

PHÂN TÍCH VAI TRÒ CỦA ASEAN TRONG NGĂN NGỪA XUNG ĐỘT Ở BIỂN ĐÔNG QUA CÁC THÔNG CÁO CHUNG CỦA HỘI NGHỊ BỘ TRƯỞNG NGOẠI GIAO ASEAN

Hoàng Vũ Nam* - Nguyễn Thị Hạnh**

Tóm tắt

Bài viết là một nỗ lực nhằm lý giải vai trò của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) trong việc ngăn ngừa xung đột liên quan đến tranh chấp ở Biển Đông giữa các quốc gia trong khu vực. Trên cơ sở nghiên cứu khái niệm về cơ chế ngăn ngừa cảnh báo sớm và phân tích diễn ngôn các thông cáo chung của Hội nghị bộ trưởng Ngoại giao ASEAN (AMM) trong giai đoạn 2009-2024, bài viết lập luận rằng ASEAN đã và đang đưa ra những thông điệp ngày một rõ ràng về những nguy cơ xung đột ở khu vực Biển Đông, đồng thời đề xuất những biện pháp ngoại giao cụ thể nhằm xoa dịu căng thẳng.

Từ khóa: Thông cáo chung, ASEAN, cảnh báo sớm, ngăn ngừa xung đột, tranh chấp Biển Đông.

Mở đầu

Tranh chấp ở Biển Đông được xem là một trong những vấn đề địa chính trị phức tạp ở khu vực Đông Nam Á. Với việc liên quan đến nhiều quốc gia có yêu sách lãnh thổ, cùng với những tác động từ sự thay đổi của môi trường chiến lược mà điểm nhấn là cạnh tranh Mỹ - Trung ngày

một gay gắt, Biển Đông đã trở thành tâm điểm của căng thẳng ngoại giao và tiềm tàng cho các cuộc đối đầu về mặt quân sự trong khu vực.¹

Để những nỗ lực nhằm ngăn ngừa xung đột ở Biển Đông có hiệu quả, vai trò của cơ chế cảnh báo sớm nhằm nâng cao nhận thức chính trị, cũng như đồng thuận giữa các bên liên quan cùng hành động là rất quan trọng. Đây cũng là trọng tâm mà tác giả hướng tới tìm hiểu nỗ lực của ASEAN trong việc “xây dựng hệ thống cảnh báo sớm ASEAN dựa trên cơ chế hiện có để ngăn ngừa xung đột xảy ra/leo thang” - một trong những chiến lược nhằm hiện thực hóa mục tiêu “ngăn ngừa xung đột” được xác định từ Chương trình hành động Vientiane năm 2004 và Kế hoạch tổng thể Cộng đồng chính trị - an ninh (APSC) năm 2009.²

Trong khuôn khổ nghiên cứu, dựa trên cơ sở khái niệm về cơ chế ngăn ngừa cảnh báo sớm cùng với việc phân tích, thống kê về nội dung, từ ngữ được sử dụng trong các thông cáo chung của Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN (AMM) trong giai đoạn năm 2009-2024, bài viết xem xét các thông cáo chung AMM dưới góc độ các *Thông điệp cảnh báo sớm* về nguy cơ xung đột ở Biển Đông. Việc lựa chọn nghiên cứu các bản thông cáo chung này trong khung thời gian kể trên được cân nhắc dựa trên việc AMM là một cơ chế lâu đời nhất của ASEAN, đề cập đến vấn đề tranh chấp ở Biển Đông từ năm 1992 - sớm nhất trong số các thể chế do ASEAN khởi xướng và dẫn dắt.³ Đặc biệt, ngoài các Thông cáo chung thường niên, AMM đã từng đưa ra một số Tuyên bố độc lập

¹ Bill Hayton, *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia* (New Haven: Yale University Press, 2014); Leszek Buszynski & Do Thanh Hai, *The South China Sea: From a regional Maritime Dispute to Geostategic Competition* (London: Routledge, 2019).

² ASEAN, “Vientiane Action Programme,” 29/11/2004, <https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/VAP-10th%20ASEAN%20Summit.pdf>; ASEAN, “ASEAN Political-Security Community Blueprint,” 1/3/2009, https://asean.org/wp-content/uploads/2021/03/APSC_BluePrint.pdf.

³ ASEAN, Declaration on the South China Sea, 22/7/1992, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2017/07/1992-ASEAN-Declaration-on-the-South-China-Sea.pdf/>.

* ThS., Giảng viên Khoa Quan hệ quốc tế, Học viện Khoa học quân sự.

** PGS. TS., Học viện Ngoại giao.

thể hiện quan ngại về những diễn biến ở Biển Đông như Tuyên bố ASEAN về Biển Đông (1992), Tuyên bố của các Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN về diễn biến hiện tại ở Biển Đông (2014), Tuyên bố của các Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN về việc duy trì và thúc đẩy sự ổn định trong lĩnh vực hàng hải ở Đông Nam Á (2023).⁴ Khung thời gian từ năm 2009-2024 gắn liền với nhiều sự kiện mang tính bước ngoặt, gia tăng nguy cơ xung đột trong tranh chấp ở Biển Đông, đơn cử như thời hạn đệ trình hồ sơ thềm lục địa mở rộng lên Ủy ban Ranh giới Thềm lục địa (2009); cuộc đụng độ ở Bãi cạn Scarborough giữa Phi-líp-pin và Trung Quốc (2012); Sự kiện Phi-líp-pin khởi kiện Trung Quốc lên Tòa Trọng tài (2013) và Phán quyết của Tòa trọng tài (2016); cũng như sự kiện Trung Quốc đặt giàn khoan HD-981 tại vùng đặc quyền kinh tế của Việt Nam (2014).⁵

Cảnh báo sớm trong ngăn ngừa xung đột

Cảnh báo sớm (early warning) là một biện pháp cụ thể trong chiến lược phòng ngừa xung đột trực tiếp (operational or direct prevention) vốn từ lâu đã được nghiên cứu, áp dụng trong thực tiễn ngăn ngừa và giải quyết xung đột ở nhiều điểm nóng khác nhau trên thế giới.⁶

Trong trường hợp của ASEAN, cảnh báo sớm - dù không được định nghĩa cụ thể, cũng gắn liền với hoạt động ngoại giao phòng ngừa mà Hiệp hội theo đuổi. Trong Chương trình hành động Vientiane (2004)

⁴ ASEAN, Declaration on the South China Sea; Statement by the ASEAN foreign ministers on the recent development in the south china sea, 13/8/1995; Statement by the ASEAN foreign ministers on the recent development in the south china sea, 10/5/2014; ASEAN Foreign Ministers' Statement on Maintaining and Promoting Stability in the Maritime Sphere in Southeast Asia, 30/12/2023.

⁵ Yang Razzali Kassim, *The South China Sea disputes: Flashpoints, Turning points and Trajectories* (Singapore: World Scientific, 2017).

