia thành viên ASEAN đối với Trung Quốc dưới sự điều hành của thể hệ lãnh đạo thứ năm. *Thứ hai*, kể từ năm 2010 đến nay, tranh chấp chủ quyền tại Biển Đông đã có sự biến đổi, phát triển ở một mức độ cao hơn; phạm vi và mức độ ảnh hưởng không chỉ ở trên mặt biển, mà còn dưới đáy biển, trên không. Biển Đông không chỉ còn là câu chuyện giữa ASEAN và Trung Quốc. Thêm vào đó, sự can dự của các cường quốc ngoài khu vực ngày càng tăng. Năm 2010, tại hội nghị thượng đỉnh ASEAN tại Hà Nội, ngoại trưởng Mỹ lúc đó là Hilary Clinton đã tuyên bố Mỹ có lợi ích tại Biển Đông. Vì vậy, nhằm mục đích tạo không gian rộng lớn hơn cho quá trình kiểm soát thực tế của Trung Quốc tại Biển Đông, Trung Quốc đồng ý đàm phán COC với ASEAN, coi đó là một biện pháp hợp tác mang tính phòng ngừa để ngăn chặn sự can dự sâu hơn của Mỹ và đồng minh vào vấn đề Biển Đông.⁽³⁾

Nguyên nhân ASEAN kêu gọi thúc đẩy đàm phán COC với Trung Quốc. Nguyên nhân chủ yếu là do hạn chế của DOC, DOC đã không thể hạn chế căng thẳng và tranh chấp trên Biển Đông leo thang do các hành động cứng rắn, quyết liệt và không phù hợp với luật pháp quốc tế của Trung Quốc. *Thứ nhất*, không thể phủ nhận rằng, việc ký kết và triển khai DOC giữa ASEAN và Trung Quốc đóng góp vào sự hòa bình ổn định tại khu vực Biển Đông, tiếp tục duy trì một số nguyên tắc cơ bản của, nhưng DOC đã bộc lộ nhiều hạn chế trong quá trình giải quyết tranh chấp và quản lý xung đột.⁽⁴⁾ *Thứ hai*, Trung Quốc dần có những hành động cứng rắn và quyết liệt trên Biển Đông từ năm 2007, đặc biệt là từ năm 2009 khi Trung Quốc tái khẳng định yêu sách chủ quyền tại Biển Đông thông qua việc đính kèm bản đồ có chứa cái gọi là “đường chín đoạn” trong công hàm đệ trình lên Liên hợp quốc,⁽⁵⁾ tiến hành nội luật hóa các quy định liên quan đến Biển Đông trong những giai đoạn tiếp theo; ban hành “Quy định kiểm tra tàu thuyền nước ngoài” năm 2013,⁽⁶⁾ đơn phương ban hành “Quy định cấm đánh bắt cá”, thông qua và ban hành “Luật Hải cảnh” năm 2021⁽⁷⁾, v.v... Ngoài ra, cùng với sức mạnh tổng hợp quốc gia ngày càng tăng, Trung Quốc đã tăng cường hoạt động quân sự hóa và chấp pháp, gia tăng kiểm soát trên thực địa trên Biển Đông, gây cản trở hoạt động hợp pháp của các quốc gia khác, ví dụ: cản trở và cắt cáp các tàu thăm dò của Việt Nam năm 2011⁽⁸⁾, Trung Quốc giành quyền kiểm soát bãi cạn Hoàng Nham/Scarborough năm 2012⁽⁹⁾. Những hoạt động này



của Trung Quốc đã gây lo ngại cho các quốc gia ASEAN, trong đó Việt Nam và Philippines kêu gọi ASEAN khởi động đàm phán COC để kiềm chế những hành động gia tăng căng thẳng.⁽¹⁰⁾ Đồng thời, các thành viên ASEAN khác cũng bắt đầu coi trọng việc nhanh chóng xây dựng một thỏa thuận để quản lý hiệu quả xung đột và tranh chấp trên Biển Đông.

2. Quá trình thúc đẩy đàm phán COC giữa ASEAN và Trung Quốc

Tại Hội nghị Quốc phòng - quân sự ASEAN (AMM) lần thứ 44 năm 2011, các Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN đã thảo luận một bộ COC trong khu, sau đó chuyển sang cho cuộc họp các quan chức SOM thảo luận về sự phát triển của COC và gửi báo cáo tiến độ cho Hội nghị thượng đỉnh ASEAN lần thứ 19.⁽¹¹⁾ Năm 2012, tại Hội nghị AMM lần thứ 45, các Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN đã đạt được sự nhất trí về những nội dung cơ bản của tiến trình tham vấn COC. Tại Hội nghị thượng đỉnh ASEAN, các quốc gia thành viên đã nhất trí rằng thời điểm tiến hành trao đổi với Trung Quốc về COC đã đến. Do đó, năm 2013, tại Hội nghị AMM lần thứ 46, các bộ trưởng ASEAN bày tỏ mong muốn được trao đổi và tham vấn với Trung Quốc về COC ở cấp chuyên gia SOM.⁽¹²⁾ Đến tháng 8/2013, Trung Quốc đã tuyên bố về lập trường đồng ý đối với việc tham vấn COC, đồng thời bày tỏ quan điểm sẽ bắt đầu tham vấn COC với các quốc gia thành viên ASEAN tại cuộc họp chuyên gia cấp SOM thúc đẩy thực hiện DOC. Tháng 9/2013, tại cuộc họp lần thứ 6 nhóm công tác chung ASEAN - Trung Quốc về thúc đẩy thực hiện DOC, các bên đã tiến hành trao đổi chi tiết về COC.⁽¹³⁾

