

ĐẶNG ĐÌNH QUÝ (Chủ biên)

BIỂN ĐÔNG

HƯỚNG TỚI MỘT KHU VỰC
HÒA BÌNH, AN NINH VÀ HỢP TÁC



HỌC VIỆN NGOẠI GIAO



NHÀ XUẤT BẢN THẾ GIỚI

BIỂN ĐÔNG

HƯỚNG TỚI MỘT KHU VỰC
HÒA BÌNH, AN NINH VÀ HỢP TÁC

HỌC VIỆN NGOẠI GIAO

Đặng Đình Quý

(Chủ biên)

BIÊN ĐÔNG:
HƯỚNG TỚI MỘT KHU VỰC
HÒA BÌNH, AN NINH VÀ HỢP TÁC



ISBN: 978-604-77-0335-7

Các bài viết thể hiện quan điểm riêng của tác giả chứ không phản ánh quan điểm của các cơ quan, tổ chức nơi tác giả đang công tác, cũng như quan điểm của chủ biên và Nhà xuất bản.

MỤC LỤC

LỜI GIỚI THIỆU	9
Đặng Đình Quý	
<i>Chủ nhiệm Chương trình Nghiên cứu Biển Đông</i>	
<i>Giám đốc Học viện Ngoại giao</i>	

Phần I: TẦM QUAN TRỌNG CỦA BIỂN ĐÔNG TRONG MÔI TRƯỜNG CHIẾN LƯỢC ĐANG THAY ĐỔI

19

1. **TẦM QUAN TRỌNG CỦA BIỂN ĐÔNG: ĐÁNH GIÁ TỪ ẤN ĐỘ** 21
Vinod Saighal
*Thiếu tướng (nghỉ hưu) - Giám đốc điều hành, Eco Monitors Society,
New Delhi, Ấn Độ*
2. **VAI TRÒ CỦA BIỂN ĐÔNG TRONG TIẾN TRÌNH HỢP TÁC ĐÔNG Á.** 27
GS. Su Hao & TS. Ren Yuan-zhe
Đại học Ngoại giao Bắc Kinh, Trung Quốc
3. **TRUNG QUỐC, HOA KỲ VÀ BIỂN ĐÔNG:
MỘT QUAN ĐIỂM TỪ BÊN NGOÀI** 43
Daniel Schaeffer
Tướng (nghỉ hưu) - Trung tâm nghiên cứu châu Á 21 của Pháp
4. **BIỂN ĐÔNG: QUAN ĐIỂM TỪ HOA KỲ** 49
GS. Bronson Percival
Trung tâm Nghiên cứu CAN, Virginia, Hoa Kỳ

Phần II: NHỮNG DIỄN BIẾN GẦN ĐÂY Ở BIỂN ĐÔNG

65

5. **BIỂN ĐÔNG: NHÌN LẠI QUÁ KHỨ ĐỂ DỰ BÁO TƯƠNG LAI** 67
TS. Mark J. Valencia
Trung tâm Nghiên cứu châu Á & Trung tâm Woodrow Wilson, Hoa Kỳ
6. **CĂNG THẲNG GIA TĂNG Ở BIỂN ĐÔNG VÀ NHỮNG HỆ LỤY
ĐỐI VỚI AN NINH KHU VỰC** 81
GS. Leszek Buszynski
Đại học Quốc gia Ô-xtrây-li-a

7. ĐÁNH GIÁ TÌNH HÌNH AN NINH VÀ VIỄN CẢNH
CỦA KHU VỰC BIỂN ĐÔNG..... 95
Kang Fong
Phó Viện trưởng, Viện nghiên cứu Trung Cộng, Đài Loan
8. NHỮNG DIỄN BIẾN GẦN ĐÂY Ở BIỂN ĐÔNG:
TỪ TUYÊN BỐ TỚI QUY TẮC ỨNG XỬ 119
TS. Trần Trường Thủy
Học viện Ngoại giao Việt Nam
9. NHỮNG DIỄN BIẾN GẦN ĐÂY Ở BIỂN ĐÔNG:
TÁC ĐỘNG ĐỐI VỚI AN NINH VÀ THỊNH VƯỢNG Ở KHU VỰC 119
GS. Carlyle A. Thayer
Học viện Quốc phòng Ô-xtrây-li-a
10. CẠNH TRANH MỸ - TRUNG TẠI BIỂN ĐÔNG:
TÁC ĐỘNG CHIẾN LƯỢC ĐỐI VỚI AN NINH KHU VỰC..... 145
TS. Fu-Kuo Liu
Trưởng Đại Học Chính trị, Đài Loan
11. KHI NHỮNG CHÚ VOI KHIÊU VŨ...
MỸ, TRUNG QUỐC VÀ BIỂN ĐÔNG 163
GS. Geoffrey Till
Chương trình an ninh biển, RSIS, Xinh-ga-po
12. QUAN NIỆM SAI LẦM, LỢI ÍCH QUỐC GIA VÀ LUẬT PHÁP
Ở BIỂN ĐÔNG 173
TS. Stein Tønnesson
Viện Nghiên cứu Hòa bình Hoa Kỳ, Washington, DC

Phần III: TRANH CHẤP TẠI BIỂN ĐÔNG

- NHỮNG VẤN ĐỀ LUẬT PHÁP QUỐC TẾ..... 187
13. CÁC HOẠT ĐỘNG TRONG KHU VỰC TRANH CHẤP:
NHỮNG VẤN ĐỀ VỀ PHÁP LÝ VÀ TÍNH CHÍNH ĐÁNG 189
GS. Ian Townsend-Gault
Khoa Luật, Đại học British Columbia, Vancouver, Ca-na-đa
14. TÁC ĐỘNG CỦA CÁC ĐẢO NHÂN TẠO ĐỐI VỚI TRANH CHẤP
LÃNH THỔ TẠI QUẦN ĐẢO TRƯỜNG SA 199
GS. Zou Keyuan
Khoa Luật, Đại học Trung tâm Lancashire, Vương quốc Anh
15. CÁC ĐỀ TRÌNH VÀ YÊU SÁCH TẠI BIỂN ĐÔNG
ĐƯỢC ĐƯA LÊN ỦY BAN GIỚI HẠN THỀM LỤC ĐỊA CLCS 215
GS. Robert C. Beckman & Tara Davenport
Trung tâm Luật Quốc tế (CIL), Đại học Quốc gia Xinh-ga-po

16. BA TRANH CHẤP VÀ BA MỤC TIÊU:
TRUNG QUỐC VÀ BIỂN ĐÔNG 243
GS. Peter Dutton
Học viện Hải quân Hoa Kỳ
17. ĐƯỜNG ĐỨT ĐOẠN Ở BIỂN ĐÔNG: TÌM KIẾM MỘT GIẢI PHÁP
PHÁP LÝ 265
GS. Erik Franckx & Marco Benatar
Trung tâm Luật Quốc tế, Đại học Brussel, Bỉ
18. LUẬT QUỐC TẾ VỀ PHÂN ĐỊNH BIỂN VÀ TÁC ĐỘNG
ĐẾN TRANH CHẤP BIỂN ĐÔNG 287
TS. Nguyễn Thị Lan Anh
Khoa Luật Quốc tế, Học viện Ngoại giao Việt Nam

**Phần IV: GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP VÀ QUẢN LÝ XUNG ĐỘT
Ở BIỂN ĐÔNG – THÀNH CÔNG VÀ TRIỂN VỌNG 299**

19. BIỂN ĐÔNG: ĐÓNG GÓP CỦA NGOẠI GIAO KÊNH 2/HỘI THẢO
ĐỐI VỚI HÒA BÌNH VÀ HỢP TÁC Ở KHU VỰC 301
GS. TS. Hasjim Djalal, MA
Giám đốc, Trung tâm Nghiên cứu Đông Nam Á, In-đô-nê-xi-a
20. GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP VÀ QUẢN LÝ XUNG ĐỘT
Ở BIỂN ĐÔNG – ĐÁNH GIÁ KẾT QUẢ VÀ NHỮNG THÁCH THỨC ... 307
GS. Ramses Amer
Đại học Stockholm, Thụy Điển
21. HÃY ĐỂ ASEAN VÀ TRUNG QUỐC GÌN GIỮ HÒA BÌNH
Ở BIỂN ĐÔNG: MỘT QUAN ĐIỂM CÁ NHÂN 333
GS. B.A Hamzah
Đại học Malaya, Kuala Lumpur, Ma-lai-xi-a
22. BIỂN ĐÔNG – BA GIAI ĐOẠN, BỐN THÁCH THỨC, HAI CÁCH
TIẾP CẬN KHU VỰC VÀ MỘT NIỀM TIN 343
PGS. TS. Nguyễn Hồng Thao
Đại học Quốc gia Hà Nội, Việt Nam

Phần V: HỢP TÁC Ở BIỂN ĐÔNG: KINH NGHIỆM VÀ BÀI HỌC 363

23. HỢP TÁC Ở BIỂN ĐÔNG: ĐÁNH GIÁ VỀ HỢP TÁC GIỮA PHI-LÍP-PIN
VÀ VIỆT NAM TRONG CÁC VẤN ĐỀ BIỂN VÀ ĐẠI DƯƠNG 365
Henry S. Bensurto, Jr.
*Tổng thư ký, Ủy ban các vấn đề Biển và Hải Dương (CMOAS)
Bộ Ngoại giao Phi-líp-pin*
24. HỢP TÁC TRONG VỊNH BẮC BỘ: NHÌN LẠI HIỆP ĐỊNH NGHỀ CÁ
VIỆT NAM – TRUNG QUỐC 377

LI Jianwei và CHEN Pingping

Viện Nghiên cứu Quốc gia về Biển Đông, Hải Nam, Trung Quốc

25. CÁC DỰ ÁN ĐA DẠNG SINH HỌC BIỂN Ở BIỂN ĐÔNG: NHỮNG
NỖ LỰC ĐÃ ĐẠT QUA TIẾN TRÌNH HỘI THẢO BIỂN ĐÔNG 393

GS. Yann-hei Song

Viện Nghiên cứu châu Âu ở Hoa Kỳ, Học viện Sinica, Đài Bắc, Đài Loan

26. HỢP TÁC VÌ AN NINH VÀ PHÁT TRIỂN Ở BIỂN ĐÔNG 421

Rodolfo C. Severino

Viện nghiên cứu Đông Nam Á (ISEAS), Xinh-ga-po

Phần VI: THÚC ĐẨY HỢP TÁC VÌ AN NINH VÀ PHÁT TRIỂN

- Ở BIỂN ĐÔNG 433**

27. QUAN ĐIỂM VÀ CÁCH TIẾP CẬN VỀ HỢP TÁC KHU VỰC
VÌ AN NINH VÀ PHÁT TRIỂN Ở BIỂN ĐÔNG 435

Alberto A. Encomienda

Tập đoàn Dagat Kalinga Alaga, Phi-líp-pin

28. TRIỂN KHAI CÁC BIỆN PHÁP XÂY DỰNG LÒNG TIN THEO DOC 2002:
LỘ TRÌNH HƯỚNG ĐẾN QUẢN LÝ TRANH CHẤP BIỂN ĐÔNG 455

TS. Ian Storey

Viện Nghiên cứu Đông Nam Á (ISEAS), Xinh-ga-po

29. HỢP TÁC QUỐC TẾ CÙNG KHAI THÁC NGUỒN LỢI THỦY SẢN 469

GS. Wang Hanling

Viện Luật pháp Quốc tế, Viện Khoa học Xã hội, Bắc Kinh, Trung Quốc

30. TẤT CẢ VÌ MỘT, MỘT VÌ TẤT CẢ: THÚC ĐẨY HỢP TÁC
VỀ KINH TẾ Ở BIỂN ĐÔNG 477

Nazery Khalid

Viện Nghiên cứu Biển Ma-lai-xi-a (MIMA)

31. THỰC HIỆN CÁC HOẠT ĐỘNG HỢP TÁC TẠI KHU VỰC BIỂN ĐÔNG:
MỘT PHƯƠNG PHÁP TIẾP CẬN KHÁC 489

Vũ Hải Đăng

Nghiên cứu sinh Tiến sỹ Luật Môi trường biển,

Trường Luật Schulich, Đại học Dalhousie, Ca-na-đa

- Phụ lục: DANH SÁCH ĐẠI BIỂU THAM DỰ 503**

LỜI GIỚI THIỆU

Đặng Đình Quý
Chủ nhiệm Chương trình Nghiên cứu Biển Đông,
Giám đốc Học viện Ngoại giao

Với vị trí chiến lược quan trọng và nguồn tài nguyên phong phú, Biển Đông luôn là mối quan tâm của các nước trên thế giới, nhất là các nước trong khu vực, nhưng cũng chính vì thế mà Biển Đông đã trở thành nơi tranh chấp của nhiều nước. Do đó, xây dựng Biển Đông trở thành khu vực hòa bình, ổn định để phát triển không chỉ là mong muốn mà còn là lợi ích chung của nhiều quốc gia.

Trong năm qua tình hình đã có chuyển biến quan trọng khi Biển Đông trở thành vấn đề quốc tế ngày càng được thế giới quan tâm và trở thành một trong những trọng tâm cạnh tranh chiến lược giữa Mỹ và Trung Quốc. Bên cạnh đó, khu vực vẫn tiếp tục chứng kiến những diễn biến và vụ việc phức tạp, gây bất ổn định ở Biển Đông.

Tiếp nối thành công của Hội thảo khoa học quốc tế lần thứ nhất tổ chức tại Hà Nội năm 2009 và nhằm mở rộng, củng cố diễn đàn để các nhà nghiên cứu chia sẻ, thảo luận những quan điểm của mình về những vấn đề và các bên liên quan trong tranh chấp Biển Đông, cũng như tìm kiếm những giải pháp từ góc độ học thuật đối với những tranh chấp hiện nay ở khu vực Biển Đông, Học viện Ngoại giao phối hợp với Hội Luật gia Việt Nam đã tổ chức Hội thảo khoa học quốc tế lần thứ 2 với chủ đề *“Biển Đông: Hợp tác vì An ninh và Phát triển trong Khu vực”*. Hội thảo đã diễn ra tại thành phố Hồ Chí Minh trong hai ngày 11-12 tháng 11 năm 2010 với sự tham gia của 67 học giả quốc tế từ 25 nước và vùng lãnh thổ (Trung Quốc, 10 nước ASEAN, Mỹ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Ấn Độ, Ô-xtrây-li-a, Nga, Anh, Pháp, Đức, Thụy Điển, Na-Uy, Bỉ và Đài Loan), hơn 80 học giả và quan sát viên trong nước, cùng đại diện nhiều Đại sứ quán và văn phòng đại diện nước ngoài tại Việt Nam.

Nội dung của Hội thảo tập trung vào các chủ đề chính sau: (i) Tầm quan trọng của Biển Đông trong bối cảnh môi trường chiến lược đang thay đổi, (ii) Những diễn biến ở Biển Đông gần đây và hệ lụy đối với an ninh và thịnh vượng ở khu vực, (iii) Các vấn đề pháp lý quốc tế trong các tranh chấp ở Biển Đông, (iv) Quá trình giải quyết tranh chấp, xây dựng lòng tin và phương thức thúc đẩy hợp tác khu vực.

Cuốn sách này tập hợp các tham luận của các học giả tham gia Hội thảo khoa học quốc tế lần thứ 2 với chủ đề “Biển Đông: Hợp tác vì An ninh và Phát triển trong Khu vực” với nội dung thảo luận sâu và bám sát các vấn đề được thảo luận trong các phiên:

- Tầm quan trọng của Biển Đông trong môi trường chiến lược đang thay đổi;
- Những diễn biến gần đây ở Biển Đông – hệ lụy đối với hòa bình, ổn định và hợp tác khu vực;
- Tranh chấp tại Biển Đông – những vấn đề luật pháp quốc tế;
- Giải quyết tranh chấp và quản lý xung đột ở Biển Đông;
- Kinh nghiệm hợp tác và các biện pháp thúc đẩy hợp tác vì an ninh và phát triển ở Biển Đông.

Các tham luận được giới thiệu trong cuốn kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc tế lần thứ 2 được sắp xếp theo trình tự các phiên họp như sau:

Phần thứ nhất tập trung đánh giá tầm quan trọng của Biển Đông trong môi trường chiến lược đang thay đổi

Học giả-Thiếu tướng đã nghỉ hưu Vinod Saighal từ Ấn Độ cho rằng, cứ khi nào một sự can thiệp lớn về địa - chính trị bởi một cường quốc thế giới diễn ra thì rất hiếm khi có thể trở lại được nguyên trạng trước đó (status quo ante). Điều tương tự cũng đã xảy ra ở khu vực Biển Đông trong năm 2010, khi sự phát triển về kinh tế và quân sự của Trung Quốc đã đạt đến mức vượt trên cả sức mạnh của các quốc gia khác trong khu vực Biển Đông gộp lại. Bài viết của tác giả phân tích những thay đổi trong chiến lược của Trung Quốc đối với tranh chấp Biển Đông.

Bài viết của GS. Su Hao và TS. Ren Yuan-zhe đi sâu vào các nỗ lực thúc đẩy hợp tác ở khu vực Đông Á về vấn đề Biển Đông. Trước tiên, các tác giả điểm lại tiến trình hội nhập khu vực ở Đông Á hiện nay và tổng kết lại những nỗ lực của khu vực trong việc giải quyết vấn đề Biển Đông. Tiếp đó, bài viết nhấn mạnh nguyên nhân chính gây ra tranh chấp ở Biển Đông, đi sâu phân tích nhân tố Mỹ. Cuối cùng, các tác giả cố gắng đưa ra những kiến nghị chính sách sơ bộ về một giải pháp hòa bình cho Biển Đông, biến đó thành trung tâm của hợp tác khu vực để thúc đẩy hơn nữa sự phát triển của tiến trình hội nhập khu vực ở Đông Á.

Tướng (nghỉ hưu) Daniel Schaeffer trong bài viết của mình chỉ ra những lợi ích của Trung Quốc ở Biển Đông và các biện pháp mà Trung Quốc đang thực thi để “áp đặt quyền bá chủ” của họ đối với vùng biển này và buộc Mỹ phải rời khỏi đó. Tác giả đưa ra kiến nghị rằng: “Nếu các cuộc đối thoại song phương và đa phương không thể dẫn đến kết quả nào thì ở đây có hai cơ quan có thể giải quyết các vấn đề khác nhau, cái này sau cái kia, bằng việc đưa các trường hợp tranh cãi hoặc ra Tòa án quốc tế về Luật Biển ở Hamburg hay ra Tòa án Tư pháp Quốc tế ở La Hay”.

Trong tham luận của mình GS. Bronson Percival cho rằng, chính sách Biển Đông của Mỹ không thay đổi ít nhất trong vòng 15 năm qua. Khi bối cảnh chiến lược tại khu vực này thay đổi, việc Mỹ đã dính líu trở lại phù hợp với chính sách lâu nay của mình.

Các hoạt động của Trung Quốc trong ba năm qua đã khiến Mỹ tái khẳng định sự ủng hộ của mình đối với tự do hàng hải và với đàm phán về xung đột yêu sách trên biển, cũng như các quyền pháp lý trong vùng đặc quyền kinh tế của Trung Quốc. Nếu Trung Quốc mềm dịu đi lập trường của mình và chấp nhận đàm phán với ASEAN, sự chú ý của Mỹ với Biển Đông có thể một lần nữa lại giảm bớt.

Phần thứ hai phân tích những diễn biến gần đây ở Biển Đông từ đó chỉ ra hệ lụy đối với hòa bình, ổn định và hợp tác khu vực

TS. Mark J. Valencia phân tích chuỗi sự kiện mới liên quan đến Biển Đông có hệ lụy quan trọng đối với an ninh khu vực, đồng thời xác định những vấn đề cơ bản mà chúng đặt ra và kết luận rằng cần phải có một thỏa hiệp mạnh mẽ để ngăn ngừa tình huống xấu nhất.

GS. Leszek Buszynski cho rằng, căng thẳng nổi lên tại Biển Đông trong thời gian gần đây là do những điều chỉnh có tính toán của cả Trung Quốc và Mỹ; Biển Đông trở thành khu vực then chốt thử thách ý chí giữa một Trung Quốc rõ ràng tin rằng Mỹ là một cường quốc đang đi xuống và một nước Mỹ quyết tâm chứng minh điều ngược lại.

Trong bài viết của học giả Kang Fong, các phân tích và đánh giá được đưa ra tập trung vào các tranh chấp, tình hình an ninh và cho rằng trong tương lai sẽ không có chỗ cho sự nhập nhằng trong những tranh chấp Biển Đông; xung đột lợi ích về tài nguyên có thể làm tình hình tranh chấp xấu đi; Trung Quốc Đại lục đối đầu với phép thử trong phát triển quan hệ với ASEAN; sự can thiệp của các cường quốc lớn làm mức độ phức tạp gia tăng và các biện pháp ngoại giao vẫn là trục chính của những giải pháp cho tranh chấp Biển Đông.

Nghiên cứu của TS. Trần Trường Thủy tập trung vào những diễn biến gần đây ở Biển Đông từ khi ký Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC) giữa ASEAN và Trung Quốc năm 2002. Tuy nhiên, những diễn biến gần đây ở Biển Đông đã phần nào khẳng định các hạn chế của DOC trong việc ngăn ngừa xảy ra căng thẳng, đụng độ và chạm trán trong khu vực. Bắc Kinh có quan điểm cứng rắn hơn, căng thẳng đã gia tăng ở Biển Đông, tạo điều kiện cho Mỹ có cơ hội can thiệp vào các vấn đề này và tăng cường vị trí của mình trong khu vực. Trong những tháng cuối năm 2010, Bắc Kinh đã mềm mỏng hơn nhằm trấn an các nước láng giềng và lấy lại một hình ảnh phần nào đã xấu đi trong khu vực. Vì thế, đây là cơ hội để Trung Quốc và ASEAN thực hiện thành công toàn bộ DOC và Bắc Kinh nên chấp nhận một bộ Quy tắc Ứng xử có tính ràng buộc, nhằm bảo đảm các nước nhỏ hơn không cảm thấy bị đe dọa và khiến các nước này tự tin hơn khi tiến hành các hoạt động hợp tác ở Biển Đông qua đó ngăn chặn các nước khác can thiệp vào vấn đề này.

GS. Carlyle A. Thayer đưa ra một cái nhìn tổng quan về 4 vấn đề là: những căng thẳng trong mối quan hệ Trung Quốc – Mỹ và hệ lụy đối với khu vực Đông Nam Á; các nỗ lực đa phương nhằm giải quyết vấn đề Biển Đông; mối quan hệ Việt Nam – Trung Quốc ở Biển Đông; tình trạng của Tuyên bố về Ứng xử của các Bên trên Biển Đông (DOC) và những tiến triển của Nhóm làm việc Trung Quốc – ASEAN nhằm thực hiện DOC. Bài viết kết luận bằng một “sự lạc quan thận trọng” rằng, có khả năng đạt được

những tiến triển nhất định trong việc thực hiện các biện pháp xây dựng lòng tin ở Biển Đông nhưng các yêu sách chủ quyền vẫn không thể giải quyết được và cuộc tranh đua giữa các thế lực lớn sẽ tiếp tục chuyển sang khu vực Đông Nam Á.

TS. Fu-Kuo Liu thảo luận về những vấn đề tiếp tục xảy ra trên thực tế sau khi ký DOC và xem xét những hệ lụy của chính trị cường quyền hiện nay giữa Mỹ và Trung Quốc, điều mà cho đến nay đã lan sang Biển Đông. Cạnh tranh Mỹ - Trung ở khu vực sẽ mang lại tác động sâu sắc đối với an ninh và cách thức hợp tác ở khu vực. Các vấn đề Biển Đông do đó trở thành một phần không thể né tránh trong mối quan hệ giữa Mỹ - Trung Quốc. Trong khi không có bất kỳ tiến triển rõ rệt nào trong việc giải quyết hòa bình tranh chấp ở Biển Đông, thay đổi trong cạnh tranh chiến lược Mỹ và Trung Quốc sẽ định hình nên những luật chơi mới.

Bài viết của GS. Geoffrey Till tập trung vào khía cạnh mang tính biểu tượng của tranh chấp đảo này đối với Trung Quốc và Mỹ, nước không đưa ra yêu sách, nhưng dường như ngày càng dính líu nhiều hơn vào quá trình tranh chấp và các cuộc thảo luận về giải pháp cuối cùng có thể có. Điều này một phần là do cách người Mỹ nói chung và Hải quân Hoa Kỳ nói riêng nhìn nhận về khái niệm tự do trên biển. Đó không “chỉ” đơn thuần là vấn đề pháp lý. Nhiều hơn, đó còn là vấn đề liên quan đến triết lý và văn hóa và có sự khác biệt đáng kể với quan điểm của Trung Quốc về những vấn đề như vậy. Cuối bài viết là một số suy đoán ngắn gọn về hệ lụy của điều này đối với tranh chấp và các nước có liên quan.

TS. Stein Tønnesson nghiên cứu mối quan hệ giữa sức mạnh và luật pháp trong các tranh chấp liên quan đến việc phân định ranh giới biển và chủ quyền đối với các đảo ở Biển Đông. Bài viết tìm cách định nghĩa và đánh giá tầm quan trọng tương đối của các lợi ích quốc gia chủ yếu của các nước có liên quan, đặc biệt là Trung Quốc. Tiếp đó, bài viết lập luận rằng, lợi ích quốc gia dài hạn quan trọng nhất được đáp ứng một cách tốt nhất bởi một chính sách không dựa vào sử dụng vũ lực mà dựa vào việc thúc đẩy một giải pháp cho tranh chấp dựa vào luật quốc tế. Từ nền tảng này, bài viết cũng chỉ ra rằng, nếu như các nhà lãnh đạo quốc gia cao nhất trong khu vực có một sự chú ý chiến lược đến Biển Đông thì cũng cần phải hiểu một cách thấu đáo luật biển thật sự quy định như thế nào về việc phân định ranh giới biển và hành động phù hợp với các lợi ích quốc gia tổng thể của họ, sau đó chúng ta có thể tìm được một giải pháp cho tranh chấp trong vòng mười đến hai mươi năm tới.

Phần thứ ba thảo luận tranh chấp tại Biển Đông dưới góc nhìn luật pháp quốc tế

Bài viết của GS. Ian Townsend-Gault phân tích về các quyền lợi và nghĩa vụ của các quốc gia là các bên liên quan trong một cuộc tranh chấp, đặc biệt là trong trường hợp có một hay nhiều bên tranh cãi rằng, nếu xét theo bản chất yêu sách của mình, thì không hề tồn tại một “tranh chấp” nào, kể cả trên thực tế lẫn trên phương diện luật pháp. Học giả này cho rằng: “Từ trước đến nay, tranh cãi về chủ quyền ở Biển Đông đã áp đảo các đòi hỏi khác và vẫn có những dấu hiệu cho thấy rằng sự ám ảnh “thiến cận” chỉ tập trung vào các hòn đảo không mấy quan trọng về mặt địa lý này (và còn kém quan trọng hơn trong luật quốc tế) sẽ vẫn tiếp tục kéo dài. Trong khi đó, các quốc gia ven biển ở

Biển Đông sẽ giúp ích cho nhân loại hơn rất nhiều nếu họ thể hiện một cam kết với sự phát triển bền vững và việc bảo tồn, bảo vệ vùng biển nửa kín này không chỉ vì các nghĩa vụ pháp lý, mà quan trọng hơn bởi vì đây là những gì cộng đồng quốc tế và các thế hệ tương lai mong chờ ở họ”.

GS. Zou Keyuan đưa ra ý kiến: các vấn đề xoay quanh đảo nhân tạo chưa được bàn thảo nhiều trong bối cảnh các cuộc tranh chấp lãnh thổ và biển. Ngay cả trong luật quốc tế, khái niệm “đảo nhân tạo” vẫn còn gây nhiều tranh cãi và chưa có bất kỳ định nghĩa nào về đảo nhân tạo được chấp nhận rộng rãi mặc dù hàng loạt các điều khoản trong Công ước Luật Biển của Liên Hợp Quốc 1982 (UNCLOS) có đề cập tới khái niệm này. Với sự phát triển của khoa học công nghệ và các quốc gia dân tộc ngày càng nỗ lực chiếm giữ nhiều khu vực đại dương hơn, thì vấn đề đảo nhân tạo càng trở nên nổi bật. Bài tham luận cũng thảo luận về vấn đề này từ góc độ luật pháp quốc tế, đặc biệt liên hệ với quần đảo Trường Sa và nhằm khơi dậy các cuộc tranh luận sâu hơn về vấn đề này trong tương lai.

GS. Robert C. Beckman và Tara Davenport tóm tắt các yêu sách đối với các đảo ở Biển Đông trước năm 2009 và phân tích các văn kiện chính thức được đệ trình lên CLCS liên quan đến các yêu sách ở Biển Đông. Bài viết cũng phân tích những nguyên nhân vì sao Trung Quốc có thể ngày càng gặp nhiều áp lực phải làm rõ yêu sách của mình và điều chỉnh nó cho phù hợp với UNCLOS. Để kết luận các tác giả phân tích cách thức mà Trung Quốc có thể bảo vệ các lợi ích quốc gia của mình ở Biển Đông và đồng thời làm rõ yêu sách của mình sao cho phù hợp với các quyền và nghĩa vụ theo UNCLOS.

GS. Peter Dutton nghiên cứu ba tranh chấp cơ bản ở Biển Đông là: tranh chấp chủ quyền, tranh chấp phân định quyền tài phán và tranh chấp thứ ba liên quan đến việc kiểm soát vùng nước. Trong tham luận, ông phân tích ba mục tiêu của Trung Quốc ở Biển Đông bao gồm: hội nhập khu vực, phát triển tài nguyên và bảo đảm an ninh và quá trình thực hiện những mục tiêu này. Tác giả kết luận, để đảm bảo các giải pháp hòa bình cho tranh chấp và để đảm bảo ổn định ở khu vực, cần phải có Bộ quy tắc ứng xử và thúc đẩy hợp tác khu vực để quản lý tài nguyên bền vững.

Nhằm đưa ra phân tích pháp lý quốc tế về bản đồ Biển Đông mô tả một đường hình chữ U khó hiểu bao gồm 9 đoạn đứt khúc của Trung Quốc GS. Erik Franckx và Macro Benatar đánh giá khía cạnh pháp lý của các cách giải thích khác nhau. Các lập luận phần lớn dựa vào luật biển quốc tế để chứng minh rằng lập luận của Trung Quốc liên quan đến “đường chín đoạn” là hoàn toàn không có cơ sở trong luật quốc tế. Bài viết tập trung phân tích các vụ án liên quan có sử dụng bản đồ làm bằng chứng và từ các nhân tố rút ra từ các vụ án này chứng minh rằng bản đồ sẽ không có hoặc không có giá trị làm bằng chứng trước tòa. Cuối cùng, bài viết chứng minh rằng, cho dù có giá trị pháp lý, bản đồ này cũng không thể sử dụng chống lại Việt Nam do Việt Nam đã có phản đối thực sự và hiệu quả.

TS. Nguyễn Thị Lan Anh trong tham luận của mình nhấn mạnh rằng phân định biển chỉ có thể được tiến hành từ danh nghĩa chủ quyền của các bên liên quan đối với lãnh thổ đất liền. Điều này có nghĩa là nếu các bên có tranh chấp về chủ quyền lãnh thổ,

tranh chấp này phải giải quyết trước khi tiến hành phân định biển. Tuy nhiên, các tranh chấp chủ quyền tại Biển Đông hiện nay đang trong quá trình bế tắc. Để góp phần vượt qua được bế tắc này và tạo điều kiện thúc đẩy việc giải quyết tranh chấp, bài viết phân tích tranh chấp từ một góc độ khác, từ các nguyên tắc của luật quốc tế về phân định biển nhằm dự báo kết quả phân định biển cho các bên tranh chấp và tác động có thể có đối với tranh chấp. Phân tích và dự báo triển vọng về phân định biển sẽ giúp các bên thấy rõ hệ quả của việc tiếp tục giữ yêu sách chủ quyền, từ đó sẽ có cách tiếp cận mềm dẻo hơn và cùng nhau xây dựng một chế độ hợp tác tại Biển Đông.

Phân thứ tư xoay quanh các biện pháp giải quyết tranh chấp và quản lý xung đột ở Biển Đông.

GS. TS. Hasjim Djalal từ In-đô-nê-xi-a điểm lại những nỗ lực không chính thức nhằm quản lý các xung đột tiềm tàng ở Biển Đông và chuyển hóa chúng thành đối thoại và hợp tác đã được thực hiện qua một chặng đường dài từ những năm 1980. In-đô-nê-xi-a đã khởi xướng thực hiện những nỗ lực này qua Hội thảo thường niên ở In-đô-nê-xi-a và qua các nhóm làm việc kỹ thuật khác nhau (TWGs), Hợp Nhóm Chuyên gia và các nhóm nghiên cứu khác (SGs) ở các thủ đô và các địa điểm khác nhau ở khắp khu vực Đông Nam Á. Đến nay, tiến trình Hội thảo đã được tổ chức ở In-đô-nê-xi-a 19 lần và Hội thảo lần thứ 20 ở Bandung, In-đô-nê-xi-a, vào tháng 11 năm 2010. Nhiều cuộc họp khác nhau đã được tổ chức ở các thành phố trong khu vực Biển Đông. Nhiều bài học đã được rút ra từ tiến trình này trong suốt gần 20 năm qua. Những bài học này cho thấy các điều kiện và các nguyên tắc cơ bản cần được xem xét trong việc quản lý các xung đột tiềm tàng. Bài viết mở ra các bài học trong việc quản lý xung đột tiềm tàng ở Biển Đông.

GS. Ramses Amer đánh giá tiến trình giải quyết tranh chấp và quản lý xung đột ở Biển Đông và phân tích những thách thức vẫn còn tồn tại trong khu vực Biển Đông. Tiến trình đã được thực hiện được phác qua bằng việc khái quát những tranh chấp lãnh thổ đã được giải quyết và xử lý ở Biển Đông và các khu vực bên cạnh, như Vịnh Thái Lan và Vịnh Bắc Bộ. Tiếp đó, bài viết phân tích về những cách tiếp cận trong việc quản lý và giải quyết xung đột. Thách thức của những tranh chấp chưa được giải quyết tùy thuộc vào cả bản chất của các tranh chấp và những nỗ lực trong việc quản lý chúng. Bài viết kết thúc bằng một đánh giá rộng hơn về những tiến bộ đã đạt được và những khó khăn vẫn còn tồn tại ở Biển Đông từ quan điểm giải quyết tranh chấp và quản lý xung đột.

Trên quan điểm “với tư cách là những người láng giềng, Trung Quốc và ASEAN, qua nhiều năm đã phát triển mối quan hệ kinh tế, văn hóa và chính trị tốt đẹp” và đánh giá cao các hoạt động mà Trung Quốc đã làm nhằm thúc đẩy hòa bình ở Biển Đông GS. Ba Hamzah trong bài viết của mình nhìn nhận rằng Trung Quốc và ASEAN có khả năng gìn giữ hòa bình ở Biển Đông, không cần đến các nước bên ngoài dính líu vào. Nếu các nước bên ngoài can thiệp sâu vào tình hình Biển Đông có thể một lần nữa dẫn đến tình trạng của khu vực thời kỳ Chiến tranh lạnh.

Theo PGS. TS. Nguyễn Hồng Thao các tranh chấp gần đây ở Biển Đông và Biển Hoa Đông đang làm cho tình hình châu Á nóng lên, làm các nước trong khu vực cảnh giác và e ngại, tác động đến sự ổn định và phát triển kinh tế. Ba giai đoạn hình thành và

quản lý tranh chấp trên Biển Đông là: (i) Giai đoạn một – tranh chấp chủ quyền trên các đảo đá trong lịch sử cho đến năm 1958; (ii) Giai đoạn hai – tranh chấp lãnh thổ mở rộng và liên kết chặt chẽ với tranh chấp vùng biển do sự định hình và phát triển của luật biển quốc tế từ 1958 đến 2009; (iii) Giai đoạn ba – quản lý và giải quyết tranh chấp biển đảo bằng biện pháp hòa bình và cách tiếp cận khu vực từ 2009 trở đi. Bốn trở ngại chính trong việc giải quyết các vấn đề ở Biển Đông là: chủ quyền; đường 9 đoạn hình chữ U (đường lưỡi bò); quy chế đảo và chủ nghĩa dân tộc. Có hai cách tiếp cận nhằm quản lý tranh chấp và tiến tới giải pháp lâu dài: của ASEAN và của Trung Quốc.