⁶ Carnegie Corporation of New York, *Preventing deadly conflict: Final Report* (New York: Carnegie Corporation, 1997), 40; David Nyheim, *Early warning and response to violent conflict: Time for a rethink?* (London: Safeworld, 2015), 3-5.

và Kế hoạch tổng thể Cộng đồng chính trị - an ninh (2009), ASEAN nhấn mạnh: “Được định hướng bởi nguyên tắc nêu trong TAC - bộ quy tắc ứng xử chính của ASEAN chi phối quan hệ giữa các quốc gia và là công cụ ngoại giao quan trọng để thúc đẩy hòa bình và ổn định trong khu vực, các chiến lược phòng ngừa xung đột bao gồm: xây dựng hệ thống cảnh báo sớm ASEAN dựa trên cơ chế hiện có để ngăn ngừa xung đột xảy ra/leo thang.”⁷

Phụ lục “Hội thảo về ngoại giao phòng ngừa và hệ thống cảnh báo sớm: tài liệu khái niệm” trong khuôn khổ Diễn đàn khu vực ASEAN (ARF) lần thứ 24, vai trò của các cơ chế khu vực trong việc đưa ra cảnh báo sớm được nhấn mạnh: “Các cơ chế khu vực có lợi thế là hiểu biết về diễn biến tình hình trong khu vực và có thể là bên thứ ba đáng tin cậy. Để ngăn chặn sự xuất hiện, tái xuất hiện hoặc leo thang xung đột bạo lực, cảnh báo sớm và phân tích cải tiến - nhằm xác định và đánh giá tốt hơn các rủi ro của xung đột bạo lực, cho phép chúng ta theo đuổi các hành động phòng ngừa sớm kịp thời - là điều không thể thiếu.”⁸

Do những văn bản trên cung cấp rất ít thông tin về việc ASEAN sẽ triển khai xây dựng cơ chế cảnh báo sớm ra sao, bài viết dựa vào quan điểm của ASEAN về cảnh báo sớm, cũng như một khái niệm về cảnh báo sớm của Ủy ban Kinh tế Liên hợp quốc về châu Âu (UNECE), theo đó cảnh báo sớm có thể được hiểu là “*tập hợp các năng lực cần thiết để tạo và phổ biến thông tin cảnh báo kịp thời và có ý nghĩa nhằm giúp các*

⁷ ASEAN, Vientiane Action Programme, 29/11/2004, <https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/VAP-10th%20ASEAN%20Summit.pdf>; ASEAN, ASEAN Political-Security Community Blueprint, 1/3/2009, https://asean.org/wp-content/uploads/2021/03/APSC_BluePrint.pdf.

⁸ ASEAN, “Annex 46: A concept paper for ARF Seminar on preventive diplomacy and early warning systems,” 2017, <https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2020/03/Annex-46-Concept-Paper-for-the-ARF-Seminar-on-PD-and-Early-Warning-Systems.pdf>.

cá nhân, cộng đồng và tổ chức bị đe dọa bởi mối nguy hiểm chuẩn bị và hành động kịp thời, giảm khả năng bị thiệt hại hoặc mất mát.”⁹

Dựa trên khái niệm này, một số thành tố có thể được diễn giải nhằm tạo cơ sở để phân tích, đánh giá vai trò của cơ chế cảnh báo sớm trong ngăn ngừa xung đột như sau:

Năng lực cần thiết để đưa ra cảnh báo: độ tin cậy của cơ chế, hệ thống cảnh báo sớm liên quan đến việc chủ thể tiến hành có năng lực thích hợp hay không, có dựa trên các nguyên tắc hoặc quy trình được chuẩn hóa đáng tin cậy hoặc theo phương pháp có tổ chức hay không.

Có thể thấy trong những nỗ lực nhằm ngăn ngừa xung đột, các chủ thể khác nhau từ các quốc gia, tổ chức quốc tế, tổ chức phi chính phủ, những người nổi tiếng, truyền thông... đều có thể đưa ra những cảnh báo sớm. Tuy nhiên, thích hợp nhất và có đầy đủ những năng lực cần thiết vẫn là các quốc gia và các tổ chức quốc tế do khả năng của những chủ thể này trong việc đưa ra cảnh báo rộng rãi tới cộng đồng quốc tế về những cuộc khủng hoảng sắp xảy ra cũng như độ tin cậy của thông điệp cảnh báo.¹⁰ Nguy cơ xung đột tiềm ẩn đã thúc đẩy sự xuất hiện của nhiều quốc gia, tổ chức quốc tế có năng lực cần thiết trong việc đưa cảnh báo sớm trên khắp thế giới, trong đó một số chủ thể có năng lực đưa ra cảnh báo sớm đồng thời đi kèm là khả năng phản ứng sớm, một số chủ thể khác mang sứ mệnh cung cấp phân tích và khuyến nghị cho các bên liên quan về những nguy cơ xung đột.¹¹

⁹ UNECE, *Early Warning System concept* (Switzerland: United Nations Economic Commission for Europe, 2019), 2-3.

¹⁰ Carnegie Corporation of New York, *Preventing deadly conflict: Final Report* (New York: Carnegie Corporation, 1997), 45.

¹¹ Anna Matveeva, *Early Warning and Early Response: Conceptual and Empirical Dilemmas* (Amsterdam: European Centre for Conflict Prevention, 2006), 10.

Sớm có nghĩa là thời điểm trước khi xung đột xuất hiện hoặc đã bùng phát nhưng vẫn còn thời gian để các chủ thể hành động nhằm giảm thiểu khả năng mất mát. *Cảnh báo* là một giao thức truyền thông, ví dụ như một tuyên bố hoặc báo cáo cảnh báo về một sự kiện, diễn biến, hoặc vụ việc. *Cảnh báo sớm* bao gồm việc chia sẻ thông điệp cảnh báo trong đó nhấn mạnh mối quan hệ giữa chủ thể theo dõi thông tin về những nguy cơ xung đột, biên soạn thông điệp cảnh báo với chủ thể mà thông điệp cảnh báo này hướng tới.

Có một số điểm cần chú ý về thông điệp cảnh báo. Trước hết là việc không tồn tại một kết quả hoàn hảo khi đưa ra thông điệp cảnh báo sớm, trong đó việc đưa ra những bằng chứng khoa học, khách quan và phi chính trị về nguy cơ xung đột sắp xảy ra chỉ mang tính tương đối. Nhà nghiên cứu Anna Matveeva nhấn mạnh, kết quả tốt nhất có thể đạt được là một phân tích “đủ tốt” cho phép ngăn ngừa xung đột xảy ra một cách kịp thời.¹² Tiếp đến, đối với một số quốc gia, tổ chức quốc tế, hoạt động cảnh báo sớm chủ yếu liên quan đến việc nâng cao nhận thức và tạo ra ý chí chính trị hướng tới hành động, trong đó tính khả dụng và độ công khai của thông tin là rất quan trọng. Theo đó, thông điệp cảnh báo cần rõ ràng, chi tiết và được lưu hành rộng rãi.¹³ Ngoài ra, sẽ không có

¹² Anna Matveeva, *Early Warning and Early Response: Conceptual and Empirical Dilemmas*, 9.