Mặc dù ASEAN và Trung Quốc đã chính thức tiến hành tham vấn COC từ năm 2013, nhưng quá trình này tiến triển tương đối chậm chạp. Nguyên nhân chủ yếu là việc Trung Quốc có sự điều chỉnh mang tính sách lược trong chính sách liên quan đến Biển Đông khi gia tăng các biện pháp kiểm soát thực tế như tiến hành xây dựng và ban hành các văn bản pháp luật, tăng cường hoạt động chấp pháp và các hoạt động tập trận quân sự, tiến hành lấp biển xây đảo tại bảy điểm mà Trung Quốc hiện đang chiếm đóng trên Biển Đông. Do đó, từ năm 2014-2015, hai bên không đạt được sự tiến triển rõ rệt nào, mặc dù quá trình tham vấn vẫn diễn ra ở cấp SOM. Tháng 8/2016, tại Hội nghị thượng đỉnh ASEAN - Trung Quốc tại Nội Mông Cổ, Thủ tướng Ngoại giao Trung Quốc đã kêu gọi Trung Quốc và ASEAN cần tích cực thúc đẩy một bộ Quy tắc COC có tính ràng buộc; hai bên cũng đưa ra tuyên bố chung về quy tắc ứng xử đối với các sự kiện va chạm bất ngờ trên biển. Việc Trung Quốc chủ động khôi phục tiến trình tham vấn COC là do Trung Quốc muốn xoa dịu mối quan ngại của các quốc gia thành viên ASEAN về lập trường của Trung Quốc trong vụ kiện Biển Đông của Philippines, ngăn chặn sự can dự sâu hơn của các quốc gia ngoài khu vực. Quá trình tham vấn COC ở giai đoạn này được bắt đầu bằng



việc tập trung thảo luận về cách tiếp cận, nguyên tắc cần tuân thủ và các cơ chế mang tính kỹ thuật có thể xây dựng, trong đó hai bên nhất trí nguyên tắc “nhận thức chung thông qua đàm phán” và cách tiếp cận “từng bước”.⁽¹⁴⁾ Năm 2017, Trung Quốc và ASEAN đã công bố bản nháp khung COC.⁽¹⁵⁾ Việc ra đời của bản nháp khung COC được coi là thành công quan trọng, đặt nền tảng cho những cuộc tham vấn cụ thể hơn về COC trong giai đoạn kế tiếp.⁽¹⁶⁾ Năm 2018 đánh dấu sự tiến triển thực chất trong quá trình tham vấn COC giữa ASEAN và Trung Quốc khi bản thảo thứ nhất của COC đạt được sự nhất trí trong cuộc họp lần thứ 15 của nhóm công tác chung về thúc đẩy DOC (JWC- DOC) tổ chức tại Trung Quốc.⁽¹⁷⁾ Đồng thời, để đạt được một COC hiệu quả và thực chất, hai bên đã đồng ý cần có tối thiểu ba lần đọc bản nháp của COC. Trước lần đọc đầu tiên của COC, nhóm công tác chung JWC – DOC đã tiến hành trao đổi bốn lần trong tám tháng.⁽¹⁸⁾ Điều này cũng phản ánh những khó khăn và khác biệt, cùng sự nỗ lực của hai bên. Lần đọc thứ hai bản thảo COC được tuyên bố trong Hội nghị Thượng đỉnh ASEAN – Trung Quốc vào tháng 9/2019.⁽¹⁹⁾ Năm 2021, ASEAN và Trung Quốc đã nhất trí được lời nói đầu trong bản thảo COC.⁽²⁰⁾

Vì vậy có thể thấy rằng, tiến trình thúc đẩy đàm phán COC giữa ASEAN và Trung Quốc đã đạt được những bước tiến quan trọng. Tuy nhiên, hai bên vẫn còn tồn tại nhiều sự khác biệt, và phải thích ứng với những biến đổi mới của tình hình quốc tế và khu vực, do đó, quá trình đàm phán này sẽ không sớm kết thúc.

3. Tại sao ASEAN và Trung Quốc không thể ký kết COC vào năm 2021?

Mặc dù năm 2018, Thủ tướng Trung Quốc Lý Khắc Cường đã bày tỏ “Trung Quốc hy vọng hai bên sẽ đi tới ký kết COC tại Biển Đông,⁽²¹⁾ tuy nhiên, hy vọng này đã không thành hiện thực trong năm 2021. Nguyên nhân chính khiến cho việc COC chưa được ký kết bao gồm: Quan hệ Mỹ - Trung ngày càng căng thẳng trên nhiều phương diện, và khoảng cách bất đồng giữa ASEAN - Trung Quốc về COC vẫn tồn tại, mặc dù hai bên đã nỗ lực thu hẹp.