Phần thứ năm và sáu đánh giá các kinh nghiệm và bài học về hợp tác ở Biển Đông, cũng như đưa ra các giải pháp để thúc đẩy hợp tác vì an ninh và phát triển ở Biển Đông.

Bài viết của tác giả Henry S. Bensurto, Jr. Nhấn mạnh các hoạt động hợp tác giữa Phi-líp-pin và Việt Nam trên các vấn đề về biển và đại dương, xem đó là những biện pháp xây dựng lòng tin của hai nước để xử lý sự khác biệt của hai bên tại Biển Đông. Bài viết thảo luận về khuôn khổ hợp tác với những nỗ lực đã được thực hiện và rút ra bài học từ kinh nghiệm của Phi-líp-pin và Việt Nam có thể sẽ có lợi cho hợp tác song phương và đa phương trong tương lai tại Biển Đông.

Hiệp định về Hợp tác nghề cá ở Vịnh Bắc Bộ giữa Chính phủ nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa và Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam được ký tháng 12 năm 2000 và có hiệu lực tháng 6 năm 2004 sau khi hai nước phê chuẩn. Kể từ đó Trung Quốc và Việt Nam đã có các nỗ lực để thực hiện Hiệp định và Nghị định thư sau đó bằng các biện pháp trong chính nước mình và hợp tác song phương. Bài viết của hai học giả Li Jianwei & Chen Pingping tập trung vào các thỏa thuận hợp tác giữa Trung Quốc và Việt Nam và việc thi hành trên thực tế của phía Trung Quốc. Theo mạch này, người viết chỉ ra các thành tựu đã đạt được và các vấn đề còn tồn tại, kiến nghị các biện pháp thúc đẩy hợp tác trong tương lai để đạt được các mục tiêu đánh bắt cá bền vững ở Vịnh Bắc Bộ.

GS. Yann-hei Song nghiên cứu về các nỗ lực chung của các chính phủ thành viên trong tiến trình Hội thảo Biển Đông để có thể hiểu rõ hơn hiện trạng của đa dạng sinh học biển ở Biển Đông.

Rodolfo C. Severino cho rằng sự đối lập lợi ích của các bên tuyên bố quyền tài phán đối với các hình thái đất và nước ở Biển Đông khiến cho các tranh chấp chủ quyền này khó có thể được giải quyết thông qua đàm phán hoặc phán quyết của một tổ chức quốc tế. Tuy nhiên, mức độ căng thẳng, mất ổn định và khả năng xung đột có thể được giảm thiểu nếu các bên tranh chấp tuân thủ tối đa UNCLOS và nếu tất cả các bên đạt được thỏa thuận xa hơn về mỗi điều khoản của Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC). Việc duy trì và phát triển mối quan hệ nói chung giữa Trung Quốc và ASEAN và các nước thành viên cũng như giữa Trung Quốc và Mỹ cũng sẽ mang tới hòa bình và ổn định cho khu vực Biển Đông, điều mà quốc gia nào cũng mong muốn.

Trong bài tham luận của mình học giả Alberto A. Encomienda trình bày một số quan điểm dựa trên những đánh giá thực tế liên quan đến những diễn biến gần đây ở

Biển Đông và những hệ lụy đối với an ninh và thịnh vượng của khu vực và kiến nghị một số biện pháp hợp tác ở Biển Đông vì an ninh và phát triển của khu vực.

Theo ý kiến của TS. Ian Storey tình trạng căng thẳng đang leo thang ở Biển Đông là do sự kết hợp của nhiều yếu tố, trong đó có việc ASEAN và Trung Quốc không thể triển khai các biện pháp hợp tác xây dựng lòng tin (CBM) đã được vạch ra trong bản Tuyên bố về Quy tắc Ứng xử của các bên tại Biển Đông năm 2002 (DOC). Nếu các xu hướng như hiện tại còn tiếp diễn mà căng thẳng không được giải quyết thì nguy cơ về việc các bên tính toán sai lầm và thậm chí dẫn đến xung đột sẽ ngày càng gia tăng. Sự ổn định ở Biển Đông có tầm quan trọng thiết yếu cho quá trình phát triển kinh tế của các nước châu Á Thái Bình Dương và các quốc gia khu vực đã bày tỏ các mối quan ngại của mình tại Diễn đàn Khu vực ASEAN (ARF) và Hội nghị Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN mở rộng (ADMM+). Do tần suất các sự cố trên biển ngày càng tăng nên việc ASEAN và Trung Quốc cùng tiến tới triển khai thực thi DOC là hết sức cấp bách. Bài viết của TS. Ian Storey khuyến nghị cách thức thực hiện một số hợp tác xây dựng lòng tin (CBM) trong DOC.

Quan tâm đến hợp tác phát triển nguồn tài nguyên hải sản trong khu vực biển có tranh chấp là một phương pháp thiết thực và hữu dụng để giải quyết các bế tắc trong đàm phán về tranh chấp lãnh thổ và phân định biển, GS. Wang Hanling cho rằng, đã có rất nhiều thỏa thuận như vậy được thực hiện trên thế giới. Mặc dù phần lớn các thỏa thuận hợp tác phát triển tập trung vào các nguồn tài nguyên khoáng sản, đặc biệt là dầu và khí, cũng có một số thỏa thuận về nguồn tài nguyên sinh vật, đặc biệt là tài nguyên hải sản. Bài viết của GS. Wang Hanling nghiên cứu sự hợp tác phát triển nguồn tài nguyên hải sản dựa trên tham khảo các trường hợp khác và thảo luận về khả năng áp dụng của nó cho Biển Đông.

Học giả Nazery Khalid lập luận rằng, việc thúc đẩy hợp tác kinh tế tại Biển Đông chính là một biện pháp giúp giảm bớt căng thẳng đang gia tăng một cách đáng chú ý giữa các quốc gia có yêu sách chủ quyền lãnh thổ và bảo vệ những lợi ích của mình trong vùng biển này. Mặc dù thừa nhận khả năng khu vực này có thể sa lầy trong căng thẳng lâu dài, bài viết kêu gọi các bên có tranh chấp tại Biển Đông gác lại những khác biệt và tập trung gạt hái những “trái ngọt gần ngay trước mắt” thông qua việc tham gia hợp tác kinh tế nhằm xây dựng lòng tin và sự tín nhiệm như là một biện pháp để tránh xung đột trong vùng biển này.

Học giả Vũ Hải Đăng đề xuất một phương pháp tiếp cận khác đối với các hoạt động hợp tác trong khu vực Biển Đông nhằm tăng cường hiệu quả và tránh các hậu quả đáng tiếc xảy ra. Phương pháp tiếp cận này được đưa ra dựa trên các kiến thức liên quan tới lĩnh vực hợp tác khu vực về biển nói chung và có tính đến đặc trưng của hoàn cảnh hiện tại trên Biển Đông.

Tóm lại, phần lớn các ý kiến tập trung phân tích tác động tiêu cực của các hoạt động của Trung Quốc ở Biển Đông, phủ định yêu sách “đường lưỡi bò”, phê phán tuyên bố coi Biển Đông là “lợi ích cốt lõi” của Trung Quốc nhưng thông qua các lập luận khoa học, phân tích lợi hại và khuyến nghị phương cách Trung Quốc nên thay đổi vì lợi ích nước lớn của chính Trung Quốc và của cả cộng đồng quốc tế.

Tại Hội thảo Biển Đông lần này, các học giả đã đề xuất nhiều kiến nghị cụ thể, trong đó đáng chú ý là các kiến nghị sau:

i) Trong tình hình phức tạp hiện nay, các bên đều cần kiểm chế, công khai hóa, minh bạch hóa yêu sách chủ quyền và chính sách của mình ở Biển Đông. Trước hết, Trung Quốc và Đài Loan cần làm rõ yêu sách “đường lưỡi bò”. Không công khai hóa, minh bạch hóa yêu sách thì khó có thể đi đến hợp tác. Để giảm tính phức tạp của tình hình, các bên cần làm cho yêu sách của mình phù hợp với luật pháp quốc tế, nhất là với Công ước 1982.

ii) Biển Đông bao gồm rất nhiều vấn đề, mỗi vấn đề cần có cách tiếp cận và hướng giải pháp phù hợp với bản chất của vấn đề đó; bản chất là tranh chấp song phương thì hai bên giải quyết, đa bên thì đa bên giải quyết; các bên liên quan không nên áp đặt ý chí của mình. Vấn đề chủ quyền lãnh thổ, cần giải quyết trực tiếp giữa các bên yêu sách. Vấn đề tự do hàng hải, đối phó với các vấn đề an ninh phi truyền thống, bảo vệ đa dạng sinh học, bảo vệ môi trường biển phải mở rộng cho tất cả các bên trong và ngoài khu vực có lợi ích cùng tham gia.

iii) Trong khi chưa đạt giải pháp lâu dài, các bên cần tăng cường xây dựng lòng tin, thúc đẩy hợp tác khu vực thông qua các biện pháp cụ thể như:

+ Lập “khu vực di sản chung nhân loại” ở Biển Đông, thậm chí lập một tổ chức quốc tế thay mặt tất cả các nước liên quan quản lý Biển Đông theo luật quốc tế; Trung Quốc từ bỏ việc đơn phương áp dụng lệnh cấm đánh bắt cá, thay vào đó là một hiệp định khu vực về quản lý đánh bắt cá, bao gồm tất cả các bên liên quan ở khu vực Biển Đông.

+ Thiết lập mạng lưới các đường dây nóng để sử dụng trong các trường hợp khẩn cấp; Đàm phán về các hiệp định tránh đụng độ nhằm tránh các va chạm trên biển giữa lực lượng hải quân các nước; Tăng cường trao đổi xây dựng lòng tin, ngoại giao phòng ngừa trong vấn đề Biển Đông tại các diễn đàn khu vực, bao gồm cả ADMM+ và các cơ chế an ninh khác. Các bên liên quan cần trao đổi để đi đến thỏa thuận về phạm vi ảnh hưởng của các vị trí tại Hoàng Sa, Trường Sa đối với các vùng biển xung quanh.

+ ASEAN cần phát huy và thể hiện vai trò chủ động, tích cực; không để các nước lớn “độc diễn” phục vụ lợi ích các nước lớn; Các nước ASEAN cần chủ động trọng việc dự thảo COC để bàn bạc với Trung Quốc.

+ Tăng cường thúc đẩy nghiên cứu và trao đổi học thuật về Biển Đông, từ đó đề ra kiến nghị chính sách cho chính phủ các nước liên quan. Các nước xung quanh Biển Đông cần thiết lập các Viện/Trung tâm nghiên cứu về Biển Đông để làm đầu mối trong việc hợp tác khoa học.

Hội thảo được đa số học giả tham dự và dư luận trong nước, khu vực và quốc tế đánh giá cao và thành công của Hội thảo là nỗ lực của giới học thuật Việt Nam góp phần tăng cường an ninh và phát triển ở khu vực.

Phần I

TẦM QUAN TRỌNG CỦA BIỂN ĐÔNG
TRONG MÔI TRƯỜNG CHIẾN LƯỢC
ĐANG THAY ĐỔI

1

TẦM QUAN TRỌNG CỦA BIỂN ĐÔNG: ĐÁNH GIÁ TỪ ẤN ĐỘ*

*Thiếu tướng (nghỉ hưu) Vinod Saighal
Giám đốc điều hành, Eco Monitors Society, New Delhi, Ấn Độ*

“Bình tĩnh quan sát; Lập trường vững chắc; Bình tĩnh đối phó; Che giấu khả năng và chờ đợi thời thế; Duy trì ẩn mình và không bao giờ nắm vị trí dẫn đầu”

Đặng Tiểu Bình

“Trong ngoại giao không thể xem thường bất cứ một điều gì.”

Chu Ân Lai

Tóm tắt

Gần như có một chân lý trong lịch sử là cứ khi nào một sự can thiệp lớn về địa chính trị bởi một cường quốc thế giới diễn ra thì rất hiếm khi có thể trở lại được nguyên trạng trước đó (*status quo ante*). Điều tương tự cũng đã xảy ra ở khu vực Biển Đông trong năm 2010, khi sự phát triển về kinh tế và quân sự của Trung Quốc đã đạt đến mức vượt trên cả sức mạnh của các quốc gia khác trong khu vực Biển Đông gộp lại. Bài viết dưới đây sẽ đi sâu vào một số khía cạnh này.

Trong cuộc Hội thảo được tổ chức vào tháng 11 năm 2009 về những khía cạnh pháp lý phức tạp ở Biển Đông liên quan đến quyền tài phán quốc gia, khu vực và quốc tế của các yêu sách được đưa ra bởi các nước đối với các đảo đang tranh chấp, các lập luận về mặt lịch sử, sự liên kết về địa lý và các lập luận tương tự đã được thảo luận nhiều bởi các đại biểu đến từ các bên liên quan và các chuyên gia từ khắp thế giới... Do đó, với những vấn đề nào đã được bàn đến vào tháng 11 năm ngoái có thể bỏ qua thì không cần

*. Tiêu đề tham luận này do Ban biên tập tự đặt.

thiết phải đi lại lối mòn cũ. Kể từ khi đó, một yếu tố mới đã nảy sinh trong cuộc tranh luận do sự khẳng định từ phía Trung Quốc rằng Biển Đông cũng giống như Tây Tạng, Tân Cương và Đài Loan, đại diện cho “lợi ích cốt lõi” của nước này. Do đó, các thảo luận tại cuộc hội thảo này nên xoay quanh yếu tố mới nói trên.

Mặc dù một điều đáng mừng là trong Hội nghị cấp cao Đông Á vừa mới kết thúc cách đây không lâu tại Hà Nội, Trung Quốc và các nước thành viên ASEAN đã đồng ý sẽ giải quyết tất cả các vấn đề còn tồn đọng một cách thân thiện, các vấn đề vẫn không thể được khóa lấp bởi kinh nghiệm trên thế giới cho thấy các quốc gia không ngừng thay đổi quan điểm, phụ thuộc vào các lực đẩy cũng như áp lực trong những thời điểm nhất định.

Ngày 21 tháng 7 năm 2008, vài tuần trước Thế vận hội Olympic tại Bắc Kinh, một cuộc thảo luận về “Nhìn nhận lại Trung Quốc” đã được phát ở New Delhi đến thính giả quốc tế, đại diện cho Eco Monitors Society, một tổ chức phi chính phủ làm việc trong lĩnh vực dân số và sinh thái. Trong buổi thảo luận, một câu hỏi tu từ được đưa ra: “Là một cường quốc thế giới, liệu Trung Quốc sẽ đóng một vai hiển từ hay sẽ thể hiện sức mạnh của mình như vẫn đang làm”. Sau khi đặt ra câu hỏi, diễn giả nhận định rằng nhìn vào lịch sử của Trung Quốc, nước này sẽ có xu hướng đi theo hướng thứ hai. Vì sao lại thế?

Trước khi cố gắng phân tích tại sao Trung Quốc đột nhiên quyết định, nói như người Mỹ là, mạo hiểm đặt cược, bằng cách tuyên bố Biển Đông là “lợi ích cốt lõi” của mình tương tự như ba lợi ích cốt lõi khác đã được xác định là Tây Tạng, Tân Cương và Đài Loan, tốt hơn nên quan sát loạt phản ứng dây chuyền sau tuyên bố trên của Trung Quốc. Khẳng định gần đây nhất của Trung Quốc trong năm 2010, năm cuối của thập kỷ đầu tiên trong thế kỷ mới, có tính cảnh báo đối với các nước láng giềng và thậm chí cả Mỹ, điều này đã dẫn đến sự tăng cường theo dõi tình hình của các nhà quan sát Trung Quốc trên khắp thế giới. Những câu hỏi chính được đặt ra là:

- Đây có phải là một sự khẳng định vội vã, hay Trung Quốc thực sự nghĩ rằng đã “đến lúc” khi nói như vậy?

- Sự khẳng định này là một phần của sự thay đổi chính sách đã được tính toán kỹ của Đảng cộng sản Trung Quốc hay là một trường hợp bất đồng trong đảng?

- Liệu có phải Trung Quốc chỉ muốn thử thăm dò xem thế giới sẽ phản ứng thế nào trong trường hợp này?

Mỗi một vấn đề trên sẽ được thảo luận trong các phần tiếp theo, mặc dù không thể phân chia những vấn đề một cách rạch ròi do tính chất chồng chéo giữa chúng.

Về câu hỏi liệu sự khẳng định của Trung Quốc có vội vã quá không, hay Trung Quốc cảm thấy rằng đã đến lúc xuất hiện trên đấu trường toàn cầu như là một tuyến thủ hạng A, chúng ta có thể quay lại thời điểm khi Đặng Tiểu Bình chuyển giao quyền lực cho người kế nhiệm vào đầu những năm 1990, ông đã cảnh báo rằng để đối phó với Mỹ, khi Mỹ để mắt đến Trung Quốc thì các nhà lãnh đạo Trung Quốc nên khôn ngoan mà né tránh trong ít nhất 25 năm tới, điều này có nghĩa là những người kế nhiệm của ông không nên đánh động nước Mỹ và các đồng minh trước khi Trung Quốc có thể bắt

kịp hoàn toàn các nước này. Lẽ ra các nhà lãnh đạo Trung Quốc phải theo lời khuyên này đến khoảng năm 2015. Như vậy có thể nói rằng Trung Quốc đã ra tay sớm hơn so với dự tính của Đặng Tiểu Bình. Không có gì phải nghi ngờ về việc Trung Quốc đã đạt được những tiến bộ đáng kể trong một khoảng thời gian rất ngắn. Tuy nhiên sẽ còn rất nhiều người Trung Quốc cảm thấy rằng đất nước họ còn phải đi một chặng đường dài mới bắt kịp Mỹ và các nước đồng minh.

Nếu như đây không phải là một sự thay đổi chính sách đã được tính toán kỹ của Đảng cầm quyền – Đảng Cộng sản Trung Quốc, điều này đưa chúng ta đến khả năng khác: sự bất đồng nội bộ. Không dễ để người ngoài có thể biết được nội tình bên trong Đảng Cộng sản Trung Quốc. Khẳng định mà Trung Quốc đưa ra gần đây dường như không phải của Hồ Cẩm Đào - người đứng đầu Đảng với ý chí của riêng mình. Hẳn nhiên ông sẽ tham khảo ý kiến của một số đồng nghiệp, kể cả người kế nhiệm Tập Cận Bình có khả năng sẽ thay thế ông năm 2012. Trong trường hợp này sẽ đi theo hướng tiếp cận một cách thận trọng hơn đối với chính sách đối ngoại của đất nước, tránh đưa ra những quyết sách quá sớm. Do đó có thể là Quân đội giải phóng nhân dân Trung Quốc (PLA) đã cưỡng ép quyết sách hoặc người nào đó trong Đảng Cộng sản Trung Quốc đã xúi giục làm vậy.

Về việc liệu có phải là Trung Quốc chỉ muốn thử phản ứng bằng cách thể hiện sức mạnh của mình một cách có giới hạn thì khó có thể trả lời vào thời điểm này. Nếu như những nước bị báo động bởi tuyên bố của Trung Quốc rằng Biển Đông là “lợi ích cốt lõi” của Trung Quốc cũng như Tây Tạng, Tân Cương, Đài Loan, mà siết chặt hoặc thay đổi định hướng trong tương lai gần thì đây có thể được xem như là dấu hiệu cho thấy Trung Quốc chỉ đang thăm dò. Sự phản đối của các nước láng giềng cũng như việc xôn xao điều chỉnh vị trí địa chiến lược do tuyên bố trên của Trung Quốc có thể dẫn đến những hậu quả lâu dài ở Đông Á và châu Á – Thái Bình Dương, gây ra hành động chống lại chính phủ Trung Quốc, dù cho nước này áp dụng chính sách gì sau này đi nữa. Không dễ gì có thể dẹp yên những lo sợ của các nước láng giềng về việc Trung Quốc ra tay. Đối với những nước này, Trung Quốc đang mang tấm mặt nạ thân thiện trời dấy hòa bình. Nó không thể quay trở lại. Chuỗi phản ứng lo sợ Trung Quốc của một số nước ASEAN và các nước láng giềng khác đã bắt đầu dấy lên. Việc trở về nguyên trạng (status quo-ante) trong trường hợp này gần như chắc chắn bị loại trừ, còn tác động lan tỏa trong chuỗi phản ứng trên thì cần phải được gây dựng thêm.

Có thể những phản ứng đầu tiên là từ phía Mỹ, Ngoại trưởng Mỹ Hillary Clinton đã nói hành động của Trung Quốc tuyên bố Biển Đông là vùng đặc quyền của Trung Quốc hay những ngôn từ mang ý nghĩa đó là không thể chấp nhận được. Trong khi nhiều nước thành viên ASEAN đang cố gắng duy trì sự cân bằng giữa người láng giềng khổng lồ và Mỹ, thì việc này khiến các nước này suy nghĩ lại và cảm thấy rằng sự hiện diện của Mỹ ở khu vực chính là yếu tố để đảm bảo sự ổn định. Kết quả là Mỹ tăng cường các cuộc đối thoại quân sự với Việt Nam, In-đô-nê-xi-a, Phi-líp-pin và nhiều nước khác. Cũng phải nhắc lại rằng Hiệp ước hỗ trợ an ninh giữa Mỹ và Nhật Bản đã mở rộng ra đối với cả các đảo tranh chấp làm tăng thêm sự căng thẳng giữa Nhật Bản và Trung Quốc hồi tháng 9, 10/2010 khi mà một chiếc thuyền của Trung

Quốc đầu ở gần những đảo này. Còn Ấn Độ, vốn đã có những vấn đề riêng với người láng giềng khổng lồ này về mặt biên giới lãnh thổ cũng như sự xâm nhập của Trung Quốc vào các nước trong khu vực, nay cũng nhanh chóng tăng cường đối thoại về việc thắt chặt hợp tác quốc phòng với Hàn Quốc, Nhật Bản và Việt Nam. Và hẳn nhiên, nước Nga, với những nhận thức chung về mối đe dọa Trung Quốc, mặc dù có nhiều hợp đồng dài hạn cung cấp dầu và khí đốt cho Trung Quốc nhưng cũng bày tỏ mong muốn kích hoạt lại các căn cứ quân sự ở cảng Cam Ranh. Mỹ và Ấn Độ cũng tuyên bố công khai là có lợi ích về căn cứ hải quân ở miền Nam Việt Nam. Có thể những ngôn luận về những tác động này chỉ là sự suy đoán. Nó chỉ cho thấy rằng sự lo ngại này có ở khắp nơi.

Dường như chuỗi phản ứng gây ra bởi một loạt các hành động của Trung Quốc trong năm 2010 là chưa đủ, các nước trong khu vực quyết định tăng ngân sách cho việc đẩy nhanh chi tiêu quốc phòng, đặc biệt là tàu ngầm, tàu chiến, tên lửa và máy bay chiến đấu. Rõ ràng một cuộc chạy đua vũ trang trong khu vực được cảnh báo là sẽ gây ra những hậu quả nghiêm trọng trong những năm tới và có thể ngăn cản việc khôi phục lại sự hài hòa và thiện chí giữa các bên liên quan.

Một điều tranh cãi cần phải được thảo luận đó là liệu những tuyên bố của Trung Quốc về Biển Đông có thể được xem như một vấn đề khu vực hay một vấn đề có ảnh hưởng tới nhiều quốc gia, thậm chí cả thế giới hay không. Nên nhớ rằng Biển Đông được sử dụng bởi tàu thuyền, cả dân sự và quân sự, của một số lượng lớn các quốc gia ngoài khu vực. Một phần lớn các hoạt động thương mại từ châu Âu, châu Phi và châu Á là đi qua eo biển Malacca đến những điểm nằm ngoài Trung Quốc và ASEAN. Dù thế nào thì Biển Đông cũng không phải là một biển nội địa hay biển hẹp như trong trường hợp của Vịnh Bắc Bộ, mà là một vùng biển rộng lớn mà nhiều nước phụ thuộc cho hoạt động thương mại trên biển cũng như việc qua lại của tàu thuyền. Những nước nằm ngoài ASEAN có thể thách thức ý đồ bá chủ Biển Đông của Trung Quốc chủ yếu bao gồm Hàn Quốc, Đài Loan, Nhật Bản, Mỹ, các nước lớn ở châu Âu, Ô-xtrây-li-a và Ấn Độ. Để chống lại làn sóng phản đối này, Trung Quốc có thể sẽ điều chỉnh hoặc sửa đổi tuyên bố của mình trước đó. Thậm chí Trung Quốc còn có thể thổi phồng tình hình bằng cách tuyên bố điều này không cản trở đến quyền qua lại vô hại của tàu thuyền các nước. Lập tức câu hỏi được đặt ra là theo quan điểm của Trung Quốc, thế nào mới là qua lại vô hại. Liệu có sự thiên vị với nước này và bất lợi với nước kia hay không. Những nước bị loại trừ có thể sẽ quay lại đặt câu hỏi về việc liệu Trung Quốc có thẩm quyền như một trọng tài hay không, như nhiều nước đang làm hiện nay.

Xa hơn nữa, hãy giả sử Trung Quốc rút lại tuyên bố Biển Đông là “lợi ích cốt lõi” của Trung Quốc ngang bằng với những lợi ích khác đã được xác định từ trước của Trung Quốc như Tây Tạng, Tân Cương, Đài Loan. Liệu tình hình có thể tự động trở về nguyên trạng sau khi Trung Quốc đã từ bỏ hoàn toàn? Xét về mặt năng lực, không có nhiều khả năng các nước, đặc biệt là các nước chịu ảnh hưởng trực tiếp, có thể khiến Trung Quốc quay trở về vị trí trước đây của nó. Sự nghi ngờ về việc Trung Quốc sẽ tiến hành rút lui chiến thuật để đối phó với sự phản đối trên toàn cầu hay gần như toàn

cầu sẽ là vô ích. Trung Quốc sẽ không làm chậm lại tiến trình tích cực việc thu mua hệ thống vũ khí tinh vi hơn với một lượng lớn hơn từ các nước liên quan để Trung Quốc không phải quay lại vị trí trước đây của mình ở một thời điểm nào đó trong tương lai. Đã có những tổn hại nhất định. Sẽ phải mất rất nhiều thế kỷ cùng tồn tại hòa bình và bác bỏ những yêu sách xa hơn của Trung Quốc để lấp đầy những vết sẹo về lòng tin đang ngày một tăng lên.

Một yếu tố then chốt khác cũng cần phải xét đến đó là liệu chủ nghĩa đơn phương của Trung Quốc trong trường hợp này có mở ra chiếc hộp Pandora (chiếc hộp của lòng đổ kỵ, hận thù, chiến tranh) cho những yêu sách tương tự của các quốc gia khác trên thế giới, coi việc tuyên bố của Trung Quốc về Biển Đông như là một tiền lệ hay không. Nó có dẫn đến hành động của Ấn Độ trích dẫn tuyên bố của Trung Quốc về Biển Đông để đưa ra tuyên bố tương tự đối với Vịnh Bengal. Nhiều trường hợp khác có thể được trích dẫn trên khắp thế giới. Rõ ràng cần phải kêu gọi sự kiềm chế và tôn trọng cộng đồng toàn cầu trên những nước lớn hơn, những nước sẽ định hình vận mệnh của thế giới trong thế kỷ 21. Nước Trung Quốc trở nên vô cùng lớn mạnh chỉ trong ba thập kỷ ngắn ngủi, nước này có trách nhiệm với thế giới và với chính người dân nước mình, do đó phải thận trọng tuyệt đối trong phản ứng với các nước khác. Địa vị đặc biệt đứng đầu hệ thống thế giới của Trung Quốc đã mặc nhiên gán cho nước này trách nhiệm đưa thế giới hướng tới một thế giới hài hòa hơn là một thế giới như trong thế kỷ trước cũng như đầu thế kỷ này.

Hồ sơ tác giả

Thiếu tướng Vinod Saigal nguyên là Tổng giám đốc Cơ quan đào tạo quân sự của Quân đội Ấn Độ năm 1995, (đã về hưu). Trước đó, ông đã có một số lần nhận nhiệm vụ chỉ huy, bao gồm cả việc chỉ huy một đội hình thiết giáp độc lập và các sư đoàn trên núi và sa mạc. Trong thời gian đương nhiệm, ông đã từng làm việc với lực lượng gìn giữ hòa bình của Liên Hợp Quốc cũng như đã có một vài nhiệm kỳ ở Trung Đông. Ông từng giữ chức vụ Tùy viên Quân sự của Ấn Độ ở Pháp và Belenux. Ông có thể nói được tiếng Pháp và tiếng Ba Tư. Hiện ông là Giám đốc Điều hành của Tổ chức Giám sát Kinh tế, một tổ chức phi chính phủ liên quan đến nhân chủng học và sinh thái học. Sau khi về hưu, ông đã thành lập Chiến dịch Phục hồi Chính phủ và hoạt động rất hiệu quả. Ông đã viết bài về nhiều chủ đề khác nhau trên các báo và tạp chí hàng đầu quốc gia. Ông cũng đã đi thuyết giảng trên khắp Ấn Độ và cả ở nước ngoài về một số vấn đề thời sự nóng bỏng hiện nay. Vinod Saigal được mời tham dự “Ban Tư vấn” của Liên đoàn các nhà khoa học và học giả của Mỹ năm 2000. Ông là tác giả của cuốn sách *Third Millennium Equipose* [Sự cân bằng ở Thiên niên kỷ thứ ba] rất được ca tụng trên thế giới. Ngoài ra ông cũng là tác giả các cuốn *Restructuring South Asian Security* [Tái cấu trúc an ninh Nam Á], *Restructuring Pakistan* [Tái cấu trúc Pakistan] và *Dealing with Global Terrorism: The Way Forward* [Đối phó với Khủng bố Toàn cầu: Con đường phía trước]. Cuốn sách mới nhất của ông là *Global Security Paradoxes – 2000-2020* [Nghịch lý An ninh Toàn cầu – 2000-2020]. Cuốn sách đầu tiên của ông đã được chọn đưa vào Triển lãm sách quốc tế Caracas tháng 11/2008 cho bản tiếng Tây Ban Nha (tựa đề: *Equilibrio en el Tercer Milenio*).

Trích từ:

HỘI THẢO QUỐC TẾ VỀ “BIỂN ĐÔNG: HỢP TÁC VÌ AN NINH VÀ PHÁT TRIỂN”

Phát biểu bởi Thiếu tướng (đã về hưu) Vinod Saighal tại Hà Nội ngày 26/11/2009

Các phương thức giải quyết

Những bước đi ban đầu sau có thể có ích cho việc giải quyết các vấn đề tranh cãi ở biển Đông:

- Tuyên bố các nhóm đảo thuộc quần đảo Trường Sa và Hoàng Sa ở Biển Đông là khu sinh thái biển.
- Cam kết tạm dừng hành động chiếm đóng, xây dựng căn cứ quân sự, quân sự hóa hay bố trí các tàu hải quân ở Hoàng Sa cũng như Trường Sa thêm nữa.
- Từng bước tháo dỡ các công trình quân sự hiện nay cho đến ngày quy định (31/12/2012) và những tuyên bố khác về Biển Đông như là một khu vực hòa bình.
- Nhận thức chung về việc cùng khai thác tài nguyên thiên nhiên ở các vùng tranh chấp. Ủy ban khai thác tài nguyên của các nước liên kết với các đảo tranh chấp cần được củng cố hơn nữa để có thể đại diện cho việc khai thác của tất cả các bên và số tiền thu được sẽ được thu theo tỉ lệ hoặc theo một cơ sở khác theo quyết định của Ủy ban và sự phê chuẩn của các bên liên quan.
- Ngừng các hoạt động khai thác cho đến khi Ủy ban hoàn thành công việc và có được sự phê chuẩn.

VAI TRÒ CỦA BIỂN ĐÔNG TRONG TIẾN TRÌNH HỢP TÁC ĐÔNG Á

GS. Su Hao & TS. Ren Yuan-zhe
Trung tâm Quản lý Chiến lược và Xung đột
Đại học Ngoại giao Bắc Kinh, Trung Quốc

Tóm tắt

Biển Đông là một vùng biển quan trọng kết nối giữa Đông Bắc Á và Đông Nam Á. Sau Chiến tranh lạnh, nhờ có những nỗ lực chung của các quốc gia xung quanh Biển Đông mà Biển Đông đã duy trì được nền hòa bình và ổn định, từ đó đã tạo ra được một bầu không khí tốt đẹp giữa Trung Quốc và các nước ASEAN và cả sự hợp tác giữa các quốc gia trong khu vực Đông Á. Hiện nay, tiến trình hội nhập khu vực ở Đông Á đã đạt được nhiều bước tiến lớn, mối quan hệ giữa các quốc gia trong khu vực cũng đang ngày càng được củng cố. Sự can thiệp mạnh mẽ của Mỹ đã tạo ra rất nhiều sự không chắc chắn ở Biển Đông cùng môi trường an ninh khu vực Đông Á. Vấn đề Biển Đông đã trở thành tâm điểm đáng quan tâm trên trường quốc tế. Tiến trình hội nhập khu vực ở Đông Á cũng chịu những ảnh hưởng tiêu cực nhất định. Tuy nhiên, trên thực tế, các quốc gia láng giềng ở Biển Đông vẫn chưa đi đến mức đối đầu và xung đột trực tiếp. Bài viết này sẽ tập trung vào sự hợp tác khu vực ở Đông Á liên quan đến vấn đề Biển Đông. Trước tiên các tác giả sẽ điểm lại tiến trình hội nhập khu vực ở Đông Á hiện nay và tổng kết lại những nỗ lực của khu vực trong việc giải quyết vấn đề Biển Đông; Tiếp đó, bài viết sẽ nhấn mạnh nguyên nhân chính gây ra sự bất ổn định ở Biển Đông, đặc biệt là nhân tố Mỹ; Cuối cùng, các tác giả sẽ thử đưa ra những kiến nghị chính sách sơ bộ cho một giải pháp hòa bình cho Biển Đông, biến đó thành trung tâm của hợp tác khu vực để thúc đẩy hơn nữa sự phát triển của tiến trình hội nhập khu vực ở Đông Á.

Biển Đông là một vùng biển quan trọng kết nối giữa Đông Bắc Á và Đông Nam Á. Từ ngay sau khi Chiến tranh lạnh kết thúc, Biển Đông đã được xem như một biển nhạy cảm với những tranh chấp tiềm tàng về lãnh thổ có thể chuyển biến thành những xung

đột thực sự. Trong hai thập kỷ qua, chính phủ Trung Quốc luôn tuân thủ theo nguyên tắc “gác tranh chấp, cùng khai thác” và đẩy mạnh đối thoại an ninh và hợp tác với các quốc gia xung quanh Biển Đông trên cơ sở hiểu biết và tôn trọng lẫn nhau. Trung Quốc và các quốc gia khác xung quanh Biển Đông đã đồng tâm nhất trí cùng duy trì nền hòa bình và ổn định ở Biển Đông. Năm 2002, Trung Quốc và các nước đã ký kết “*Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông*”. Nhờ vậy đã xóa bỏ được những nghi kỵ giữa Trung Quốc và các nước ASEAN, đồng thời thúc đẩy sự phối hợp và hợp tác giữa Trung Quốc và các nước ASEAN để bảo vệ nền an ninh và ổn định ở khu vực. Hiện nay, Trung Quốc và các quốc gia xung quanh Biển Đông đang cùng nhau bảo vệ nền hòa bình và ổn định ở Biển Đông, điều này không chỉ làm tăng cường thêm tình hữu nghị và sự hợp tác giữa Trung Quốc và các nước ASEAN, mà còn mở ra một khởi đầu tốt đẹp cho sự hợp tác thành công của khu vực Đông Á. Nói tóm lại, Biển Đông đã kết nối các quốc gia láng giềng lại với nhau để cùng bảo vệ nền hòa bình và ổn định trong khu vực, thúc đẩy sự hợp tác và đối thoại giữa các nước cũng như đạt được sự phát triển chung. Bài viết sẽ phân tích vai trò của Biển Đông từ góc nhìn của tiến trình hợp tác Đông Á.

I. Gác tranh chấp và thúc đẩy hội nhập khu vực Đông Á

Sau Chiến tranh lạnh, một vài vấn đề an ninh truyền thống ở Đông Á vốn bị che lấp đi trong Chiến tranh lạnh nay đã bị phơi bày. Hầu hết các quốc gia Đông Á đều có tranh chấp lãnh thổ. Trong số những tranh chấp này phải kể đến vấn đề Biển Đông. Giữa Trung Quốc và các nước láng giềng khác trong khu vực chưa thiết lập các đường biên giới rõ ràng trên biển. Và kết quả là ở đây tồn tại những tranh chấp về lãnh thổ ở nhiều mức độ khác nhau. Giới học giả phương Tây đã dự đoán Biển Đông có thể sẽ bùng nổ xung đột và thậm chí có thể dẫn đến chiến tranh sau Chiến tranh lạnh. Tuy nhiên, mối quan hệ quốc tế giữa các quốc gia trong khu vực Biển Đông đã chứng minh rằng sẽ không có cuộc chiến hay xung đột nào. Mà ngược lại, quan hệ hợp tác thân thiện giữa các nước lại ngày càng được tăng cường và thậm chí tiến trình hội nhập Đông Á đã được đưa vào chương trình nghị sự.