¹³ Nhiều nghiên cứu đưa ra gợi ý về việc những thông tin mà các thông điệp cảnh báo sớm cần đề cập. Đơn cử, dựa trên ý tưởng về các “trạm dữ liệu xã hội” (social data station) - do Kenneth Boulding đề xuất, nhóm các nhà nghiên cứu do Hugh Mall đứng đầu nhấn mạnh các cơ chế cảnh báo sớm cần đề cập tới (1) loại xung đột và vị trí nơi các điểm nóng tiềm ẩn, có khả năng bùng phát thành xung đột, và (2) giám sát và đánh giá sự phát triển của các điểm nóng. Bên cạnh đó, việc nhấn mạnh các “chất xúc tác” (accelerator) - các sự kiện làm leo thang xung đột, như trong nghiên cứu nhóm các khoa học cứu do John Davies đứng đầu cũng phù hợp bởi xung đột thường gắn liền với các sự kiện mang tính chất bùng phát, mà trong đó các chủ thể liên quan đến điểm nóng, cũng như vấn đề dẫn đến căng thẳng giữa các chủ thể đó cũng cần được đề cập trong các thông điệp cảnh báo sớm.

phương pháp cảnh báo sớm hoàn hảo, đúng trong mọi trường hợp mà thay vào đó, các chủ thể đưa ra cảnh báo sớm cần áp dụng và thực hiện nhiều hoạt động khác nhau, làm cho lĩnh vực này trở nên đa dạng và cụ thể theo bối cảnh của từng khu vực, từng mối nguy cơ xung đột.¹⁴

Thông cáo chung Hội nghị bộ trưởng ngoại giao ASEAN và việc đề cập đến tranh chấp Biển Đông trong giai đoạn 2009-2024

Năm 2009, sự kiện khiến tranh chấp ở Biển Đông leo thang căng thẳng là việc các quốc gia có yêu sách phải đệ trình hồ sơ thêm lục địa mở rộng lên Ủy ban Ranh giới Thềm lục địa (Commission on the Limits of Continental Shelf - CLCS) trước thời hạn tháng 5/2009. Khi thời hạn đệ trình các yêu sách cơ bản về thềm lục địa mở rộng lên CLCS đến gần, căng thẳng ngoại giao giữa các quốc gia yêu sách ngày càng leo thang và đáng chú ý là chuỗi phản ứng dưới hình thức “cuộc chiến công hàm” giữa các bên tranh chấp.¹⁵

¹⁴ Anna Matveeva, *Early Warning and Early Response: Conceptual and Empirical Dilemmas*, 9.

¹⁵ Vào ngày 8/4/2009, Phi-líp-pin là quốc gia đầu tiên trong số các bên tranh chấp ở Biển Đông đệ trình yêu sách của mình lên CLCS. Việt Nam và Ma-lai-xi-a cũng đệ trình Báo cáo chung về giới hạn thềm lục địa tại Biển Đông ngày 6/5/2009. Đệ trình chung của Việt Nam và Ma-lai-xi-a ngay lập tức thu hút sự chú ý của Trung Quốc. Trong Công hàm ngày 7/5/2009 gửi CLCS, Trung Quốc yêu cầu CLCS không xem xét đệ trình từ phía Việt Nam và Ma-lai-xi-a, đính kèm bản đồ Đường chữ U để xác định ranh giới yêu sách của nước này ở Biển Đông. Công hàm từ phía Trung Quốc - đặc biệt là bản đồ với “Đường chín đoạn” đính kèm - đã dẫn đến những quan ngại và phản đối từ phía các bên yêu sách (Việt Nam và Ma-lai-xi-a), cũng như các bên không yêu sách (In-đô-nê-xi-a). Việt Nam đã lên tiếng bác bỏ yêu sách của Trung Quốc thông qua Công hàm gửi CLCS ngày 8/5/2009, và Công hàm gửi CLCS ngày 18/8/2009 để đáp lại công hàm của Phi-líp-pin. Vào ngày 20/5/2009, Ma-lai-xi-a đã gửi công hàm đáp lại công hàm của Trung Quốc. Mặc dù In-đô-nê-xi-a không phải là một bên tranh chấp ở Biển Đông nhưng vào ngày 8/7/2010, nước này đã gửi công hàm lên CLCS bày tỏ quan ngại về “Đường chín đoạn” của Trung Quốc.

Trong thông cáo chung của AMM 42 được đưa ra ngày 20/7/2009 - sau hai tháng kể từ thời điểm các cuộc tranh luận pháp lý kể trên xuất hiện, ASEAN không bày tỏ rõ ràng mối quan ngại về những thay đổi trong tình hình Biển Đông, mà chỉ tập trung đề cập đến DOC là “một bước quan trọng hướng tới Bộ quy tắc ứng xử trên Biển Đông” và là “một văn kiện quan trọng giữa ASEAN và Trung Quốc,” đồng thời báo hiệu cam kết mạnh mẽ giữa các bên có yêu sách hướng tới giải pháp hòa bình, tự kiểm chế, xây dựng lòng tin và luật pháp quốc tế như Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển (UNCLOS).¹⁶ Điều này cũng lặp lại trong thông cáo chung của AMM 43 vào ngày 20/7/2010.¹⁷

Có thể thấy rõ sự thay đổi về nội dung và từ ngữ được sử dụng trong thông cáo chung AMM năm 2011. Vấn đề “Biển Đông” được đề cập chi tiết hơn trong 5 khổ (từ khổ 22 đến 26, so với 2 khổ trong AMM 42 và AMM 43) mở đầu rằng: “Chúng tôi đã thảo luận sâu rộng về những diễn biến gần đây ở Biển Đông và bày tỏ quan ngại sâu sắc...”.¹⁸ Bên cạnh đó, ngoài việc tiếp tục khẳng định lại vai trò của Tuyên bố về ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC), các nguyên tắc của UNCLOS, và tự kiểm chế, AMM 44 năm 2011 đề cập thêm về tiến độ thực hiện DOC và thảo luận về Bộ Quy tắc ứng xử ở Biển Đông (COC) thông qua cơ chế Đối thoại ASEAN - Trung Quốc, nhấn mạnh rằng: “Tiếp nối đã phát triển dịp Kỷ niệm 20 năm thiết lập Quan hệ Đối thoại ASEAN -

¹⁶ ASEAN, Joint communiqué of the 42nd ASEAN Foreign Ministers Meeting: Acting together to cope with global challenges, 20/7/2009, <https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/archive/PR-42AMM-JC.pdf>.

¹⁷ ASEAN, Joint communiqué of the 43rd ASEAN Foreign Ministers Meeting: Enhanced efforts towards the ASEAN community: From vision to action, 19-20/7/2010, <https://asean.org/joint-communiqué-of-the-43rd-asean-foreign-ministers-meeting-enhanced-efforts-towards-the-asean-community-from-vision-to-action-ha-noi-19-20-july-2010/>.

¹⁸ ASEAN, Joint communiqué of the 44th ASEAN Foreign Ministers Meeting, Bali, Indonesia, 19/7/2011, paragraph 22, <https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/documents/44thAMM-PMC-18thARF/44thAMM-JC.pdf>.