Thứ nhất, cạnh tranh Mỹ - Trung khiến Trung Quốc không còn coi đàm phán COC là ưu tiên hàng đầu. Cụ thể, cạnh tranh chiến lược Mỹ - Trung gia tăng là nguyên nhân chủ yếu khiến Trung Quốc cần phải điều chỉnh những biện pháp mang tính chiến thuật của mình tại Biển Đông. Cạnh tranh chiến lược này đã khiến cục diện thế giới biến đổi nhanh chóng và Mỹ đã có sự điều chỉnh trong chính sách liên quan đến Biển Đông. Những biến đổi này đã tác động đến việc triển khai các biện pháp của Trung Quốc tại Biển Đông, bởi họ cho rằng không gian tự chủ của mình bị ảnh hưởng, Trung Quốc đã điều chỉnh thứ tự ưu tiên, lựa chọn các biện pháp để đạt được các mục tiêu tại Biển Đông. Đáng chú ý là mục tiêu của Trung Quốc trong vấn đề Biển Đông là duy trì quyền kiểm soát, tầm ảnh



hưởng và hạn chế sự can dự của bên thứ ba, duy trì một môi trường xung quanh ổn định theo hướng có lợi cho Trung Quốc.⁽²²⁾

Để đạt được mục tiêu này, Trung Quốc đã áp dụng rất nhiều biện pháp trên các lĩnh vực chính trị, quân sự, ngoại giao, pháp luật nhằm lôi kéo sự ủng hộ của các quốc gia trong khu vực, và tăng cường sức ép đối với các quốc gia có tuyên bố chủ quyền khác tại Biển Đông. Trong đó, thúc đẩy đàm phán COC cũng là một trong những biện pháp được Trung Quốc lựa chọn. Trong trường hợp này, với ưu thế có được trong quan hệ quyền lực bất đối xứng với ASEAN, Trung Quốc sẽ duy trì được lợi thế của mình trong quá trình đàm phán COC. Thêm vào đó, vị trí của vấn đề Biển Đông trong tổng thể chính sách ngoại giao của Trung Quốc là tương đối linh hoạt, không cố định, đồng thời bị chi phối chủ yếu bởi quan hệ giữa Trung Quốc và các nước lớn, đặc biệt là Mỹ. Cuộc tranh chấp giữa Trung Quốc và Mỹ ngày càng quyết liệt; sự can dự của Mỹ vào vấn đề Biển Đông ngày càng rõ nét. Nhằm mục đích kiểm soát ảnh hưởng của Trung Quốc, Mỹ thông qua việc thúc đẩy chiến lược “Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương” tham gia sâu hơn vào vấn đề Biển Đông đồng thời thay đổi lập trường về vấn đề Biển Đông,⁽²³⁾ chỉ trích tuyên bố chủ quyền của Trung Quốc tại Biển Đông không phù hợp với luật pháp quốc tế, bao gồm Công ước Luật biển của Liên hợp quốc năm 1982.⁽²⁴⁾ Thêm vào đó, Mỹ đã nhấn mạnh đến tính pháp lý của Phán quyết tòa trọng tài, đồng thời, tăng cường các hoạt động tuần tra đảm bảo tự do hàng hải tại Biển Đông.⁽²⁵⁾

Để gia tăng cạnh tranh với Mỹ, Trung Quốc đã thúc đẩy chính sách ngoại giao “Chiến lang”; tăng cường các hoạt động cứng rắn trong các vấn đề liên quan, trong đó có vấn đề Biển Đông. Ở một mức độ nhất định, ngoại giao “Chiến lang” đã cho thấy sự thay đổi về tư duy của Trung Quốc tại Biển Đông.⁽²⁶⁾ Trung Quốc cho rằng việc cố gắng duy trì sự ổn định tại Biển Đông thông qua những biện pháp mềm dẻo không còn là ưu tiên hàng đầu trong quá trình triển khai các mục tiêu tại Biển Đông;⁽²⁷⁾ việc tiếp tục duy trì nguyên tắc “tạm gác tranh chấp, cùng khai thác” không phát huy được hiệu quả rõ rệt trong quá trình gia tăng ảnh hưởng của mình tại khu vực, khi mà các quốc gia trong khu vực liên tục tăng cường hợp tác với các quốc gia ngoài khu vực. Đồng thời, chính sách ngoại giao “Chiến lang” cũng phản ánh áp lực đến từ chủ nghĩa dân tộc bên trong Trung Quốc, đặc biệt là khi cạnh tranh Trung - Mỹ ngày càng gia tăng. Do đó, Trung Quốc có xu thế lựa chọn những biện pháp cứng rắn, gia tăng các hành động kiểm soát thực tế dưới ngưỡng chiến tranh như tăng cường tập trận trên Biển Đông, cản trở tàu thuyền của các quốc gia khác hoạt động tại Biển Đông. Ở một mức độ nào đó, những hành động này là sự răn đe đối với các quốc gia trong và ngoài khu vực Biển Đông. Do vậy, việc thúc đẩy đàm phán COC không phải là sự ưu tiên của Trung Quốc trong giai đoạn hiện tại, mặc dù Trung Quốc luôn nhấn mạnh đến việc cần sớm thông qua COC tại một số cuộc họp với ASEAN.