Ngay sau Chiến tranh lạnh, ngày 24 tháng 2 năm 1992, chính phủ Trung Quốc đã ban hành “Luật Lãnh hải và Vùng tiếp giáp”.¹ Tháng 5, Trung Quốc và Công ty năng lượng của Mỹ Crestone Energy đã đi đến một thỏa thuận khai thác dầu ở Biển Đông.² Ở các nước phương Tây, một số người xuất phát từ những động cơ thâm kín đã cổ xúy mạnh mẽ “thuyết mối đe dọa Trung Quốc”, hô hào rằng một nước Trung Quốc trỗi dậy sẽ “lấp đầy khoảng trống” mà các siêu cường đã bỏ lại ở Đông Nam Á. Và vấn đề các đảo và vùng nước tranh chấp ở Biển Đông được mô tả như một căn nguyên tiềm tàng

-
1. “Law of the People’s Republic of China on the Territorial Sea and the Contiguous Zone”, <http://www.lawinfo-china.com/Law/displayModeTwo.asp?id=670&keyword>
 2. Ngày 8 tháng 5 1992, Công ty CNOOC của Trung Quốc và Công ty Creston Energy của Mỹ đã ký thỏa thuận phát triển mỏ Vạng An -21 (WAB-21), mà có yêu sách chồng lấn với vùng yêu sách của Việt Nam. Theo báo chí, Phó Giám đốc CNOOC đã phát biểu: “Đây là lãnh thổ của chúng tôi theo quy định của luật quốc tế”, *Beijing Review*, 20/7/1992.

cho những xung đột chính ở khu vực châu Á – Thái Bình Dương.³ Cũng trong năm đó, tờ *Christian Science Monitor* đã đăng bài viết “Các nước Đông Nam Á đang tìm kiếm sự đảm bảo an ninh từ Mỹ”, phát biểu công khai rằng Trung Quốc “đang trở dậy thành một cường quốc về hải quân”, và cuối cùng đưa ra viễn cảnh an ninh quốc tế ở khu vực châu Á – Thái Bình Dương là rất đáng “lo ngại”.⁴ Sau đó, tạp chí *Policy* của tổ chức Heritage Foundation cũng đã công bố bài viết của Ross Munro, nguyên là phóng viên tại Bắc Kinh, điều phối viên chương trình châu Á của Viện nghiên cứu chính sách đối ngoại tại Philadelphia, bài viết mang tựa đề “Sự thức tỉnh của con rồng – Mỗi nguy hiểm thực sự ở châu Á là từ Trung Quốc”, trong đó lập luận rằng Trung Quốc có “động cơ mới để trở thành một cường quốc quân sự”, “những hành động hung hăng ở Biển Đông” sẽ “xâm phạm đến những lợi ích sống còn của Mỹ” và đương nhiên cũng sẽ “xâm phạm đến Nhật Bản... và chính Đông Nam Á”.⁵ Nguyên cố vấn an ninh quốc gia Mỹ Zbigniew Brzezinski đã nói: “Trung Quốc chắc chắn sẽ trở thành một trong những siêu cường kinh tế lớn nhất thế giới. Nhưng vai trò chính trị của Trung Quốc trong các sự vụ của thế giới vẫn chưa được xác định một cách đầy đủ”. Do đó, cần phải thiết lập một mạng lưới an ninh mới bao gồm cả Washington, “để kiểm chế bớt tham vọng của Trung Quốc trong thời Đặng Tiểu Bình”.⁶ Năm 1994, Tạp chí “*Nghiên cứu quốc tế*” của Mỹ đã cho đăng một loạt bài báo về Trung Quốc. Trong một bài báo nhan đề “Bá chủ sắp lên ngôi: Trung Quốc là mối đe dọa đến an ninh Đông Á”, tác giả nhận định một cách vô đoán rằng sự phát triển kinh tế nhanh chóng của Trung Quốc đã tạo nên một mối nguy hiểm tiềm tàng đối với an ninh khu vực châu Á – Thái Bình Dương. Ông viết: “Một nước Trung Quốc giàu mạnh về kinh tế sẽ kích thích Nhật Bản củng cố lực lượng quân sự, từ đó sẽ đẩy tình hình đến một cuộc Chiến tranh lạnh mới ở châu Á”.⁷

Tuy nhiên, từ đầu những năm 90, chính phủ Trung Quốc với chính sách hòa bình và có trách nhiệm cũng như các hành động mang tính phối hợp và hợp tác đã dần dần xóa tan “Thuyết mối đe dọa Trung Quốc” được công nhận rộng rãi ở các nước láng giềng.

Trước tiên, Trung Quốc đã đưa ra các chính sách nguyên tắc rõ ràng để giải quyết vấn đề Biển Đông. Ngay từ nửa đầu thập niên 80, nhà lãnh đạo Trung Quốc Đặng Tiểu Bình đã chính thức đưa ra nguyên tắc “gác tranh chấp, cùng khai thác”.⁸ Lần đầu tiên

3. Ngày 19 tháng 7 năm 1992, Tờ *Nihon Keizai Shimbun* đã đăng một bài viết với nhan đề “There is a risk of military conflict in Spratly Islands”. Trong bài viết, Trung Quốc được mô tả như một lực lượng chính có khả năng trở thành cường quốc biển trong thế kỷ 21, điều này đã làm tăng thêm những căng thẳng giữa Trung Quốc và các nước láng giềng, thậm chí có thể dẫn đến nguy cơ xung đột quân sự.

4. “ASEAN countries are seeking U.S. Security Assurances”, *Christian Science Monitor*, ngày 03/01/1992.

5. Ross H. Munro, “Awakening Dragon: The Real Danger in Asia is From China”, *Policy Review*, Số 62 (1992), trang 10-16.

6. “Can Kao Xiao Xi”, 13/11/1993, trang 3.

7. Denny Roy, “Hegemony on the horizon? China’s threat to East Asian security”, *International Studies*, số 19 (1), hè 1994, trang 24-25.

8. Tháng 2 năm 1984, trong buổi gặp giữa Đặng Tiểu Bình và đoàn đại biểu của trường Đại học Georgetown, ông nói: “Có rất nhiều xung đột trên thế giới. Tôi luôn nghĩ về các phương thức để có thể giải quyết xung đột một cách hòa bình. Do đó tôi nêu ra ý tưởng rằng chúng ta có thể gác lại những bất đồng, và cùng khai thác chung trước. Đây là một con đường mới để giải quyết vấn đề trên nền tảng thực tế”, *Selected Works of Deng Xiaoping*, NXB Nhân dân, tháng 10/1993, trang 49.

Đặng Tiểu Bình đề xuất nguyên tắc này với các nước láng giềng là vào tháng 6 năm 1986, nhân chuyến thăm Trung Quốc của Laurel, Phó Thủ tướng kiêm Bộ trưởng Bộ ngoại giao Phi-líp-pin. Đặng Tiểu Bình đã nói, “Vấn đề quần đảo Trường Sa có thể gác lại trước. Trung Quốc sẽ không đưa những xung đột này chen vào tình hữu nghị với Phi-líp-pin và các nước khác. Đối với những “vấn đề tranh chấp”, chúng tôi chủ trương giải quyết hòa bình chứ không sử dụng vũ lực”.⁹ Tháng 4 năm 1988, khi Đặng Tiểu Bình tiếp Tổng thống Phi-líp-pin Corazon Aquino, nguyên tắc trên đã được nhắc lại rõ ràng hơn. Ông nhấn mạnh “việc vấn đề được gác sang một bên trước tiên là dựa vào tình hữu nghị giữa hai dân tộc. Hai nước nên tận dụng ưu thế của môi trường hòa bình thông qua việc khai thác chung để phát triển nền kinh tế của mình.”¹⁰ Cả Bộ trưởng Ngoại giao lẫn Tổng thống Phi-líp-pin đều hưởng ứng tích cực nguyên tắc này. Từ đó, nguyên tắc này trở thành nguyên tắc và chính sách chung của Trung Quốc trong việc giải quyết bất đồng với các nước láng giềng. Chúng ta có thể nói rằng nếu như không có thái độ đầy trách nhiệm cũng như nguyên tắc mang tính hợp tác và hòa bình này của chính phủ Trung Quốc, thì Biển Đông sẽ không thể giữ được một môi trường hòa bình và ổn định.

Thứ hai, Trung Quốc đã thiết lập và duy trì mối quan hệ thân thiện và hợp tác với các nước láng giềng trong khu vực Biển Đông. Sau Chiến tranh lạnh, Trung Quốc đã nhanh chóng bình thường hóa quan hệ với Việt Nam. Không lâu sau đó, Trung Quốc lại thiết lập quan hệ ngoại giao với In-đô-nê-xi-a và tái thiết quan hệ ngoại giao với Xinh-ga-po.¹¹ Trung Quốc đã thiết lập quan hệ ngoại giao với tất cả các quốc gia ở Nam Á. Điều này đã tạo nên nền tảng vững chắc cho Trung Quốc và các nước ASEAN để phát triển mối quan hệ hợp tác hữu nghị.

Thứ ba, Trung Quốc đã tham gia vào việc thiết lập cơ chế hợp tác an ninh khu vực châu Á – Thái Bình Dương. Năm 1994, Trung Quốc cùng với các nước ASEAN đã thiết lập nên một cơ chế hợp tác an ninh chính thức duy nhất ở khu vực châu Á – Thái Bình Dương, Diễn đàn khu vực ASEAN (ARF). Trung Quốc đã tham gia một cách tích cực vào cơ chế này, nhờ đó đã làm gia tăng lòng tin và giảm bớt mối nghi ngại.¹² Hơn nữa, Trung Quốc cũng đã tham gia một loạt các cơ chế ngoại giao kênh hai về hợp tác an ninh khu vực châu Á – Thái Bình Dương như “Hội đồng hợp tác an ninh châu Á – Thái Bình Dương”, “Đối thoại hợp tác Đông Bắc Á” “Bàn tròn an ninh châu Á – Thái Bình Dương” v.v... Điều này đã gây dựng được rất nhiều lòng tin và sự hiểu biết lẫn nhau giữa Trung Quốc và các nước láng giềng.¹³

Thứ tư, Trung Quốc đã rất tích cực trong việc đẩy mạnh ngoại giao kênh 2 để thảo luận về vấn đề Biển Đông. Từ sau khi kết thúc Chiến tranh lạnh, Trung Quốc và các

9. Xin Hua Yue Bao, tháng 6/1986, trang 170.

10. People's Daily, ngày 14/4/1988, trang 1.

11. Yang Fuchang, *Contemporary China and Its Foreign Policy*, Bắc Kinh, NXB World Affairs, 2003, trang 180-188.

12. Su Hao, *From Dumbbell Structure to Oliver Community: Cooperative Security in the Asia-Pacific Region*, NXB World Affairs, 2003.

13. Li Hu, “Second Track in the multilateral security cooperation in Asia Pacific Region”, (Diễn đàn thanh niên Trung Quốc ở nước ngoài), quyển 1, số 3, http://www.oycf.org/Perspectives/Chinese/Chinese_3_09302001/LiHu.htm.

nước láng giềng ở Biển Đông đã tổ chức một loạt các hội thảo quốc tế chuyên thảo luận về vấn đề Biển Đông, trong đó vấn đề quan trọng nhất được đề cập đến là “Giải quyết những mâu thuẫn tiềm tàng liên quan đến Biển Đông”. Trong các hội thảo này, giới học giả và quan chức Trung Quốc đã trao đổi một cách rõ ràng và thẳng thắn với các thành viên tham gia, làm cho họ thấu hiểu nỗi khát khao cháy bỏng cũng như những nỗ lực thực sự của Trung Quốc để gìn giữ nền hòa bình và ổn định ở Biển Đông.¹⁴ Đặc biệt, đầu thế kỷ 21, Trung Quốc và các nước ASEAN đã thảo luận về việc làm thế nào để điều chỉnh hành vi của các bên liên quan ở Biển Đông và năm 2002 đã ký “Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông” (DOC). Trung Quốc và các nước ASEAN đã cùng cam kết nhất trí để duy trì nền hòa bình và ổn định ở Biển Đông.¹⁵

Mặc dù còn có những tranh chấp phức tạp liên quan đến chủ quyền các đảo, thềm lục địa và vùng biển, nhưng nhờ những nỗ lực chung của Trung Quốc và các nước Đông Á, trong nhiều năm nay, không có cuộc đối đầu quân sự nào xảy ra giữa các quốc gia. Ngược lại, các quốc gia Đông Á đã duy trì được mối quan hệ tốt đẹp để cùng xây dựng một nền tảng vững chắc cho một Đông Á thống nhất.¹⁶ Biển Đông nằm ở trung tâm của Đông Á, kết nối giữa hai tiểu khu vực là Đông Bắc Á và Đông Nam Á, và đóng vai trò là khu vực địa lý then chốt hỗ trợ cho tiến trình hợp tác ở Đông Á.

Theo khái niệm chủ nghĩa khu vực mở, từ giữa đến cuối những năm 1990, các quốc gia Đông Á bắt đầu chủ động thúc đẩy hợp tác khu vực ở Đông Á. Năm 1997, cuộc họp cấp cao không chính thức “10+3” đã được tổ chức, đánh dấu tiến trình hội nhập khu vực ở Đông Á. Hiện nay, các quốc gia Đông Á đã xây dựng được một khuôn khổ hợp tác khu vực đa cấp, bao gồm cơ chế cao nhất ở cấp lãnh đạo quốc gia, như Hội nghị cấp cao “10+3”, ba cấp cao “10+1”, Hội nghị Bộ trưởng, quan chức cấp cao (Thứ trưởng) các quốc gia trong các lĩnh vực cụ thể, họp và làm việc cấp Vụ trưởng, một loạt các mạng lưới nghiên cứu và trao đổi Ngoại giao kênh 2. Tháng 11/2004, Hội nghị cấp cao “10+3” đã xác định rõ mục tiêu dài hạn của quá trình hợp tác khu vực là xây dựng cộng đồng Đông Á.

Cuối năm 2005, các quốc gia 10+3 và Ô-xtrây-li-a, Niu Di-lân, Ấn Độ đã đề ra cơ chế hợp tác 10+3+3. “10+6” ra đời dựa trên “Hội nghị cấp cao Đông Á”, song song với cơ chế hợp tác Đông Á khác là “10+3”. Cơ chế hợp tác khu vực qua Hội nghị cấp cao Đông Á là một đặc trưng quan trọng, có vai trò thúc đẩy sự giao lưu, phối hợp và hợp tác với các nước Đông Á khác. Trong kỳ họp thứ 6 của Hội nghị cấp cao Đông Á, Ngoại trưởng Mỹ Hillary Clinton và Bộ trưởng Ngoại giao Nga Sergei Lavrov đã nhận lời mời của Thủ tướng Việt Nam Nguyễn Tấn Dũng tham gia với tư cách khách mời đặc biệt. Hội nghị đã quyết định mời Mỹ và Nga tham gia Hội nghị cấp cao Đông Á bắt đầu từ 2011. Với sự tham gia của Mỹ và Nga, tầm quan trọng của Hội nghị cấp cao Đông Á sẽ không ngừng tăng lên.

14. Zhang Liangfu, “Review on the Informal Conferences on ‘Settle the Potential Conflict in the South China Sea’”, *International Politics Quarterly*, 1995, trang 1.

15. “Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea”, <http://www.aseansec.org/13163.htm>.

16. Su Hao, “Nature of East Asian Regionalism: A Chinese Perspective”, in Zhang Yun-ling, *East Asian Regionalism: Trend and Response*, Bắc Kinh, NXB World Affairs Press, 2005, trang 43-48.

Trong sự hợp tác Đông Á, cơ chế hợp tác Đông Á “10+1” với lần lượt ba nước Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc là cơ chế hoạt động hiệu quả nhất, và sự hợp tác giữa ASEAN và Trung Quốc là một trong những cơ chế mang lại kết quả tốt đẹp và phong phú nhất. Từ khi bắt đầu cơ chế “10+1” năm 1997, mối quan hệ giữa Trung Quốc và các quốc gia ASEAN đã phát triển một cách nhanh chóng. Chỉ trong một vài năm, mối quan hệ này đã đạt đến độ trưởng thành. Ngày 16/12/1997, Cuộc gặp cấp cao giữa lãnh đạo các nước ASEAN và Trung Quốc đã được tổ chức lần đầu tiên tại Kuala Lumpur - Ma-lai-xi-a, Trung Quốc và ASEAN đã thiết lập “quan hệ đối tác láng giềng thân thiện và tin cậy lẫn nhau hướng tới thế kỷ 21”. Trong Hội nghị thượng đỉnh ASEAN – Trung Quốc lần thứ 6 diễn ra ngày 04/11/2002, hai bên đã ký “Hiệp định khung về hợp tác kinh tế toàn diện ASEAN – Trung Quốc” và thỏa thuận xây dựng Khu vực mậu dịch tự do ASEAN – Trung Quốc vào năm 2010. Tháng 10/2003, trong cuộc gặp giữa lãnh đạo ASEAN và Trung Quốc lần thứ 7, chính phủ Trung Quốc tuyên bố gia nhập “Hiệp ước hữu nghị và hợp tác Đông Nam Á”, trở thành quốc gia đầu tiên ngoài khu vực tham gia Hiệp ước. Đồng thời, Trung Quốc và ASEAN cũng ký “Tuyên bố chung về quan hệ đối tác chiến lược”, đây là lần đầu tiên trên trường quốc tế một quốc gia và một tổ chức tiểu khu vực thiết lập quan hệ đối tác chiến lược. Tháng 01/2007, tại Hội nghị thượng đỉnh ASEAN – Trung Quốc lần thứ 10, Trung Quốc và ASEAN đã ký “Hiệp định thương mại dịch vụ” khu vực mậu dịch tự do. Ngày 15/8/2009, Hội nghị Bộ trưởng Thương mại ASEAN – Trung Quốc lần thứ 8 đã ký “Hiệp định đầu tư” khu vực mậu dịch tự do ASEAN – Trung Quốc. Ngày 01/01/2010, Khu vực mậu dịch tự do ASEAN – Trung Quốc được thành lập. Trên nền tảng Trung Quốc và ASEAN đã xây dựng được một mối quan hệ song phương vững chắc, trong tương lai, sự trao đổi và hợp tác giữa hai bên cũng sẽ phát triển hơn nữa về chính trị, kinh tế, an ninh, văn hóa cũng như trong các lĩnh vực khác.

Ngoài ra, cũng không thể phủ nhận quá trình tự hoàn thiện của ASEAN. ASEAN quyết tâm xây dựng một thể chế hoàn thiện với Cộng đồng chính trị - an ninh, Cộng đồng kinh tế, Cộng đồng văn hóa – xã hội, tiến tới xây dựng “Cộng đồng ASEAN” vào năm 2015. Trung Quốc đã thể hiện thái độ tích cực và hỗ trợ hướng đến mục tiêu lớn này. Nói tóm lại, với khái niệm “chủ nghĩa khu vực mở” ở Đông Á, tiến trình hội nhập khu vực ở Đông Á đã có những bước tiến nhanh chóng, và đã xây dựng được một cơ chế mạng lưới phức hợp rộng lớn và đa cấp, bao gồm Hội nghị Thượng đỉnh Đông Á, ASEAN+1 với từng đối tác Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc, ASEAN+3, ASEAN+6, quan hệ hợp tác giữa ASEAN với Nhật Bản, Hàn Quốc. Những cơ chế này tác động và tương hỗ lẫn nhau, tạo nên khuôn khổ hợp tác chung trong khu vực Đông Á. Trong khuôn khổ này, Biển Đông đóng một vai trò trung tâm trong việc kết nối về địa lý. Có thể nói rằng, nếu như không có nền hòa bình và ổn định được duy trì ở Biển Đông thì không thể thực hiện được sự hợp tác ở khu vực Đông Á.

II. Hợp tác ở Biển Đông trong tiến trình hội nhập khu vực ở Đông Á

Sự phát triển của tiến trình hội nhập khu vực ở Đông Á có mối liên hệ mật thiết với sự ổn định của tình hình khu vực này. Nhờ vào chủ trương chính sách “gác tranh

chấp, cùng phát triển” của Trung Quốc mà khu vực Biển Đông dù có những mâu thuẫn nhưng vẫn duy trì được nền hòa bình và ổn định. Các nước trong khu vực đã đạt được thỏa thuận về việc cùng khai thác một cách hòa bình nguồn tài nguyên ở Biển Đông, điều này đã tạo nên một môi trường thuận lợi cho việc hội nhập khu vực ở Đông Á. Các quốc gia trong khu vực đã khởi động một loạt các hoạt động hợp tác.

1. Duy trì nền hòa bình và ổn định ở Biển Đông

Những vấn đề ở Biển Đông là một loạt các tranh chấp tồn tại giữa Trung Quốc và các nước láng giềng trên biển. Do những xung đột về lãnh thổ rất khó để giải quyết trong một thời gian ngắn, nên Trung Quốc đã đề xướng chính sách “gác tranh chấp, cùng phát triển” để duy trì nền hòa bình và ổn định lâu dài ở Biển Đông. Chủ trương của Trung Quốc đã nhận được sự thấu hiểu và ghi nhận của các quốc gia liên quan. Từ năm 1995, các nước ASEAN và Trung Quốc đã bắt đầu áp dụng việc đề ra một bộ quy tắc ứng xử ở Biển Đông trên cơ sở “Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác Đông Nam Á” (TAC) và các thỏa thuận về lợi ích và nguyên tắc hành động chung. Tháng 8 năm 1995, Tuyên bố chung Trung Quốc - Phi-líp-pin về hợp tác ở Biển Đông và các lĩnh vực khác đã thống nhất đề ra tám nguyên tắc ứng xử đối với các tranh chấp. Năm 1999, Trung Quốc đã đồng ý đàm phán với các nước ASEAN về việc duy trì nền hòa bình và ổn định ở Biển Đông và bắt đầu tiến hành bàn bạc vào năm sau. Mặc dù có khác biệt trong nhận thức của hai bên nhưng thỏa thuận đã đạt được rất nhanh sau đó.

Tháng 7/2002, tại hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN lần thứ 35 được tổ chức ở Bandar Seri Begawan, Bru-nây, các nước ASEAN đã chỉ ra rằng: “Quy tắc ứng xử ở Biển Đông sẽ củng cố hơn nữa nền hòa bình và ổn định ở khu vực và nhất trí soạn thảo “*Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông*”.¹⁷ Vào thời điểm này, để có thể thông qua Tuyên bố, chúng tôi đồng ý thiết lập quan hệ hợp tác gần gũi với Trung Quốc.” Lãnh đạo các nước ASEAN và Trung Quốc đã ký “*Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông*” tại Hội nghị cấp cao ASEAN lần thứ 8 diễn ra vào tháng 11/2002. Tuyên bố đã cho thấy Trung Quốc và ASEAN đã hết lòng dốc sức để tăng cường mối quan hệ đối tác láng giềng tốt đáng tin cậy và duy trì nền hòa bình và ổn định ở khu vực Biển Đông. Tuyên bố nhấn mạnh việc giải quyết những tranh chấp ở Biển Đông một cách hòa bình thông qua hợp tác và đàm phán hữu nghị. Trước khi tranh chấp được giải quyết, các bên sẽ nỗ lực giữ kiềm chế và không hành động làm tình hình thêm phức tạp hoặc lan rộng, và cố gắng thiết lập lòng tin lẫn nhau trên tinh thần hợp tác và thấu hiểu, bao gồm cả hợp tác trong việc phát triển bảo vệ môi trường, tìm kiếm và hỗ trợ chống tội phạm xuyên quốc gia.¹⁸ Tuyên bố là văn kiện chính trị đầu tiên giữa Trung Quốc và ASEAN về vấn đề Biển Đông. Nó đóng vai trò rất quan trọng và tích cực trong việc bảo vệ chủ quyền và lợi ích của Trung Quốc, duy trì nền hòa bình và ổn định ở khu vực Biển Đông, cũng như tăng cường sự tin cậy lẫn nhau giữa Trung Quốc và ASEAN. Cho đến nay, Trung Quốc và các nước láng giềng khác ở Biển Đông vẫn coi Tuyên bố này là văn kiện nền tảng để duy trì nền hòa bình và ổn định ở Biển Đông.

17. Nguyen Hong Thao, “The 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: A Note”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 34, No. 3 + 4, 2003, trang 280 - 281.

18. “Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea”, <http://www.aseansec.org/13163.htm>.

2. Cùng thăm dò nguồn tài nguyên ở Biển Đông

Mặc dù còn tồn tại những tranh chấp về lãnh thổ ở Biển Đông nhưng Trung Quốc, Phi-líp-pin, Việt Nam, Ma-lai-xi-a, Bru-nây đã cùng phát triển nguồn tài nguyên ở khu vực này. Tháng 9/2004, trong chuyến thăm Trung Quốc của Tổng thống Phi-líp-pin Arroyo, lãnh đạo hai nước đã đạt được thỏa thuận về việc “tăng cường phối hợp và trao đổi, cùng phát triển chung nguồn tài nguyên ở Biển Đông bằng phương thức hòa bình”, và ký hiệp định cùng khai thác tài nguyên ở khu vực này. Cũng vào tháng 9/2004, Quốc vương Bru-nây sang thăm Trung Quốc đã ký hiệp định hợp tác khai thác dầu và khí đốt, và khẳng định mong muốn tăng cường hơn nữa sự hợp tác với Trung Quốc trong việc phát triển Biển Đông. Tháng 10/2004, Thủ tướng Trung Quốc sang thăm Việt Nam và đã đưa ra đề nghị hành động để “củng cố sự hợp tác ở Biển Đông trong một phạm vi rộng hơn, đưa vùng biển đầy sóng gió này trở thành một vùng biển hòa bình, ổn định và hợp tác” và đã nhận được phản ứng tích cực từ phía Việt Nam. Việt Nam bày tỏ mong muốn đẩy nhanh sự hợp tác ở Biển Đông cũng như tiến trình phân giới cắm mốc trên đất liền. Không lâu sau đó, vào tháng 12, hai bên đã bắt đầu đàm phán về việc phát triển chung ở Biển Đông.

Ngày 14/3/2005, Trung Quốc, Phi-líp-pin và Việt Nam đã ký một văn kiện mang tính lịch sử “Thỏa thuận ba bên về tiến hành thăm dò địa chấn biển chung”. Thỏa thuận này quy định Tập đoàn dầu mỏ quốc gia Phi-líp-pin, Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Trung Quốc (CNOOC) và Tập đoàn dầu khí Việt Nam sẽ tập trung nguồn lực của họ để cùng hợp tác, đối phó với các sóng địa chấn hai chiều, thu thập số liệu thống kê định lượng hai chiều và ba chiều trong các khu vực được nêu trong thỏa thuận với diện tích hơn 140 nghìn km².

Thỏa thuận ba bên là một dấu mốc lịch sử quan trọng, đánh dấu một bước đột phá mới của đề xuất “gác lại tranh chấp, cùng khai thác”. Đây cũng là sự thực thi của “Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông” để biến vùng biển bất ổn này trở thành một vùng biển hòa bình, ổn định và hợp tác. Thỏa thuận ba bên cũng làm tăng thêm tính khả thi cho việc cùng khai thác ở Biển Đông, mở ra tương lai cho sự phát triển chung. Sau thỏa thuận này, tất cả các bên bắt đầu triển khai hợp tác cùng sử dụng chung nguồn tài nguyên ở Biển Đông. Chẳng hạn như, ngày 12/01/2008, Tổng thống Phi-líp-pin và Thủ tướng Ôn Gia Bảo đã gặp mặt ở Bắc Kinh và ký thỏa thuận thành lập khu vực đánh cá chung mà không ngăn cản các quốc gia khác đòi các quyền lợi tương ứng ở Biển Đông.

3. Hợp tác kinh tế Vịnh Bắc Bộ mở rộng

Hợp tác kinh tế Vịnh Bắc Bộ mở rộng là một phần then chốt quan trọng trong việc hợp tác kinh tế giữa các quốc gia xung quanh Biển Đông. Kế hoạch hợp tác Vịnh Bắc Bộ mở rộng được thảo luận giữa các quốc gia Việt Nam, Ma-lai-xi-a, Xinh-ga-po, In-đô-nê-xi-a, Bru-nây và Phi-líp-pin. Do hầu hết các nước này là các bên liên quan trong vấn đề Biển Đông, xét từ góc độ địa chính trị và địa kinh tế, việc công nhận kế hoạch này sẽ biến Biển Đông trở thành “ao nhà” của khu vực hợp tác kinh tế này, điều này sẽ có tác động rất lớn đến tình hình chính trị và an ninh khu vực. Các đề án chính của kế hoạch này bao gồm cùng khai thác dầu mỏ và khoáng sản, giao thông biển, du lịch và

bảo vệ môi trường ngoài khơi v.v..., điều này đã nhằm thẳng vào những tranh chấp về chủ quyền và lãnh thổ ở Biển Đông.

Hợp tác kinh tế Vịnh Bắc Bộ mở rộng do chính quyền tỉnh Quảng Tây khởi xướng, điều này đã tạo ra một số bước tiến. Giai đoạn đầu của đề án này bao gồm các tỉnh Quảng Tây, Quảng Đông, Hải Nam và Việt Nam. Kể từ giữa năm 2006, Quảng Tây đã mở rộng cơ chế hợp tác này bao phủ khắp vùng Tây Nam và Đông Nam Trung Quốc, Phi-líp-pin, Việt Nam, Ma-lai-xi-a, Bru-nây, Xinh-ga-po và In-đô-nê-xi-a. Trên cơ sở khu vực hợp tác kinh tế Vịnh Bắc Bộ mở rộng, Quảng Tây đã đưa ra đề xuất về cấu trúc hợp tác kinh tế “Một trục hai cánh”, bao gồm hợp tác kinh tế trên bộ (hành lang Nam Ninh – Xinh-ga-po) và hợp tác kinh tế trên biển Vịnh Bắc Bộ mở rộng.

Kế hoạch hợp tác kinh tế Vịnh Bắc Bộ mở rộng đã nhận được sự đồng ý của các nước ASEAN về nguyên tắc. Như các học giả nhận định “Việc triển khai kế hoạch hợp tác kinh tế Vịnh Bắc bộ mở rộng giúp duy trì cơ chế đối thoại Trung Quốc – ASEAN và tăng cường sự hợp tác trong các vấn đề về biển, đây cũng có thể coi là nền tảng cho sự giao lưu, trao đổi và hợp tác giữa các bên liên quan ở Biển Đông”.¹⁹ Tiến trình hội nhập kinh tế khu vực và sự phụ thuộc lẫn nhau hơn nữa giữa các bên liên quan sẽ củng cố mạnh mẽ quan hệ giữa Trung Quốc và các nước ASEAN, xây dựng lòng tin lẫn nhau trong các vấn đề an ninh giữa cả hai bên, điều này sẽ rất có lợi cho việc giảm bớt sự căng thẳng trong tình hình Biển Đông.

4. Hợp tác an ninh phi truyền thống

Biển Đông là một trong những tuyến đường biển tấp nập nhất trên thế giới. Do sự vận chuyển bằng đường biển ngày càng dày đặc và sự phát triển nhanh chóng của các quốc gia xung quanh, quá trình ô nhiễm môi trường trong khu vực ngày càng trở nên trầm trọng. Quan trọng hơn là các quốc gia xung quanh Biển Đông đang phải đối mặt với hàng loạt các nguy cơ an ninh phi truyền thống, chẳng hạn như tội phạm xuyên quốc gia (cướp biển, buôn lậu, nhập cư trái phép), chủ nghĩa khủng bố, môi trường sinh thái biển bị hủy hoại v.v... Do đó, sự phản ứng chung về các vấn đề an ninh phi truyền thống trở thành điểm đồng thuận chung giữa các quốc gia trong khu vực. Theo “*Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông*”, các quốc gia ký kết đã nhấn mạnh rằng các bên liên quan sẽ tiến hành thăm dò hoặc các hoạt động hợp tác như sau trong khi chờ đợi một giải pháp toàn diện và lâu dài giải quyết các tranh chấp: (1) Bảo vệ môi trường biển; (2) Nghiên cứu khoa học biển; (3) Đảm bảo an toàn cho sự qua lại và giao lưu trên biển; (4) Các hoạt động tìm kiếm và cứu hộ; và (5) Chống tội phạm xuyên quốc gia, bao gồm nhưng không chỉ giới hạn trong các hoạt động như buôn bán ma túy, cướp biển và cướp bóc có vũ khí trên biển, chuyên chở vũ khí trái phép.²⁰ Hợp tác về an ninh phi truyền thống đã trở thành một phần quan trọng trong hợp tác khu vực ở Đông Á.

Lấy ví dụ như hoạt động cướp biển. Theo thông tin không chính thức mới nhất từ Trung tâm thông tin về cướp biển của Ủy ban hàng hải quốc tế, chỉ từ tháng 1 đến

19. Chen Shanzhe, “Pan-Beibu Gulf: The New Strategic Plan Between China and ASEAN”, *21st Century Business Herald*, 28/7/2006, trang 4.

20. “Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea”, <http://www.aseansec.org/13163.htm>.

tháng 9, số vụ tấn công cướp biển ở Biển Đông đã tăng gấp ba lần, lên đến hơn 30 vụ, trong đó có 21 vụ tấn công nhảu tàu thành công. Do đó, giới báo chí gọi Biển Đông là “thiên đường của cướp biển”. Có rất nhiều nguyên nhân cho nạn cướp biển lan tràn ở Biển Đông, trong đó một nguyên nhân quan trọng là do những tranh chấp về quyền sở hữu trên nhiều vùng biển, do đó không có một cơ chế giám sát hiệu quả ở đây. Ngoài ra, các loại tội phạm xuyên biên giới nảy sinh từ nạn cướp biển ngày càng gia tăng đã làm phức tạp thêm việc giải quyết vấn đề. Là những nước láng giềng gần gũi, Trung Quốc và ASEAN có chung lợi ích trong việc chống lại cướp biển. Từ tháng 01/1999, Trung Quốc đã thắt chặt hành động cùng với Phi-líp-pin, Ma-lai-xi-a và Việt Nam trong việc chống cướp biển. Năm 2002, “*Tuyên bố chung về hợp tác trên lĩnh vực an ninh phi truyền thống*” đã được ký giữa Trung Quốc và các nước ASEAN, từ đó đã cho thấy cần phải tăng cường hơn nữa hợp tác khu vực cũng như quốc tế về các vấn đề an ninh phi truyền thống như cướp biển, khủng bố và các vấn đề khác đang dấy lên một cách mạnh mẽ, đe dọa nghiêm trọng đến an ninh quốc tế và khu vực. Tháng 11/2004, 16 quốc gia bao gồm 10 nước ASEAN, Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc đã cùng dự thảo “*Thỏa thuận hợp tác khu vực về chống hải tặc và cướp có vũ trang đối với tàu thuyền ở châu Á*” (ReCAAP), đánh dấu một bước đi quan trọng trong cuộc chiến cùng nhau chống lại cướp biển.²¹ Các quốc gia liên quan sẽ tăng cường hợp tác cùng đối phó với các vấn đề an ninh phi truyền thống ở khu vực Đông Á, điều này sẽ có lợi cho việc gia tăng sự tin tưởng lẫn nhau giữa các nước và đặt nền tảng cho việc giải quyết hòa bình các vấn đề ở Biển Đông.