Trung Quốc năm 2011 và Kỷ niệm 10 năm ký kết DOC năm 2012, chúng tôi đã khởi xướng thảo luận tại ASEAN về Bộ quy tắc ứng xử khu vực ở Biển Đông (COC). Chúng tôi mong muốn thảo luận sâu rộng tại ASEAN về COC. Về vấn đề này, chúng tôi giao cho SOM ASEAN làm việc để xây dựng COC và trình báo cáo tiến độ lên Hội nghị thượng đỉnh ASEAN lần thứ 19.”¹⁹

Có thể thấy, AMM 44 đã thảo luận rộng rãi về tình hình Biển Đông so với các năm trước đó và thông qua hai đề xuất nhằm xoa dịu căng thẳng, cụ thể là đề xuất của In-đô-nê-xi-a nhằm tối ưu hóa cơ chế ngoại giao kênh 2 và đề xuất của Phi-líp-pin nhằm xây dựng “Khu vực Hòa bình, Tự do, Hữu nghị và Hợp tác” - ZoPFFC.²⁰

Vào năm 2012, khi xảy ra cuộc đụng độ hải quân giữa Phi-líp-pin và Trung Quốc tại bãi cạn Scarborough, ASEAN có cơ hội thể hiện vai trò của mình thông qua việc cập nhật diễn biến ở Biển Đông tới cộng đồng quốc tế. Tuy nhiên, những tranh luận giữa các quốc gia thành viên ASEAN liên quan đến sự kiện này cuối cùng dẫn đến việc AMM 45 không đưa ra được thông cáo chung. Theo quan điểm của Phi-líp-pin, lẽ ra ASEAN nên đưa ra những tuyên bố cụ thể về hành vi của Trung Quốc vì nước này đã vi phạm DOC. Bộ trưởng Ngoại giao Phi-líp-pin Albert del Rosario nhấn mạnh rằng, tình hình bãi cạn Scarborough đã được thảo luận rất nhiều trong các diễn đàn của ASEAN, và có thể đề cập đến những thách thức mà Phi-líp-pin phải đối mặt trong một tuyên bố của bộ trưởng ngoại giao ASEAN.²¹ Phi-líp-pin kêu gọi ASEAN thành lập một mặt trận ngoại giao thống nhất, lập trường mạnh mẽ và đưa ra tuyên bố

¹⁹ Như trên, paragraph 24.

²⁰ Như trên, paragraph 25-26.

²¹ Tina Santos, “PH deplores non-issuance of ASEAN communiqué,” *Philippine Daily Inquirer*, 14/7/2012, <https://globalnation.inquirer.net/44157/ph-deplores-non-issuance-of-asean-communicue>.

“quan ngại sâu sắc” về vụ việc.²² Tuy nhiên, sự thiếu đồng thuận giữa các thành viên đã ngăn cản ASEAN thể hiện vai trò này, và điểm tranh cãi chính bắt nguồn từ việc Cam-pu-chia - Chủ tịch ASEAN 2012, phản đối mạnh mẽ yêu cầu của Phi-líp-pin đề cập đến sự cố bãi cạn Scarborough trong tuyên bố chung.

Ngay sau AMM 45, Bộ trưởng Ngoại giao In-đô-nê-xi-a Marty Natalegawa đã bắt đầu một vòng “ngoại giao con thoi” để trao đổi với những người đồng cấp ở Manila, Hà Nội, Phnom Penh và Xin-ga-po, nhằm tránh không để xảy ra những bất đồng và tiếp tục thể hiện tình đoàn kết của ASEAN đối với những vấn đề lớn của khu vực. Nhờ nỗ lực của cá nhân ông Natalegawa, ASEAN đã đạt được giải pháp giữ thể diện, đưa ra Tuyên bố của các Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN về Nguyên tắc Sáu điểm của ASEAN về Biển Đông. Tuyên bố nhắc lại sáu nguyên tắc và mục tiêu: (i) thực hiện đầy đủ DOC; (ii) tuân thủ Hướng dẫn thực hiện DOC; (iii) sớm ký kết COC; (iv) tôn trọng đầy đủ luật pháp quốc tế bao gồm UNCLOS; (v) tự kiềm chế và không sử dụng vũ lực; và (vi) giải quyết hòa bình các tranh chấp.²³ Theo mô tả của Bộ trưởng Ngoại giao Marty Natalegawa, nguyên tắc sáu điểm này là nền tảng cho lập trường chung của ASEAN về vấn đề Biển Đông.²⁴

Sự cố tại AMM 45 năm 2012 cho thấy rằng, trong việc giám sát và quản lý tranh chấp ở Biển Đông, ASEAN không nên nhắm mục tiêu vào một quốc gia cụ thể bằng cách nêu tên và chỉ trích, vì điều này khó đạt được sự đồng thuận từ các quốc gia thành viên. Thay vào đó, trọng tâm

²² Ernest Bower, “China Reveals Its Hand on ASEAN in Phnom Penh,” *Center for Strategic and International Studies*, 20/7/2012, <https://www.csis.org/analysis/china-reveals-its-hand-asean-phnom-penh>.

²³ ASEAN, Statement of the ASEAN foreign ministers, 20/7/2012, <https://asean.org/wp-content/uploads/images/AFMs%20Statement%20on%206%20Principles%20on%20SCS.pdf>.

²⁴ Marty Natalegawa, *Does ASEAN matter? A view from within* (Singapore: ISEAS Publishing, 2018), 128.

của AMM là theo dõi tình hình, nhắc lại các nguyên tắc và cập nhật tình hình ở Biển Đông một cách tích cực hơn. Trong giai đoạn 2013-2016, ASEAN đã tận dụng nguồn lực ngoại giao hạn chế của mình và thông qua AMM bày tỏ quan ngại về vấn đề Biển Đông một cách chi tiết hơn nhằm thu hút sự chú ý của cộng đồng quốc tế.

Từ năm 2013, những mô tả liên quan đến phần “Biển Đông” trong thông cáo chung của AMM có cấu trúc chặt chẽ và chi tiết hơn. Các sự kiện, các văn bản chung cũng như các nguyên tắc đã được thống nhất, lập trường chung của ASEAN, các thông tin liên quan đến tiến độ thực hiện nhiệm vụ của Hội nghị Quan chức Cao cấp ASEAN - Trung Quốc về thực hiện Tuyên bố ứng xử của các bên tại Biển Đông (SOM-DOC) và Nhóm công tác chung ASEAN - Trung Quốc (ACJWG) cũng như các đề xuất mới của các quốc gia thành viên đã được thảo luận rộng rãi trong các thông cáo chung. Đơn cử, các thông cáo của AMM từ 2013-2016 đã đề cập đến Kế hoạch hành động ba cấp của Phi-líp-pin,²⁵ đề xuất của In-đô-nê-xi-a trong việc thiết lập đường dây nóng giữa các quốc gia thành viên ASEAN và Trung Quốc, và thông qua Bộ quy tắc về các vụ chạm trán ngoài ý muốn trên biển (CUES) ở Biển Đông.²⁶

²⁵ Đoạn 155, Tuyên bố AMM 47, ngày 8/8/2014 có nêu: “Chúng tôi ghi nhận tài liệu về Kế hoạch hành động ba cấp do Philippines đưa ra và các đề xuất khác về Điều 5 của DOC do các Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN khác đưa ra về Biển Đông.” ASEAN, Joint communiqué 47th ASEAN Foreign Ministers Meeting, Nay Pyi Taw, Mi-an-ma, 8/8/2014, <https://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/Joint-Communique-of-47th-AMM.pdf>.