Thứ hai, những khác biệt trong quan điểm về COC giữa ASEAN và Trung Quốc vẫn chưa được khóa lấp. Mặc dù việc đàm phán COC giữa ASEAN và Trung Quốc đã có tiến triển, nhưng sự tiến triển này cũng cho thấy những bất đồng giữa ASEAN và Trung Quốc. Những bất đồng này là rào cản cho việc sớm đạt được COC hiệu quả và thực chất. Những bất đồng bao gồm sự khác biệt trong phạm vi áp dụng của COC, vai trò của bên thứ ba trong COC, địa vị pháp lý của COC, bản chất và chức năng của COC, sự khác biệt về chủ thể tham gia đàm phán COC. Cụ thể, về phạm vi áp dụng, ASEAN mong muốn COC cần được áp dụng với các khu vực tranh chấp trên Biển Đông như quần đảo Hoàng Sa, Trường Sa, bãi cạn Hoàng Nham/Scarborough và toàn bộ khu vực Biển Đông, v.v... Lĩnh vực áp dụng cần bao gồm quyền và khu vực đánh bắt thủy hải sản, xây dựng các công trình trên biển, cản trở hoạt động của tàu thuyền của quốc gia khác, tuyên bố vùng nhận diện phòng không, v.v... Đồng thời, các bên cần làm rõ hơn nữa khái niệm “kiềm chế” tại Biển Đông. Từ quan điểm của ASEAN, việc phân định rõ ràng khu vực áp dụng COC sẽ thúc đẩy việc triển khai COC hiệu quả hơn. Tuy nhiên, Trung Quốc vẫn kiên quyết hạn chế phạm vi áp dụng của COC, như tiếp tục duy trì quan điểm quần đảo Hoàng Sa không có tranh chấp, không nằm trong phạm vi áp dụng.⁽²⁸⁾ Về vai trò của bên thứ ba, ASEAN và Trung Quốc có quan điểm khác biệt về vai trò của bên thứ ba. Một số nước ASEAN cho rằng khả năng các quốc gia ngoài khu vực đóng vai trò là một bên trong quá trình đàm phán COC cần được xem xét.⁽²⁹⁾ Tuy nhiên, Trung Quốc phản đối ý tưởng này; ra sức hạn chế sự tham gia của các chủ thể khác, ngăn cản các quốc gia ASEAN quốc tế hóa vấn đề Biển Đông.⁽³⁰⁾ Về tính pháp lý, cụ thể là về vai trò của Bộ Quy tắc COC, Trung Quốc cho rằng COC phải là phiên bản cập nhật của DOC, COC không thể thay thế DOC.⁽³¹⁾ Tuy nhiên, ASEAN cho rằng COC cần phải là một văn bản có quy chuẩn và có tính ràng buộc để giải quyết tranh chấp và quản lý xung đột tại Biển Đông; cần quy định cụ thể hành vi bị cấm trên Biển Đông.⁽³²⁾ Trung Quốc chỉ muốn COC với những quy định chung chung và mơ hồ; là phiên bản nâng cấp của DOC nhằm duy trì ưu thế và tính tự chủ của Trung Quốc tại khu vực này.

Thứ ba, Trung Quốc kiên trì lập trường đàm phán COC lần lượt với từng quốc gia thành viên; không chấp nhận sự tham gia của các chủ thể khác.⁽³³⁾ Tuy nhiên, lập trường của ASEAN là việc đàm phán và ký kết COC cần phải do ASEAN và Trung Quốc thúc đẩy, ASEAN hoàn toàn có năng lực đóng vai trò thúc đẩy quá trình đàm phán và ký kết COC. COC cần đạt được sự nhất trí trong nội bộ của ASEAN, sau đó, mới hoan nghênh sự tham gia của các quốc gia ngoài khu vực.

III. TRIỂN VỌNG COC TRONG NĂM 2022

1. Nhân tố thúc đẩy khả năng ký kết

Các nhân tố có thể làm gia tăng khả năng thúc đẩy ASEAN và Trung Quốc đi tới thống nhất và ký kết COC vào năm 2022 bao gồm khả năng ảnh hưởng của Trung Quốc đến vai



trò chủ tịch luân phiên ASEAN của Campuchia trong năm 2022, cuộc bầu cử tổng thống ở Philippines, ASEAN và Trung Quốc giải quyết được những khác biệt về COC, và mức độ can dự của các cường quốc, đặc biệt là Mỹ vào vấn đề Biển Đông. Các bên đã có những nhận thức nhất định về các bất đồng hiện tại của COC về tính pháp lý, phạm vi áp dụng, vai trò của bên thứ ba sau ba lần đọc bản nháp, đồng thời tìm hướng giải quyết những khác biệt nêu trên.