Ngoài ra, còn có một nội dung quan trọng khác trong hợp tác về các vấn đề an ninh phi truyền thống ở Biển Đông, đó là hợp tác trong việc phòng chống thiên tai. Khí hậu diễn biến rất phức tạp ở khu vực Biển Đông, với các cơn bão nhiệt đới thường xuyên xảy ra trên diện rộng và mực nước triều lên xuống thất thường. Đây là mối đe dọa lớn cho các tàu thuyền đi lại trên biển cũng như việc phát triển nguồn tài nguyên và hoạt động đánh bắt cá. Do đó, hợp tác trong việc trao đổi thông tin thời tiết, dự báo sớm và phòng tránh thiên tai trở nên đặc biệt quan trọng đối với các quốc gia xung quanh Biển Đông. Cục khí tượng thủy văn Trung Quốc đã cùng với Việt Nam và các quốc gia khác tiến hành dự báo khí tượng, trao đổi thông tin khí tượng, giáo dục đào tạo, nghiên cứu khoa học tại các khu vực lân cận, công nghệ xác định thời tiết, tổ chức quản lý công tác, dự báo, đánh giá, theo dõi thời tiết ở châu Á.²² Quan trọng hơn, Trung Quốc đã cung cấp sự giúp đỡ và hỗ trợ cần thiết cho các quốc gia xung quanh Biển Đông cũng như các tàu thuyền quốc tế đi qua Biển Đông trong việc tìm kiếm và cứu hộ trên biển. Khi cơn bão nhiệt đới tiến vào vùng biển, đội cứu hộ trên biển của Trung Quốc đã đưa ra những sự giúp đỡ trực tiếp cho các tàu thuyền gặp nạn từ Việt Nam, Phi-líp-pin và các nước khác, đã cứu mạng cho nhiều thủy thủ gặp nạn. Ngày 19/5/2006, Ban cứu trợ Biển Đông thuộc Bộ Giao thông Trung Quốc đã cứu hộ thành công năm tàu đánh cá của Việt Nam

21. Joshua Ho, “Combating Piracy and Armed Robbery in Asia: Boosting ReCAAP’s Role”, *RSIS Commentaries*, 23/6/2008.

22. “China working with Vietnam to Strengthen Cooperation in Perilous Weather Forecasting”, www.dpdmc.com/shownews.asp?news_id=2074 2010-10-17.

và 330 ngư dân Việt Nam trong khu vực vùng nước đảo Đông Sa.²³ Với nền công nghệ phát triển và lợi thế về lực lượng trên biển so với các nước xung quanh Biển Đông, Trung Quốc đã góp một phần rất quan trọng trong việc duy trì an ninh trên biển ở Biển Đông.

5. Hợp tác bảo vệ môi trường biển

Bảo vệ môi trường Biển Đông là một lĩnh vực quan trọng trong sự hợp tác đa phương giữa các quốc gia. Từ đầu thế kỷ 21, bảy quốc gia xung quanh Biển Đông gồm Trung Quốc, Việt Nam, Cam-pu-chia, Thái Lan, Ma-lai-xi-a, In-đô-nê-xi-a và Phi-líp-pin đã đưa ra một đề xuất quan trọng về việc bảo vệ môi trường Biển Đông. Năm 2002, Chương trình môi trường Liên Hợp Quốc UNEP chính thức triển khai Dự án “Ngăn chặn xu thế suy thoái môi trường ở Biển Đông và Vịnh Thái Lan”, gọi tắt là Dự án Biển Đông. Dự án bao gồm sự tham gia của bảy nước trên, tiến hành trên các vùng liên quan đến sáu lĩnh vực rạn san hô, dải đá ngầm san hô, tảo biển, đất ngập nước, tài nguyên nghề cá và kiểm soát ô nhiễm nguồn đất. Mục đích của dự án này là nhằm bảo vệ một cách hiệu quả sự đa dạng sinh học và duy trì sự phát triển bền vững của biển.²⁴ Đến nay, dự án đã cải thiện được một cách hiệu quả môi trường sinh thái ở khu vực Biển Đông. Trung Quốc là một thành viên trong Kế hoạch hành động biển ở khu vực, Kế hoạch hành động biển Đông Á và Kế hoạch hành động Tây Bắc Thái Bình Dương. Theo cơ chế của Kế hoạch hành động biển Đông Á, Trung Quốc tham gia trong bốn lĩnh vực hợp tác thuộc Dự án Biển Đông, chỉ trừ nhóm lĩnh vực dải đá ngầm san hô và tài nguyên nghề cá. Sự quản lý hiệu quả của Trung Quốc đối với vùng lãnh thổ và vùng biển ở Biển Đông đã nhận được sự hoan nghênh nhiệt liệt của những quan chức thuộc chương trình Liên Hợp Quốc. Biển Đông, một vùng biển chung chia sẻ bởi Trung Quốc và các nước Đông Nam Á khác là vùng biển quê hương để chúng ta cùng tồn tại và phát triển và cũng là một con đường vận chuyển quan trọng. Do đó, chúng ta có trách nhiệm và nghĩa vụ phải bảo vệ môi trường biển cũng như xây dựng một nền kinh tế biển bền vững.

Sự hợp tác sâu rộng giữa Trung Quốc và các quốc gia xung quanh Biển Đông đã đảm bảo để không xảy ra tình trạng xung đột và đối đầu ở Biển Đông kể từ sau khi kết thúc Chiến tranh lạnh. Một nền tảng biển hòa bình và ổn định đã được xây dựng để đảm bảo cho sự qua lại hàng hải tự do ở khu vực biển này. Điều này đã mang lại lợi ích cho các nước láng giềng bằng cách cung cấp một môi trường hòa bình cho sự phát triển kinh tế và cho phép tiến hành các hoạt động thương mại bình thường trên biển với các nước Đông Bắc Á như Nhật Bản, Hàn Quốc, Nga. Ngoài ra, các quốc gia ở Bắc Mỹ, châu Âu và Nam Thái Bình Dương cũng có thể sử dụng một cách hiệu quả vùng biển này cho các hoạt động thương mại và giao lưu buôn bán với các quốc gia Đông Á. Do đó, rất chính xác khi nói rằng Trung Quốc và các nước ASEAN đang xây dựng một nền tảng ở Biển Đông để tiến đến một loạt các thỏa thuận song phương và đa phương, đẩy mạnh hợp tác ở khu vực Đông Á trên cơ sở chia sẻ lợi ích chung và cùng thắng. Biển Đông là

23. “The Largest International Maritime Rescue Operations Successfully Rescued 330 Vietnamese Fishermen”, *People’s Daily*, ngày 22/5/2006, trang 5.

24. “China Officially Launched the Project of Multilateral Cooperation on Environmental Protection in the South China Sea”, <http://finance.sina.com.cn/b/20020529/214038.html>.

trung tâm địa lý của thỏa thuận hợp tác này và nó có lợi cho các nước ở Đông Á cũng như toàn Đông Á nói chung.

III. Vấn đề và triển vọng: Biển Đông và hợp tác trong tương lai ở Đông Á

Trong năm qua, đã liên tiếp xảy ra rất nhiều mâu thuẫn và va chạm ở Biển Đông, và đã được giới báo chí phương Tây cường điệu lên là tình trạng căng thẳng hỗn loạn. Có vẻ như là các quốc gia xung quanh Biển Đông đang ở trong tình trạng đối đầu nhau và đang đứng bên bờ vực xung đột. Nhưng trên thực tế, về bản chất thì sự hợp tác thân thiện giữa các quốc gia ở đây vẫn đang không ngừng phát triển, và sự hợp tác trong khu vực Đông Á vẫn đang được tiếp diễn, do đó nền hòa bình và ổn định ở Biển Đông vẫn không có gì thay đổi.

Có ba biến số chính có thể dẫn đến sự thay đổi ở Biển Đông.

Thứ nhất, sự xâm phạm của Mỹ. Trong năm qua, Mỹ đã cố gắng xen vào các sự vụ ở Biển Đông. Mỹ đã tiến hành do thám quân sự cận cảnh ở khu vực này²⁵ và tiến hành diễn tập quân sự thường xuyên với các quốc gia xung quanh Biển Đông. Mỹ đã tuyên bố chính thức rằng Mỹ sẽ quan tâm sâu hơn đến Biển Đông, thậm chí cho rằng quyền tự do hàng hải ở Biển Đông có liên quan mật thiết đến lợi ích quốc gia của Mỹ.²⁶

Thứ hai, việc quy định áp dụng và đăng ký thêm lục địa kéo dài của Liên Hợp Quốc. Từ năm 2009 khi Liên Hợp Quốc yêu cầu tất cả các quốc gia trên thế giới đăng ký cho vùng thêm lục địa kéo dài, tất cả các quốc gia ven biển ở Đông Á đã trình bản đăng ký theo nhu cầu của bản thân, từ đó dẫn đến việc xảy ra xung đột.

Thứ ba, là những hành động mới của một vài quốc gia ở Biển Đông. Trong tình hình phức tạp, rối rắm hiện nay, một vài quốc gia đã cố gắng thông qua việc ban hành nội luật để củng cố thêm cho những yêu sách của mình đối với các đảo và vùng biển ở Biển Đông, một số quốc gia khác thì tuyên bố chủ quyền ở các đảo tranh chấp. Hai nhân tố sau chỉ đơn thuần là sự thể hiện những tuyên bố truyền thống của các quốc gia, và nó sẽ không phá vỡ bản chất hòa bình và ổn định ở Biển Đông, trong khi nhân tố đầu tiên lại gây ra một sự không chắc chắn đáng kể đối với khu vực này.

Tuy nhiên, mặc dù có một vài thay đổi diễn ra ở Biển Đông, nhưng tình hình ở đây vẫn trong tầm kiểm soát và sự đối đầu trực tiếp giữa các quốc gia có vẻ như sẽ không thể xảy ra để dẫn đến xung đột quân sự hay chiến tranh. Viễn cảnh tương lai của Biển Đông liên quan mật thiết đến tiến trình hội nhập ở Đông Á. Mục tiêu chung của tất cả các quốc gia là tăng cường sự hợp tác trong vấn đề Biển Đông thông qua đàm phán hòa bình và thân thiện. Để đi đến một giải pháp hòa bình đối với vấn đề Biển Đông, yêu cầu đặt ra với các quốc gia liên quan là phải quan tâm đến tiến trình hội nhập, hợp tác khu

25. Chính phủ Trung Quốc coi việc tàu do thám quân sự tiến hành do đặc ở Vùng đặc quyền kinh tế của Trung Quốc mà không được sự cho phép của chính phủ Trung Quốc là hành vi bất hợp pháp. Điều này đã vi phạm các nguyên tắc của Công ước của Liên Hợp Quốc về luật biển UNCLOS, Luật về Vùng đặc quyền kinh tế và Thềm lục địa của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa cũng như Quy định của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa trong việc quản lý hoạt động nghiên cứu khoa học biển có yếu tố nước ngoài.

26. Su Hao, "Trouble Maker or Security Seeker in the South China Sea?", *People's Daily*, 20/8/2010, trang 3.

vực ở Đông Á, cố gắng phấn đấu từng bước một và cuối cùng là tiến tới thực hiện phối hợp và hợp tác trong tất cả các vấn đề về biển ở Biển Đông. Tác giả cho rằng chúng ta có thể cùng nỗ lực chung trên các mặt sau đây:

Thứ nhất, chúng ta nên tìm ra cách thức tốt hơn để tiến hành cộng tác khai thác nguồn tài nguyên ở Biển Đông trên cơ sở song phương hoặc đa phương. “*Thỏa thuận ba bên về tiến hành thăm dò địa chấn biển chung trong khu vực xác định tại Biển Đông*” giữa Trung Quốc, Việt Nam và Phi-líp-pin là một ví dụ chứng minh cho sự khả thi của chính sách “hợp tác cùng khai thác ở Biển Đông” của Trung Quốc và do đó đáng để áp dụng với các quốc gia khác ở Biển Đông.²⁷ Cùng với việc có được mối quan hệ ngoại giao tốt đẹp giữa các quốc gia ở Biển Đông, lãnh đạo các nước này cũng phát huy mối quan hệ cá nhân gần gũi trong tiến trình khu vực hóa và sự thực thi hiệu quả của các ban ngành khác nhau trong chính phủ, càng có nhiều những thỏa thuận phối hợp và hợp tác song phương cũng như đa phương được thực thi một cách toàn diện hơn. Gần đây một vài quốc gia đã tỏ rõ thái độ của mình. Tổng thống Phi-líp-pin Benigno Aquino cho biết ông sẽ thực thi đầy đủ “*Thỏa thuận ba bên về tiến hành thăm dò địa chấn biển chung*” cũng như tăng cường hơn nữa sự hợp tác giữa ba bên. Trong tiến trình cộng tác cùng khai thác, các quốc gia ở Biển Đông có thể thấu hiểu và tin tưởng lẫn nhau hơn, đồng thời tạo ra được một bầu không khí tốt đẹp cho việc hợp tác cùng phát triển và cùng khai thác ở khu vực này trong tương lai.

Thứ hai, chúng ta cần thực thi hơn nữa “*Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông*”(DOC) vốn là sự phản ánh cho sự đồng thuận của tất cả các quốc gia trong giải quyết vấn đề Biển Đông bằng phương thức hòa bình. Việc này cũng phù hợp với “Năm nguyên tắc cùng chung sống hòa bình” và như các công ước quốc tế khác như Hiến chương Liên Hợp Quốc, Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển, Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác ở Đông Nam Á. Khi “*Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông*” (DOC) được ký kết, Nhóm làm việc chung về Biển Đông của Trung Quốc và các nước ASEAN đã bắt đầu thảo luận làm thế nào để đưa DOC vào thực tế để có thể duy trì nền hòa bình ở khu vực Biển Đông. Với nền hòa bình được bảo đảm và duy trì, Trung Quốc sẽ hợp tác hơn nữa với các nước trong khu vực để tiến hành thể chế hóa việc cùng phát triển ở Biển Đông.

Thứ ba, chúng ta cần duy trì Biển Đông như một vùng biển hòa bình chứ không phải là xung đột và đối đầu. Một dấu hiệu quan trọng cho thấy một vùng biển hòa bình chính là quyền tự do hàng hải. Sau Chiến tranh lạnh, với hơn 40.000 tàu thuyền qua lại mỗi năm, chiếm 1/3 tổng khối lượng vận chuyển hàng hải của thế giới, gấp đôi so với kênh đào Su-ê và gấp ba so với kênh đào Panama, Biển Đông đã trở thành một trong những tuyến đường hàng hải tấp nập nhất trên thế giới và đã tạo điều kiện vô cùng thuận lợi cho việc trao đổi thương mại và hoạt động du lịch giữa các nước Đông Á và các quốc gia khác trên thế giới.²⁸ Hơn nữa, các tàu thuyền quân sự cũng có thể ra vào cho các cuộc tập trận giả. Tất cả các hoạt động này đều được diễn ra theo trật tự mà không có sự can

27. “Philippines, China, Vietnam to conduct joint marine seismic research in South China Sea”, http://english.peopledaily.com.cn/200503/15/eng20050315_176845.html.

28. Liu Feitao, “No Freedom of Navigation in the South China Sea?”, *Global Times*, 8/11/2010, trang 14.

thiệt hại hay gián đoạn nào. Tuy nhiên, theo quy định của luật quốc tế và sự đồng thuận trong cộng đồng quốc tế, bất cứ hoạt động quân sự thù địch tiến hành trong vùng đặc quyền kinh tế nhằm vào một quốc gia ven biển nào đều bị coi là sự tấn công vào quốc gia đó và việc phá vỡ nguyên tắc tự do hàng hải vốn được Luật quốc tế bảo đảm sẽ bị lên án và trừng phạt. Do đó, các quốc gia xung quanh Biển Đông và các quốc gia liên quan khác nên thảo luận và đưa ra biện pháp hữu hiệu để duy trì tình trạng hòa bình, hợp tác, không chia rẽ phe phái cho sự tự do hàng hải ở Biển Đông.

Thứ tư, chúng ta nên đẩy mạnh hơn nữa hợp tác về an ninh phi truyền thống. Do sự xuất hiện ngày càng thường xuyên các hoạt động cướp biển, tội phạm xuyên quốc gia, việc thúc đẩy hợp tác an ninh giữa các quốc gia trong khu vực đã trở thành một sự nhất trí chung. Tại Hội nghị Bộ trưởng Quốc phòng mở rộng “ADMM+” diễn ra vào tháng 10 năm nay, tất cả các quốc gia đã nỗ lực thúc đẩy sự hợp tác hơn nữa với tám đối tác đối thoại trong năm lĩnh vực ưu tiên hợp tác chính là an ninh biển, cứu trợ thiên tai, quân y, chống khủng bố và hỗ trợ nhân đạo.²⁹ Để có thể duy trì được nền hòa bình và an ninh ở Biển Đông cũng như sự tự do hàng hải của tuyến đường biển ở đây, chỉ có thể thông qua việc tăng cường hơn nữa hợp tác trong khu vực và trên quốc tế.

Thứ năm, chúng ta cần đẩy mạnh hợp tác kinh tế giữa Trung Quốc và các nước ASEAN để đẩy nhanh hơn nữa tiến trình hội nhập ở Đông Á một cách thuận lợi. Hội nhập kinh tế khu vực và sự phụ thuộc lẫn nhau hơn nữa giữa các quốc gia Đông Á đóng một vai trò tích cực trong việc tăng cường quan hệ an ninh giữa Trung Quốc và các nước ASEAN. Ngược lại, việc giảm bớt các vấn đề về an ninh có thể giúp đẩy mạnh sự phát triển của tiến trình hội nhập kinh tế khu vực. Sau khi thành lập được Khu mậu dịch tự do Trung Quốc – ASEAN vào đầu năm nay, sự phụ thuộc lẫn nhau giữa Trung Quốc và các nước ASEAN ngày càng được tăng lên. Trong tương lai, sự hợp tác giữa Trung Quốc và ASEAN sẽ được thắt chặt hơn nữa và nâng lên một tầm cao mới, và hoàn toàn có thể xóa đi những căng thẳng ở Biển Đông. Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc và các nước Đông Bắc Á khác là những quốc gia chính sử dụng các tuyến đường biển ở Biển Đông. Do đó, Biển Đông sẽ chính là đường biển kết nối gắn gũi giữa Đông Bắc Á và Đông Nam Á. So với sự hợp tác sâu rộng ở khu vực Đông Á cũng như việc mở rộng cơ chế có lợi cho nhau và cùng thắng, thì những tranh chấp về lãnh thổ hiện nay ở vị thế kém quan trọng hơn. Các quốc gia ở Đông Bắc Á và Đông Nam Á sẽ xem xét đến toàn cục và theo đuổi lợi ích lâu dài, từ đó giải quyết những tranh chấp lãnh thổ thông qua hợp tác. Để đảm bảo an ninh năng lượng và lưu thông trao đổi hàng hóa, các nước Đông Bắc Á sẽ ủng hộ một cách thiết thực cho việc xây dựng và duy trì các tuyến đường biển ở Biển Đông, chẳng hạn như cung cấp tiền và công nghệ để giữ gìn an ninh các tuyến đường biển ở eo biển Malacca.

Thứ sáu, các quốc gia ngoài khu vực phải tôn trọng các tiêu chuẩn được chấp nhận rộng rãi về cách thức quản lý biển giữa các quốc gia Đông Á, sẽ tham gia một cách tích cực và mang tính xây dựng vào quá trình hợp tác ở khu vực Đông Á. Các quốc gia ngoài

29. Tan Seng Chye, “ADMM + 8: Adding Flesh to a New Regional Architecture”, *RSIS Commentaries*, số 131/2010, 15/10/2010; Yang Razali Kassim, “ADMM Plus-New Twists to Old Security Issues”, *RSIS Commentaries*, số 133/2010, 19/10/2010.

Đông Á có sự kết nối sâu sắc với các quốc gia Đông Á trong các lĩnh vực như chính trị, an ninh, kinh tế. Các quốc gia Đông Á, bao gồm cả Trung Quốc, chào đón sự tham gia của các nước này ở khu vực, và thống nhất sẽ phát triển việc hợp tác kinh tế tích cực và chuyển giao quân sự lành mạnh song phương và đa phương. Kết quả là, những nước này sẽ có hành động thực tế để đẩy mạnh tiến trình hợp tác ở khu vực Đông Á, chứ không phải là khoét sâu mâu thuẫn giữa Trung Quốc và các quốc gia xung quanh Biển Đông để phá vỡ mối quan hệ giữa các quốc gia Đông Á. Các quốc gia Đông Á sẽ đấu tranh chống lại thái độ tiêu cực và thù địch đó. Một vài cường quốc ngoài khu vực vẫn chưa ký vào *Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển*.³⁰ Họ nhìn nhận “Vùng đặc quyền kinh tế cần phải được coi như một phần của biển cả”, do đó họ được quyền hưởng quyền tự do hàng hải một cách tuyệt đối, theo đó bác bỏ việc các quốc gia quần đảo áp đặt việc qua lại vô hại ở vùng đặc quyền kinh tế và hạn chế qua lại giữa các đảo. Do đó, các cường quốc ngoài khu vực nên tuân thủ các quy định của *Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển*, tôn trọng các quyền hợp lý của các quốc gia quần đảo ở vùng nước quần đảo và phối hợp với các nước xung quanh Biển Đông để duy trì nền hòa bình và ổn định ở khu vực.

Gần đây, một tờ báo rất nổi tiếng của Trung Quốc về các sự kiện đang diễn ra ngày nay – tờ *Global Times* đã tiến hành một cuộc thăm dò ý kiến ở bảy thành phố lớn đại diện của Trung Quốc. Về câu hỏi đưa ra là: “*Bạn nghĩ mục tiêu chính của Trung Quốc trong tương lai 10 đến 20 năm nữa là gì?*”, phần lớn người dân Trung Quốc lựa chọn “đẩy nhanh sự phát triển kinh tế và xây dựng sức mạnh hiện đại” nhiều hơn là chọn “Đối phó với các tranh chấp về đảo và bảo vệ lãnh thổ trên biển”.³¹ Đây là ý kiến chung ở Trung Quốc, và cũng là quan điểm chung ở các quốc gia xung quanh Biển Đông. Nếu sự hợp tác nói đến ở trên có thể được tiến hành một cách tích cực, các quốc gia liên quan thực sự cùng gánh trách nhiệm bảo vệ nền hòa bình và ổn định ở Biển Đông, thì sẽ có thể xây dựng được một nền tảng để thúc đẩy hợp tác ở khu vực Đông Á cũng như tiến tới xây dựng Cộng đồng Đông Á.

Kết luận

Từ thời hiện đại, các quốc gia Đông Á đã phải chịu sự xâm lược và thống trị của đế quốc thực dân phương Tây qua đường biển trong nhiều năm và kết quả là “tấn thảm kịch Đông Á” đầy tủi nhục và bị biến thành thuộc địa. Đến tận ngày nay, các quốc gia phương Tây vẫn cố gắng theo đuổi việc thống trị vùng biển Đông Á, phương thức hành vi và hình thái tư duy của chính trị cường quyền phương Tây vẫn gây ra những ảnh hưởng tiêu cực đến Đông Á. Thông qua những đề xuất và hành động trong vấn đề Biển Đông, các nước lớn ngoài khu vực hiện nay dường như đang cố kích động để gây ra xung đột giữa các quốc gia Đông Á và xé nhỏ khu vực Đông Á nhằm đạt được mục tiêu chi phối vận mệnh của Đông Á. Chúng ta cần phải yêu cầu các nước này kiểm chế “động cơ đế quốc” và hy vọng họ sẽ trở thành thành viên tích cực tham gia vào tiến

30. David Joseph Attard, *The Exclusive Zone in International Law*, NXB Oxford University, 1987, trang 83.

31. “Opinion Poll on Island Disputes in 7 Representative Big Cities in China”, *Global Times*, 08/11/2010, trang 1.

trình hội nhập ở khu vực Đông Á hơn là trở thành kẻ gây rối phá hoại hòa bình khu vực. Việc tiến hành hợp tác ở khu vực Đông Á nhằm mục đích liên kết khu vực Đông Á thành một thể thống nhất và thoát khỏi bóng tối của “tấn thảm kịch Đông Á” đầy chia rẽ mà các nước phương Tây đã gây ra.

Tiến trình hội nhập khu vực ở Đông Á đã kết nối các quốc gia lại với nhau, bao gồm cả các quốc gia xung quanh Biển Đông vốn đều là những thành viên quan trọng trong khuôn khổ hợp tác khu vực. Mặc dù vẫn còn tồn tại một số bất đồng giữa các nước này về vấn đề Biển Đông, nhưng điều này không ảnh hưởng đến sự hợp tác thân thiện giữa các nước này từ trong quá khứ. Hiện nay, nhiệm vụ chung của các quốc gia ở Biển Đông là bảo vệ nền hòa bình và thịnh vượng ở Biển Đông, tạo ra không gian hợp tác trong các lĩnh vực kinh tế, an ninh cũng như bảo đảm lợi ích cho nhau và xây dựng khuôn khổ hợp tác hữu nghị đa tầng trên cơ sở hợp tác song phương và đa phương. Các nước này sẽ tiếp tục nỗ lực để giữ cho Biển Đông là nền tảng để thúc đẩy tiến trình hội nhập khu vực của Đông Á, thậm chí để củng cố nền hòa bình và phát triển trên toàn khu vực Thái Bình Dương. Hy vọng rằng các quốc gia xung quanh Biển Đông cũng như các quốc gia ngoài khu vực sẽ chung tay nỗ lực biến Biển Đông thành một vùng biển hòa bình, rộng mở, và thúc đẩy sự phát triển chung thông qua việc thúc đẩy tiến trình hội nhập Đông Á với hy vọng hợp tác khu vực Đông Á ngày càng được thúc đẩy sẽ nhấn chìm những tranh chấp ở Biển Đông.

TRUNG QUỐC, HOA KỲ VÀ BIỂN ĐÔNG: MỘT QUAN ĐIỂM TỪ BÊN NGOÀI

*Tướng (nghỉ hưu) Daniel Schaeffer
Trung tâm nghiên cứu châu Á 21 của Pháp
Nguyên tùy viên quân sự Pháp tại Thái Lan, Việt Nam và Trung Quốc*

Tóm tắt

Trong bài viết tác giả phân tích chỉ ra những lợi ích của Trung Quốc ở Biển Đông và các biện pháp mà Trung Quốc đã chuẩn bị để áp đặt quyền bá chủ của họ đối với vùng biển này và buộc Mỹ phải rời khỏi đó. Tác giả đưa ra kiến nghị rằng: “Nếu các cuộc đối thoại song phương và đa phương không thể dẫn đến kết quả nào thì ở đây có hai cơ quan có thể giải quyết các vấn đề khác nhau, cái này sau cái kia, bằng việc đưa các trường hợp tranh cãi hoặc ra Tòa án quốc tế về Luật Biển ở Hamburg hoặc ra Tòa án Tư pháp Quốc tế ở La Hay”.

Ngày 23/7 năm nay, tại Hà Nội, nhân cuộc gặp về vấn đề an ninh khu vực, Mỹ, thông qua tiếng nói của Ngoại trưởng Mỹ, bà Hillary Clinton, đã bày tỏ mối quan ngại về tương lai tự do hàng hải ở Biển Đông, thừa nhận rằng những mối quan ngại đó liên quan đến tàu hải quân hơn là các tàu thuyền thương mại. Bà Clinton nói: “Mỹ có lợi ích quốc gia trong vấn đề tự do hàng hải, tiếp cận tự do với các vùng biển chung của châu Á và tôn trọng luật pháp quốc tế ở Biển Đông”. Thời gian trước đó, ngày 5/6, nhân một hội nghị an ninh khác ở Xinh-ga-po, Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ, Robert Gates, cũng thừa nhận rõ ràng rằng Mỹ sẽ không chấp nhận việc các công ty của họ có thể bị Trung Quốc đe dọa khi các công ty đó ký hợp đồng với các công ty của các nước liên kế khác ở Biển Đông. Điều đó có nghĩa là Mỹ không muốn bị làm phiền bởi những tuyên bố chủ quyền không có lợi cho lợi ích của Mỹ ở châu Á. Về phần mình, Trung Quốc tuyên bố rõ ràng rằng họ coi Biển Đông là một trong những lợi ích cốt lõi của họ như Tây Tạng và Đài Loan. Trong thời gian qua, để thể hiện sự kiên quyết của mình, Trung Quốc đang tăng

cường các phương tiện giám sát bán quân sự của họ tại Biển Đông và đang thực hiện các cuộc tập trận hải quân lớn, không chỉ ở Biển Đông, mà cả ở các vùng biển khác.

Mong muốn lợi ích của mình vẫn được duy trì ở khu vực Đông Nam Á cũng như quan hệ với Trung Quốc không bị tổn hại thêm, Mỹ đã đề nghị giúp tiến hành đàm phán về vấn đề chủ quyền ở Biển Đông để tìm cách tháo gỡ vấn đề rắc rối đó. Trung Quốc khước từ đề nghị và cho rằng vấn đề tuyên bố chủ quyền ở Biển Đông là vấn đề nội bộ của châu Á cần được giải quyết chỉ giữa các nước Viễn Đông. Bằng hành động theo cách đó, Trung Quốc nhận thức rất rõ rằng, một mặt, Trung Quốc vì thế có cơ hội chia rẽ sự đoàn kết của ASEAN dù, mặt khác, Trung Quốc đã tìm cách chứng minh điều ngược lại bằng việc thúc đẩy và thực hiện các chương trình hợp tác kinh tế khu vực. Nhưng hành động sau chỉ là một biện pháp trong chính sách sức mạnh mềm Trung Quốc để thu hút các quốc gia Đông Nam Á từ đó khiến họ phụ thuộc ảnh hưởng của Trung Quốc và tách họ khỏi ảnh hưởng của Mỹ.

Như đã nói, vấn đề Biển Đông chỉ là một trong những vấn đề tồn tại gây xung đột giữa Trung Quốc và Mỹ, quan hệ giữa hai cường quốc đang căng thẳng dù hai nước cùng cố gắng tìm cách làm nhẹ bầu không khí thông qua các cuộc gặp gỡ khác nhau như thảo luận an ninh hàng hải vừa được tổ chức ở Hawai (14-15/10) hay thảo luận tham vấn quốc phòng Trung Quốc - Mỹ, phiên họp tới dự định tổ chức ở Washington 9-10 tháng 12. Nhưng căng thẳng vẫn còn đó vì nó còn bị trầm trọng thêm bởi các vấn đề khác mà ai cũng biết như sự mất cân bằng, bất lợi cho Mỹ trong ngoại thương giữa hai nước, việc Trung Quốc miễn cưỡng định giá lại đồng Nhân dân tệ, việc Mỹ kiên trì ủng hộ quân sự Đài Loan, sức mạnh nổi lên của hải quân Trung Quốc và mối đe dọa tiềm tàng mà nó có thể hiện hữu.

Trên thực tế, nếu chúng ta tìm cách phân tích chính xác tình hình, câu hỏi thách đố có vẻ như tại sao Trung Quốc chứng minh là mình có thẩm quyền khẳng định điều họ coi là thuộc quyền lợi hợp pháp của mình đối với gần như toàn bộ Biển Đông. Thật vậy, Biển Đông vẫn là nơi tập trung một số lợi ích của Bắc Kinh.

1. Những lợi ích đầu tiên là kinh tế bởi vì vùng biển này chứa đựng nguồn tài nguyên rất lớn, các nguồn thủy sản và trên hết là nguồn dầu khí (hydrocarbon). Và, liên quan đến việc khai thác dầu khí, nó chỉ có thể được thực hiện trên các thềm lục địa bao quanh biển này, hay ở trong các khu vực lân cận, bởi vì các trầm tích chỉ nằm xung quanh đó và không thể ở nơi nào khác. Đó là một trong những nguyên nhân tại sao Trung Quốc nêu yêu sách đối với vùng biển được đánh dấu bởi đường chín đoạn, bao quanh phần lớn Biển Đông, có lợi cho Bắc Kinh. Theo đó, nó trao cho Bắc Kinh cơ hội ở một số nơi xâm lấn vào thềm lục địa và các vùng lân cận thềm lục địa của các nước khác như: Việt Nam, Ma-lai-xi-a, Phi-líp-pin. Và do đó nó mở ra cho Trung Quốc nhiều khả năng hơn để tiếp cận các nguồn dầu khí ở các khu vực này. Tháng 5 năm ngoái, chúng ta đã có thể chứng kiến việc Trung Quốc đã phản ứng như thế nào sau khi Ma-lai-xi-a và Việt Nam đệ trình lên Ủy ban Ranh giới Thềm lục địa của Liên Hợp Quốc yêu sách chung về thềm lục địa kéo dài ở phần phía Nam của Biển Đông. Chúng ta hãy nhớ lại rằng đây là lần đầu tiên kể từ khi các lợi ích xung đột đang tồn tại ở khu vực đó, Trung Quốc đã trình lên Liên Hợp Quốc một văn bản chính thức miêu tả các vùng biển họ coi là thuộc quyền

chủ quyền của họ và khu vực biển đó được khoanh lại bằng đường chín đoạn. Đó cũng là lý do tại sao Trung Quốc thể hiện sự tức giận của mình đối với các công ty dầu khí nước ngoài khi họ ký hợp đồng hoặc muốn ký hợp đồng với các công ty dầu khí của các nước lân cận khác ở Biển Đông khi mục tiêu là khai thác dầu và khí đốt ở khu vực bị coi là tranh chấp. Điều đó đã xảy ra ngày 10 tháng 4 năm 2007 khi Trung Quốc đã phản ứng chống lại sự ủy quyền của Việt Nam dành cho tập đoàn dầu khí BP-Conoco Phillips-Petrovietnam khai thác các mỏ khí Mộc Tinh và Hải Thạch, nằm ở vùng cực Tây Nam Trường Sa, tuy nhiên chúng không nằm trong quần đảo Trường Sa, một lý do nữa khiến BP rút khỏi khu vực đó là tập đoàn này có những lợi ích quan trọng hơn ở Trung Quốc. Vào mùa Xuân năm 2008, Trung Quốc cũng phản đối dự án giữa Petrovietnam và công ty dầu khí Exxon Mobil về việc tìm kiếm và khai thác một số lô ở ngoài khơi Việt Nam.

2. Nhóm lợi ích thứ hai là kinh tế - chiến lược vì phần lớn vận tải thương mại đường biển của Trung Quốc đến các cảng của Trung Quốc thông qua vùng biển này, số lượng dầu khí đến từ ngoài vùng Viễn Đông chiếm đến 80% nhu cầu của Trung Quốc. Do đó, mối quan tâm chính của Trung Quốc là làm sao có thể bảo đảm an ninh cho các đoàn tàu vận tải khi chúng di chuyển từ Trung Đông và châu Phi. Đây là điều họ thực sự không thể làm được cho đến thời điểm này, ít nhất là khi tàu thuyền của họ đi qua Ấn Độ Dương. Nhưng đổi lại, họ có thể làm được điều đó ở Biển Đông với điều kiện là họ có thể áp đặt sự thống trị của mình đối với cả khu vực Biển Đông, từ cửa eo biển Malacca đến các cảng của Trung Quốc. Hơn thế nữa, việc thực thi ưu thế nào đó đối với toàn bộ Biển Đông sẽ trao cho Trung Quốc quyền lực áp đặt ý chí của mình đối với các nước khác xung quanh vùng biển này. Bằng cách so sánh với những gì đã xảy ra với Phần Lan trong Chiến tranh lạnh khi Phần Lan bị tê liệt trong hoạt động vì họ nằm gần với Liên Xô, Trung Quốc vì thế có cơ hội để “Phần Lan hóa” những nước không có đường tiếp cận trực tiếp với vùng nước sâu của Thái Bình Dương hay Ấn Độ Dương, tức là những nước như Việt Nam, Cam-pu-chia, Xinh-ga-po, Bru-nây và ở mức ít hơn là Thái Lan. Các nước khác như In-đô-nê-xi-a, Ma-lai-xi-a và Phi-líp-pin ít lo ngại hơn bởi vì họ có các lối ra đại dương. Vì thế, đó là những lý do thứ hai tại sao Trung Quốc muốn một mình cai trị toàn bộ Biển Đông và đòi các tàu chiến Mỹ ra khỏi vùng nước này.

3. Nhóm lợi ích thứ ba mang tính hoàn toàn chiến lược. Trong thực tế, việc áp đặt luật lệ đối với toàn bộ Biển Đông sẽ tạo cho Trung Quốc khả năng bắt đầu xây dựng lực lượng hải quân bao vây Đài Loan mà không bị Mỹ can thiệp vào tiến trình thống nhất có thể được thực hiện bằng sức ép hay bằng vũ lực. Cho đến nay, Trung Quốc lục địa vẫn chưa đưa ra sự lựa chọn mặc dù hai bên của eo biển Đài Loan vẫn đang tìm cách xích lại nhau một cách hòa bình. Nhưng trên tất cả, một khi các tàu ngầm hạt nhân chiến lược lớp Jin được đưa vào sử dụng, sự thống trị của Trung Quốc đối với Biển Đông sẽ tạo cho các tàu ngầm chiến lược của Trung Quốc sự an toàn cần thiết để di chuyển lặng lẽ từ cảng Sanya đến các khu vực triển khai của chúng mà không có rủi ro bị phát hiện bởi bất kỳ phương tiện giám sát nước ngoài nào, đặc biệt là của Mỹ. Đó là lý do thứ hai tại sao Trung Quốc muốn Hải quân Mỹ rời khỏi Biển Đông.