²⁶ Đoạn 155 AMM 48, ngày 4/8/2015 có nêu: “Chúng tôi ghi nhận đề xuất của Indonesia về việc thiết lập đường dây nóng liên lạc cấp cao giữa ASEAN và Trung Quốc để giải quyết các tình huống khẩn cấp trên thực địa cần can thiệp ngay lập tức, nhằm mục đích giảm căng thẳng trên thực địa ngay lập tức.” ASEAN, Joint communiqué 48th ASEAN Foreign Ministers Meeting, Kuala Lumpur, Malaysia, 4/8/2015, <https://asean.org/joint-communique-48th-asean-foreign-ministers-meeting-kuala-lumpur-malaysia-4th-august-2015/>; hay Đoạn 181, AMM 49, 24/7/2016 nêu: “Chúng tôi nhắc lại nhu cầu thiết lập đường dây nóng liên bộ ngoại giao (MFA-to-MFA) để quản lý các trường hợp khẩn cấp trên biển ở Biển Đông. Chúng tôi mong

Cách thức ASEAN bày tỏ quan ngại về tình hình Biển Đông cũng chi tiết và rõ ràng hơn kể từ năm 2015. Trước thời điểm này, ASEAN gặp nhiều khó khăn để đạt được sự đồng thuận về cách mô tả tình hình Biển Đông giữa các quốc gia thành viên trong thông cáo chung. Đơn cử, AMM 48 năm 2014 tại Nay Pi Taw, Mi-an-ma, đã đưa ra Tuyên bố của các Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN về những diễn biến gần đây ở Biển Đông sau sự kiện Trung Quốc đặt giàn khoan HD-981 tại vùng đặc quyền kinh tế của Việt Nam, nhưng mô tả về tình hình khá chung chung, chỉ thể hiện “những quan ngại nghiêm trọng” đối với “những diễn biến đang diễn ra ở Biển Đông” mà không đưa thêm bất kỳ chi tiết nào.²⁷ Tuy nhiên, từ AMM 49 năm 2015, mô tả quan ngại của ASEAN được thể hiện cụ thể hơn, chẳng hạn như “một số Bộ trưởng bày tỏ mối quan ngại nghiêm trọng” về sự leo thang của các hoạt động gần đây, “bao gồm các hoạt động tôn tạo đảo” hoặc “gây xói mòn niềm tin, sự tin cậy, gia tăng căng thẳng và có thể gây suy yếu hòa bình, an ninh và ổn định trong khu vực.”²⁸

Hạn chế vẫn tồn tại khi AMM vẫn chưa thể thảo luận các vấn đề có tính nhạy cảm cao, đơn cử là việc Phi-líp-pin khởi kiện Trung Quốc vào tháng 1/2013 hay Phán quyết của Tòa trọng tài vào tháng 7/2016. Đây được xem là một trong những diễn biến quan trọng nhất trong vấn đề

muốn thông qua một tuyên bố chung về việc tuân thủ Bộ quy tắc ứng xử cho các cuộc chạm trán không mong muốn trên biển (CUES) ở Biển Đông.” ASEAN, Joint communiqué of the 49th ASEAN Foreign Ministers’ Meeting, Vientiane, 24/7/2016, <https://asean.org/wp-content/uploads/2016/07/Joint-Communique-of-the-49th-AMM-ADOPTED.pdf>.

²⁷ ASEAN, Statement by the ASEAN foreign ministers on the recent development in the south china sea, ngày 10/05/2014, <https://asean.org/wp-content/uploads/images/documents/24thASEANSummit/ASEAN%20Foreign%20Ministers%20Statement%20on%20the%20current%20developments%20in%20the%20south%20china%20sea.pdf>; ASEAN, Joint communiqué 47th ASEAN Foreign Ministers’ Meeting.

²⁸ Thông cáo chung AMM 48 (2015) và AMM 49 (2016) đều có nêu: “Chúng tôi ghi nhận mối quan ngại sâu sắc do một số Bộ trưởng bày tỏ về hoạt động tôn tạo đảo ở Biển Đông, làm xói mòn lòng tin và sự tin tưởng, làm gia tăng căng thẳng và có thể làm suy yếu hòa bình, an ninh và ổn định ở Biển Đông.”

Biển Đông, nhưng động thái của Phi-líp-pin không nhận được sự ủng hộ cần thiết từ các thành viên khác của ASEAN để được đề cập trong thông cáo chung AMM. Về cơ bản, AMM hoạt động như một diễn đàn nội bộ, nơi các Bộ trưởng ngoại giao ASEAN có thể trao đổi quan điểm mà không có sự tham gia của các chủ thể bên ngoài nên trong giai đoạn 2017-2024, AMM vẫn tiếp tục đóng vai trò theo dõi các diễn biến ở Biển Đông và truyền tải thông tin đến cộng đồng quốc tế.

Cách thức ASEAN bày tỏ quan ngại về tình hình Biển Đông từ năm 2017-2024 phần lớn không có sự thay đổi nhiều so với giai đoạn 2013-2016. Các cụm từ như “một số Bộ trưởng bày tỏ mối quan ngại” về sự leo thang của các hoạt động gần đây, “bao gồm các hoạt động tôn tạo đảo” hoặc “gây xói mòn niềm tin, sự tin cậy, gia tăng căng thẳng và có thể gây suy yếu hòa bình, an ninh và ổn định trong khu vực” được lặp lại qua các thông cáo chung của AMM trong giai đoạn 2017-2024. Tuy nhiên, một sự thay đổi đáng chú ý nhất là việc AMM bắt đầu nhấn mạnh tầm quan trọng của việc “phi quân sự hóa” và “tự kiềm chế” trong việc tiến hành mọi hoạt động của các bên có yêu sách và tất cả các quốc gia khác ở Biển Đông kể từ AMM 50 vào năm 2017 cho đến nay.²⁹ Có thể coi thuật ngữ “phi quân sự hóa” này đã trở thành một tiêu chí để ASEAN đánh giá tình hình Biển Đông trên thực địa, đặc biệt sau cam kết trên của Chủ tịch Tập Cận Bình trong chuyến thăm Mỹ vào tháng 9/2015 và được đưa vào tuyên bố của chủ tịch Hội nghị cấp cao Đông Á lần thứ 10 (EAS 10), nhấn mạnh cam kết về hành vi ứng xử của Trung Quốc tại khu vực Biển Đông.³⁰

²⁹ Trong các thông cáo chung của AMM giai đoạn 2017-2024 có nêu: “Chúng tôi nhấn mạnh tầm quan trọng của việc phi quân sự hóa và tự kiềm chế trong việc tiến hành mọi hoạt động của các bên yêu sách và tất cả các quốc gia khác, bao gồm cả những hoạt động được đề cập trong DOC có thể làm phức tạp thêm tình hình và leo thang căng thẳng ở Biển Đông.”