Cụ thể, ASEAN và Trung Quốc chỉ tập trung vào các nội dung có lợi cho quá trình giải quyết tranh chấp và quản lý xung đột tại Biển Đông

Nếu Trung Quốc mong muốn sớm ký kết được bộ Quy tắc COC sẽ chủ động thúc đẩy tiến trình đàm phán này, cho dù vẫn còn tồn tại những khác biệt giữa Trung Quốc và ASEAN. Trung Quốc có thể thúc đẩy các quốc gia ASEAN thông qua sự ảnh hưởng của mình đối với các quốc gia thành viên không có tranh chấp tại Biển Đông. Đáng chú ý là Campuchia với tư cách là một quốc gia không có tuyên bố chủ quyền tại Biển Đông sẽ đảm nhiệm vị trí chủ tịch luân phiên của ASEAN trong năm 2022 và có lập trường về vấn đề Biển Đông tương đối đồng với lập trường của Trung Quốc. Sự ảnh hưởng của Trung Quốc đối với quốc gia này đã từng xảy ra năm 2012, khi Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN lần thứ 45 không đưa ra được bản tuyên bố chung.⁽³⁴⁾ Thêm vào đó, Trung Quốc có thể tận dụng mối quan hệ song phương đã được cải thiện với Philippines nếu tân Tổng thống Philippines sẽ tiếp tục chính sách đối với Trung Quốc và đối với Biển Đông của Tổng thống Duterte. Trung Quốc sẽ tiếp tục lôi kéo Philippines vào những dự án hợp tác phát triển kinh tế, nhằm xoa dịu phản ứng của quốc gia Đông Nam Á này;⁽³⁵⁾ và hy vọng quốc gia này hạn chế tiếng nói phản đối lập trường của Trung Quốc trong quá trình đàm phán COC.

Trung Quốc và ASEAN có khả năng đi đến thống nhất về một COC nếu mức độ can dự của các quốc gia bên ngoài khu vực, đặc biệt là Mỹ suy giảm, hoặc nếu Mỹ và Trung Quốc phải đối mặt với những thách thức chung, ví dụ như xuất hiện mối đe dọa tấn công hạt nhân đối với hai quốc gia này; hoặc nếu những mối bất đồng giữa các thành viên ASEAN ngày càng gia tăng. Cụ thể, tại khu vực Biển Đông, với rất nhiều lợi thế đến từ quyền lực bất đối xứng giữa ASEAN và Trung Quốc, Trung Quốc thường không quá coi trọng hành vi của các quốc gia thành viên ASEAN đơn lẻ, Trung Quốc chủ yếu quan tâm đến sự “tôn trọng” hay “thể diện nước lớn” trong quan hệ với các nước nhỏ⁽³⁶⁾, bao gồm các quốc gia thành viên ASEAN. Nếu các nước thành viên ASEAN có thái độ nhất trí với lập trường và quan điểm của Trung Quốc về bộ Quy tắc COC, thì từ góc độ của Trung Quốc, các quốc gia thành viên ASEAN đã duy trì được “thể diện nước lớn” cho Trung Quốc, điều này sẽ làm gia tăng khả năng ASEAN và Trung Quốc ký kết được bộ Quy tắc



COC. Thêm vào đó, nếu Mỹ và Trung Quốc phải đối mặt với những thách thức và đe dọa chung như các cuộc tấn công hạt nhân từ bên thứ ba, thì khả năng hợp tác giữa hai cường quốc này có thể gia tăng.⁽³⁷⁾ Điều này có thể khiến sự can dự của Mỹ vào khu vực Biển Đông suy giảm. Tuy nhiên, thực tế cho thấy khả năng này là rất thấp. Nói cách khác, nếu việc can dự của các quốc gia ngoài khu vực vào vấn đề Biển Đông, và quan hệ của các cường quốc ngoài khu vực với các quốc gia thành viên ASEAN suy giảm, thì tính tự chủ và mức độ ảnh hưởng của Trung Quốc sẽ được duy trì và tăng cường, từ đó, Trung Quốc có thể gia tăng sức ép cho các quốc gia thành viên ASEAN, hoặc, nếu sự gắn kết của các thành viên ASEAN suy giảm, thì Trung Quốc có thể lợi dụng sự thiếu gắn kết này để gia tăng sức ép và lôi kéo các thành viên ASEAN chấp nhận một COC có lợi cho cường quốc này. Tuy nhiên, trên thực tế, hiện nay mức độ can dự của các quốc gia ngoài khu vực và quan hệ của hầu hết quốc gia thành viên ASEAN với các quốc gia này ngày càng khăng khít. Do đó, khả năng ký kết COC giữa ASEAN và Trung Quốc sẽ bị hạn chế hơn. Điều này sẽ được phân tích sâu hơn ở phần kế tiếp.