Trong những điều kiện như thế, Trung Quốc chuẩn bị như thế nào để áp đặt quyền bá chủ của họ đối với vùng biển này và buộc Mỹ phải rời khỏi đó?

- Đầu tiên họ tìm cách giảm bớt càng nhiều càng tốt sự hiện diện và ảnh hưởng của Mỹ ở Đông Nam Á, mà đó là một thách thức thực sự. Rất nhiều biện pháp đã được sử dụng. Biện pháp đầu tiên là thúc đẩy và thực hiện hợp tác kinh tế khu vực giữa các tỉnh miền Nam Trung Quốc với các quốc gia Đông Nam Á, thông qua chương trình hợp tác ba nhánh (sáng kiến “Một trục Hai cánh”) là Hành lang kinh tế Nam Ninh - Xinh-ga-po; Hợp tác tiểu vùng sông Mê Kông mở rộng và Khu hợp tác kinh tế Vịnh Bắc Bộ mở rộng. Biện pháp thứ hai là xây dựng các thỏa thuận tài chính như “Đa phương hóa sáng kiến Chiềng Mai” mà thông qua đó các nước liên quan đồng ý thực hiện các hợp đồng kinh tế (SWAP) bằng đồng Nhân dân tệ. Một biện pháp nữa là kêu gọi Mỹ rời khỏi khu vực.

- Thứ hai: Trung Quốc diễn giải Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển (UNCLOS) theo cách của mình. Nhưng như thế nào?

1. Trái với Điều 17, phần II, mục III của UNCLOS, họ từ chối việc qua lại vô hại của hải quân nước ngoài qua vùng lãnh hải của họ trừ khi trước đó các tàu nước ngoài được sự đồng ý từ phía Bắc Kinh.

2. Họ có xu hướng áp dụng các quy tắc của vùng lãnh hải cho Vùng đặc quyền kinh tế (EEZ). Ít nhất một vụ va chạm với Mỹ là bằng chứng cho điều đó. Đó là trường hợp xảy ra với máy bay do thám US EP-3 Orion ngày 1 tháng 4 năm 2001, khi máy bay Mỹ va chạm với một máy bay đánh chặn J-8 của Trung Quốc. Vụ việc xảy ra cách bờ biển phía Nam của đảo Hải Nam khoảng 70 dặm. Phải nói rằng nó xảy ra không phải trên lãnh hải Hải Nam, mà trên vùng đặc quyền kinh tế của Hải Nam. Vì thế việc bay qua được thực hiện không trái với Luật biển. Trung Quốc coi nó là trái với Luật biển.

Trái lại, khi Trung Quốc ngăn chặn tàu thăm dò đại dương USS Impeccable từ ngày 5-8/3/2009, họ đã đúng bởi vì tàu của Mỹ đã tiến hành thăm dò cách bờ biển Hải Nam khoảng 87 dặm, tức là nằm trong Vùng đặc quyền kinh tế của Trung Quốc. Trong trường hợp đó, Mỹ đã hành xử trái với các điều khoản của UNCLOS, tức là vi phạm Điều 246-2 quy định rằng “nghiên cứu khoa học biển trong vùng đặc quyền kinh tế và trên thềm lục địa phải được thực hiện với sự đồng ý của nước ven biển” và Điều 240-a quy định “khi tiến hành các nghiên cứu khoa học biển, các nguyên tắc sau đây sẽ được áp dụng: (a) nghiên cứu khoa học biển sẽ được thực hiện chỉ cho các mục đích hòa bình”, mà trường hợp trên chắc chắn không phải thế. Thật vậy, mục tiêu của Impeccable có lẽ là thực hiện các đo đạc hải dương ở chân dốc lục địa của Hải Nam, một khu vực rất đáng quan tâm về quân sự bởi vì nó là khu vực chuyển tiếp tạo ra các điều kiện đặc biệt cho việc truyền âm thanh dưới nước. Và nơi này rất có thể sẽ là hành lang quá cảnh cho các tàu ngầm Trung Quốc hoạt động từ căn cứ Tam Á.

3. Trung Quốc còn áp dụng quy tắc của đường cơ sở thẳng đối với các quần đảo họ tuyên bố chủ quyền mặc dù quy tắc như vậy chỉ được áp dụng đối với các quốc gia quần đảo (Phần IV của UNCLOS) và không bao giờ được áp dụng đối với các loại quần đảo khác. Bất cứ nước nào có thể được công nhận là có chủ quyền thực sự cuối cùng đối với bất kỳ quần đảo được đòi hỏi đó, sẽ phải áp dụng những chế độ có hiệu lực với chúng, tức là chế độ của các đảo (Điều 121 của UNCLOS). Nhưng trong trường hợp này, chúng ta có thể thấy rằng Trung Quốc đã áp dụng chế độ của quốc gia quần đảo:

* Có hiệu lực đối với các đảo trên quần đảo Hoàng Sa, như đã được miêu tả trong “Tuyên bố của Chính phủ Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa về đường cơ sở của vùng biển lãnh thổ”, ngày 15 tháng 5 năm 1996.

* Hầu như chỉ áp dụng trong thời điểm hiện nay, đối với quần đảo Trường Sa và bãi ngầm Macclesfield, bãi ngầm theo quan niệm của Trung Quốc là Trung Sa quần đảo và không theo khái niệm địa lý thông thường của bãi ngầm Macclesfield. Thông qua khái niệm Trung Sa quần đảo, Trung Quốc hợp nhất các bãi cát ngầm Truro và bãi đá ngầm Scarborough, điều tạo cho Trung Quốc khả năng gần như hợp nhất cả một khu vực rộng lớn thành một thực thể duy nhất. Nhưng thực thể đó không hợp lệ bởi vì (i), ở đây không có sự liên tiếp địa mạo giữa bãi ngầm Macclesfield và hai thực thể kia (ii), không ai có thể đòi hỏi chủ quyền đối với bãi ngầm Macclesfield bởi vì nó chưa bao giờ nổi lên khi triều lên.

- Hậu quả của việc giải thích khác thường như vậy là rất lớn:

* Điều đó cho phép Trung Quốc thể hiện rằng đường đứt khúc chín đoạn là đường nằm giữa những gì Trung Quốc coi là lãnh thổ hải đảo của họ và các nước lân cận ở vùng Biển Đông.

* Nếu như giải thích như thế được quốc tế công nhận:

+ Điều đó có nghĩa là một quốc gia nào đó vì thế có thể đòi hỏi quyền đối với đại dương, điều đi ngược lại với Điều 89 của UNCLOS quy định rõ “không nhà nước nào có cơ sở hợp lệ để chiếm hữu bất kỳ phần nào của đại dương làm chủ quyền của mình”.

+ Điều đó trao cho Trung Quốc khả năng cấm hải quân các nước đi vào vùng biển đó vì, theo những điều kiện nói trên, phần biển được bao bởi chín đường đứt đoạn sẽ được coi là lãnh hải của Trung Quốc.

* Hậu quả là điều đó sẽ tạo cho Trung Quốc khả năng cấm việc đi qua Hoàng Sa – Trung Sa đối với hải quân nước ngoài và kết quả là tàu ngầm của Trung Quốc, đi theo lộ trình hướng Đông từ căn cứ Tam Á, có thể đi một cách an toàn đến các khu vực triển khai của chúng, hoặc trong khu vực sâu hơn ở phía Bắc của Biển Đông hay trong các khu vực sâu hơn của Biển Đông, trong trường hợp này đi qua bãi ngầm Macclesfield – rãnh cát ngầm Truro.

Kết luận: Việc Trung Quốc muốn ưu tiên cho những mối quan tâm chiến lược của mình là có thể hiểu được bởi vì tất cả các nước trên thế giới đều làm như thế, nhưng cũng có thể hiểu được và hợp pháp khi một nước nào đó, có lợi ích ở vùng biển đó, dù họ là các nước Đông Nam Á, Mỹ hay là bất kỳ nước nào khác trên thế giới, muốn được chia sẻ bình thường vùng biển này một cách nghiêm chỉnh bằng cách thực hiện tuân thủ các quy tắc của Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển, và bằng cách đó tôn trọng chữ ký của mình khi đồng ý tuân thủ Công ước. Và nếu các cuộc đối thoại song phương và đa phương không thể dẫn đến kết quả nào thì ở đây có hai cơ quan có thể giải quyết các vấn đề khác nhau, cái này sau cái kia, bằng việc đưa các trường hợp tranh cãi hoặc ra Tòa án quốc tế về Luật biển ở Hamburg hoặc ra Tòa án Tư pháp Quốc tế ở La Hay.

BIỂN ĐÔNG: QUAN ĐIỂM TỪ HOA KỲ

GS. Bronson Percival

Cố vấn cao cấp - Trung tâm Nghiên cứu CAN, Virginia, Hoa Kỳ

Tóm tắt

Tác giả cho rằng chính sách Biển Đông của Mỹ không thay đổi ít nhất trong vòng 15 năm, tuy nhiên, quan tâm của Mỹ tại khu vực này không đồng nhất tại các thời điểm khác nhau. Các hoạt động của Trung Quốc trong 3 năm qua đã kích động khiến Mỹ tái khẳng định sự ủng hộ của mình đối với tự do hàng hải và với đàm phán về xung đột yêu sách trên biển, cũng như các quyền pháp lý trong vùng đặc quyền kinh tế của Trung Quốc. Có ít tiến bộ trong việc làm rõ và giải quyết các vấn đề. Sự mơ hồ trong lập trường của Trung Quốc về yêu sách của mình và sự khẳng định về “lợi ích cốt lõi” vẫn là những trở ngại. Căng thẳng dường như đã càng gia tăng. Một quan hệ Mỹ - Việt như là một rào cản chống lại sự cứng rắn của Trung Quốc đã được củng cố, nhưng để cân bằng các quan chức Mỹ sẽ muốn không đưa vấn đề Biển Đông vào danh mục các vấn đề song phương với Trung Quốc. Nếu Trung Quốc mềm dịu đi lập trường của mình và chấp nhận đàm phán với ASEAN, sự chú ý của Mỹ với Biển Đông có thể một lần nữa lại giảm bớt.

Chính sách Biển Đông của Mỹ không thay đổi ít nhất trong vòng 15 năm, tuy nhiên, quan tâm của Mỹ tại khu vực này không đồng nhất tại các thời điểm khác nhau. Khi bối cảnh chiến lược tại khu vực này thay đổi, Mỹ đã dính líu trở lại phù hợp với chính sách lâu nay của mình. Trong gần một thập kỷ, Biển Đông đã không nằm trong bản đồ tư duy của chính quyền và người dân Mỹ, chính những hành động quyết đoán của Trung Quốc đã khơi lại quan tâm của Mỹ và dẫn đến việc khẳng định lại chính sách của Mỹ tại khu vực này.

Mỹ nhìn nhận Biển Đông dưới nhiều lăng kính khác nhau tùy thuộc các thành phần khác nhau trong chính quyền Mỹ và cộng đồng doanh nghiệp. Lăng kính chủ đạo đặt các diễn biến tại Biển Đông trong bối cảnh các xu hướng trong quan hệ Trung – Mỹ. Những

quan chức quan tâm tới các lợi ích chiến lược sống còn của Mỹ tại Đông Á và sự lớn mạnh về năng lực của hải quân Trung Quốc có chiều hướng quan sát các diễn biến trong khu vực qua góc nhìn này. Góc nhìn thứ hai tập trung vào Biển Đông như một nhân tố trong quan hệ giữa Mỹ với các thành viên ASEAN, bên cạnh đó nhấn mạnh việc các đồng minh và bạn bè của Mỹ trong khu vực Đông Nam Á cần chia sẻ một cách đáng tin cậy và mang tính hỗ trợ. Quan điểm thứ ba - ngày càng ảnh hưởng đến chu trình hoạch định chính sách của Mỹ - coi Biển Đông là điểm mấu chốt quan trọng trong cấu trúc an ninh tổng thể của Mỹ tại châu Á do khác biệt giữa Đông Á và Nam Á đang được thu hẹp.

Mặt khác, Biển Đông thu hút sự chú ý của người dân Mỹ theo từng giai đoạn với quan ngại về tính nhất quán trong lập trường của Mỹ trước các vấn đề pháp lý mang tính quốc tế. Cuối cùng, Mỹ có những lợi ích về mặt thương mại bao gồm việc tự do giao thương hàng hải giữa Ấn Độ Dương với Đông Bắc Á và việc các công ty của Mỹ có thể cạnh tranh trên cơ sở bình đẳng trong việc thăm dò và khai thác dầu khí cũng như các tài nguyên khoáng sản khác trong khu vực Biển Đông.

Ba yếu tố khác nhau trong chính sách của Mỹ có sự khác biệt. Đó là:

- a) Mỹ “không thể hiện quan điểm trong các giá trị pháp lý trong việc tranh chấp chủ quyền lãnh thổ” tại Biển Đông.
- b) Duy trì tự do hàng hải là “lợi ích quốc gia” cơ bản của Mỹ.
- c) Các nước không thể hạn chế một cách hợp pháp các hoạt động khảo sát quân sự trong Vùng đặc quyền kinh tế của họ (EEZ).

Do đó, trong năm 2009, Giám đốc Tình báo Quốc gia Mỹ Dennis Blair đã gọi việc Trung Quốc quấy nhiễu tàu USNS Impeccable trong khi tàu đang tiến hành một cuộc khảo sát quân sự là một bất đồng quân sự nghiêm trọng nhất giữa Trung Quốc và Mỹ từ năm 2001. Gần đây, Bộ trưởng Ngoại giao và Quốc Phòng Mỹ đã phản ứng trước các hành động được cho là quyết đoán của Trung Quốc trên Biển Đông và sự miễn cưỡng của Trung Quốc trong việc làm rõ mục đích của mình bằng cách tái khẳng định sự tự do hàng hải như là “lợi ích quốc gia” của Mỹ và đề xuất các cuộc đàm phán giữa tất cả các nước có yêu sách tại Biển Đông.

Các quan chức Mỹ lúng túng trước lập trường mơ hồ của Trung Quốc về “đường lưỡi bò” đánh dấu tuyên bố của Trung Quốc tại Biển Đông và việc khẳng định tính chất của vùng biển này như một “lợi ích cốt lõi”. Động cơ cho hành động của Trung Quốc không rõ ràng. Yếu tố nội tại định hướng chính sách của Trung Quốc không xuyên suốt. Trong mắt người Mỹ, các hành động của Trung Quốc dường như không đạt hiệu quả bởi một số lý do sau. *Thứ nhất*, các hành động của Trung Quốc đã làm phương hại đến chiến dịch kéo dài một thập kỷ của nước này trong việc miêu tả mình như một đối tác ôn hòa với các nước láng giềng phía nam. *Thứ hai*, các hành động của Trung Quốc đẩy nhanh việc “quay trở lại châu Á” dưới thời chính quyền Mỹ hiện nay. *Thứ ba*, sau khi các căng thẳng được giảm bớt tại Biển Đông trong hơn gần một thập kỷ qua đã cho phép Trung Quốc và Mỹ không đặt nặng an ninh như một phần trong mối liên hệ của họ với Đông Nam Á, Trung Quốc và Mỹ đã nêu bật các tính toán về an ninh truyền thống trong các mối quan hệ của các thành viên Đông Nam Á với các cường quốc bên ngoài.

Một số chuyên gia Mỹ cho rằng các chính sách đối đầu tại Biển Đông, bao gồm chống lại Việt Nam, là một phần trong nỗ lực lớn hơn của Trung Quốc để thử quyết tâm của Tổng thống Obama trong việc bảo vệ các lợi ích của Mỹ tại châu Á. Sau khi mâu thuẫn chung gia tăng mùa hè này, Washington và Bắc Kinh dường như không đạt được tiến triển đáng kể nào trong việc làm rõ và giải quyết các khác biệt của họ, tuy nhiên, hiện nay cả hai đã có thể làm dịu đi những căng thẳng.

I. Bối cảnh và lịch sử: Chính sách Biển Đông nhất quán của Mỹ

Khi Ngoại trưởng Clinton công khai bày tỏ quan ngại về các báo cáo của Trung Quốc về các hoạt động trên Biển Đông tại Diễn đàn An ninh khu vực ASEAN 2010 (ARF) tại Hà Nội, bà đã có thể trích dẫn tuyên bố chính sách của Mỹ năm 1995 về Biển Đông, soạn thảo bởi các quan chức của Mỹ. Đoạn trích dẫn đó rất có giá trị bởi vì phát biểu của các quan chức cao cấp chính phủ năm 2009 và 2010 đã tái khẳng định rất nhiều điểm giống nhau so với trích dẫn năm 1995.

“Chính sách của Mỹ tại Biển Đông

BỘ NGOẠI GIAO HOA KỲ

Tuyên bố của phát ngôn viên, ngày 10 tháng 5 năm 1995

Mỹ lo ngại rằng các hành động đơn phương và phản ứng trên Biển Đông đã làm gia tăng căng thẳng trong khu vực. Mỹ phản đối kịch liệt việc sử dụng hay đe dọa vũ lực để giải quyết các tranh chấp và thúc giục các bên có yếu sách kiểm chế và tránh các hành động gây mất ổn định.

Mỹ có lợi ích không đổi trong việc duy trì hòa bình và ổn định trên Biển Đông. Mỹ kêu gọi các bên có yếu sách tăng cường các nỗ lực ngoại giao trong việc giải quyết các vấn đề liên quan đến yếu sách, có tính đến lợi ích của các bên, góp phần vào hòa bình và thịnh vượng trong khu vực. Mỹ sẵn sàng trợ giúp bằng mọi cách khi cần thiết. Mỹ tái khẳng định Tuyên bố ASEAN năm 1992 về Biển Đông.

Duy trì tự do hàng hải là lợi ích cơ bản của Mỹ. Việc không ngăn cản sự tự do di chuyển của mọi loại thuyền bè và máy bay trên Biển Đông là rất cần thiết cho hòa bình và thịnh vượng của toàn khu vực châu Á – Thái Bình Dương, trong đó bao gồm cả Mỹ.

Mỹ không đưa ra bất cứ quan điểm nào về giá trị pháp lý trong các tranh chấp chủ quyền lãnh thổ tại các quần đảo, đá ngầm, rặng san hô và các cồn trên Biển Đông.¹ Tuy nhiên, Mỹ thể hiện sự quan tâm nghiêm túc tới bất kỳ yếu sách hàng hải nào cũng như việc hạn chế hoạt động trên biển ở Biển Đông trái với luật pháp quốc tế bao gồm Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển năm 1982.

1. Các bản đồ của Trung Quốc cho thấy một đường đứt khúc 9 đoạn, dựa trên bản đồ cũ năm 1947 của Cộng hòa Trung Hoa – phác thảo tuyên bố về chủ quyền của mình trên Biển Đông. Được biết đến như “đường lưỡi bò”, Bắc Kinh tiếp tục sử dụng tám bản đồ này khi ám chỉ đến yêu sách của mình ở Biển Đông. Quần đảo Hoàng Sa (Trung Quốc gọi là Tây Sa - XiSha) hiện đang bị Trung Quốc chiếm đóng, tuy nhiên Việt Nam cũng đưa ra tuyên bố chủ quyền tại quần đảo này. Trung Quốc tuyên bố chủ quyền tại quần đảo Trường Sa (Trung Quốc gọi là Nam Sa - Nansha). Bốn thành viên của ASEAN – Việt Nam, Phi-líp-pin, Ma-lai-xi-a và Bru-nây cũng tuyên bố chủ quyền của mình tại Biển Đông với các yêu sách chồng lấn lên nhau và chống lại với yêu sách của Trung Quốc và Đài Loan.

Tuy nhiên, vấn đề Biển Đông, cũng như quan hệ của Mỹ với Trung Quốc và với các nước ASEAN, nhanh chóng bị quên lãng khi sự chú ý của Mỹ đã giảm đi vào cuối những năm 1990.² Cuộc đối đầu năm 2001 giữa một máy bay do thám của Mỹ và chiến đấu cơ của Trung Quốc ngoài khơi đảo Hải Nam đã tạm thời và nhanh chóng đưa quan hệ Trung – Mỹ trở thành vấn đề trung tâm trong chính sách đối ngoại của chính quyền mới của Tổng thống Bush. Tuy nhiên, vụ tấn công khủng bố của Al Qaeda nhằm vào nước Mỹ tháng 9/2001 đã lấy đi quan tâm của Mỹ đối với châu Á. Washington hoan nghênh việc làm dịu đi căng thẳng giữa Trung Quốc và các nước Đông Nam Á liên quan trên Biển Đông sau sự ra đời Tuyên bố về ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC) năm 2002 giữa ASEAN và Trung Quốc. Tuy nhiên, Biển Đông phần lớn đã không còn nằm trong các quan tâm về chính sách của Mỹ tại châu Á, khi Washington coi khu vực Đông Nam Á như “mặt trận thứ hai” trong “Cuộc chiến chống khủng bố toàn cầu” (GWOT) của chính quyền Bush. Khi sự chú ý của Mỹ xa rời Đông Nam Á sau khi các chương trình chống khủng bố trong khu vực dường như đạt được kết quả, Biển Đông vẫn không nổi lên như một vấn đề song phương quan trọng trong quan hệ của Mỹ với Trung Quốc hay với các nước ASEAN.

Tại Washington, trong nửa đầu năm 2008, quan tâm trên Biển Đông bắt đầu được khơi lại sau khi có thông tin cho rằng một cơ quan giấu tên của chính quyền Trung Quốc đã bằng nhiều cách đe dọa Exxon Mobile và một công ty dầu khí khác phải ngừng các hoạt động của họ trong hợp đồng ký kết với chính phủ Việt Nam trên vùng biển thuộc Việt Nam. Hiện chưa rõ liệu các công ty nói trên có vướng vào bất đồng mang tính song phương giữa Trung Quốc và Việt Nam hay việc dùng áp lực của Trung Quốc có ngầm ý áp dụng cho toàn bộ khu vực Biển Đông.³

Tại cuộc đối thoại Shangri-La tháng 6 năm 2008, Bộ trưởng Quốc phòng Robert Gates đã phản đối ‘ngoại giao cường chế... ngay cả khi chúng cùng tồn tại bên cạnh các biểu hiện bên ngoài của hợp tác.’ Mặc dù ông Gates không chỉ rõ Trung Quốc như một tác nhân của “ngoại giao cường chế,” bình luận của ông chắc chắn là một tham chứng rõ ràng cho những tranh cãi về các hoạt động thương mại của công ty BP tại Việt Nam, và bình luận đó càng được củng cố hơn khi lộ ra việc Exxon Mobile gần đây cũng gặp phải áp lực tương tự từ phía Trung Quốc.⁴

Sau đó vào tháng 9 năm 2008, Thứ trưởng Ngoại giao John Negroponte đã công du tới Hà Nội để khẳng định sự ủng hộ của Mỹ về quyền lợi của các công ty Mỹ trong các hoạt động kinh doanh tại khu vực Biển Đông.

2. Tại thời điểm đó, một quan chức thuộc Hội đồng An ninh quốc gia đã bí mật cho tác giả biết rằng Biển Đông đã “không còn là vấn đề đáng lo ngại.”
3. Các hành động của Trung Quốc chống lại các công ty liên quan trong vấn đề Biển Đông dường là sự phản ứng cho các kế hoạch của Việt Nam. “Vào năm 2007, Việt Nam đã vẽ ra một kế hoạch lâu dài nhằm hợp nhất sự phát triển của đất liền với các tài nguyên biển tại Biển Đông. Trung Quốc đã phản ứng lại bằng cách ngầm gây áp lực lên các công ty dầu khí phương Tây như Exxon Mobile và đe dọa trả đũa lên các lợi ích thương mại của các công ty này tại Trung Quốc nếu tiến hành liên kết với Việt Nam trong các hoạt động thăm dò tại vùng biển này.” Thayer, Carl A., “The United States and Chinese Assertiveness in the South China Sea,” *Security Challenges*, Vol. 6, No. 2 (Winter 2010), tr. 76. Cùng thời điểm đó, các học giả Việt Nam trong chuyến thăm của mình tới Washington đã nói với phía Hoa Kỳ rằng Trung Quốc đã đưa ra một kế hoạch để đe dọa Việt Nam trong vấn đề Biển Đông.
4. Schofield, Clive và Ian Storey, “The South China Sea Dispute: Increasing Stakes and Rising Tensions,” The James-town Foundation, November 2009, tr. 39.

Sự chỉ trích gián tiếp đối với tính quyết đoán ngày càng tăng của Trung Quốc tại Biển Đông đã nhường chỗ cho những phơi bày thẳng thắn hơn trong quan tâm của Mỹ giữa năm 2009 khi hai quan chức cao cấp của chính phủ đối chất trước Ủy ban Đối ngoại Thượng viện về các tranh chấp hàng hải ở Đông Á. Phó Trợ lý Ngoại trưởng Mỹ phụ trách các vấn đề về Đông Á – Thái Bình Dương, Scot Marciel, đã xác nhận việc Trung Quốc dùng áp lực buộc các công ty năng lượng ngừng hoạt động trong các dự án ngoài khơi của Việt Nam, Washington phản đối bất kỳ “những đe dọa nào nhằm vào các công ty của Mỹ” và bày tỏ quan ngại trực tiếp với Bắc Kinh. Marciel tiếp tục chỉ ra sự vô lý trong các yêu cầu về quyền tài phán của Trung Quốc trên Biển Đông gây ra sự quan ngại sâu sắc cho Washington do những khu vực mà Bắc Kinh cảnh báo các công ty năng lượng của Mỹ không được hoạt động dường như nằm ngoài tuyên bố lãnh thổ về hàng hải của Trung Quốc. Do vậy, Marciel yêu cầu chính phủ Trung Quốc rõ ràng hơn trong những tuyên bố chủ quyền của mình.

Trong phiên điều trần của mình, Phó trợ lý Bộ trưởng Quốc phòng, Robert Scher cho rằng trong khi Mỹ ủng hộ các cuộc đàm phán nhằm giải quyết tranh chấp, các căng thẳng gia tăng trong vòng vài năm trở lại đây đã khiến Lầu Năm Góc củng cố các biện pháp được thiết kế nhằm tăng cường sự ổn định trong khu vực. Chiến thuật này bao gồm sự tiếp tục hiện diện của quân đội Mỹ tại khu vực, các hoạt động của Hải quân Mỹ trên Biển Đông để đảm bảo quyền tự do hàng hải và tăng cường cả về chiều rộng lẫn chiều sâu trong quan hệ ngoại giao quốc phòng cũng như các chương trình xây dựng năng lực với các nước trong khu vực như Ma-lai-xi-a, Việt Nam, Phi-líp-pin và In-đô-nê-xi-a “nhằm ngăn ngừa các căng thẳng trên Biển Đông có thể tiến triển thành mối đe dọa tới các lợi ích của Mỹ.” Cuối cùng, Scher chỉ ra rằng các hoạt động hợp tác về an ninh dẫn đầu bởi Mỹ như các cuộc diễn tập thường xuyên sẽ giúp các nước trong khu vực “vượt qua các rào cản về lịch sử văn hóa lâu đời” gây kìm hãm hợp tác đa phương. Nói một cách ngắn gọn, sự hiện diện của quân đội Mỹ tại Đông Nam Á sẽ giúp tạo nên một môi trường ổn định cho các bên có yêu sách theo đuổi một giải pháp chính trị và đồng thời khuyến khích các nước ASEAN tăng cường hợp tác quốc phòng với nhau.⁵

Tháng 1/2010, chỉ huy trưởng quân đội Mỹ tại Thái Bình Dương, Đô đốc Robert Willard, cho rằng chương trình hiện đại hóa quân sự mạnh mẽ của Trung Quốc dường như “thách thức tự do hành động của Mỹ trong khu vực và khi cần thiết, tăng cường sự ảnh hưởng của Trung Quốc đối với các nước láng giềng”.⁶

Vào tháng 2/2010, Phó trợ lý Bộ trưởng Quốc phòng Scher tái khẳng định chính sách của Mỹ trong một thông cáo trước công chúng trước Ủy ban điều trần về Kinh tế và An ninh giữa Mỹ và Trung Quốc về “Hoạt động của Trung Quốc ở Đông Nam Á và hệ lụy đối với lợi ích của Mỹ” tại Capital Hill.⁷

5. Shofield Clive and Ian Storey, “The South China Sea Dispute: Increasing Stakes and Rising Tensions,” The James-town Foundation, November 2009, tr. 39-40.

6. Storey, Ian, “Power Play in S. China Sea Stirs up Tensions,” *The Straits Times*, July 27, 2010.

7. Ngoài DAS Scher, các chuyên gia khu vực của Hoa Kỳ xác nhận về các khía cạnh của các chính sách Trung Quốc trong khu vực. Sự chứng nhận của tác giả trong “Threat or Partner: Southeast Asian Perceptions of China” chủ yếu nói về các vấn đề tại Biển Đông.

Theo thông cáo báo chí của Mỹ và Nhật Bản, vào tháng 3/2010, giới chức Trung Quốc đã khẳng định với hai quan chức cao cấp của Mỹ nhân chuyến thăm của họ cho biết Trung Quốc đã nâng Biển Đông thành “lợi ích cốt lõi” về chủ quyền và sẽ không chấp nhận bất cứ sự can thiệp nào từ bên ngoài. Theo nhiều nguồn thông tin, “Trung Quốc đã truyền tải chính sách mới của mình đến Thứ trưởng Ngoại giao James Steinberg và Giám đốc cấp cao về các vấn đề châu Á Jeffrey Bader tại Hội đồng Bảo an Quốc gia vào đầu tháng 3. Hai quan chức cấp cao này của Mỹ đã gặp gỡ với Thành viên thuộc Hội đồng Nhà nước Trung Quốc Dai Bingguo, Bộ trưởng Ngoại giao Dương Khiết Trì và Thứ trưởng Ngoại giao Cui Tiankai tại Bắc Kinh, ông Bingguo được cho là người chuyển tiếp các chính sách của Trung Quốc tới phía Mỹ.”⁸

Trong bài phát biểu của mình tại cuộc đối thoại Shangri-La tháng 6/2010 tại Xinh-ga-po, Bộ trưởng Quốc phòng Gates cho biết “Biển Đông là khu vực ngày càng được quan tâm. Vùng biển này không chỉ quan trọng với những quốc gia trực tiếp có đường biên giới tiếp giáp mà còn với tất cả các quốc gia có lợi ích về kinh tế cũng như an ninh tại châu Á. Chính sách của Mỹ rất rõ ràng. Việc duy trì ổn định, tự do hàng hải và không gây cản trở cho sự phát triển kinh tế là điều cần thiết. Mỹ không đứng về bất cứ bên nào trong việc tranh chấp chủ quyền lãnh thổ, tuy nhiên, chúng tôi phản đối việc sử dụng vũ lực và hành động cản trở tự do hàng hải. Chúng tôi phản đối bất kỳ nỗ lực nào đe dọa các công ty của Mỹ cũng như các công ty thuộc các quốc gia khác tham gia vào các hoạt động kinh doanh hợp pháp. Tất cả các bên phải cùng hợp tác với nhau để giải quyết các khác biệt thông qua các nỗ lực đa phương, hòa bình phù hợp với thông lệ của luật pháp quốc tế. Tuyên bố năm 2002 về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông là một bước quan trọng và chúng ta hy vọng sẽ tiếp tục thực hiện một cách cụ thể hiệp định này.”⁹

Theo một báo cáo rộng rãi, ngày 23/7 tại Diễn đàn An ninh khu vực tại Hà Nội Ngoại trưởng Clinton cho biết “Mỹ có lợi ích quốc gia trong tự do hàng hải, quyền đi lại chung tại châu Á và tôn trọng luật pháp tại Biển Đông.”¹⁰

“Thêm vào đó, Ngoại trưởng Clinton tuyên bố việc giải quyết các tranh chấp ngoài khơi bờ biển phía Nam của Trung Quốc là nhiệm vụ ngoại giao ưu tiên hàng đầu,” đánh tín hiệu ý định của mình trong việc can thiệp vào khu vực được Trung Quốc tuyên bố toàn bộ chủ quyền. Việc chấm dứt các bất đồng tại khu vực Biển Đông đóng vai trò then chốt trong sự ổn định khu vực và bảo đảm việc “không làm cản trở thương mại”.

Ngoại trưởng Clinton đưa ra đề nghị giúp đỡ cho Tuyên bố chung giữa ASEAN và Trung Quốc năm 2002 về ứng xử của các bên tại Biển Đông (DOC), một thỏa

8. “China Tells U.S. that S. China Sea is ‘core interest’ in new policy,” *Kyodo News Service*, 3/7/2010. Chỉ một vài chuyên gia Hoa Kỳ đưa ra câu hỏi về ý nghĩa của định nghĩa trên về Biển Đông như một “lợi ích cốt lõi” khi không có tuyên bố nào của Trung Quốc xác nhận Trung Quốc đã nâng Biển Đông lên thành “lợi ích cốt lõi” ngang hàng với vấn đề về Đài Loan và Tây Tạng. Một số quan chức Trung Quốc và các học giả có thể sau đó đã cố gắng “quay trở lại” lại lập trường của Trung Quốc về liệu Biển Đông có thể cấu thành “lợi ích cốt lõi”.
9. Phát biểu của Bộ trưởng Quốc phòng Robert Gates, khách sạn Shangri-La, Xinh-ga-po, 5/6/2010, <http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1483>
10. Wain, Barry, “ASEAN Caught in a Tight Spot,” *The Straits Times*, September 16, 2010. Không phải tất cả các nước Đông Nam Á đều có quyền lợi tại Biển Đông; Cam-pu-chia, Lào, Mi-an-ma và Thái Lan cố gắng không bị lôi vào xung đột với Trung Quốc, nước có ảnh hưởng lớn nhất tại các quốc gia này.

thuận nhằm thúc đẩy các biện pháp xây dựng lòng tin, hợp tác. Tuy nhiên sau 8 năm DOC được ký kết, hai bên vẫn chưa đạt được thỏa thuận về việc thực thi hiệp định này, một phần do Trung Quốc muốn thảo luận vấn đề một cách song phương với từng nước liên quan hơn là với ASEAN, đây là cách tiếp cận mang tính chiến thuật “chia để trị” mà ASEAN đã từ chối. Trong một động thái bất ngờ, Clinton mong muốn góp phần thúc đẩy các cuộc đối thoại nhằm thực thi Hiệp ước DOC.”¹¹

Mười một quốc gia, trong đó bao gồm bốn thành viên ASEAN tuyên bố chủ quyền là Bru-nây, Ma-lai-xi-a, Phi-líp-pin và Việt Nam – cùng với In-đô-nê-xi-a, Xinh-ga-po, Liên minh châu Âu, Ô-xtrây-li-a và Nhật Bản, “đã tiếp theo Ngoại trưởng Mỹ mặc nhiên thách thức Bắc Kinh với các tuyên bố trên Biển Đông”.¹²

Theo lời một bài báo tiếp đó trên Washington Post, “quyết định đối đầu với Trung Quốc trên Biển Đông bắt nguồn từ một vài tháng trước đây, sau khi các quan chức nhận thấy rằng biển... đã thẩm nhập vào các tiêu chuẩn ngoại giao pitter – patter về lợi ích cốt lõi của Trung Quốc.

Ngoài ra, bà Clinton cũng cho rằng: “các yêu cầu chính đáng về không gian lãnh hải tại Biển Đông chỉ nên xuất phát từ những đòi hỏi hợp pháp trên ranh giới đất liền...” Điều này có nghĩa là, các yêu sách của Trung Quốc về toàn bộ Biển Đông là “không có giá trị,” một quan chức cao cấp chính phủ nói, bởi vì không có bất kỳ người dân sinh nào sống tại các đảo đá và san hô để có thể nói thuộc về Trung Quốc.”¹³

Theo *Thời báo Kinh tế*, “Khi 12 trong 27 quốc gia tham dự hội nghị đã lên tiếng ủng hộ cách tiếp cận mới trong việc giải quyết các bất đồng trên biển, Trung Quốc cảm nhận được điều này – từ chối, âm mưu... Tuy nhiên, việc đó khác với cách mà chính quyền đưa ra. Có một sự tranh cãi rằng nó đơn thuần chỉ là việc tái khẳng định lại “lợi ích quốc gia” và vai trò truyền thống tại Đông Á, khu vực đã bị Mỹ quên lãng do bị phân tâm với chủ nghĩa khủng bố và cuộc chiến tại I-rắc và Áp-ga-ni-xtan. Sự vắng mặt không có nghĩa là từ bỏ hẳn, Mỹ đã giúp nuôi dưỡng và thổi vào nhận thức tại khu vực về một sự suy giảm của Mỹ và sự đi lên của Trung Quốc. Điều đó bây giờ đang được sắp đặt một cách đúng đắn.”¹⁴

Một nhà bình luận trên báo Xinh-ga-po viết, “Phấn khích trước sự sẵn sàng đối phó với Trung Quốc của Ngoại trưởng Mỹ Hillary Clinton trong vấn đề Biển Đông, các nước ASEAN giờ đây suy đi tính lại về việc kêu gọi sự can thiệp của Mỹ... Tuy nhiên, sừng sốt trước sự phản bác của Bắc Kinh, các nước ASEAN lo ngại về sự căng thẳng gia tăng giữa Mỹ và Trung Quốc. Nếu mối quan hệ Mỹ - Trung xấu đi, các nước ASEAN quan ngại sẽ buộc phải chọn đứng về một bên.