³⁰ Trong Tuyên bố của Hội nghị cấp cao Đông Á lần thứ 10, năm 2015, đoạn 19 có nhấn mạnh: “Chúng tôi hoan nghênh những lời đảm bảo của Trung Quốc được Chủ tịch Tập Cận Bình đưa ra trong chuyến thăm Hoa Kỳ gần đây rằng Trung Quốc không có ý định

Ngoài ra, một thay đổi nữa liên quan đến việc Hội nghị hẹp các Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN (AMM Retreat) bắt đầu đưa ra Thông cáo báo chí hàng năm, kể từ sau hội nghị diễn ra tại Vientiane, Lào vào tháng 2/2016.³¹ Hội nghị hẹp các Bộ trưởng ngoại giao là phiên họp đầu tiên trong năm của ASEAN, đóng vai trò như một diễn đàn nội bộ nơi các bộ trưởng ngoại giao có thể thảo luận một cách không chính thức các vấn đề ảnh hưởng đến hiệp hội và khu vực trước các phiên họp chính thức, và thông thường sẽ đặt ra vấn đề quan trọng nhất cần giải quyết trong năm. Với việc đưa ra thông cáo báo chí về hội nghị này, cộng đồng quốc tế có thể quan sát cách thức ASEAN ứng phó với vấn đề Biển Đông đồng thời giúp ASEAN cập nhật tình hình Biển Đông thường xuyên và chặt chẽ hơn.

Nhận xét, đánh giá

Qua nghiên cứu góc độ lý luận về cơ chế cảnh báo sớm cùng việc phân tích việc đề cập đến tranh chấp ở Biển Đông trong các thông cáo chung AMM giai đoạn 2009-2024, có thể rút ra một số nhận xét như sau:

Về năng lực của AMM trong việc đưa ra cảnh báo về nguy cơ xung đột ở Biển Đông

Ra đời cùng với sự hình thành và phát triển của ASEAN, AMM cho đến nay vẫn là cơ chế cốt lõi của ASEAN - nơi các Bộ trưởng ngoại giao của các quốc gia thành viên gặp gỡ và thảo luận thẳng thắn về các vấn đề ở Đông Nam Á hàng năm, cũng như phát triển khuôn khổ thể chế

theo đuổi hoạt động quân sự hóa ở Biển Đông.” EAS, “Chairman’s statement of the 10th East Asia Summit,” 22/11/2015, https://eastiasummit.asean.org/storage/chairmans_statements_file/R2bmtleorSJodF6HksFeYSnFj95rVHPr5P2JyzTH.pdf; White House, “Remarks by President Obama and President Xi of the People’s Republic of China in Joint Press Conference,” 25/12/2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/25/remarks-president-obama-and-president-xi-peoples-republic-china-joint>).

³¹ Moe Thuzar and Hoang Thi Ha, “ASEAN retreat: Origins and Functions.” *ISEAS - Yusof Ishak Institute*, no. 1, 2018.

của ASEAN theo từng giai đoạn cụ thể. Có thể thấy, trong khi ASEAN mong muốn thực hiện mục tiêu “đảm bảo các quốc gia Đông Nam Á có trách nhiệm chính trong việc tăng cường ổn định kinh tế và xã hội của khu vực, bao gồm cả sự ổn định và an ninh khỏi sự can thiệp từ bên ngoài dưới bất kỳ hình thức hay biểu hiện nào”³² thì AMM là công cụ giúp ASEAN đạt được mục tiêu đó thông qua đối thoại và nuôi dưỡng lòng tin giữa các bộ trưởng của các quốc gia thành viên.

Sau giai đoạn Chiến tranh Lạnh, ASEAN cũng như AMM diễn ra hàng loạt thay đổi về mặt cấu trúc. Một mặt, ASEAN kết nạp thành viên mới là Việt Nam (1995), Lào và Mi-an-ma (1997) và Cam-pu-chia (1999) đã đặt nền móng cho việc đạt được mục tiêu ban đầu của ASEAN là đại diện cho khu vực Đông Nam Á.³³ Mặt khác, kể từ sau AMM 25 năm 1992, các vấn đề về an ninh được quyết định đưa vào chương trình nghị sự của ASEAN, mở đường cho việc ASEAN tham gia thảo luận về tranh chấp ở Biển Đông và đề cập trong các bản thông cáo chung hằng năm.³⁴ Đáng chú ý, AMM đã đưa ra Tuyên bố ASEAN về Biển Đông năm 1992 (DOC). Tuyên bố nhấn mạnh tầm quan trọng của giải pháp hòa bình, tự kiểm chế, thúc đẩy các lĩnh vực hợp tác tiềm năng ở Biển Đông, và việc áp dụng các nguyên tắc được quy định trong Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác ở Đông Nam Á (TAC) năm 1976 của ASEAN được đề xuất là Bộ quy tắc ứng xử trong việc giải quyết tranh chấp.³⁵ Trên thực tế, có rất nhiều bất đồng trong nội bộ ASEAN, đặc biệt là trong tranh chấp ở Biển Đông khi chỉ có 4 trong số 10 quốc gia thành viên của ASEAN, bao gồm Việt Nam, Phi-líp-pin, Ma-lai-xi-a và Bru-nây là các quốc gia có yêu sách về chủ quyền. Tuy nhiên, tiến trình chính trị của AMM đã tạo cơ hội cho các

³² ASEAN, “The ASEAN Declaration”, Bangkok, Thailand,” 8/8/1967, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/02/1967-ASEAN-Declaration.pdf>.

³³ Ang Cheng Guan, *Southeast Asia after the Cold War: A Contemporary History* (Singapore: NUS Press, 2018): 35 - 36.

³⁴ Như trên, 32.

³⁵ ASEAN, “Declaration on the South China Sea,” 22/7/1992, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2017/07/1992-ASEAN-Declaration-on-the-South-China-Sea.pdf>.

quốc gia thành viên xích lại gần nhau, thảo luận vấn đề, xác định cách thức hợp tác và tránh xung đột. Trong đó, các chuẩn mực thể chế của ASEAN - được biết đến với tên gọi “Phương thức ASEAN” - bao gồm các nguyên tắc không can thiệp, tham vấn không chính thức và ra quyết định đồng thuận, rất hữu ích cho những hoạt động này.

Tựu chung lại, với tư cách là cơ chế tồn tại lâu đời nhất của ASEAN, tham gia thảo luận về tranh chấp ở Biển Đông từ đầu những năm 1990 cho đến nay, cùng với việc hướng tới xây dựng hệ thống cảnh báo sớm ASEAN dựa trên “các nguyên tắc nêu trong TAC - bộ quy tắc ứng xử chính của ASEAN chi phối quan hệ giữa các quốc gia thành viên và là công cụ ngoại giao quan trọng để thúc đẩy hòa bình và ổn định trong khu vực,” AMM có thể được coi là có đủ năng lực để đưa ra các cảnh báo sớm về nguy cơ xung đột ở Biển Đông.³⁶

Về độ “sớm” trong thông điệp cảnh báo sớm về nguy cơ xung đột ở Biển Đông

Thông cáo chung AMM cũng đáp ứng tiêu chí về độ sớm khi đưa ra các thông điệp cảnh báo sớm mà góc độ lý luận đã chỉ ra, bởi suy cho cùng, tranh chấp chủ quyền ở Biển Đông từ trước đến nay mang nhiều đặc điểm của một “cuộc xung đột đóng băng.”³⁷

Trong tiến trình lịch sử, tranh chấp ở Biển Đông đã từng liên quan đến hoạt động của các bên có yêu sách trong việc gây áp lực về mặt quân

³⁶ Mục tiêu “ngăn ngừa xung đột” của Cộng đồng chính trị - an ninh (APSC) thông qua việc “xây dựng hệ thống cảnh báo sớm ASEAN dựa trên cơ chế hiện có để ngăn ngừa xung đột xảy ra/leo thang” đã được ASEAN xác định từ Chương trình hành động Vientiane năm 2004 và Kế hoạch tổng thể Cộng đồng chính trị - an ninh (APSC) năm 2009.