2. Nhân tố hạn chế khả năng ký kết COC

Nhân tố thứ nhất là cạnh tranh Mỹ - Trung gia tăng về mức độ và phạm vi. Đối với Trung Quốc, cường quốc này mong muốn một COC vừa có thể duy trì được tính tự chủ của Trung Quốc tại khu vực, vừa có thể hạn chế sự can dự của các quốc gia khác vào vấn đề Biển Đông. Tuy nhiên, xu thế phát triển trong thời gian qua cho thấy hoạt động của các cường quốc ngoài khu vực tại Biển Đông ngày càng gia tăng, đặc biệt khi cạnh tranh Mỹ - Trung ngày càng căng thẳng; quan hệ của Mỹ và các quốc gia đồng minh ngày càng mật thiết thông qua việc ra đời của các cơ chế liên minh/liên kết an ninh, quân sự như Quad hay Aukus. Đáng chú ý rằng, các cơ chế hợp tác đa phương này không chỉ là các cơ chế hợp tác về quân sự mà còn mở rộng ra nhiều lĩnh vực khác như phát triển cơ sở hạ tầng, ví dụ như cơ chế Quad.⁽³⁸⁾ Trong thời gian tới, khi cơ chế này được thúc đẩy mạnh mẽ hơn và mở rộng trên nhiều lĩnh vực, sẽ có tác động đến không gian tự chủ của Trung Quốc, bao gồm vấn đề Biển Đông. Để cạnh tranh ngang hàng với Mỹ nhưng không đối đầu trực tiếp và toàn diện, đặc biệt là đối đầu quân sự, Trung Quốc sẽ lựa chọn những biện pháp mang tính chiến thuật cứng rắn hơn như gia tăng các hoạt động quân sự tại Biển Đông, tăng cường gây sức ép với các quốc gia ASEAN đặc biệt là các quốc gia có tuyên bố chủ quyền và đang có xu hướng tăng cường quan hệ hợp tác thực chất và mật thiết với các quốc gia ngoài khu vực. Nói cách khác, việc nhanh chóng đi đến thống nhất và ký kết một bộ COC không phải là ưu tiên hàng đầu và cấp thiết đối với Trung Quốc, thay vào đó là tiếp tục thực hiện DOC với tư cách là một văn kiện chính trị và không có



sự ràng buộc đối với Trung Quốc.⁽³⁹⁾ Việc tiếp tục thực hiện DOC sẽ có lợi cho việc Trung Quốc duy trì sự ảnh hưởng, không gian tự chủ để cạnh tranh với Mỹ trong khu vực, đồng thời, vẫn có thể nhấn mạnh đến sự hợp tác giữa Trung Quốc và ASEAN trong vấn đề Biển Đông.

Nhân tố thứ hai là cuộc bầu cử tổng thống ở Philippines năm 2022. Nếu tân Tổng thống Philippines có đường lối cứng rắn hơn với Trung Quốc trong vấn đề Biển Đông,⁽⁴⁰⁾ thì có thể lại nhấn mạnh đến tầm quan trọng của phán quyết tòa trọng tài năm 2016. Rõ ràng, kể từ năm 2016, chính quyền Philippines có sự điều chỉnh trong cách tiếp cận đối với vai trò của phán quyết vụ kiện Biển Đông; không thường xuyên nhấn mạnh đến tầm quan trọng của vụ kiện này để thúc đẩy quan hệ hợp tác song phương với Trung Quốc. Tuy nhiên, cách tiếp cận này đã cho thấy sự hạn chế, khi việc thúc đẩy quan hệ song phương này không phát huy được hiệu quả khi ngư dân và các lực lượng chấp pháp của Philippines vẫn phải chịu những sức ép ngày một tăng của Trung Quốc trên Biển Đông.⁽⁴¹⁾

Nhân tố thứ ba là sự đoàn kết của các thành viên ASEAN. Nếu sự đoàn kết này ngày càng được củng cố, và những khác biệt giữa các quốc gia thành viên ASEAN trong quá trình đàm phán COC được thu hẹp, thì điều này sẽ có lợi cho các thành viên ASEAN duy trì lập trường và nỗ lực hướng đến bộ Quy tắc COC có tính ràng buộc cao hơn. Nói cách khác, các thành viên ASEAN có thể đạt được lập trường thống nhất về bản chất, phạm vi áp dụng, vai trò của các chủ thể tham gia vào bộ Quy tắc COC. Việc thống nhất này sẽ có lợi cho ASEAN trong việc duy trì lập trường của mình trong quá trình đàm phán với Trung Quốc. Đáng chú ý rằng, từ trước đến nay, sự thống nhất của ASEAN luôn là một trong những mối quan tâm hàng đầu của Trung Quốc với tổ chức khu vực này; ở một mức độ nhất định, một ASEAN thống nhất không có lợi cho mục tiêu đại chiến lược của Trung Quốc. Mục tiêu đại chiến lược này chính là Trung Quốc đang nỗ lực ngăn chặn việc hình thành các liên minh kiềm chế Trung Quốc.⁽⁴²⁾ Mặc dù, từ góc độ của Trung Quốc, ASEAN không phải là một tổ chức nhằm kiềm chế Trung Quốc. Quan điểm này của Trung Quốc có thể thấy được qua tuyên bố của Tập Cận Bình trong Hội nghị Thượng đỉnh kỷ niệm 30 năm thiết lập quan hệ đối thoại ASEAN - Trung Quốc: "... Xây dựng quan hệ đối tác chiến lược toàn diện, và nhấn mạnh kiên trì đối thoại không đối kháng..."⁽⁴³⁾ Điều này có nghĩa là, nếu sự thống nhất của ASEAN về COC ngày càng được củng cố và tăng cường, đồng thời giữa sự thống nhất này và lập trường của Trung Quốc về COC vẫn còn tồn tại nhiều khác biệt và không thể khỏa lấp trong ngắn hạn, thì khả năng hai bên đi đến ký kết COC trong năm 2022 sẽ bị suy giảm.