Nhận thức được ý đồ của Mỹ, Trung Quốc đã tham gia vận động một cách không chính thức, thể hiện sự phản đối của mình với các nước Đông Nam Á về các vấn đề

11. Storey, Ian, “Power Play in S. China Sea Stirs Up Tensions,” *The New Straits Times*, 27/7/2010.

12. Wain, Barry, “ASEAN Caught in a Tight Spot,” *The Straits Times*, September 16, 2010. Không phải tất cả các nước Đông Nam Á đều có quyền lợi tại Biển Đông; Campuchia, Lào, Mi-an-ma và Thái Lan cố gắng không bị lôi vào xung đột với Trung Quốc, nước có ảnh hưởng lớn nhất tại các quốc gia này.

13. “Obama Administration Takes a Tougher Tone with China,” *Washington Post*, 30/7/2010.

14. “Banyan: They Have Returned,” *The Economist*, 14/8/2010.

đang được quốc tế hóa. Bắc Kinh lặp lại chỉ đàm phán song phương giữa Trung Quốc với từng bên các nước có yêu sách.

Ban đầu, người Mỹ đã hân hoan với kết quả... Nhưng cả hai bên không mất nhiều thời gian để đánh giá lại tình hình, sau khi Bộ trưởng Ngoại giao Trung Quốc Dương Khiết Trì với thái độ cẩn trọng khi thể hiện sự tức giận, đánh dấu bác bỏ bảy điểm. Truyền thông Trung Quốc và các cố vấn đã tham gia, cảnh báo châu Á về chiến thuật “chia để trị” bởi các cường quốc bên ngoài và buộc tội Việt Nam “đang chơi với lửa”... Theo nguồn tin từ Đông Nam Á, phản ứng mạnh mẽ của Trung Quốc, được chuẩn bị kỹ lưỡng khi dự báo trước vấn đề Biển Đông sẽ được đem ra thảo luận khi Việt Nam là Chủ tịch ASEAN 2010, đã mang lại hiệu quả mong đợi đối với ASEAN. Không một ai muốn đối đầu với Trung Quốc.”¹⁵

Một ngày sau lời bình luận trước công chúng của Ngoại trưởng Clinton, trong chuyến thăm tới Niu Đê-li, Đô đốc Mullen nói “Trung Quốc dường như đang khẳng định mình nhiều hơn với các tuyên bố về lãnh thổ tại các đảo như Trường Sa... họ dường như tiến hành một phương pháp tiếp cận ngày càng mạnh bạo hơn tại các vùng biển được cho là có các lợi ích về kinh tế và chiến lược.”¹⁶

Trước Hội nghị thượng đỉnh Mỹ - ASEAN 2010 vào tháng 9, “Bộ trưởng Ngoại giao In-đô-nê-xi-a Marty Natalegawa đã bác bỏ lập trường của Trung Quốc cho rằng Mỹ nên đứng ngoài các tranh chấp lãnh thổ tại Biển Đông, trước cuộc gặp giữa các nhà lãnh đạo Đông Nam Á với Tổng thống Obama.”¹⁷

Tại Hội nghị Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN mở rộng (ADMM+) đầu tiên vào tháng 10 tại Hà Nội, Bộ trưởng Quốc phòng Gates “nhắc lại tuyên bố gần đây của Ngoại trưởng Clinton rằng Mỹ sẽ không đứng về phía nào trong các tranh chấp, tuy nhiên, nhấn mạnh về việc tự do đi lại trên các vùng biển quốc tế và các tuyến di chuyển của tàu bè... Gates cũng cho biết đã không trao đổi trực tiếp với (Bộ trưởng Quốc phòng Trung Quốc) Liang về vấn đề Biển Đông hay các cuộc xung đột hàng hải khác, nhưng tại hội nghị đây là vấn đề đang được quan tâm.”¹⁸ Gates nhận lời mời của đồng nghiệp bên phía Trung Quốc sang thăm Bắc Kinh. Báo chí Mỹ cho rằng tranh luận giữa Mỹ và Trung Quốc trong vấn đề Biển Đông đã dịu lại.

II. Quyết tâm của Trung Quốc

“Trung Quốc có hai kiểu tự nhận vùng Biển Đông là của mình: (i) khẳng định rằng lãnh thổ biển của mình mở rộng rất nhiều về phía Biển Đông và gần đây hơn là (ii) khẳng định họ có quyền kiểm soát các hoạt động hàng hải và nghiên cứu, mà không chỉ nghiên cứu về đáy biển và nguồn cá trong Vùng đặc quyền kinh tế của họ. Nếu như không bị phản biện thì chủ nghĩa bành trướng tự nhận của Trung Quốc sẽ phải đối mặt

15. Wain, Barry, “‘ASEAN Caught in a Tight Spot,’” *The Straits Times*, 16/9/2010.

16. “China Taking ‘More Aggressive’ Stance at Sea: US Admiral,” *Agence France Press* (AFP), 24/7/2010.

17. Ten Kate, Daniel and Susan Li, “Indonesia Rejects China’s Stance that U.S. Stay out of Local Waters Dispute,” *Bloomberg*, 22/9/2010.

18. Whitlock, Craig, “The U.S. has ‘national interest’ in Asian Sea Disputes,” *The Washington Post*, 12/10/2010.

với những nguy cơ về Luật quốc tế bởi vì Luật quốc tế được xây dựng dựa trên những quy tắc”.¹⁹

a. Vùng đặc quyền kinh tế (EEZ)

Biển Đông đang thu hút ngày càng nhiều sự chú ý của Mỹ, đặc biệt là từ hải quân Mỹ do sức mạnh ngày càng tăng của hải quân Trung Quốc (PLAN) (thuộc Quân giải phóng Nhân dân Trung Quốc). Mặc dù khả năng hải quân còn hạn chế nhưng Trung Quốc đã tiến hành xây dựng một căn cứ hải quân mới, lớn ở đảo Hải Nam, tiền đồn của Trung Quốc ở Biển Đông. Căn cứ này bây giờ trở thành bản doanh cho các tàu ngầm hạt nhân, chiến hạm và có thể là nơi neo đậu cho một hàng không mẫu hạm sau năm 2020.

Căn cứ hải quân Trung Quốc ở Tam Á đã giúp tăng cường khả năng của PLAN trong việc huy động hải quân ở vùng Biển Đông. Tuy nhiên, mong muốn của Trung Quốc chỉ là “đẩy” hải quân Mỹ ra càng xa bờ biển của Trung Quốc càng tốt, chứ không chỉ đơn thuần ở vùng chồng lấn với các nước Đông Nam Á ở vùng Biển Đông. Chính điều này đã giúp Trung Quốc đưa ra các nội dung có tính nguyên tắc khi đánh giá tác động của căn cứ hải quân mới này và cho hành động quấy nhiễu của đội tàu Trung Quốc với một tàu do thám không vũ trang của Mỹ vào tháng 3 năm 2009.

Trong tháng 2 và 3 năm 2009, Mỹ đưa tàu USNS Impeccable tới thực hiện “nghiên cứu khoa học quân sự” ở vùng Biển Đông. Tàu USNS Impeccable, một tàu dân sự của Hạm đội Sealift quân đội Mỹ, được cho là đang tiến hành khảo sát đại dương vì mục đích quân sự tại vùng biển cách đảo Hải Nam 75km và bị quấy nhiễu bởi 5 tàu có cắm cờ Trung Quốc.²⁰

Theo Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển thì hoạt động thu thập dữ liệu như trên không được điều chỉnh bởi bất cứ một quốc gia có bờ biển nào.²¹ Tuy nhiên, cho dù phía Mỹ tin chắc rằng lập luận pháp lý của mình không cần tranh luận, nhưng phía Trung Quốc rõ ràng là đã yêu cầu tàu USNS Impeccable phải rời khỏi Vùng đặc quyền kinh tế của mình bởi họ nhìn nhận việc thu thập dữ liệu ngay trong Vùng đặc quyền kinh tế của họ là bất hợp pháp và nhạy cảm.²² Chính thái độ khẳng định việc hiểu những quyền

19. Cronin, Patrick và Paul Giarra, “China’s Dangerous Arrogance”, *The Diplomat*, 23/7/2010.

20. Sự kiện va chạm giữa tàu USNS Impeccable với các tàu của PLAN được tiếp nối bởi một vụ việc khác khi một tàu ngầm của PLAN bị phát hiện bởi thiết bị định vị dưới nước sonar của hàng không mẫu hạm USS John S. McCain ngoài khơi bờ biển Phi-líp-pin. Tuy nhiên, sự kiện này có thể chỉ là do một sai lầm nào đó của tàu ngầm Trung Quốc chứ không phải là một dự định quấy nhiễu tàu của Mỹ.

21. Trung Quốc không chấp nhận chỉ duy nhất một điểm của UNCLOS và trong những thông lệ quốc tế đó là về sự hiện diện của tàu quân sự trong Vùng đặc quyền kinh tế. Ngược lại với quan điểm của Mỹ và các cường quốc biển khác, Trung Quốc luôn khẳng định rõ ràng rằng sự hiện diện của tàu quân sự tại một Vùng đặc quyền kinh tế của một nước khác không được quy định trong UNCLOS. Do vậy quyền tự do hàng hải trong một Vùng đặc quyền kinh tế không được mở rộng cho các hoạt động như nhiệm vụ điều tra được thực hiện bởi tàu hải quân. Các nhà phân tích luật của Trung Quốc nhìn nhận những vùng lãnh thổ mà tàu quân sự có quyền thực hiện các nhiệm vụ điều tra chỉ là những vùng được quy định trước năm 1949.

22. Để thảo luận về các vấn đề luật có liên quan, xem Yang Fang, “Exclusive Economic Zone (EEZ) regime in East Asian waters: Military Intelligence-gathering activities, Marine Scientific Research (MSR) and hydrographic surveys in an EEZ,” *RSIS Working Paper* No. 198, 21/5/2010, cũng như Sam Bateman, “Clashes at Sea: When Chinese Vessels Harass US Ships,” *RSIS Commentaries*, 13/3/2009; Patrick J. Neher, Raul A. Pedrozo and J. Ashley Roach, “In Defense of High Seas Freedoms,” *RSIS Commentaries*, 24/3/2009; B.A. Hamzah, “EEZs: U.S. Must Unclench its Fist First,” *RSIS Commentaries*, 9/4/2009.

lợi của mình là một yếu tố quan trọng thúc đẩy phía Mỹ tiến hành các nhiệm vụ khảo sát này. Còn cách hiểu của Bắc Kinh về quyền của mình ở Vùng đặc quyền kinh tế là được phép ngăn chặn các hoạt động do thám quân sự có thể tạo ra những tác động to lớn trong tương lai, trở thành một phần hay tất cả những gì mà Trung Quốc sử dụng để tuyên bố chủ quyền về “đường lưỡi bò” ở khu vực Biển Đông, nhằm tiến tới việc được công nhận bởi cộng đồng quốc tế.

Mỹ đã đẩy mạnh đối thoại nhằm mục đích giảm thiểu nguy cơ xảy ra các vụ xung đột trên biển trong tương lai. Trong tháng 8, các quan chức của Mỹ và Trung Quốc đã tổ chức một phiên họp đặc biệt theo Hiệp định Tham vấn Hàng hải Quân sự năm 1998, tuy nhiên không đạt được một tiến triển đáng kể nào. Tại cuộc họp này các quan chức Trung Quốc đã khẳng định nhiều lần về quyền hợp pháp của quốc gia mình trong việc hạn chế các hoạt động quân sự nước ngoài trong Vùng đặc quyền kinh tế của mình và kêu gọi Mỹ chấm dứt các hoạt động do thám bên ngoài bờ biển Trung Quốc.²³ Mặc dù hai bên đều thống nhất sẽ tiếp tục thảo luận, thế nhưng do cách nhìn nhận và hiểu luật hàng hải khác nhau cộng với việc tăng cường lực lượng quân sự ở vùng biển này nên những sự kiện kiểu như tàu USNS Impeccable dường như sẽ xảy ra thường xuyên hơn.²⁴

Giám đốc cơ quan tình báo quốc gia và Cựu Đô đốc Hạm đội Thái Bình Dương (PACOM) Dennis Blair cho rằng vụ quấy nhiễu hồi tháng 3/2009 là mâu thuẫn quân sự lớn nhất giữa Trung Quốc và Mỹ kể từ năm 2001.²⁵ Phía Trung Quốc không có bất cứ phản hồi nào về nhận xét này.

b. Biển Đông

Mỹ không muốn đưa vấn đề Biển Đông vào các chương trình nghị sự của mình với Trung Quốc và các quốc gia Đông Nam Á, thế nhưng chính vấn đề này đã đẩy lên hồi chuông báo động do sự căng thẳng ngày càng leo thang ở khu vực này - khu vực có những lợi ích an ninh căn bản và chính sách đối ngoại quan trọng của Mỹ. Mỹ dựa vào “lối đi” tự do trên biển và trên không của Biển Đông để triển khai lực lượng vũ trang của mình giữa Ấn Độ Dương và Thái Bình Dương. Thông qua Biển Đông, khoảng 1/3 thương mại hàng hải toàn cầu và hơn 1/2 nguồn nhập khẩu năng lượng của khu vực Đông Bắc Á được lưu thông và vận chuyển. Khu vực đáy Biển Đông cũng có tiềm năng trở thành một nguồn cung cấp nhiên liệu quan trọng, có tính chất sống còn với việc phát triển kinh tế trong tương lai của khu vực Đông Á mặc dù ước tính nguồn năng lượng dự trữ của Mỹ còn thấp hơn nhiều so với Trung Quốc.²⁶ Sự đối đầu ngày càng leo

23. Trung Quốc tuyên bố khoảng 3 triệu km² biển là vùng lãnh thổ biển hay Vùng đặc quyền kinh tế của họ. Hơn một nửa diện tích này nằm trong vùng tranh chấp với các nước láng giềng của Trung Quốc. Vịnh Bắc Bộ là nơi duy nhất Trung Quốc có hiệp định phân định biên giới.

24. Schofield, Clive và Ian Storey “The South China Sea Dispute: Increasing Stakes and Rising Tensions”, The Jamestown Foundation, tháng 11/2009, trang 41.

25. Percival, Bronson, “Threat or Partner: Southeast Asian Perceptions of China”, Testimony before the U.S.-China Review Commission on “China’s Activities in Southeast Asia and the Implications for U.S. Interests,” 4/2/2010, tr. 7

26. Một số chuyên gia Trung Quốc coi vùng biển này như là “một Vịnh Ba Tư mới”.

thang ở Biển Đông cũng sẽ tạo ra sự bất ổn về mặt an ninh khó giải quyết được và rất nghiêm trọng trong mối quan hệ giữa Trung Quốc và Đông Nam Á.

Tuyên bố về ứng xử của các bên tại Biển Đông năm 2002 đã được “chào đón” bởi Washington. Tuyên bố này hạn chế các nước có yêu sách chiếm đóng “đảo” còn trống ở Biển Đông. Mặc dù Tuyên bố này chưa có tính chất ràng buộc về mặt pháp lý giữa Trung Quốc và ASEAN, thế nhưng chính tài liệu này cộng với chiến dịch tranh thủ các nước Đông Nam Á của Trung Quốc vào giai đoạn cuối thập kỷ 90 và đầu thập kỷ mới đã tạo điều kiện cho các biện pháp xây dựng lòng tin, từ đó đưa ra giải pháp hòa bình cho những tranh chấp này. Một hiệp định năm 2005 về một hòn đảo ở Biển Đông, nơi mà cả Trung Quốc, Việt Nam và Phi-líp-pin đều có thể tiến hành các nghiên cứu về địa chất chung, đã trở thành động thái đầu tiên cho một loạt các biện pháp xây dựng lòng tin cho tới tận năm 2008-năm mà hiệp định này sụp đổ bởi một xì-căng-đan chính trị ở Manila.

Tuy nhiên, kể từ giai đoạn cuối 2007 đến nay, tình hình an ninh ở khu vực này đã trở nên xấu đi. Cốt lõi của vấn đề là sự căng thẳng ngày càng leo thang, những lời cáo buộc và các hành động giữa Việt Nam và Trung Quốc. Để tìm ra ai có lỗi gây ra tình hình căng thẳng này thì còn phải tranh luận nhiều, thế nhưng trong quan điểm của Mỹ thì Trung Quốc đã thay đổi cách tiếp cận chuyển sang cương quyết hơn về vấn đề Biển Đông từ thập kỷ 90. Trung Quốc tăng cường các chuyến tàu tuần tiễu, gây áp lực cho các công ty năng lượng nước ngoài phải dừng hoạt động ở những khu vực còn tranh cãi, tạo ra các cơ chế hành chính quản lý mới nhằm khẳng định hơn nữa chủ quyền của mình ở hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa, và đơn phương tuyên bố lệnh cấm săn bắt cá ở một số vùng trong khu vực biển này. Trung Quốc cũng có những tuyên bố đầy tranh cãi đối với ranh giới ngoài thềm lục địa mà Việt Nam và Ma-lai-xi-a đệ trình lên Ủy ban Ranh giới thềm lục địa của Liên Hợp Quốc và phản đối một tuyên bố chủ quyền của Phi-líp-pin về một khu vực ở Biển Đông. Bên cạnh đó, Trung Quốc nhất quyết rằng các tuyên bố chủ quyền đang tranh cãi là các vấn đề song phương, và không nên giải quyết bằng các cơ chế đa phương. Theo đó, Trung Quốc đã tiến hành một chiến dịch ngoại giao để giữ cho vấn đề Biển Đông nằm ngoài các chương trình nghị sự của khu vực trong thời gian Việt Nam giữ cương vị chủ tịch ASEAN 2010. Cách tiếp cận vấn đề rất hiếu chiến của Trung Quốc đã tạo ra một loạt các hoạt động và phản ứng tiêu cực ở những khu vực tranh chấp trên Biển Đông. Cách tiếp cận này cũng đã gây ra phản ứng của Mỹ và phản ứng này ngày càng tăng khi Trung Quốc vẫn tiếp tục theo đuổi các hoạt động nhằm ép buộc các bên có liên quan.

III. Biển Đông và Đông Nam Á

Các hoạt động của Trung Quốc trong ba năm gần đây nằm trong một chiến dịch dài hạn trong một thập kỷ nhằm xây dựng hình ảnh của mình như là một đối tác ôn hòa với các nước láng giềng phía Nam. Những hoạt động này cũng thu hút sự chú ý của một cường quốc-nước mà có thể gây ra những tác động phức tạp và hạn chế cho chiến dịch kinh tế và ngoại giao nhằm ve vãn Đông Nam Á của Trung Quốc. Trung Quốc và

Mỹ đều có điểm chung về lợi ích khi tách biệt vấn đề Biển Đông ra khỏi chính sách của mình đối với Đông Nam Á. Có thể nhận thấy rằng nước có lợi ích đầu tiên nếu mâu thuẫn leo thang ở Biển Đông chính là Việt Nam.

Sau cuộc khủng hoảng tài chính châu Á năm 1998, Bắc Kinh đã thực hiện một chiến dịch lớn để tranh thủ các nước láng giềng phía Nam. Trung Quốc trở thành nước có vai trò quan trọng nhất đối với việc giữ nguyên trạng tình hình ở Đông Nam Á, đồng ý gác lại các vấn đề tranh chấp ở Biển Đông, học cách đáp lại “Chiến lược Gulliver” của Đông Nam Á khi họ đưa Trung Quốc vào mạng lưới các tổ chức đa phương và áp dụng những thuật ngữ, khái niệm đã được thừa nhận rộng rãi. Giới chức chính trị cao cấp nhất của Trung Quốc đã được chuẩn bị tinh thần là phải tiêu tốn rất nhiều thời gian vào nỗ lực tranh thủ này và trong quá trình giải quyết các xung đột được trình báo lên từ các cấp quan chức thấp hơn. Đối lại, Trung Quốc đã yêu cầu các nước Đông Nam Á cần kiềm chế hơn, cho các nước này cơ hội tiếp cận nền kinh tế đang phát triển mạnh mẽ của mình thông qua Hiệp định Khu vực thương mại tự do ASEAN-Trung Quốc và dần chấm dứt các mối quan hệ ngoại giao truyền thống, nửa vời của các quốc gia này với Đài Loan. Cho rất nhiều và đòi hỏi rất ít, Trung Quốc đã thành công trong việc xây dựng hình ảnh của mình là một “con voi” thân thiện, mềm dẻo và thấu hiểu.

Hơn thế nữa, rất nhạy cảm với những quan điểm và ưu tiên trong khu vực, Trung Quốc cũng nhanh chóng nhận ra rằng việc chỉ trích các mối quan hệ đối tác và liên minh an ninh của Đông Nam Á với Mỹ sẽ không đem lại tác dụng gì vì rõ ràng là việc chỉ trích như vậy sẽ khiến các quốc gia này phải đứng trước sự lựa chọn ngả theo Mỹ hay Trung Quốc. Chính vì vậy, với mục tiêu tránh một sự cạnh tranh đối đầu với Mỹ ở khu vực và nhận thức rõ ràng về sự mềm yếu của Đông Nam Á khi đối mặt với các vấn đề về an ninh, Trung Quốc từ năm 2001 đã chấm dứt các lời chỉ trích trực tiếp, công khai đối với chính sách của Mỹ ở Đông Nam Á. Thay vào đó, Trung Quốc nâng cấp các khái niệm an ninh mới của mình sao cho phù hợp với quan niệm của Đông Nam Á, đẩy sự “khó chịu” về quá trình “quân sự hóa” trong chính sách đối ngoại của Mỹ dưới chính quyền Bush về phía các nước Đông Nam Á.

Về phần mình, chính phủ Mỹ cũng phải đối phó với các áp lực cả trong và ngoài nước mong muốn nhìn nhận Đông Nam Á như một đối trọng với Trung Quốc. Trong khi bận rộn với mối quan tâm chống khủng bố, họ cũng không quên khẳng định nhiều lần rằng Mỹ không tham gia vào việc cạnh tranh với Trung Quốc ở Đông Nam Á. Năm 2005, Thứ trưởng Bộ Ngoại giao Zoellick đã phủ nhận rõ ràng và công khai việc coi Trung Quốc là “cái tên” cho một trò chơi ở Đông Nam Á. Washington cũng không thừa nhận các gợi ý rằng mối quan hệ đồng minh với Phi-líp-pin sẽ được áp dụng vào vùng Biển Đông.

Thay vào đó, khi xem xét về các vấn đề an ninh ở Đông Nam Á, Mỹ tập trung vào:

- Hợp tác chống khủng bố;
- Đẩy mạnh hơn các mối quan hệ đồng minh với Thái Lan, Phi-líp-pin, đối tác an ninh thân cận với Xinh-ga-po, cũng như các mối quan hệ đối tác mới với In-đô-nê-xi-a và Việt Nam;

- Hỗ trợ cho các nỗ lực của các quốc gia ven biển trong việc nâng cao an ninh hàng hải ở eo biển Malacca, khu vực tam biên giới giữa In-đô-nê-xi-a, Ma-lai-xi-a và Phi-líp-pin;
- Các vấn đề an ninh phi truyền thống.

Với việc vùng Biển Đông vẫn là một khu vực nhiều tranh chấp, rất nhiều học giả của các nước Đông Nam Á và cả của Mỹ đã bắt đầu đặt ra câu hỏi về sự xác đáng đối với vai trò tự phong trước đây của Mỹ là “người đảm bảo an ninh” trước những cường quốc lớn bên ngoài. Chỉ còn một số ít quan chức của Mỹ tiếp tục “thì thăm” rằng “Trung Quốc sẽ là cơ sở nguyên tắc cho việc hoạch định chính sách của chúng ta ở châu Á”²⁷ thế nhưng lập luận của họ chẳng có sức cuốn hút nào cả cho đến khi chính sách của Trung Quốc ở Biển Đông bắt đầu thay đổi.

Trong vài năm gần đây, mối quan tâm của chính phủ Trung Quốc đối với Đông Nam Á đã tăng lên nhanh chóng, đơn cử là các quan chức cao cấp của Trung Quốc có hàng loạt chuyến thăm các nước Đông Nam Á vào năm ngoái và Hiệp định Khu vực thương mại tự do ASEAN-Trung Quốc đi vào hoạt động kể từ ngày 1 tháng 1 năm 2010. Trung Quốc đã hy vọng có thể sử dụng cuộc họp Thượng đỉnh Đông Á lần thứ nhất tháng 12/2005 như là một sự kiện để họ chiếm lĩnh vai trò người lãnh đạo của một châu Á theo chủ nghĩa đa phương, thế nhưng nguyện vọng này đã bị đổ vỡ do phút chót có thêm các quốc gia khác tham gia hội nghị và bởi quyết tâm của ASEAN cố gắng giữ vững vai trò lãnh đạo của mình tại tổ chức đa phương này. Cùng lúc đó, cách tiếp cận thân thiện của Bắc Kinh đối với khu vực này đã dần thay đổi khi Bắc Kinh nhận thấy những mất mát về mặt lợi ích. Do vậy họ dần chuyển sang chiến thuật cương quyết hơn khi tuyên bố chủ quyền về lãnh thổ ở Biển Đông. Chiến thuật này đã có kết quả khi nó làm phân hóa sự liên kết vốn đã rất hạn chế của Đông Nam Á, đơn cử như trong ASEAN. Các quốc gia vốn ngấm ngấm bằng lòng với ảnh hưởng ngày càng tăng của Trung Quốc như Cam-pu-chia, Lào, Mi-an-ma và Thái Lan đã không tham gia với các thành viên ASEAN còn lại trong việc phản đối chính sách của Trung Quốc đối với Biển Đông tại Diễn đàn Khu vực ASEAN được tổ chức ở Hà Nội mùa hè năm nay.

Tổng kết lại, cho dù Tuyên bố Ứng xử của các bên liên quan và chiến dịch tranh thủ Đông Nam Á của Trung Quốc đã góp phần “gác lại” vấn đề Biển Đông đối với Trung Quốc và để vấn đề “dưới đáy hòm” đối với Mỹ, chính sách về Biển Đông cần phải được tách biệt rạch ròi trong chính sách của hai quốc gia này đối với khu vực Đông Nam Á. Điều này giúp cho cả hai siêu cường giảm bớt được sự quan ngại về các vấn đề an ninh truyền thống. Tuy nhiên, các căng thẳng không ngừng ở Biển Đông sẽ tạo ra nguy cơ thay đổi quan niệm của Mỹ và tạo ra sự cạnh tranh Trung Quốc-Mỹ trong khu vực ASEAN. Bất cứ một diễn biến nào xảy ra cũng sẽ chắc chắn ảnh hưởng tới quyền của các quốc gia thuộc tổ chức ASEAN.

IV. Diễn giải các chính sách của Trung Quốc

Một học giả đã thử đưa ra ba cách diễn giải cho thái độ cương quyết của Trung Quốc ở Biển Đông.

27. Quan chức cao cấp Mỹ trong năm 2007.

a. Bắc Kinh nghĩ rằng có thể gây sức ép đối với Hà Nội trong việc chấp nhận một hiệp định khai thác và sản xuất chung tại những khu vực có tài nguyên năng lượng nằm ngoài bờ biển của Việt Nam.

b. Trung Quốc có thể đưa ra dấu hiệu cảnh báo Việt Nam về sự phản đối của họ đối với việc Việt Nam đẩy mạnh hơn các quan hệ an ninh với Mỹ.

c. Bắc Kinh phải đối mặt với những lo ngại về địa chính trị như nhu cầu về năng lượng tăng cao, nhu cầu phải đảm bảo về an ninh các tuyến đường an ninh hàng hải (SLOCs) và tham vọng siêu cường của mình.²⁸

Về phần mình, Washington có nhiều hoài nghi về động cơ của Trung Quốc nhưng tựu chung lại có thể phân loại như sau:

a. Thái độ của Trung Quốc ở Biển Đông là kết quả của một hành động “tìm kiếm” cách thức giải quyết vấn đề của Mỹ vào đúng thời điểm Mỹ đang phải đối mặt với các khó khăn kinh tế trong nước.

b. Thái độ của Trung Quốc đơn giản là một phản ứng tự nhiên của “sự trỗi dậy” về quyền lực khi so sánh với các nước láng giềng phía Nam. Bắc Kinh hiện đang tìm kiếm “một tập hợp các nước nhỏ” hoặc đảm bảo sự đồng ý của các nước Đông Nam Á đối với những vùng họ tuyên bố. Bắc Kinh coi đây như là một phần thưởng cho thái độ rất tốt của mình đối với khu vực trong suốt một thập kỷ vừa qua.

c. Chính sách dài hạn của Trung Quốc không có gì thay đổi nhưng hiện họ cảm thấy đủ tự tin về sức mạnh của mình khi cho phép công khai những vấn đề về Biển Đông và để giảm dần việc phải làm rõ các quan điểm của mình trong những cuộc thảo luận với Mỹ.

d. Trung Quốc sai lầm khi vướng vào một loạt những căng thẳng với Việt Nam và đánh giá sai khả năng của Việt Nam trong việc lôi kéo Mỹ và đại đa số các thành viên ASEAN vào cuộc tranh chấp song phương.

Chỉ có thời gian mới có thể làm rõ những động cơ của Trung Quốc, nhưng chúng ta có thể nhìn nhận một vài yếu tố sau:

a. Trung Quốc đặc biệt nhạy cảm với những vấn đề liên quan tới bảo vệ lãnh thổ và chủ quyền của mình. Việc bảo vệ các đường biên giới thuộc Vùng đặc quyền kinh tế tự tuyên bố và chủ quyền ở những vùng đảo ở biển Nam và Đông Trung Hoa đều là những thành tố quan trọng trong chính sách của Trung Quốc.

b. Các nhà lãnh đạo Trung Quốc tin vào khả năng tiếp cận và khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên ở biển và dưới đáy biển, coi đây là yếu tố quan trọng cho việc phát triển kinh tế Trung Quốc trong tương lai. Rất nhiều nguồn tài nguyên thiên nhiên, đặc biệt là năng lượng được cho là đang nằm dưới những vùng biển thuộc lãnh thổ Trung Quốc tuyên bố và ở những Vùng đặc quyền kinh tế.

c. Các nhà phân tích an ninh Trung Quốc trong vài năm gần đây viết rất nhiều về tầm quan trọng của SLOCs. Thương mại hàng hải của Trung Quốc với thế giới hầu hết được chuyển qua Biển Đông, ước tính 75% số lượng vận chuyển của cả Trung Quốc.

28. Thayer, Carl A., “The United States and Chinese Assertiveness in the South China Sea”, *Security Challenges*, Vol. 6, No. 2 (Mùa đông 2010), trang 81-83.

d. Trung Quốc đang thiết lập một chiến lược chống xâm nhập để có thể “áp giá cao” đối với các tàu hải quân của Mỹ đang tìm cách xâm nhập vào khu vực bờ biển của mình. Tuy nhiên Trung Quốc vẫn chưa xác định rõ ràng được phải tăng cường khả năng hải quân của mình lên bao nhiêu để có thể đảm bảo được rất nhiều lợi ích của mình ở biển. Ưu tiên đầu tiên là bảo vệ lãnh thổ và các khu vực Vùng đặc quyền kinh tế tự tuyên bố. Bên cạnh đó, hải quân Trung Quốc chưa có đủ khả năng để tiến ra xa nhưng khu vực Biển Đông là khu vực duy nhất mà hải quân Trung Quốc có thể sử dụng sức mạnh để tạo ra sức ép.

V. Triển vọng

Tại thời điểm này, Mỹ theo đuổi một số nguyên tắc cơ bản như tự do hàng hải ở Biển Đông, đẩy mạnh quan hệ với Việt Nam và hợp tác chặt chẽ với đại đa số các nước ASEAN. Washington cảm thấy bối rối trước hành động do dự khi phải làm rõ các quan điểm của Trung Quốc. Một học giả người Mỹ đã chỉ ra rằng ngày qua ngày, Trung Quốc dường như càng làm “mềm” đi các quan điểm của mình, Đông Nam Á thì “điều chỉnh” và lợi ích của Mỹ ở Biển Đông thì “giảm bớt đi”.²⁹

Tuy nhiên có một vài yếu tố sẽ ảnh hưởng tới chính sách của Mỹ. Các yếu tố này gồm có:

a. Mỹ sẽ không bị hăm dọa hay thỏa hiệp về những nguyên tắc cơ bản.

b. Mỗi quan hệ Trung-Mỹ vốn là một tổng thể của hợp tác, đối đầu và cạnh tranh đã hàm chứa trong nó sự phức tạp và cả những vấn đề quan trọng khác. Phía Mỹ không thích phải đưa vấn đề Biển Đông thêm vào danh sách các vấn đề vốn có. Tại Hội nghị Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN mở rộng (ADMM+) hồi tháng 10, Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ đã nhận lời mời thăm Trung Quốc. Tuy nhiên, các vấn đề an ninh ở Biển Đông sẽ không còn tách rời khỏi chính sách của Mỹ và Trung Quốc đối với toàn bộ khu vực Đông Nam Á. Trung Quốc sẽ tiếp tục chính sách “chia và trị” trong các cuộc đàm phán song phương với các bên tuyên bố chủ quyền ở Biển Đông và cũng có thể gửi lại cho Mỹ lời khẳng định của mình về những quyền của họ, thế nhưng phía Mỹ nhìn nhận rằng quả bóng về nguyên tắc là nằm ở phía Trung Quốc vì Trung Quốc cần phải có biện pháp giảm căng thẳng và làm rõ các mục tiêu của họ.

c. Mỹ muốn củng cố vai trò của ASEAN ở Biển Đông, nâng cao vị thế của ASEAN và đảm bảo cho các quốc gia ASEAN rằng Mỹ vẫn sẽ tiếp tục liên đới tới khu vực này. Mỹ sẽ đặc biệt lưu tâm tới In-đô-nê-xi-a, Ma-lai-xi-a và Phi-líp-pin. Dường như ASEAN sẽ chiếm lĩnh vai trò chủ chốt trong việc “đưa vào cuộc sống” bộ quy tắc ứng xử.

d. Xuất phát từ những lý do lịch sử, rất nhiều nhà hoạch định chính sách đối ngoại cao cấp của Washington đặc biệt cảm thấy hài lòng với những tiến triển trong quan hệ Việt-Mỹ. Tuy nhiên, không thể tránh khỏi việc cả Hà Nội và Washington sẽ tính toán những lợi ích dài hạn trong việc nâng cao hợp tác hơn nữa trong bài toán quan hệ với Trung Quốc.

29. Brantly Womack, bình luận tại buổi Công bố sách ở Trung tâm Đông-Tây, Washington, 29/10/2010.

e. Mỹ nhìn nhận vấn đề Biển Đông như là một cơ hội để kiểm tra Trung Quốc. Những người phải chuẩn bị phương án cho một kịch bản tồi tệ nhất đang tập trung vào quan sát khả năng ngày càng lớn mạnh của hải quân Trung Quốc.³⁰ Thế nhưng “bàn chân đã tuột khỏi chân ga” trong vấn đề Biển Đông.

Các yếu tố trong nước điều chỉnh chính sách của Trung Quốc với Biển Đông lại không hề rõ ràng. Người Mỹ thường cảm thấy khó khăn khi xác định liệu chính sách của Trung Quốc là phản ánh quyết định của chính quyền trung ương ở Bắc Kinh hay lại là sự cạnh tranh giữa các giới chức hay lợi ích của từng tỉnh. Tuy nhiên, nếu như Bắc Kinh đã chuẩn bị cho việc làm rõ các mục đích của mình ở Biển Đông trong những cuộc thảo luận với Mỹ và bước vào đàm phán với ASEAN, thì những căng thẳng trên vùng biển này sẽ giảm bớt khi mà Mỹ và Trung Quốc thành công trong mối quan hệ song phương trong những năm tới đây.