³⁷ Trong quan hệ quốc tế, thuật ngữ “cuộc xung đột đóng băng” (frozen conflict) thường đề cập đến các tranh chấp chưa được giải quyết ảnh hưởng đến các quốc gia trong khu vực Biển Đen, nhưng hợp lý khi gọi vấn đề tranh chấp chủ quyền ở Biển Đông là một trong những cuộc xung đột mang đặc điểm như vậy. Simon Tisdall, “This dangerous new world of self-interested nations”, *Guardian*, 22/9/2010, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2010/sep/22/frozen-conflict-spreads-across-globe>.

sự để giành lấy lợi thế tốt nhất có thể, đặc biệt là trong giai đoạn 1970-1980. Theo quan sát của Niklas Swanström, mục tiêu chính của hoạt động này là củng cố yêu sách chủ quyền, đồng thời phủ nhận khả năng đó đối với các bên khác. Phần lớn động thái này được thể hiện thông qua một số cuộc đụng độ quân sự giữa Trung Quốc và một số quốc gia tại Đông Nam Á trên thực địa.³⁸

Tuy nhiên, giai đoạn từ năm 2009-2024 gắn liền với nhiều sự kiện, diễn biến mang tính bước ngoặt, gia tăng nguy cơ xung đột trong tranh chấp ở Biển Đông, đơn cử như thời hạn đệ trình hồ sơ thêm lục địa mở rộng lên Ủy ban Ranh giới thêm lục địa (2009); cuộc đụng độ ở Bãi cạn Scarborough/Hoàng Nham giữa Phi-líp-pin và Trung Quốc (2012); Sự kiện Phi-líp-pin khởi kiện Trung Quốc lên Tòa trọng tài (2013) và Phán quyết của Tòa trọng tài (2016); cũng như sự kiện Trung Quốc đặt giàn khoan HD-981 tại vùng đặc quyền kinh tế của Việt Nam (2014), nhưng tình hình có thể coi là vẫn trong tầm kiểm soát. Mặc dù đưa ra các tuyên bố chủ quyền chồng chéo, cũng như căng thẳng leo thang ở từng thời điểm khác nhau, nhưng các bên yêu sách đều không mạo hiểm với việc phát động một cuộc chiến tranh có thể gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến sự ổn định tại khu vực cũng như trên thế giới.

Về thông tin mang tính cảnh báo trong các thông cáo chung của AMM

Qua phân tích các thông cáo chung AMM về tranh chấp ở Biển Đông giai đoạn 2009-2024, dù ASEAN có thời điểm phản ứng chậm, bày tỏ chưa rõ ràng mối lo ngại, hoặc né tránh đề cập những vấn đề nhạy cảm gây gia tăng căng thẳng ở Biển Đông, nhưng các thông cáo chung AMM trong giai đoạn này đều có mục “Biển Đông” nhấn mạnh đây là

³⁸ Niklas Swanström, “Conflict Management and Negotiations in the South China Sea: The ASEAN Way?” *Strategic Analysis* 39, no.1 (1999): 97-99.

điểm nóng, đồng thời thể hiện cách tiếp cận tích cực hơn của ASEAN đối với những thay đổi của tình hình thực địa đối với môi trường hòa bình ổn định ở Biển Đông mà ASEAN mong muốn xây dựng. Nội dung, từ ngữ được sử dụng trong các đoạn đề cập đến tình hình Biển Đông đều hướng tới việc giám sát, đánh giá sự phát triển của điểm nóng và xa hơn nữa là những đề xuất ngoại giao nhằm hạ nhiệt điểm nóng này.

Trước hết, sau khi tình hình Biển Đông có những diễn biến căng thẳng từ cuối những năm 2000, ASEAN đã nhận thức được những hạn chế của các nguyên tắc trong Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác ở Đông Nam Á (TAC) trong việc điều chỉnh hành vi của các quốc gia có yêu sách chủ quyền ở Biển Đông, vì vậy đã nhấn mạnh tầm quan trọng của “các nguyên tắc của luật quốc tế, bao gồm UNCLOS và luật hàng hải quốc tế có liên quan,” cũng như “sự cần thiết phải tăng cường nỗ lực để đảm bảo thực hiện hiệu quả DOC và tiến tới hoàn tất Bộ quy tắc ứng xử trên Biển Đông (COC)” trong các thông cáo chung của AMM kể từ năm 2009. Điều này cho thấy, ASEAN đã ngầm truyền tải một thông điệp rằng các tuyên bố và hành động không tuân thủ luật pháp quốc tế sẽ không được chấp nhận.

Các thông cáo chung thể hiện sự thay đổi về mức độ đồng thuận của ASEAN trong việc đưa ra những thông tin cảnh báo sớm về nguy cơ xung đột ở Biển Đông. Có thể thấy, các quyết định ảnh hưởng đến toàn bộ khu vực đòi hỏi tất cả các quốc gia thành viên trong nhóm phải nhất trí về cách diễn đạt chính xác trong từng thông cáo chung được đưa ra. Mặc dù quá trình này đòi hỏi nhiều công sức và thời gian nhưng qua các thông cáo chung AMM có thể thấy các diễn đàn mà ASEAN khởi xướng không chỉ đơn thuần là “nơi bàn chuyện phiếm” (talk shop)³⁹ như nhiều

³⁹ Đối với nhiều học giả, ASEAN cũng như các diễn đàn do ASEAN khởi xướng và dẫn dắt chỉ đơn thuần là địa điểm cho các bộ trưởng và lãnh đạo từ các quốc gia thành viên ASEAN và các đối tác đối thoại gặp gỡ để trao đổi quan điểm về các vấn đề khu vực

học giả đã gán cho nó. Những cuộc thảo luận về Biển Đông trong các phiên họp nội bộ giữa các bộ trưởng ngoại giao ASEAN rõ ràng đã cho thấy kết quả, đặc biệt là sự đồng thuận ngày một tăng của ASEAN trong việc truyền đạt những thông điệp về nguy cơ xung đột tiềm ẩn xoay quanh tranh chấp ở Biển Đông.