IV. KẾT LUẬN

Từ những nguyên nhân ASEAN và Trung Quốc thúc đẩy đàm phán COC nêu trên, có thể thấy rằng, cạnh tranh Mỹ - Trung ngày càng căng thẳng là nhân tố chủ yếu khiến Trung Quốc điều chỉnh thứ tự ưu tiên các phương thức thúc đẩy chính sách tại Biển Đông, trong đó, đàm phán và thúc đẩy ký kết COC không còn là ưu tiên hàng đầu. Thêm vào đó, sự khác biệt trong quan điểm về COC giữa ASEAN và Trung Quốc cũng được coi là một nhân tố khiến hai bên không thể đi đến ký kết COC vào năm 2021. Bên cạnh đó là nhiều nhân tố có thể tác động đến khả năng Trung Quốc và ASEAN có thể ký kết, hoặc không ký kết COC trong năm 2022.



TÀI LIỆU TRÍCH DẪN

(1) Nathan, A. J., 2016, *Domestic factors in the making of Chinese foreign policy*, China Report, 52, p.179-191.

(2) People's Daily, 2014, *China insists on 'dual-track' approach to resolving South China Sea issues*, <http://en.people.cn/n/2014/1118/c98649-8810382.html>, truy cập ngày 18/12/2021.

(3) Hong, N., 2012, *UNCLOS and ocean dispute settlement: Law and politics in the South China Sea*, Routledge.

(4), (10), (14) Amer, R. & Jianwei, L., 2021. *From DOC to COC: A regional rules-based order*, Routledge Handbook of the South China Sea.

(5) Un, 2009, *CML/17/2009 - the United Nations*, https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf, truy cập ngày 12/12/2021.

(6) 中華人民共和國中央政府, 2013, 中华人民共和国船员条例 [Điều lệ thuyền viên Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa], http://www.gov.cn/zhengce/2020-12/27/content_5573637.htm, truy cập ngày 15/12/2021.

(7) 全國人民代表大會, 2021, 中华人民共和国海警法 [Luật Hải cảnh nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa], <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202101/ec50f62e31a6434bb6682d435a906045.shtml>, truy cập ngày 25/12/ 2021.

(8) Li, J. & Amer, R., 2014, *Managing tensions in the South China sea: comparing the China-Philippines and the China-Vietnam approaches*, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, Fravel, M. T., 2011, *China's strategy in the South China Sea, Contemporary Southeast Asia*, pp.292-319.

(9) Amer, R., 2014, *China and Vietnam: Managing tensions in troubled waters*, Policy Brief.

(11) Asean, 2011, *Joint Communiqué of the 44th ASEAN Foreign Ministers Meeting*, [https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/documents/44thAMM-PMC-18thARF/44th AMM- JC.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/documents/44thAMM-PMC-18thARF/44th_AMM-JC.pdf), truy cập ngày 10/09/2021.

(12) Asean, 2013, *Joint Communiqué of the 46th ASEAN Foreign Ministers' Meeting*, <https://asean.org/joint-communicue-46th-asean-foreign-ministers-meeting-bandar-seri-begawan-brunei-darussalam-29-30-june-2013/>, truy cập ngày 12/12/2021.

(13) Ministry of Foreign Affairs the People's Republic of China, 2013, *The Sixth Senior Officials Meeting and the Ninth Joint Working Group Meeting on the Implementation of the "Declaration on Conduct of Parties in the South China Sea" Are Held in Suzhou*, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1079289.shtml, truy cập ngày 06/09/2021.

(15) Mai, N., 2016, *Dự thảo COC giữa ASEAN và Trung Quốc sẽ đưa ra vào giữa năm 2017*: Thanh Niên, <https://thanhnien.vn/the-gioi/du-thao-coc-giua-asean-va-trung-quoc-se-dua-ra-vao-giua-nam-2017-734778.html>, truy cập 16/12/2020.

(16) ASEAN, 2017, *Joint Press Briefing on the 14th ASEAN-China Senior Officials' Meeting on the Implementation of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea (SOM-DOC)*, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/09/14th-SOM-DOC-Co-Chairs-Joint-Press-Briefing-Remarks-As-delivered-18-May-amen.pdf>, truy cập ngày, 6/9/2021.

(17), (18) Amer, R. & Jianwei, L., 2021, t.lđđ.

(19) Asean, 2019, *Chairman's Statement of The 22nd ASEAN-China Summit*, <https://asean.org/chairmans-statement-of-the-22nd-asean-china-summit-2/>, truy cập ngày 14/09/2021.

(20) 姚云竹, 2021, 南海海上安全形势: 企稳却又难安 [Tình hình an ninh trên Biển Đông: Ổn định nhưng khó yên], http://ciss.tsinghua.edu.cn//info/subemail_wzjx/4362 (檢閱日期 24/12/ 2021).