30. Người Mỹ với chủ trương về chính sách kiềm chế Trung Quốc khi không thành công đã cảm thấy các lập luận của mình được củng cố hơn bởi những hành động của Trung Quốc tại Biển Đông từ năm 2008. Nhà bình luận nổi tiếng, Robert Kaplan, gần đây đã viết trên tờ Washington Post (“China’s Caribbean,” September 26, 2010) cho rằng Biển Đông là khu vực trung tâm trong việc cạnh tranh quyền lực cứng với Trung Quốc, là nơi trung chuyển một phần ba của giao thông thương mại hàng hải trên toàn thế giới và một nửa khí hydrocarbon dành cho Nhật Bản, bán đảo Triều Tiên và Đông Bắc Trung Quốc... Trung Quốc tìm kiếm sự thống trị ở Biển Đông sẽ là quyền lực thống trị ở Đông Bán cầu.

Phần 2

NHỮNG DIỄN BIẾN GẦN ĐÂY Ở BIỂN ĐÔNG

BIỂN ĐÔNG: NHÌN LẠI QUÁ KHỨ ĐỂ DỰ BÁO TƯƠNG LAI*

TS. Mark J. Valencia

Nghiên cứu Cộng sự, Chương trình Nghiên cứu châu Á
Trung tâm Nghiên cứu châu Á & Trung tâm Woodrow Wilson, Hoa Kỳ
mjvalencia@hawaii.rr.com

Tóm tắt

Cho đến nay các tranh chấp không có nhiều tiến triển lạc quan, thay vào đó, trong hai năm vừa qua đã có hàng loạt các sự kiện mới liên quan đến Biển Đông có hệ lụy quan trọng đối với an ninh khu vực. Các vấn đề này bao gồm sự kiện tàu Impeccable, lệnh cấm đánh bắt cá đơn phương của Trung Quốc ở Vịnh Bắc Bộ và việc quốc gia này bắt giữ hàng loạt tàu thuyền đánh cá của Việt Nam, tuyên bố của Trung Quốc rằng Biển Đông là “lợi ích cốt lõi” của Trung Quốc, việc đệ trình yêu sách chung của Việt Nam/Ma-lai-xi-a về phần mở rộng của thềm lục địa và phản đối sau đó của Trung Quốc, tuyên bố của Mỹ rằng Mỹ có “lợi ích quốc gia” đối với kết quả của các tranh chấp, lời đề nghị của Mỹ làm trung gian hòa giải cho các tranh chấp và sự phản đối mạnh mẽ của Trung Quốc, và tuyên bố “mềm mỏng hơn” giữa Mỹ - ASEAN về vấn đề Biển Đông. Những diễn biến này đã xảy ra trong bối cảnh mối quan hệ giữa Mỹ và Trung Quốc đang xấu đi, giữa những tranh luận trong khu vực về bản chất và mong muốn của các quốc gia về vai trò an ninh của Mỹ trong khu vực. Hơn nữa, các sự kiện này đã cộng hưởng với nhau và càng gia tăng ảnh hưởng, đặt ra câu hỏi cơ bản cho Đông Nam Á về an ninh của khu vực này. Bài viết này phân tích chuỗi sự kiện này và bản chất đang được củng cố của chúng, xác định những vấn đề cơ bản mà chúng đặt ra và kết luận rằng cần phải có một thỏa hiệp mạnh mẽ để ngăn ngừa tình huống xấu nhất.

*. Bài viết được thực hiện dành cho các chuyên gia về Biển Đông và xem như độc giả đã từng biết đến các bài viết trước đây của tác giả cũng như đã có kiến thức nền và biết đến bối cảnh của các vấn đề được đề cập. Nói tóm lại, bài viết này “sẽ đi thẳng vào vấn đề.”

Phần mở đầu

Vào tháng 11 năm 2009, tôi đã trình bày một tham luận tại Hội thảo Quốc tế về Biển Đông tại Hà Nội, có thể được kết luận như sau:¹

Có thể tiến hành một vài bước đi cụ thể. Các quốc gia yêu sách có thể thực hiện một hệ thống cảnh báo sớm “dựa trên các cơ chế hiện hành để ngăn ngừa các mâu thuẫn xuất hiện/leo thang” như họ đã thống nhất trong “kế hoạch hòa bình” vào tháng Ba năm 2009.² Các quốc gia này có thể chính thức hóa bộ quy tắc ứng xử (được xây dựng dựa trên Tuyên bố ứng xử của các bên ở Biển Đông năm 2002) đối với Biển Đông và tuân thủ theo Bộ quy tắc này. Họ cũng có thể từ bỏ những yêu sách về các đường cơ sở và các vùng biển chỉ mang tính dân tộc chủ nghĩa mà không được hỗ trợ bằng các cơ sở pháp lý. Họ cũng có thể xây dựng một mạng lưới các thỏa thuận hợp tác chức năng trong lĩnh vực bảo vệ môi trường biển, nghiên cứu khoa học biển, an ninh hàng hải và tìm kiếm và cứu nạn. Những thỏa thuận này sẽ không đe dọa đến lập trường hiện tại của họ và các thỏa thuận đều có thể bao gồm một điều khoản khẳng định rằng các thỏa thuận này sẽ không ảnh hưởng gì đến các yêu sách về chủ quyền và quyền tài phán. Còn một giải pháp tổng thể cho các tranh chấp ở Biển Đông thì nếu như có thật sự đạt được, sẽ phải mất một thời gian rất dài. Tuy nhiên một sự lựa chọn thay thế – giống như một vết nhọt mưng mủ đã lên vảy có thể bị các bên chọc vào mỗi khi các mối quan hệ xấu đi hay mỗi khi các thế lực ngoài khu vực mong muốn – là một nỗi ác mộng mà không một quốc gia nào trong khu vực muốn lặp lại. Tuy nhiên, cánh cửa cho cơ hội (đối với một giải pháp tạm thời) đang dần khép lại.

Đáng tiếc thay, cho đến nay các tranh chấp không có nhiều tiến triển lạc quan. Thay vào đó, trong hai năm vừa qua đã có hàng loạt các sự kiện mới liên quan đến Biển Đông có hệ lụy quan trọng đối với an ninh khu vực. Các vấn đề này bao gồm sự kiện tàu Impeccable, lệnh cấm đánh bắt cá đơn phương của Trung Quốc ở Vịnh Bắc Bộ và việc quốc gia này bắt giữ hàng loạt tàu thuyền đánh cá của Việt Nam,³ tuyên bố của Trung Quốc rằng Biển Đông là “lợi ích cốt lõi” của Trung Quốc,⁴ việc đệ trình yêu sách chung của Việt Nam/Ma-lai-xi-a về phần mở rộng của thềm lục địa và phản đối sau đó của Trung Quốc, tuyên bố của Mỹ rằng Mỹ có “lợi ích quốc gia” đối với kết quả của các tranh chấp, lời đề nghị của Mỹ làm trung gian hòa giải cho các tranh chấp và sự phản đối mạnh mẽ của Trung Quốc, và tuyên bố “mềm mỏng hơn” giữa Mỹ - ASEAN về vấn đề Biển Đông. Những diễn biến này đã xảy ra trong bối cảnh mối quan hệ giữa Mỹ và Trung

1. Mark J. Valencia, *Whither the South China Sea disputes* [Giảm bớt căng thẳng các tranh chấp Biển Đông], bài viết trình bày tại Hội nghị Quốc tế về Biển Đông, 26-27 tháng 11 năm 2009, Hà Nội.
2. *Asia Times*, ngày 26 tháng 3 năm 2009, DPA, “Vietnam criticizes Chinese fishing bans in the South Sea” [Việt Nam phê phán Trung Quốc về lệnh cấm đánh bắt cá ở Biển Đông], *Monsters and Critics*, ngày 18 tháng 5 năm 2009, “Philippines seeks to improve Spratly structures” [Philippin nỗ lực cải thiện các công trình ở Trường Sa], *Reuters*, ngày 20 tháng 5 năm 2009.
3. “Seas fill with tension over China’s moves” [Biển cả đầy căng thẳng vì các động thái của Trung Quốc], *Asahi.com*, ngày 2 tháng 10 năm 2010. Anne Gearan, “US says Asian sea disputes should end peacefully” [Mỹ cho hay các tranh chấp biển ở châu Á nên kết thúc một cách hòa bình], *Associated Press*, ngày 11 tháng 10 năm 2010.
4. “Some say China is backtracking on this assertion. U.S. ASEAN set to push back against China” [Một số cho rằng Trung Quốc đang rút lại tuyên bố này. Mỹ và ASEAN bắt đầu đẩy lùi Trung Quốc], *Wall Street*, ngày 22 tháng 9 năm 2010.

Quốc đang xấu đi, giữa những tranh luận trong khu vực về bản chất và mong muốn của các quốc gia về vai trò an ninh của Mỹ trong khu vực. Hơn nữa, các sự kiện này đã cộng hưởng với nhau và càng gia tăng ảnh hưởng, đặt ra câu hỏi cơ bản cho Đông Nam Á về an ninh của khu vực này. Bài viết này phân tích chuỗi sự kiện này và bản chất đang được củng cố của chúng, xác định những vấn đề cơ bản mà chúng đặt ra và kết luận rằng cần phải có một thỏa hiệp mạnh mẽ để ngăn ngừa tình huống xấu nhất.

Những diễn biến gần đây

Tuyên bố của Ngoại trưởng Mỹ Hillary Clinton tại Diễn đàn khu vực ASEAN vào tháng 7/2010 ở Hà Nội, trong đó bao gồm cả lời đề nghị của Mỹ làm trung gian hòa giải cho các tranh chấp Biển Đông, không chỉ khơi mào cho các phản ứng tức giận của Trung Quốc đối với điều mà Trung Quốc xem là can thiệp công việc nội bộ của nước này,⁵ mà còn cả một làn sóng các bài báo về “mối đe dọa” Trung Quốc ngập tràn trên các báo chí phương Tây.⁶ Mỹ đã khôn khéo kết hợp những lo ngại của một số quốc gia ASEAN trước sự hiếu chiến của Trung Quốc trong các yêu sách đối với các đảo và vùng biển ở Biển Đông với nỗi lo của chính họ về tự do hàng hải. Nhưng như Mỹ đã biết hoặc nên biết, việc Trung Quốc phản đối một số hoạt động thu thập tin tức tình báo của quân đội Mỹ ở Vùng đặc quyền kinh tế của Trung Quốc mà chẳng mấy hoặc không hề liên quan gì đến các yêu sách của nước này ở khu vực Biển Đông. Quả thật, Trung Quốc không phản đối bản thân quyền tự do hàng hải mà phản đối cái mà, theo quan điểm của Trung Quốc, là sự lạm dụng của Mỹ đối với quyền này. Các hoạt động của tàu EP3, Bowditch và Impeccable của Mỹ bao gồm tổng thể các hành động như chủ động khiêu khích lực lượng bảo vệ bờ biển của Trung Quốc để kích động và quan sát phản ứng của Trung Quốc, làm nhiễu sóng liên lạc giữa bờ với tàu và tàu ngầm, “chuẩn bị chiến trường” sử dụng các lập luận pháp lý để lẩn tránh quy chế xin phép Trung Quốc để tiến hành nghiên cứu khoa học biển và lần tìm các tàu ngầm hạt nhân mới của Trung Quốc để nhằm làm mục tiêu khi các tàu này vào và rời khỏi căn cứ. Rất ít nước sẽ có thể chịu được các hành động khiêu khích đến mức này từ kẻ thù tiềm năng mà không phản ứng lại theo một cách nào đó. Nếu có thật, các hành động này không phải là các hành động thu thập thông tin tình báo một cách bị động thường được hầu hết các quốc gia thực hiện và chấp nhận mà là các hành động xâm lấn và các thông lệ đẩy tranh cãi mà Trung Quốc xem như là sự đe dọa sử dụng vũ lực. Việc đe dọa sử dụng vũ lực là hành vi vi phạm Hiến chương Liên Hợp Quốc chứ chưa nói đến Công ước Luật biển 1982. Các hoạt động này phải được xem xét một cách kỹ lưỡng và phán xét bởi một cơ quan trung lập để xác định xem chúng có hợp pháp hay không. Nhưng một yêu cầu xem xét như thế sẽ có nguy cơ làm

5. Jiang Yu, Người phát ngôn Bộ Ngoại giao Trung Quốc, “Chúng tôi kiên quyết phản đối việc bất kỳ một quốc gia nào không có mối liên hệ gì với Biển Đông tham gia vào tranh chấp này, và chúng tôi phản đối việc quốc tế hóa, đa phương hóa hay mở rộng vấn đề này. Điều này sẽ không giải quyết được vấn đề mà chỉ làm cho tình hình trở nên phức tạp hơn.” China tells U.S. to keep out of South China Sea dispute [Trung Quốc cảnh báo Mỹ tránh xa tranh chấp Biển Đông], *Reuters*, ngày 21 tháng 9 năm 2010.

6. Mark J. Valencia, “The South China Sea brouhaha: separating substance from atmospherics” [Tình trạng hỗn loạn ở Biển Đông, phân biệt các vấn đề thực chất và các vấn đề do hoàn cảnh sinh ra], *Nautilus*, ngày 10 tháng 8 năm 2010. Phần còn lại của phần này là từ bài này.

cho tuyên bố của Ngoại trưởng Clinton về việc Mỹ “phản đối sử dụng vũ lực hoặc đe dọa sử dụng vũ lực” trở nên hơi đạo đức giả.

Nhận thức được mối quan ngại của các quốc gia yêu sách trong ASEAN và với mong muốn bắt Trung Quốc phải trả giá vì đã không hợp tác trong việc trừng phạt CHDCND Triều Tiên sau khi đánh chìm tàu Cheonan, và vẫn còn cảm thấy nhức nhối sau sự kiện tàu Impeccable, Mỹ đã dùng những lời lẽ của mình phủ đầu và làm xấu mặt Trung Quốc ngay trước mặt một quốc gia châu Á khác đôi khi để trả đũa là Việt Nam. Vấn đề còn tồi tệ hơn với Trung Quốc khi lời kêu gọi của Mỹ tiến hành các vòng đàm phán đa phương đã được một số nước ASEAN ủng hộ một cách công khai, bất chấp việc Trung Quốc đã đề nghị riêng với các nước này không đề cập đến chủ đề này và cố gắng không đưa ra một quan điểm chung.⁷ Hiện nay Trung Quốc tin rằng Mỹ đã thay đổi một cách cơ bản chính sách của nước này đối với các tranh chấp ở Biển Đông và rằng Mỹ đang đứng về phe chống Trung Quốc. Câu nói quan trọng nhất trong bài phát biểu của Clinton là “các yêu sách hợp pháp ở Biển Đông cần phải được đưa ra dựa trên duy nhất các yêu sách hợp pháp đối với các vùng lãnh thổ đất liền.”⁸

Nhưng nếu các quốc gia yêu sách ASEAN – Bru-nây, Ma-lai-xi-a, Phi-líp-pin và Việt Nam – cho rằng những tuyên bố như thế của Mỹ là đang ủng hộ cho các yêu sách của mình thì họ sẽ cần phải nghĩ lại. Ngoại trưởng Clinton cũng phát biểu rằng “Mỹ có lợi ích quốc gia đối với quyền tự do hàng hải, tiếp cận tự do đối với vùng nước chung của châu Á và coi trọng Luật quốc tế ở Biển Đông.”⁹ Những yêu sách của Phi-líp-pin đòi một loạt các đảo và vùng biển như Kalayaan, và yêu sách của Ma-lai-xi-a đối với nhiều đảo khác bởi vì các đảo này tình cờ nằm trong thềm lục địa mà họ đã yêu sách cũng sai và yếu như yêu sách của Trung Quốc về đường lưỡi bò lịch sử. Hơn nữa, dù trái với quy định của Công ước mà họ đã phê chuẩn, Việt Nam và In-đô-nê-xi-a, hai nước đã đưa ra phản đối chính thức đối với những yêu sách của Trung Quốc lên Ủy ban Liên Hợp Quốc có liên quan, không cho phép quyền qua lại vô hại đối với các tàu chiến nước ngoài trong các vùng lãnh hải mà không có sự đồng ý của họ, trong khi Ma-lai-xi-a lại không cho phép quân đội nước ngoài hoạt động trong vùng đặc quyền kinh tế của mình. Các nước yêu sách ASEAN cần phải giải quyết các mâu thuẫn về yêu sách lãnh thổ và quyền tài phán với nhau cũng như so với Luật quốc tế.

Bất chấp sự kiêu ngạo của Mỹ khi đưa ra đề nghị “thúc đẩy” các cuộc gặp đa phương về các tranh chấp ở Biển Đông, điều đã làm cho Trung Quốc hết sức tức giận, rõ ràng Trung Quốc là kẻ thù lớn nhất của chính mình trong vấn đề này. Trung Quốc đã từ chối đưa ra yêu sách chung với Ma-lai-xi-a và Việt Nam về thềm lục địa mở rộng ở Biển Đông. Trung Quốc cũng sau đó đưa ra phản đối với yêu cầu của hai nước này đòi Trung Quốc phải kèm bản đồ cùng với yêu sách về đường lưỡi bò 9 đoạn dứt khúc

7. Donald K. Emmerson, “China’s ‘frown diplomacy’ in Southeast Asia” [‘Chính sách ngoại giao cau mày’ của Trung Quốc ở Đông Nam Á], *PacNet* #45, ngày 6 tháng 10 năm 2010.

8. Walter Lohman, “Not the time to go wobbly: press U.S. advantage on South China Sea” [Không phải thời điểm để lung lay: áp đặt lợi thế của Mỹ trên Biển Đông], *WebMemo*, Số 3023, Heritage Foundation, ngày 22 tháng 9 năm 2010.

9. Ai đó có thể đặt câu hỏi đó là Luật quốc tế nào? Tuyên bố này khá là kì lạ khi nó được đưa ra từ nước lớn duy nhất cho đến hiện nay chưa phê chuẩn Công ước Luật biển 1982 quy định về các yêu sách và hoạt động trên biển.

tuyên bố chủ quyền mơ hồ đối với hầu hết Biển Đông. Trung Quốc công khai xếp vấn đề Biển Đông vào nhóm các vấn đề “lợi ích cốt lõi”¹⁰ cùng với các vấn đề Tây Tạng và Đài Loan, nghĩa là vấn đề mà Trung Quốc sẵn sàng đấu tranh để giành lấy và cho phép người phát ngôn Bộ Quốc phòng Cảnh Nhạn Sinh phát biểu rằng “Trung Quốc có chủ quyền không thể tranh cãi đối với Nam Hải (Biển Đông – nd) và Trung Quốc có đủ bằng chứng về lịch sử và pháp lý” để ủng hộ cho các yêu sách của mình. Các hành động này cùng với chủ nghĩa dân tộc ngày càng cao của Trung Quốc và các hoạt động quân sự rộng lớn kèm theo trong khu vực đã tạo ra cho Mỹ một cơ hội ngoại giao và đã đẩy các nước ASEAN vào cùng một góc với Mỹ.

Nhưng hiện vẫn chưa rõ yêu sách của Trung Quốc là nhắm đến các đảo (và các lãnh hải của chúng) hay là cả vùng biển. Để xoa dịu sự lo lắng của ASEAN, Trung Quốc cần ngay lập tức làm rõ các yêu sách của mình chính xác là gì và cơ sở của chúng trong khuôn khổ của Công ước Luật biển 1982. Trung Quốc cũng cần làm rõ hơn các phản đối của mình đối với các hoạt động thu thập thông tin tình báo của Mỹ ở vùng đặc quyền kinh tế của họ bằng các “thuật ngữ pháp lý” đương đại có thể hiểu được. Và để đối phó với những lợi thế về mặt ngoại giao mà Mỹ đang hưởng, Trung Quốc cần thống nhất với ASEAN về một bộ Quy tắc ứng xử chính thức ở Biển Đông. Nếu điều này thành công thì biện pháp của Mỹ có thể đã giúp kìm nén bớt các tranh chấp yêu sách ở Biển Đông.

Nhưng cái giá phải trả có thể sẽ cao. Trung Quốc khó có thể quên và tha thứ việc này và đặc biệt là cách thức can thiệp của Mỹ. Nếu có, việc này đã thuyết phục được Trung Quốc rằng ván bài đã bắt đầu. Việc này có thể khẳng định nỗi sợ lớn nhất của Trung Quốc rằng Mỹ đang lén lút cố gắng lôi kéo ASEAN hoặc một vài quốc gia thành viên của Hiệp hội này cùng với Ô-xtrây-li-a, Nhật Bản và Hàn Quốc để hình thành nên một liên minh mềm để hạn chế, nếu không nói là kiềm chế Trung Quốc. Và Trung Quốc sẽ đấu tranh để phá vòng vây bằng biện pháp chính trị và quân sự, mở màn cho sự thù địch và căng thẳng trong nhiều năm tới.

Ý đồ và các chiến lược

Trung Quốc

Câu hỏi cốt lõi là ý đồ của Trung Quốc đối với Biển Đông là gì? Tất nhiên Trung Quốc vẫn khẳng định rằng Trung Quốc chỉ đơn thuần đang bảo vệ an ninh và chủ quyền của mình¹¹ và ngăn chặn cái mà nước này xem là “sự kiểm chế.”¹² Có phải Trung Quốc có ý định khôi phục lại vị thế bá chủ lịch sử đối với Biển Đông và từ đó là cả Đông

10. Có một số nghi ngờ liên quan đến nguồn gốc hay thậm chí thực chất tuyên bố này. Li Hong Mei, *People's Daily*, ngày 23 tháng 9 năm 2010; Stewart and John Ruwitch, “U.S. sees crisis fears easily over South China Sea” [Mỹ dễ dàng nhìn thấy các lo ngại về khủng hoảng về vấn đề Biển Đông], *Reuters*, ngày 12 tháng 10 năm 2010.

11. “China foreign policy whitepaper gets new chapter on maritime rights” [Sách trắng về chính sách đối ngoại của Trung Quốc có thêm một chương mới về các quyền trên biển], *Breitbart*, ngày 27 tháng 9 năm 2010; “Gates raises concerns about China’s territorial disputes with Asian neighbors” [Gates nêu lên các mối quan hệ về tranh chấp lãnh thổ giữa Trung Quốc và các nước láng giềng ở châu Á], *Radio Liberty*, ngày 12 tháng 10 năm 2010.

12. “Asia’s new Cold War” [Chiến tranh lạnh mới ở châu Á], *Time.com*, ngày 1 tháng 10 năm 2010.

Nam Á không? Hay Trung Quốc chỉ quan tâm đến việc kiểm soát các nguồn tài nguyên – dầu, cá, các đường biển (mặc dù một số cho rằng phỏng đoán sau là bất hợp lý).¹³ Liệu ý định của Trung Quốc có phải là biến Biển Đông thành nơi trú ẩn của các tàu ngầm chở vũ khí hạt nhân của mình để chuẩn bị cho một cuộc tấn công vào Ấn Độ¹⁴ hay để ngăn chặn các khả năng can thiệp của quân đội Mỹ nếu xảy ra xung đột về Đài Loan?¹⁵

Song song với sự cạnh tranh ngày càng tăng giữa quân đội Mỹ và Trung Quốc là sự cạnh tranh về chính trị để giành được “sự tin yêu” của các quốc gia Đông Nam Á. *Tờ Thời báo toàn cầu*, tờ báo thường xuyên phản ánh quan điểm của chính phủ Trung Quốc, đã cảnh báo rằng “ổn định khu vực sẽ khó có thể được bảo đảm” nếu các quốc gia Đông Nam Á “tự cho phép mình bị kiểm soát” bởi Mỹ.¹⁶ Trung Quốc đã dành được một số thành công nhất định trong việc chia rẽ các đồng minh của Mỹ và các nước Đông Nam Á. Ô-xtrây-li-a có vẻ như nghiêng về cách giải quyết song phương của Trung Quốc hơn trong việc giải quyết các tranh chấp ở Biển Đông.¹⁷ Các quốc gia không có yêu sách như Xinh-ga-po hay Thái Lan, và một Phi-líp-pin nước đôi đường như thích những dàn xếp hiện có hơn là việc đa phương hóa chương trình nghị sự của hội nghị thượng đỉnh ASEAN.¹⁸

Nhưng Trung Quốc cũng đã góp phần tự làm xấu hình ảnh của mình bằng việc sa đà vào việc bắt nạt các nước khác và với chủ nghĩa dân tộc mạnh mẽ của mình đã làm cho các nước Đông Nam Á cũng như Hàn Quốc và Nhật Bản¹⁹ e ngại đến mức phải tham gia vào các mối quan hệ an ninh với Mỹ.²⁰ Quả thật, Trung Quốc đang ngày càng chứng tỏ mình là nước rất “khó chơi” và có vẻ như các chuyên gia phương Tây lẫn Đông Nam Á đều nhất trí rằng nước này xứng đáng được nhận một “sự trừng phạt” nào đó.

Mỹ

Như Đô đốc Mike Mullen, Chủ tịch Hội đồng Tham Mưu trưởng Liên quân Mỹ đã nói, quân đội Mỹ cho rằng quân đội Trung Quốc đang trải qua một “sự chuyển biến chiến

13. Ryan Clarke, “Chinese energy security: the myth of the PLAN’s frontline status” [An ninh năng lượng Trung Quốc: Những lời đồn thổi về tình trạng chính thức của Hải quân Quân đội Giải phóng Nhân dân Trung Quốc], *SSI*, ngày 17 tháng 8 năm 2010.
14. Gail Harris, “The right US Pacific strategy” [Chiến lược đúng đắn của Mỹ với Thái Bình Dương], *The Diplomat*, ngày 24 tháng 8 năm 2010; Tim Sullivan và Michael Mazza, “The next nuclear arms race” [Cuộc chạy đua vũ khí hạt nhân tiếp theo], *Tạp chí Wall Street*, ngày 27 tháng 9 năm 2010.
15. “International co-operation vital in South China Sea” [Hợp tác quốc tế là thiết yếu ở Biển Đông], *Star*, ngày 23 tháng 8 năm 2010.
16. Frank Ching, “A clash of interest in Asia” [Một sự va chạm các lợi ích ở châu Á], *The Japan Times*, ngày 29 tháng 7 năm 2010.
17. “Australia enlisted as regional mediator” [Australia được đưa vào danh sách những nhà trung gian ở khu vực], *The Australian*, ngày 20 tháng 8 năm 2010.
18. Kavi Chankittavorn, *The Nation*, ngày 17 tháng 8 năm 2010.
19. “China and Japan escalate standoff over fishing captain” [Trung Quốc và Nhật ngày càng cách biệt về vấn đề thuyền trưởng tàu đánh cá], *New York Times*, ngày 20 tháng 9 năm 2010; Cựu Thứ trưởng Bộ Ngoại giao Trung Quốc Richard Armitage phát biểu rằng Trung Quốc đang ‘thử gàn’ Nhật Bản trong vụ tranh cãi ở Biển Hoa Đông, và đang ‘cảnh báo’ Việt Nam, Ma-lai-xi-a, Phi-líp-pin và Đài Loan về các lãnh thổ tranh chấp ở Biển Đông. “U.S. backs ASEAN stand against use of force in Spratlys” [Mỹ ủng hộ lập trường ASEAN về việc phản đối sử dụng vũ lực ở quần đảo Trường Sa], *Philippine Daily Inquirer*, ngày 20 tháng 9 năm 2010.
20. “Obama reviving US clout in Asia as China stumbles” [Obama khôi phục quyền lực của Mỹ ở châu Á trong khi Trung Quốc đang sẩy chân], *AFP*, ngày 30 tháng 7 năm 2010.

lược, khi mà họ chuyển từ việc tập trung vào các lực lượng trên bộ sang các lực lượng hải quân, hàng hải, và không quân.”²¹ Cụ thể hơn, Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ Robert Gates cho rằng việc Trung Quốc đầu tư vào các vũ khí chống tàu và tên lửa đạn đạo có thể đe dọa đến cách thức chủ yếu mà Mỹ tiến hành để thể hiện sức mạnh và giúp đỡ các đồng minh ở Thái Bình Dương. Dù là với bất cứ lý do gì, Mỹ tin rằng quân đội Trung Quốc gần đây đã trở nên quyết đoán hơn ở châu Á, đặc biệt là ở Biển Đông và rằng “sự quả quyết này đã gây ra lo ngại đối với các nước láng giềng của Trung Quốc trong khu vực...”²²

Các mối ưu tiên về an ninh biển của Mỹ ở Đông Á được cho là rõ ràng hơn của Trung Quốc. Đầu tiên, theo bài phát biểu của Ngoại trưởng Mỹ Hillary Clinton tại Honolulu vào ngày 12 tháng 1 năm 2010 “Mỹ quay trở lại châu Á... là để ở lại.” Quả thật, Tổng thống Obama cho hay “Mỹ dự định đóng vai trò lãnh đạo ở châu Á.”²³ Nhưng rất khó để thăm dò được ý định và động lực thực sự của một nước Mỹ được cho là khá minh bạch trong việc tái khẳng định mình ở châu Á. Có lẽ nguyên tắc dao cạo của Occam sẽ được áp dụng ở đây – rằng, cách giải thích đơn giản nhất là cách giải thích đúng – ý định của Mỹ là đảm bảo vị trí bá chủ của mình ở châu Á. Điều này có thể bắt nguồn từ một quan niệm đã có từ lâu đời trong nội bộ nước Mỹ đã được đưa ra công khai và nổi bật dưới thời chính quyền George W. Bush rằng Mỹ là “quốc gia không thể thiếu” của thế giới (là vị cứu tinh) và Mỹ không chỉ có quyền và nghĩa vụ phải can thiệp vào công việc của gần như mọi quốc gia trên trái đất.²⁴ Quan điểm này sắc mùi ngạo mạn và đã khiến một số quốc gia Đông Nam Á cảm thấy phải lên tiếng phản đối.²⁵

Tất nhiên Mỹ đã giải thích sự tiếp tục hiện diện của quân đội nước này trong khu vực là điều cần thiết để đảm bảo hòa bình và ổn định, giúp ASEAN tự tin và mạnh mẽ hơn trong việc đối trọng với Trung Quốc, kiềm chế Triều Tiên, ngăn chặn việc Nhật Bản tái vũ trang, ủng hộ nền dân chủ non trẻ và Luật quốc tế, bảo vệ các công ty của Mỹ, ngăn chặn việc buôn bán vũ khí hủy diệt hàng loạt, đảm bảo an toàn và an ninh và cho các đường biển v.v... Nhưng chắc chắn Trung Quốc²⁶ và một số quốc gia có tư tưởng hiện thực khác lại tin vào cách lý giải đơn giản hơn. Quả thật, Trung Quốc tin rằng chính quyền Obama đang cố gắng thúc đẩy sự tự tin của các quốc gia Đông Nam

21. *The Australian.com*, ngày 4 tháng 8 năm 2010.

22. William Ide, “Pentagon official: China showing new assertiveness in Asia” [Quan chức Lầu Năm góc: Trung Quốc thể hiện lập trường quyết đoán mới ở châu Á], ngày 18 tháng 6 năm 2010.

23. Foster Klug, “East Asian leaders urge free navigation” [Các nhà lãnh đạo Đông Nam Á kêu gọi tự do hàng hải], *The Associated Press*, ngày 25 tháng 9 năm 2010.

24. “US seeks to contain rising China” [Mỹ mong muốn kìm chế một Trung Quốc đang trỗi dậy], *Radio Australia*, 3 tháng 8 năm 2010.

25. “China and the US battle to assert presence in South China Sea” [Trung Quốc và Mỹ tranh đấu để khẳng định sự có mặt ở Biển Đông], *Christian Science Monitor*, ngày 17 tháng 8 năm 2010; Tuy nhiên Tổng thống mới của Phi-líp-pin Benigno Aquino Jr. nói rằng “trong trường hợp [Bắc Kinh muốn ASEAN làm theo ý mình], tôi nghĩ ASEAN đã thể hiện rằng chúng tôi sẽ đoàn kết với nhau thành một khối.” “Aquino: ASEAN united vs. China on territorial dispute” [Aquino: ASEAN đoàn kết chống lại Trung Quốc trong tranh chấp lãnh thổ], *Philippine Daily Inquirer*, ngày 25 tháng 9 năm 2010.

26. Frank Ching, “Mixed views in rising China” [Các quan điểm khác về một Trung Quốc đang trỗi dậy], *The Japan Times*, 18 tháng 8 năm 2010. Đại tướng Luo Yan cáo buộc Trung Quốc sử dụng chính sách ngoại giao pháo hạm khi cử “tàu chiến đi đến mọi góc ngách trên thế giới, áp chế các nước yếu và mở rộng ranh giới an ninh của mình đến trước cửa của các nước khác.”

Á để đối phó với Trung Quốc.²⁷ Hơn nữa, Trung Quốc xem việc Mỹ can thiệp vào các tranh chấp Biển Đông như một phần của kế hoạch lớn hơn nhằm tái khẳng định mình ở Đông Nam Á. Điều này bao gồm cả việc ký kết Hiệp định Bali, mở phái đoàn và cử một đại sứ đến ASEAN, tổ chức hội nghị cấp cao Mỹ - ASEAN và tăng cường hợp tác quân sự song phương với một số nước cụ thể.

Hải quân Mỹ hiện đang có lợi thế rõ ràng so với các lực lượng hải quân Trung Quốc và lợi thế này có thể sẽ còn kéo dài trong một thời gian dài sắp tới.²⁸ Tuy nhiên không thể phủ nhận các mối lo ngại về những mối đe dọa của Trung Quốc với các hoạt động hải quân của Mỹ ở gần Trung Quốc, gây ra những nghi ngờ về khả năng bảo vệ Đài Loan của Mỹ. Và Trung Quốc cũng khó có thể “dựa dẫm” vào Mỹ mãi trong vấn đề bảo vệ an ninh đường biển. Hơn nữa, chi tiêu quốc phòng của Mỹ cũng được dự đoán sẽ giảm dần sau hậu quả của cuộc khủng hoảng tài chính và hiện đang có một cuộc tranh cãi gay gắt trong nội bộ nước Mỹ về quy mô và chi phí của quân đội Mỹ. Để bù đắp, một số người thậm chí còn dự đoán sẽ có một bước phát triển do Mỹ khởi xướng về việc thành lập một tổ chức liên châu Á tương tự như NATO bao gồm hầu hết các quốc gia ở châu Á trừ Trung Quốc, CHDCND Triều Tiên, Mi-an-ma, Bu-tan, I-ran và Xi-ri.²⁹ Trung Quốc và ASEAN đã thống nhất sẽ nâng mối quan hệ của mình lên “tầm chiến lược”.³⁰ Ít nhất hoàn cảnh hiện tại cũng sẽ thúc đẩy Mỹ tìm kiếm “những người bạn” quân sự trong khu vực, như Việt Nam và Ấn Độ.³¹ Nhưng một số nhà phân tích cho rằng trong chính phủ Mỹ tồn tại bất đồng về việc phải đối phó với Trung Quốc như thế nào với một phe nhấn mạnh đến các lợi ích về kinh tế và phe an ninh thì nhấn mạnh cách tiếp cận cứng rắn.³² Chính phủ Mỹ rõ ràng đang phải đối mặt với tình thế tiến thoái lưỡng nan: làm sao để gây dựng lòng tin với Trung Quốc, trong khi vẫn phải duy trì sự có mặt của hải quân nước này ở châu Á và trấn an các đối tác đang lo lắng và cảm thấy bị đe dọa với lập trường quyết đoán hơn của Trung Quốc.³³

Các vấn đề cơ bản đối với Đông Nam Á

Tất cả các sự kiện này đều là biểu hiện trên bề mặt của những thay đổi sâu xa hơn trong mô hình an ninh ở châu Á. Quả thật, mô hình an ninh Đông Á hiện đang

27. “Obama reviving US clout in Asia as China stumbles: experts” [Obama khôi phục quyền lực của Mỹ ở châu Á trong khi Trung Quốc đang sẩy chân: các chuyên gia], *AFP*, ngày 4 tháng 8 năm 2010.
28. “Trong năm nay Mỹ sẽ dành hơn 700 tỉ đôla Mỹ cho ngân sách quốc phòng, cao hơn cả số tiền của 34 nước tiếp theo cộng lại”, *The Australian*, ngày 4 tháng 8 năm 2010; “Chinese military power: much less than meets the eye” [Sức mạnh quân sự của Trung Quốc: thấp hơn nhiều so với dự đoán], *RSIS Commentary*, Số 111/2010. Ngày 9 tháng 9 năm 2010.
29. Rick Rozoff, “Asia: Pentagon revives and expands Cold War Military blocs” [Châu Á; Lâu Năm góc hồi sinh và mở rộng các khối quân sự trong Chiến tranh lạnh], ngày 18 tháng 9 năm 2010.
30. Michael Richardson, “What China has joined together” [Trung Quốc đã đưa những gì lại với nhau], *The Japan Times*, ngày 29 tháng 9 năm 2010.
31. “U.S. steps up pressure on China” [Mỹ gia tăng áp lực lên Trung Quốc], <http://english.hani.co.kr/popups/print.hani?ksn=433988>, ngày 7 tháng 8 năm 2010.
32. “Clinton’s criticism aggravates Beijing leaders” [Những lời chỉ trích của Clinton làm các nhà lãnh đạo Bắc Kinh nổi giận], *Washington Times*, ngày 29 tháng 7 năm 2010.
33. “US to forge military ties with China” [Mỹ thiết lập các mối quan hệ quân sự với Trung Quốc], *Bangkok Post*, ngày 10 tháng 10 năm 2010.