Sự đồng thuận của ASEAN được thể hiện qua sự chi tiết và cụ thể trong các thông cáo chung AMM giai đoạn 2009-2024 với nhiều cấp độ. Trước hết, ngôn ngữ được sử dụng trong thông cáo chung đã dần mạnh mẽ, thực chất và cụ thể hơn thay vì chỉ mô tả chung chung những diễn biến ở thực địa. Từ việc sử dụng các cụm từ lặp đi lặp lại như “tái khẳng định tầm quan trọng của Tuyên bố về ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC) năm 2002 như một văn bản quan trọng giữa ASEAN và Trung Quốc, thể hiện cam kết chung của chúng tôi nhằm đảm bảo giải quyết hòa bình các tranh chấp trong khu vực” trong AMM 42 và AMM 43, việc ASEAN nhất quán sử dụng các cụm từ như “quan ngại sâu sắc”, “chúng tôi đã thảo luận rộng rãi về các vấn đề liên quan đến Biển Đông” và “đặc biệt quan ngại về những diễn biến gần đây và đang diễn ra trong khu vực” hoặc “ghi nhận quan ngại của một số bộ trưởng về những diễn biến ở Biển Đông” kể từ năm 2011 đã thể hiện tính cấp bách của vấn đề tranh chấp ở Biển Đông. Tiếp đến, ASEAN đã thống nhất khi cụ thể hóa các mối đe dọa gây mất ổn định ở Biển Đông kể từ AMM 48 năm 2015, đơn cử như việc nhấn mạnh các hoạt động như “tôn tạo đảo”, “quân sự hóa” sẽ “gây xói mòn niềm tin, sự tin cậy, gia tăng căng thẳng và có thể gây suy yếu hòa bình, an ninh và ổn định trong khu vực.” Chi tiết này cũng góp phần trả lời câu hỏi thường có liên quan đến các bản Thông

mà thiếu các hành động thực tế. Do đó, họ gọi các diễn đàn này với tên gọi là “talk shops”. Xem Hiro Katsumata, “Establishment of the ASEAN Regional Forum: constructing a ‘talking shop’ or a ‘norm brewery’?,” *Pacific Review* 19, no. 2 (2006): 181-198; Rizal Sukma, “Challenges of change: Imperative to improve on ASEAN’s institutions,” *East Asia Forum Quarterly* 16, no. 3 (2024): 3-5.

điệp cảnh báo sớm là “ai cảnh báo ai, vì mục đích gì?” Theo phân tích của Chin-Hao Huang, Đại học Quốc gia Xin-ga-po, việc ASEAN xác định các hoạt động cụ thể “đang làm suy yếu sự ổn định của khu vực” cũng đạt được kết quả tương tự như cách tiếp cận nêu tên và chỉ trích, với mục đích nhấn mạnh sự thống nhất trong nhận thức về mối đe dọa của Hiệp hội đối với an ninh khu vực.⁴⁰ Điều này giúp gỡ bỏ phần nào những hoài nghi về năng lực của ASEAN - vốn bị chỉ trích là đã không đưa ra được những phản ứng cụ thể trước những động thái của Trung Quốc trong việc tăng cường hiện diện ở Biển Đông.

Ngoài ra, trước tính cấp bách của vấn đề cũng như những mối đe dọa đến an ninh và sự ổn định trong khu vực, ASEAN khuyến nghị và áp dụng các sáng kiến ngoại giao do ASEAN khởi xướng hoặc các nước thành viên đề xuất nhằm giảm thiểu nguy cơ khiến căng thẳng ở Biển Đông có thể leo thang. Đơn cử, đề xuất tối ưu hóa Ngoại giao kênh 2, xây dựng ZoPFFC (AMM 44), thiết lập đường dây nóng liên bộ ngoại giao giữa các quốc gia thành viên ASEAN - Trung Quốc và thông qua Bộ quy tắc về các vụ chạm trán ngoài ý muốn trên biển (CUES) ở Biển Đông (tại AMM 47, AMM 48).

Kết luận

Bài viết là một nỗ lực nhằm lý giải vai trò của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) trong việc ngăn ngừa xung đột liên quan đến tranh chấp ở Biển Đông. Trên cơ sở nghiên cứu khái niệm về cơ chế cảnh báo sớm và thông cáo chung của AMM trong giai đoạn năm 2009-2024, bài viết lập luận rằng ASEAN đã và đang đưa ra những thông điệp nâng cao nhận thức của cộng đồng quốc tế nói chung, các quốc gia thành viên ASEAN nói riêng về những nguy cơ xung đột tiềm ẩn ở khu vực

⁴⁰ Chin-Hao Huang, *Power and Restraint in China's Rise* (New York: Columbia University Press, 2022), 50.

biên tranh chấp. Bên cạnh việc nhấn mạnh đến năng lực thể chế trong việc đưa ra các thông điệp cảnh báo của ASEAN nói chung, cơ chế AMM nói riêng, các thông cáo chung AMM đều đáp ứng các tiêu chí chính về độ “sớm”, cũng như các thông tin mang tính cảnh báo đã và đang dần đáp ứng tiêu chí cụ thể, rõ ràng. Điều này đã góp phần thúc đẩy và gắn kết ý chí chính trị của các quốc gia trong khu vực trong việc thống nhất đề xuất và áp dụng những biện pháp ngoại giao cụ thể nhằm xoa dịu căng thẳng thông qua các văn bản nêu trên./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Anh

1. Bower, Ernest. “China Reveals Its Hand on ASEAN in Phnom Penh.” *Center for Strategic and International Studies*, 20/7/2012. <https://www.csis.org/analysis/china-reveals-its-hand-asean-phnom-penh>.
2. Buszynski, Leszek & Do Thanh Hai. *The South China Sea: From a regional Maritime Dispute to Geostrategic Competition*. London: Routledge, 2019.
3. Carnegie Corporation of New York, *Preventing deadly conflict: Final Report*. New York: Carnegie Corporation, 1997.
4. EAS. Chairman’s statement of the 10th East Asia Summit. 22/11/2015. https://eastiasummit.asean.org/storage/chairmans_statements_file/R2bmtIeorSJodF6HksFeYSnFj95rVHP+5P2JyzTH.pdf.
5. Guan Ang Cheng. *Southeast Asia after the Cold War: A Contemporary History*. Singapore: NUS Press, 2018.
6. Hayton, Bill. *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia*. New Haven: Yale University Press, 2014.
7. Huang Chin-Hao. *Power and Restraint in China’s Rise*. New York: Columbia University Press, 2022.
8. Kassim, Yang Razzali. *The South China Sea disputes: Flashpoints, Turning points and Trajectories*. Singapore: World Scientific, 2017.
9. Matveeva, Anna. *Early Warning and Early Response: Conceptual and Empirical Dilemmas*. Amsterdam: European Centre for Conflict Prevention, 2006.
10. Natalegawa, Marty. *Does ASEAN matter? A view from within*. Singapore: ISEAS Publishing, 2018.
11. Nyheim, David. *Early warning and response to violent conflict: Time for a rethink?* London: Safeworld, 2015.
12. Santos, Tina. “PH deplores non-issuance of ASEAN communiqué.” *Philippine Daily Inquirer*, 14/7/2012, <https://globalnation.inquirer.net/44157/ph-deplores-non-issuance-of-asean-communiqué>.
13. Swanström, Niklas. “Conflict Management and Negotiations in the South China Sea: The ASEAN Way?” *Strategic Analysis* 39. no.1 (1999): 93-125.
14. Tisdall, Simon. “This dangerous new world of self-interested nations.” *Guardian*, 22/9/2010. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2010/sep/22/frozen-conflict-spreads-across-globe>.
15. Thuzar, Moe & Hoang Thi Ha. “ASEAN retreat: Origins and Functions.” *ISEAS - Yusof Ishak Institute*, no 1, 2018.
16. UNECE. *Early Warning System concept*. Switzerland: United Nations Economic Commission for Europe, 2019.