(21) 新華社, 2018, 李克強: 按既定时间表推进 COC 磋商 [Lý Khắc Cường: Thúc đẩy đàm phán COC theo thời gian biểu đã định], http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-11/03/c_1125186998.htm, truy cập ngày 12/12/ 2021.

(22) Fangyin, Z., 2016, *Between assertiveness and self-restraint: Understanding China's South China Sea policy*, *International Affairs*, 92, 869-890.

(23) Dupont, A., 2020, *The US-China Cold War Has Already Started The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2020/07/the-us-china-cold-war-has-already-started/>, truy cập ngày 20/09 2021.

(24) Panda, A., 2020, *The US Announces a New Position on Maritime Claims in the South China Sea: First Takeaways*, <https://thediplomat.com/2020/07/the-us-announces-a-new-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea-first-takeaways/>, truy cập ngày 19/12/2021.

(25) Kritenbrink, D. J., 2020, *The United States's Commitment and International Law in the South China Sea*, <https://vn.usembassy.gov/the-united-states-commitment-and-international-law-in-the-south-china-sea/>, truy cập ngày 29/12/2021.

(26) Beng, P. K., 2021, *Sino-ASEAN Relations and Wolf Warrior Diplomacy*, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/sino-asean-relations-and-wolf-warrior-diplomacy/>, truy cập ngày 25/12/2021.

- (27) Fangyin, Z., 2016, tldd.
- (28) Storey, I., 2020. *China–Southeast Asia relations in the era of Xi Jinping*, Chinese Politics and Foreign Policy under Xi Jinping: Routledge.
- (29) Hà, N. T. T. & Thắng, N. Đ., 2011, *Một số suy nghĩ về Bộ Quy tắc Ứng xử ở Biển Đông*, Hội thảo quốc gia về Biển Đông lần thứ hai, Học viện Ngoại giao.
- (30) Storey, I., 2020. *China–Southeast Asia relations in the era of Xi Jinping*, Chinese Politics and Foreign Policy under Xi Jinping.
- (31) 戴宗翰, 2019, “南海行为准则” 磋商及关键性法律问题的思考[Suy ngẫm về vấn đề pháp lý quan trọng và đàm phán COC], *南海学刊*, 5, p. 81-89.
- (32) Thắng, N. Đ., 2018, *Đàm phán COC: Một số câu hỏi ban đầu*, <http://eastseastudies.org/nghien-cuu-vietnam/7025-dan-phan-coc-mot-so-cau-hoi-ban-dau>, truy cập ngày 12/12/ 2021.
- (33) 王勇, 2020, 《南海行为准则》磋商难点与中国的应对 [Thách thức trong đàm phán COC và ứng phó của Trung Quốc], *中国海洋大学学报 (社会科学版)*, tr. 33-46.
- (34) Bower, E. Z., 2012, *China Reveals Its Hand on ASEAN in Phnom Penh*, <https://www.csis.org/analysis/china-reveals-its-hand-asean-phnom-penh>, truy cập ngày 29/12/2021.
- (35) Womack, B., 2006. *China and Vietnam: The politics of asymmetry*. Cambridge University Press.
- (36) Wong, A.C.A., 2014, *Philippines-China Relations: Beyond the Territorial Disputes*, FSI Insights, 1.
- (37) Friedberg, A.L., 2011. *A contest for supremacy: China, America, and the struggle for mastery in Asia*. WW Norton & Company.
- (38) Lee, L., 2021, *Assessing The Quad: Prospects and Limitations of Quadrilateral Cooperation for advancing Australia’s interests*, <https://www.lowyinstitute.org/publications/assessing-quad-prospects-and-limitations-quadrilateral-cooperation-advancing-australia>, truy cập ngày 22/11/2021.
- (39) De Castro, R. C., 2020, *The Limits of Intergovernmentalism: The Philippines’ Changing Strategy in the South China Sea Dispute and Its Impact on the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)*, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 39, p.335-358.
- (40) Heydarian, R. J., 2021, *After Duterte: Presidential Elections and the Future of Philippine-China Relations*, <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/after-duterte-presidential-elections-and-the-future-of-philippine-china-relations>, truy cập ngày 29/12/2021.
- (41) Lee-Brago, P., 2021, *Philippines hits coercive use of militias, coast guard in South China Sea*, <https://www.philstar.com/headlines/2021/08/26/2122664/philippines-hits-coercive-use-militias-coast-guard-south-china-sea>, truy cập ngày 19/12/2021.
- (42) Goldstein, A., 2008, *Rising to the challenge: China’s grand strategy and international security*, NUS Press.
- (43) 人民網, 2021, 习近平出席并主持中国——东盟建立对话关系 30 周年纪念峰会正式宣布建立中国东盟全面战略伙伴关系 [Tập Cận Bình tham dự và chủ trì Hội nghị Thượng đỉnh Kỷ niệm 30 năm Thành lập Quan hệ Đối thoại ASEAN-Trung Quốc], <http://politics.people.com.cn/n1/2021/1123/c1024-32289137.html>, truy cập ngày 12/12/2021.