ở thời khắc quyết định.³⁴ Đông Nam Á cần phải xác định vai trò mà các nước này muốn Mỹ nắm giữ: để kiềm chế Trung Quốc – như cách nói của các nhà lãnh đạo Quân đội Giải phóng Trung Quốc – hay để đối trọng với nước này – hay kết hợp cả hai? Các quốc gia Đông Nam Á cần phải cân trọng với điều mà họ mong muốn. Các quốc gia này phải đối mặt với câu hỏi cơ bản nhất “liệu các nước châu Á có nên duy trì sự đồng lõa của mình trong việc giúp đỡ, hợp pháp hóa và về cơ bản ủng hộ chế độ bá quyền của Mỹ hay không và nếu có thì đến mức độ nào và trong thời gian bao lâu?”³⁵ Nhưng không có Mỹ liệu các nước ASEAN có thể đoàn kết lại để đối phó với một Trung Quốc đang lên, không chỉ trong các vấn đề Biển Đông mà có thể chỉ là một phép thử đối với “sự trỗi dậy hòa bình” của Trung Quốc - mà còn đối với các vấn đề khác nói chung? Hay liệu chế độ bá quyền và sự thay đổi bá quyền ở châu Á có thể được đàm phán không?³⁶ Hay liệu ASEAN có thực sự không thể hay không muốn thành lập một mặt trận thống nhất có thể tác động đến kết quả của cuộc đấu tranh giữa Trung Quốc và Mỹ?³⁷ Tệ hơn nữa, liệu lập trường đoàn kết nửa vời của ASEAN tại Diễn đàn khu vực ARF tại Hà Nội 2010 ủng hộ lời kêu gọi của Mỹ về việc đàm phán đa phương với Trung Quốc chỉ thúc đẩy Trung Quốc tiến xa hơn tới bá quyền ở Đông Nam Á?

Như Tổng thư ký ASEAN Surin Pitsuwan đã nói, “Sự kình địch giữa Trung Quốc và Mỹ sẽ lộ ra trong ASEAN.”³⁸ Tất nhiên “không ai trong Đông Nam Á muốn phải chọn lựa giữa Mỹ hay Trung Quốc.”³⁹ Nhưng đó không phải là những gì đang xảy ra trên thực tế. Việt Nam đang dẫn dắt và thúc đẩy ASEAN về vấn đề Biển Đông⁴⁰ đồng thời cũng đang tiến lại gần hơn với Mỹ. Nước này dường như đang muốn đối trọng với Trung Quốc (với sự hỗ trợ của Mỹ) và dường như sẵn sàng chấp nhận những rủi ro có thể xảy ra trong mối quan hệ với Trung Quốc. Đây có thể là một “trò chơi” nguy hiểm theo nhiều phương diện.⁴¹ Nhưng hiện đã có một nước yêu sách Biển Đông khác là Phi-líp-pin dường như đã phản đối lập trường thống

34. Tom Plate, “Interesting times on Asia’s south east seas” [Các thời điểm thú vị ở các vùng biển Đông Nam châu Á], *The Japan Times*, ngày 7 tháng 8 năm 2010.

35. Evelyn Goh, “What the Asian debate about U.S. hegemony tells us” [Cuộc tranh luận của châu Á về bá quyền của Mỹ cho chúng ta biết điều gì], *PacNetNewsletter*, ngày 7 tháng 9 năm 2010.

36. Xem chú thích 36.

37. “Philip Bowling, A common front would help ASEAN win out in the great game for the Spratlys” [Một mặt trận chung sẽ giúp ASEAN giành được thắng lợi lớn trong cuộc chơi giành lấy quần đảo Trường Sa], *Jakarta Globe*, ngày 20 tháng 8 năm 2010; “ASEAN urged to mediate intra-regional conflicts” [ASEAN thúc giục trung gian hòa giải các tranh chấp nội khu vực], *The Jakarta Post*, ngày 19 tháng 8 năm 2010.

38. Stanley A. Weiss, “Rowing between two reefs” [Chèo thuyền giữa hai dây đá ngầm], *The New York Times*, ngày 30 tháng 8 năm 2010.

39. Như trên.

40. “Vietnamese Prime Minister Nguyen Tan Dung called for completion of a Code of Conduct between ASEAN and China. Vietnam calls for peaceful resolution of maritime disputes as China balks” [Thủ tướng Việt Nam Nguyễn Tấn Dũng kêu gọi hoàn thành Quy tắc ứng xử giữa ASEAN và Trung Quốc. Việt Nam kêu gọi giải quyết hòa bình các tranh chấp trong khi Trung Quốc thì ngăn cản], *Bloomberg*, ngày 12 tháng 10 năm 2010.

41. The Hanoist, “Vietnam hedges its China risk” [Việt Nam rào đón những thách thức từ Trung Quốc], *Asia Times*, ngày 29 tháng 7 năm 2010; Seth Mydans, “U.S. and Vietnam build ties with an eye on China” [Mỹ và Việt Nam xây dựng quan hệ trong khi vẫn dè chừng Trung Quốc], *The New York Times*, ngày 13 tháng 10 năm 2010.

nhất, mong muốn tiến hành đàm phán song phương với Trung Quốc hơn.⁴² Và Cam-pu-chia và Lào thường được cho là thân Trung Quốc hơn trong vấn đề này.⁴³

Các hướng đi tiếp theo

Một bài viết về chính sách sẽ không hoàn chỉnh nếu thiếu các đề xuất để giải quyết – hoặc ít nhất là giảm nhẹ - vấn đề. Tuy nhiên, tôi không có nhiều vấn đề để nói mà tôi chưa từng đề cập đến trước đây và những điều mà người khác đã nhắc lại hoặc phân tích. Đáng tiếc thay, dự đoán của tôi về một viễn cảnh tồi tệ nhất đã trở thành lời tiên tri. Vẫn chưa được giải quyết, “các tranh chấp tồn tại như một vết thương đã lên vảy có thể được chọc vào vì các mục đích chính trị và như một lời mời các thế lực bên ngoài can thiệp vào.” Hiện tại Mỹ “đã tham gia vào cuộc tranh chấp này, thay đổi hoàn toàn bản chất của cuộc chơi.” Lời phản biện chính thức của In-đô-nê-xi-a về yêu sách của Trung Quốc khó có thể thuyết phục được Trung Quốc rằng nước này đang không bị “kéo bè kéo phái để chống lại” Trung Quốc.

Có vẻ những tranh chấp này có thể sẽ trở nên tồi tệ hơn trước khi chúng được cải thiện và chúng sẽ bị tác động bởi sự cạnh tranh và căng thẳng giữa các cường quốc lớn. Có lẽ khi nào các tranh chấp này trở nên nghiêm trọng đến nỗi cộng đồng quốc tế không thể tiếp tục phớt lờ nữa thì các tranh chấp này sẽ được giải quyết và một giải pháp hay một giải pháp tạm thời sẽ được áp đặt từ bên ngoài. Viễn cảnh này có thể được bắt đầu thực hiện từ bây giờ. Bây giờ không phải là quá muộn để tránh gặp phải kết cục tồi tệ nhất của viễn cảnh tồi tệ nhất là xung đột. Với hy vọng đó, tôi xin trình bày một số cách để giảm bớt căng thẳng. Các giải pháp này không phải là mới nhưng cần phải được cân nhắc lại trong các thời điểm quan trọng này.

Một điều kiện cần nhưng chưa đủ để giải quyết được các tranh chấp là các bên yêu sách, đặc biệt là Trung Quốc phải làm rõ các yêu sách của mình phù hợp với Công ước Luật biển 1982 (UNCLOS). Bằng việc đính kèm bản đồ vào Công hàm chính thức gửi tới Liên Hợp Quốc phản đối yêu sách của Việt Nam và Ma-lai-xi-a về thềm lục địa mở rộng, Trung Quốc đã làm cho tình hình càng thêm rắc rối.⁴⁴ Bản đồ thể hiện đường lưỡi bò mà một số cho rằng chính là yêu sách chính thức của Trung Quốc đối với các đảo và vùng nước xung quanh. Trung Quốc có thể đưa ra một yêu sách phù hợp với UNCLOS bằng việc yêu sách chủ quyền đối với các đảo và vùng lãnh hải rộng 12 hải lý, một vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa từ những đảo rõ ràng có khả năng “cho con người đến ở hoặc có đời sống kinh tế riêng,” và tái khẳng định sự sẵn sàng để tham gia vào các hoạt động cùng khai thác mà không ảnh hưởng đến các quyết định cuối cùng đối với các yêu sách và chủ quyền và biên giới trên biển. Điều này sẽ làm tăng tính hợp pháp của các yêu sách của Trung Quốc. Đáng tiếc thay Trung Quốc lại rất không sẵn lòng từ bỏ

42. “China and the US battle to assert presence in the South China Sea” [Trung Quốc và Mỹ đấu tranh để xác lập sự có mặt của mình ở Biển Đông], *Christian Science Monitor*, 17 tháng 8 năm 2010.

43. Emerson, *sdd.* chú thích 7.

44. Robert Beckman, “South China Sea: how China could clarify its claims” [Biển Đông: Trung Quốc làm thế nào để làm rõ yêu sách của mình], *RSIS Commentary* 116/2010, ngày 16 tháng 9 năm 2010.

các yêu sách về đường lưỡi bò hoặc yêu sách lịch sử mà không có đi có lại. Vì sao Trung Quốc lại phải làm thế trong khi các yêu sách của Phi-líp-pin và Ma-lai-xi-a cũng không phù hợp với luật? Tuy nhiên, hiện nay Ma-lai-xi-a và Việt Nam có vẻ như đang đề xuất trong yêu sách về thềm lục địa của mình rằng các đảo không nên được hưởng thềm lục địa hoặc vùng đặc quyền kinh tế.⁴⁵ Điều này là rất hữu ích. Và tuyên bố bằng văn bản của Trung Quốc đi kèm với phản đối của quốc gia này với yêu sách của hai nước ở trên có thể được hiểu là phù hợp với UNCLOS.⁴⁶ Các nước này có thể thống nhất với nhau để làm cho các yêu sách của mình phù hợp với UNCLOS.

Nhưng lựa chọn này vẫn có những hạn chế lớn. UNCLOS không giúp được gì nhiều trong việc giải quyết các tranh chấp về chủ quyền. Vai trò duy nhất mà Công ước này có thể được áp dụng là nhờ các quy định về giải quyết tranh chấp và/hoặc Tòa án quốc tế về Luật biển quyết định đảo nào là các đảo hợp pháp và đảo nào không hợp pháp mà không cần sự chấp thuận của Trung Quốc, nếu vấn đề này được đưa ra tòa. Vấn đề về chủ quyền và về đảo nào được hưởng vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa không thể được đưa lên tòa hay tòa trọng tài quốc tế nào. Hơn nữa, Trung Quốc đã sử dụng quyền của mình theo Điều 298 UNCLOS để loại trừ các thủ tục giải quyết tranh chấp bắt buộc đối với việc phân định các ranh giới biển. Và các ranh giới này cũng khó có thể được đàm phán trước khi vấn đề về chủ quyền đối với các đảo được giải quyết. Còn đối với việc khai thác chung, Trung Quốc liên tục đưa ra lời đề nghị tương tự miễn là các quốc gia yêu sách khác thừa nhận chủ quyền của Trung Quốc ở khu vực dự định khai thác chung. Và trong thỏa thuận thăm dò chung duy nhất mà Trung Quốc tham gia, cùng với Phi-líp-pin và Việt Nam, Phi-líp-pin đã cho phép thăm dò chung đối với các khu vực trong thềm lục địa và trong vùng đặc quyền của kinh tế của nước này mà Trung Quốc thậm chí còn không đưa ra yêu sách. Quả là một cách để thoát khỏi tình trạng hỗn độn hiện nay!

Tuy nhiên, có vẻ như là không phải ai cũng thua trong trò chơi, ít nhất là giữa Mỹ và Trung Quốc. Một số nhà phân tích cảm thấy rằng vụ tranh cãi mới nhất “hầu như chẳng là gì cả” so với vụ khủng hoảng ở eo biển Đài Loan năm 1995, vụ NATO ném bom vào Đại sứ quán Trung Quốc ở Belgrade năm 1999 và sự kiện EP-3 năm 2004.⁴⁷ Cả hai quốc gia đã đồng ý nối lại việc trao đổi quân sự và đối thoại⁴⁸ và hai quan chức cấp cao của Mỹ đã đến Trung Quốc vào đầu tháng Chín nhằm làm dịu các mối quan hệ giữa Mỹ và Trung Quốc cũng để đảm bảo các mối quan hệ này “trong tầm kiểm soát.”⁴⁹

45. Teresa Caojano, “Obama, ASEAN to call for peaceful end to seaspats” [Obama, ASEAN kêu gọi một kết thúc hòa bình đối với các tranh chấp về biển], *Associated Press*, ngày 19 tháng 9 năm 2010.

46. Beckman, *sđd.* chú thích 38.

47. Yuan Peng, “Sino-US confrontation nothing but a dead end” [Đối đầu Trung – Mỹ không đạt được gì ngoài ngõ cụt], *Global Times*, ngày 29 tháng 8 năm 2010.

48. Keith Bradsher, “China moves to ease strain with U.S” [Trung Quốc có động thái giảm nhẹ các căng thẳng với Mỹ], *The New York Times*, ngày 8 tháng 9 năm 2010; những cuộc đàm phán đầu tiên được nối lại tổ chức tại Hawaii, ngày 14-15 tháng 10 năm 2010 và các cuộc tham vấn về quốc phòng ở cấp cao hơn đã được lên kế hoạch để tổ chức vào cuối năm nay. Song Shengxia, “US keen to fix military ties” [Mỹ quyết tâm để hàn gắn các mối quan hệ quân sự], *Global Times*, ngày 30 tháng 9 năm 2010.

49. Wang Zhao Kun, “Senior US officials in China for a 3-day trip” [Các quan chức cấp cao Mỹ đến thăm Trung Quốc trong ba ngày], *Global Times*, ngày 5 tháng 9 năm 2010.

Quả thật, giả sử như đây là điều mà cả hai bên cùng mong muốn⁵⁰ thì trong bốn tháng vừa qua, đã có hàng loạt các cơ hội để cải thiện các mối quan hệ giữa hai nước.⁵¹ Thủ tướng Trung Quốc Ôn Gia Bảo đã tham dự cuộc họp của Đại hội đồng Liên Hợp Quốc ở New York vào cuối tháng 9 và đã có cuộc gặp với Tổng thống Obama. Hội nghị Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN tại Hà Nội vào tháng 10 đã tạo điều kiện cho Bộ trưởng Quốc phòng của Mỹ và Trung Quốc gặp nhau.⁵² Vào tháng 11, Chủ tịch nước Trung Quốc Hồ Cẩm Đào và Tổng thống Obama đã gặp gỡ tại Hội nghị các nhà lãnh đạo APEC ở Yokohama và tại cuộc họp G20 ở Hàn Quốc. Trung Quốc đã mời Bộ trưởng Bộ Quốc phòng Mỹ Robert Gates đến thăm Trung Quốc có lẽ vào đầu năm 2011.⁵³ Như vậy những bất đồng gần đây giữa hai nước có thể chỉ là vấn đề nhất thời phải giải quyết. Có lẽ hai bên cuối cùng sẽ tiến tới một cơ chế INCSEA hoặc thống nhất về một bản hướng dẫn dành cho các hoạt động quân sự trong các vùng đặc quyền kinh tế nước ngoài. Một số người còn cho rằng hai bên có thể đưa ra những mặc cả cơ bản, nếu Mỹ dừng việc buôn bán vũ khí cho Đài Loan, cụ thể là máy bay F16, Trung Quốc sẽ hợp tác đối với các vấn đề kinh tế.⁵⁴ Tuy nhiên một số khác như Cố vấn cao cấp Lý Quang Diệu của Xinh-ga-po thì lại dự đoán cuộc chiến giữa Trung Quốc và Mỹ để giành vị trí số một ở châu Á sẽ còn kéo dài hàng thập kỷ nữa.⁵⁵ Về vấn đề này, các quan chức Mỹ cho rằng việc thách đấu với Trung Quốc đã làm cho quốc gia này “rõ ràng đã lùi lại một bước để có cách tiếp cận hợp tác hơn.”⁵⁶ Dù điều này có chính xác hay không, Mỹ và các quốc gia châu Á rõ ràng đã chỉ ra cho Trung Quốc thấy rằng thái độ của Trung Quốc ở Biển Đông sẽ tác động đến chính sách của các nước này đối với Trung Quốc.

Điều này đưa chúng ta quay trở về với thực tại và tương lai. Điều tốt nhất mà chúng ta có thể mong đợi trong tình hình chính trị hiện nay, bao gồm cả sức ép của Mỹ và vai trò chủ tịch ASEAN của In-đô-nê-xi-a bắt đầu từ đầu năm 2011, là việc chính thức hóa một quy tắc ứng xử. Tuy nhiên một số ý kiến cho rằng Trung Quốc đang cố gắng trì hoãn và khó có thể đạt được một quy tắc chính thức như vậy.⁵⁷ Nhưng việc Trung Quốc và

50. *Asia Times Online*, Trung Quốc, ngày 23 tháng 7 năm 2010.

51. Jim Wolf, “Resuming China military ties aim of Pentagon visit” [Khôi phục các mối quan hệ quân sự với Trung Quốc là mục tiêu chuyến thăm của Lầu Năm góc], *Fox Business.com*, ngày 22 tháng 9 năm 2010.

52. Tuy nhiên kết quả cuối cùng là không rõ ràng. Mỹ đã bày tỏ quan ngại về cái mà Mỹ xem là những hạn chế của Trung Quốc đối với quyền tự do hàng hải và cố gắng thuyết phục Trung Quốc rằng Trung Quốc sẽ có lợi trong việc tôn trọng quyền tự do hàng hải và giải quyết một cách hòa bình các tranh chấp về biển và biên giới, Thom Shanker, “In Vietnam, Gates to discuss maritime claims of China” [Tại Việt Nam, Gates sẽ thảo luận các yêu sách về biển của Trung Quốc], *The New York Times*, 10 tháng 10 năm 2010.

53. Trung Quốc vẫn chưa rõ là chính quyền Obama có thực sự mong muốn cải thiện các mối quan hệ, Michael Freedman, “The end of the affair” [Kết thúc một mối quan hệ], *Newsweek*, ngày 25 tháng 9 năm 2010.

54. Selig Harrison, “U.S. must stabilize Chinese relation” [Mỹ cần phải ổn định mối quan hệ với Trung Quốc], *Politico*, ngày 30 tháng 9 năm 2010.

55. Lý Quang Diệu, “Battle for preeminence” [Cuộc chiến giành ưu thế], *Forbes.com*, ngày 30 tháng 9 năm 2010.

56. “US backs ASEAN stand against use of force in Spratlys” [Mỹ ủng hộ lập trường ASEAN về việc phản đối sử dụng vũ lực ở quần đảo Trường Sa], *Philippine Daily Inquirer*, ngày 20 tháng 9 năm 2010.

57. Daniel Bardsley, “South China Sea row a threat to Asian stability: Gates” [Mâu thuẫn ở Biển Đông đe dọa sự ổn định ở châu Á: Gates], *The National Con*, ngày 10 tháng 10 năm 2010.

ASEAN đã bắt đầu đàm phán để cố gắng đạt được một quy tắc như vậy,⁵⁸ tập trung vào các biện pháp trừng phạt và việc không tuân thủ quy tắc, là một dấu hiệu rất thuận lợi.⁵⁹ Các biện pháp trừng phạt là rào cản lớn nhất và cuối cùng có thể sẽ chỉ dựa chủ yếu vào sự mất mặt đối với công luận. Một bộ quy tắc như thế chắc chắn sẽ cấm “việc bất kỳ một quốc gia yêu sách nào sử dụng hoặc đe dọa sử dụng vũ lực để áp đặt các yêu sách gây tranh cãi của mình tại khu vực Biển Đông.”⁶⁰ Nhưng việc giải giáp và giải ngũ quân đội ở quần đảo Trường Sa có thể lại là chương ngại vật tiếp theo – ai sẽ là người rút quân đầu tiên?

Tuyên bố đã phần nào được làm cho mềm mỏng tại Hội nghị thượng đỉnh Mỹ - ASEAN “tái khẳng định tầm quan trọng của hòa bình và ổn định trong khu vực, an ninh hàng hải, tự do thương mại, tự do hàng hải, phù hợp với các nguyên tắc chung của Luật quốc tế, bao gồm Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển (UNCLOS) và các luật khác như Luật hàng hải, Luật về giải quyết hòa bình các tranh chấp.”⁶¹ Nhưng Tuyên bố này đã loại trừ (trong Dự thảo của Mỹ) những từ ngữ mà các nước ASEAN cho rằng có thể làm cho Trung Quốc khó chịu, bao gồm “phản đối việc sử dụng hoặc đe dọa sử dụng vũ lực,”⁶² cũng như cụm từ “Biển Đông.” Các nước đã đi đến sự thỏa hiệp như thế này để không tạo ra ấn tượng rằng các nước ASEAN đang đi theo Mỹ mà chống lại Trung Quốc.⁶³ Đây là một động thái rất quan trọng. Quan trọng nhất là Trung Quốc đã tin rằng những lời phát biểu của Clinton ở Hà Nội áp dụng với mọi quốc gia yêu sách, và rằng tất cả những gì mà Mỹ muốn chỉ là “một môi trường ổn định và dễ dự đoán hơn.”⁶⁴ Mỹ cần phải thể hiện điều này một cách bình đẳng hơn. Ví dụ như Mỹ nên phê chuẩn Công ước Luật Biển 1982 và tạo áp lực đối với các quốc gia yêu sách khác, không chỉ với mỗi Trung Quốc, để các quốc gia này tuân thủ “Luật quốc tế” hơn. Và các nước ASEAN thì cần phải cố gắng để giải quyết các bất đồng của mình đối với vấn đề này. Họ cũng cần chấm dứt việc âm mưu chống lại Trung Quốc một cách rõ ràng về vấn đề như lâu nay để tránh khơi mào cho một tình huống xấu nhất. Do nhiều lý do khác nhau, ASEAN, Trung Quốc và Mỹ đều muốn một tương lai hòa bình cho khu vực Biển Đông. Nhưng để có thể đạt được và duy trì điều này đòi hỏi phải có sự thiện chí thực sự, sự kiềm chế đáng kể và có lẽ là một sự thỏa hiệp chính thức hoặc không chính thức lớn, cũng như công tác ngoại giao khôn khéo và đầy hoài bão.

58. China, “ASEAN working on South China Sea code: ambassador” [ASEAN làm việc về quy tắc Biển Đông: đại sứ], *Reuters*, 30 tháng 9 năm 2010.

59. Shirley Escalante, “Discussions over disputed Spratlys begin” [Khởi động các cuộc thảo luận về quần đảo Trường Sa đang tranh chấp], *Australia Network News*, ngày 1 tháng 10 năm 2010.

60. Như trên.

61. Office of the Press Secretary, White House, Statement of the 2nd U.S.-ASEAN Summit, ngày 24 tháng 9 năm 2010, New York.

62. Christi Parsons và Paul Richter, “Obama and ASEAN leaders call for peaceful resolution of maritime disputes” [Obama và các nhà lãnh đạo ASEAN kêu gọi một giải pháp hòa bình cho các tranh chấp biển], *Latimes.com*, ngày 25 tháng 9 năm 2010; Ellen Tordesillas, Exquisitely balanced ASEAN-US statement [Tuyên bố chung Mỹ - ASEAN đạt được sự cân bằng tinh tế], *Malaya*, ngày 30 tháng 9 năm 2010.

63. “Seas fill with tension over China’s moves” [Biển chứa đầy căng thẳng vì các động thái của Trung Quốc], *Asahi.com*, ngày 2 tháng 10 năm 2010. Kavi Chongkittavorn, “China-Japan maritime dispute could affect ASEAN relation” [Tranh chấp biển giữa Trung Quốc và Nhật Bản có thể ảnh hưởng mối quan hệ ASEAN], *The Nation*, ngày 5 tháng 10 năm 2010.

64. Victor Beattie, “Top US diplomat heads to Asia as N. Korea addresses leadership” [Nhà ngoại giao hàng đầu của Mỹ đến châu Á trong khi Triều Tiên giải quyết vấn đề lãnh đạo], ngày 29 tháng 9 năm 2010.

6

CĂNG THẲNG GIA TĂNG Ở BIỂN ĐÔNG VÀ NHỮNG HỆ LỤY ĐỐI VỚI AN NINH KHU VỰC

GS. Leszek Buszynski

*Trường nghiên cứu Quốc tế, Chính trị và Chiến lược
Đại học Quốc gia, Canberra ACT Ô-xtrây-li-a*

Tóm tắt

Nhiều căng thẳng nổi lên tại Biển Đông trong thời gian gần đây là những do những điều chỉnh có tính toán của cả Trung Quốc và Mỹ. Và Biển Đông trở thành khu vực then chốt thử thách ý chí giữa một Trung Quốc rõ ràng tin rằng Mỹ là một cường quốc đang đi xuống, và một Hoa Kỳ quyết tâm chứng minh điều ngược lại.

Với việc nhận ra sức mạnh kinh tế và những ảnh hưởng chính trị tương xứng của mình đang ngày càng tăng, Trung Quốc đã trở nên quyết đoán hơn trong việc gây sức ép đối với những yêu sách về lãnh thổ của mình. Tháng 3/2010, một quan chức Trung Quốc đã tuyên bố Trung Quốc hiện nay xem Biển Đông như “lợi ích cốt lõi” của nước này, ngang bằng với Tây Tạng và Đài Loan. Đây là một diễn biến mới mà một lần nữa cho thấy tham vọng của nước này đang tăng lên như thế nào với tiềm năng sức mạnh. Nhiều người theo dõi vấn đề tranh chấp Biển Đông cho rằng đòi hỏi chủ quyền lãnh thổ mở rộng của Trung Quốc đối với toàn bộ khu vực có ý dựa trên cơ sở đàm phán, và rằng nó sẽ được điều chỉnh trong một sự dàn xếp khu vực có lợi. Tuy nhiên các sự kiện diễn ra lại mang đến cho người ta những hoài nghi về phỏng đoán này. Trong tháng 7 vừa qua Trung Quốc đã đe dọa Mỹ về việc tập trận hải quân trên biển với Hàn Quốc trên vùng biển Hoàng Hà. Sau khi bị Trung Quốc phản đối, Mỹ đã chuyển cuộc diễn tập sang vùng biển phía Tây của Bán đảo Triều Tiên. Trung Quốc cũng đã tiến hành một sự phản đối mang tính ngoại giao với Nhật Bản vào tháng 9/2010 về vấn đề quần đảo Senkaku/Điếu Ngư sau khi Đội Tuần tra Bờ biển Nhật Bản bắt giữ thuyền trưởng một

tàu đánh cá của Trung Quốc trong vùng biển tranh chấp. Nhật Bản đã nhượng bộ và phóng thích thuyền trưởng tàu Trung Quốc trong một bước đi nhằm xoa dịu tình trạng căng thẳng giữa hai quốc gia. Tuy nhiên, Trung Quốc sẽ táo bạo sử dụng các cách giải quyết tương tự đối với các tranh chấp lãnh thổ khác. Những sự kiện này có thể cho thấy các nhà Lãnh đạo Trung Quốc đủ tự tin với một Hoa Kỳ đang suy yếu đi và một Nhật Bản do dự trong việc đòi các quyền lợi của mình ở vùng biển Tây Thái Bình Dương và đặc biệt là ở Biển Đông. Các sự kiện này cũng chỉ rõ một cuộc đấu tranh quyền lực đang diễn ra ở Bắc Kinh ở thời điểm mà quyền lực đang được chuyển giao cho một thế hệ lãnh đạo mới. Đây luôn là một thời kỳ quan trọng. Quân đội đang tranh cãi về quyền được lên tiếng cho quốc gia và giới lãnh đạo dân sự đang chịu sức ép ngày càng tăng. Nhiều phát ngôn công khai và tỏ ra hung hăng từ quân đội Trung Quốc trực tiếp chống lại Hoa Kỳ và Nhật Bản mà có thể có các kết cục không thể lường trước được. Nếu xu hướng này tiếp diễn thì những triển vọng cho một giải pháp mang tính hợp tác về vấn đề Biển Đông có vẻ như rất mù mờ.

I. Trung Quốc, chủ nghĩa đa phương và cán cân quyền lực

Tài liệu về chính sách đối ngoại Trung Quốc tập trung vào sự thích ứng của Trung Quốc đối với chủ nghĩa đa phương và sự sẵn sàng của Trung Quốc để thay đổi cho phù hợp với các tiêu chuẩn và các quy tắc cho việc giải quyết tranh chấp một cách hợp tác. Một số người đã khẳng định rằng Trung Quốc đã trở thành một thành viên có trách nhiệm của cộng đồng và là một bên hữu quan trong hệ thống quốc tế. Lowell Dittmer đã viết việc Trung Quốc đã trải qua một sự dịch chuyển trong định hướng là kết quả của “sự tiếp thu trong nhận thức hơn là chỉ đơn thuần phô trương bề ngoài” và rằng Trung Quốc đang hướng tới một “mô hình mới của một công dân quốc tế tốt”, và một “cường quốc có trách nhiệm”. Ông cho rằng Bắc Kinh đã đóng một vai trò mới với “sự nhạy cảm khác thường”. Đối với vấn đề Biển Đông, sự tham gia của Bắc Kinh vào Tuyên bố về Quy tắc ứng xử (DOC) của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) tháng 11/2002 và Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác ASEAN (TAC) tháng 10/2003 được xem như một quyết tâm cao trong việc giải quyết tranh chấp một cách hòa bình. Trong vấn đề này, “Bắc Kinh dường như đã xoa dịu những quan ngại của ASEAN với những hứa hẹn về một giải pháp hòa bình và sự phát triển chung của các hòn đảo nhỏ”.¹ Đánh giá này được dựa trên sự hội nhập vững chắc của Trung Quốc vào nền kinh tế quốc tế, tư cách thành viên của nước này trong các tổ chức quốc tế và vai trò của Bắc Kinh trong suốt cuộc khủng hoảng tài chính châu Á 1997 - 1998 khi mà nước này kháng cự lại áp lực phá giá đồng nội tệ. Các nhà quan sát khác về cách ứng xử của Trung Quốc đã lưu ý rằng sự tham gia của Trung Quốc vào chủ nghĩa đa phương “mang tính lựa chọn cao”, rằng Trung Quốc đang hướng tới “việc tăng cường địa vị của mình trở thành một cường quốc khu vực và thế giới và mở rộng phạm vi ảnh hưởng của mình”. Ở những nơi mà Trung Quốc có thể thu lợi từ các hiệp định kinh tế đa phương, nước này sẽ trở thành

1. Lowell Dittmer, “China’s New Internationalism” in Guoguang Wu, Helen Landsdowne [editors], *China turns to multilateralism: Foreign Policy and Regional Security*, Routledge, 2008, trang. 30-32.

một bên hữu quan có trách nhiệm. Thực tế, nền kinh tế Trung Quốc phụ thuộc vào một môi trường kinh tế quốc tế có thể dự đoán, môi trường mà sẽ đảm bảo một dòng đầu tư liên tục và một sự tiếp cận các thị trường ổn định cho các sản phẩm của nước này. Tuy nhiên, về vấn đề an ninh, cách tiếp cận của Trung Quốc lại khác. Trung Quốc đang cố gắng làm suy yếu ảnh hưởng của Mỹ và phát triển một sự nghiệp chung với các quốc gia khác chống lại việc Mỹ mở rộng phạm vi ảnh hưởng của mình. Trên hết, Trung Quốc hướng tới việc ngăn cản sự nổi lên của một “cấu trúc an ninh đa phương” mà trực tiếp chống lại nước này.²

Hơn nữa, các sự kiện diễn ra trong vài năm gần đây đã chỉ ra rằng Trung Quốc đã tính toán những bước đi của mình theo cán cân quyền lực, cụ thể là sự sắp xếp các cơ hội được tạo ra bởi những sự dịch chuyển tương đối trong sức mạnh kinh tế và quân đội. Các đánh giá trước đó về chính sách đối ngoại của Trung Quốc dường như đã bỏ qua nhân tố này trên cơ sở Trung Quốc sẽ bị “ràng buộc” lâu dài trong các dàn xếp đa phương mà sẽ kiềm chế bất kỳ nỗ lực chủ nghĩa phiêu lưu nào của nước này. Một điều không được nhận ra đó là một Trung Quốc đang nổi lên và hùng mạnh hơn sẽ phá vỡ bất kỳ ràng buộc nào và sẽ tìm cách định hình lại các dàn xếp kia cho phù hợp với những lợi ích của mình bằng cách đe dọa các nước khác với sức nặng và sự hiện diện tuyệt đối của mình hay bằng sự đối đầu mang tính ngoại giao một cách công khai. Trong khi sự hiện diện của quân đội Mỹ và sức mạnh của nền kinh tế Mỹ đảm bảo rằng cán cân quyền lực được xem như không có triển vọng ở Tây Thái Bình Dương, thì Trung Quốc đã bác bỏ những động thái mà có nguy cơ tạo ra xung đột. Cho tới gần đây, Trung Quốc đã tránh phản đối cuộc tập trận quân sự chung hàng năm của Mỹ và Hàn Quốc trên vùng biển Hoàng Hà và nước này cũng ngừng đối đầu với các tàu tuần tra của Mỹ hoạt động gần bờ biển nước này. Trung Quốc cũng cố gắng để kiểm soát sức ép trong nước mà có thể dẫn đến một cuộc đối đầu với Nhật Bản trong một loạt các vấn đề chia rẽ hai quốc gia, như trong vụ sách giáo khoa năm 2005, các nhà lãnh đạo Trung Quốc đã cố gắng để giảm bớt sự phản đối kịch liệt của dư luận trong nước. Hơn nữa, liên quan đến Biển Đông, sau khi ký DOC năm 2002, Trung Quốc đã thi hành một chính sách làm an lòng đối tác trong khi tránh một cam kết về giải pháp cho vấn đề này - điều sẽ chấm dứt những lựa chọn trong tương lai của Trung Quốc. Tuy nhiên, năm 2010, đã có những dấu hiệu về một sự thay đổi trong thái độ của Trung Quốc khi mà nước này có thái độ quyết đoán hơn đối với Mỹ và Nhật Bản, có hai lý giải cho vấn đề này:

Lý giải thứ nhất dựa trên mô hình chủ thể duy lý và giả định rằng tầng lớp lãnh đạo chớp bu của Trung Quốc kiểm soát chính sách một cách hiệu quả và tìm ra sự tự tin mới trong sức mạnh kinh tế của Trung Quốc. Trung Quốc xem Mỹ như một cường quốc đang suy yếu và sẽ không thể ngăn cản Trung Quốc đòi hỏi chủ quyền lãnh thổ hợp pháp của mình ở châu Á. Trung Quốc đang đáp trả cán cân lực lượng mới mà đã hình thành kể từ cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu và giáng một đòn chí tử vào tham vọng bá chủ toàn cầu của nước Mỹ. Các cấp độ khu vực và toàn cầu của chính

2. Guoguang Wu, Helen Landsdowne “International multilateralism with Chinese characteristics, Attitude Changes, policy imperatives and regional impacts,” trong Guoguang Wu, Helen Landsdowne [editors], *China turns to multilateralism: Foreign Policy and Regional Security*.

sách được gắn kết trong kế hoạch trò chơi của Trung Quốc bởi vì, đối với Trung Quốc, để đòi hỏi quyền lãnh đạo ở châu Á, đòi lại Đài Loan, khiến Nhật Bản phải khuất phục và để mở rộng sự thống trị của Trung Quốc lên toàn bộ vùng Biển Đông thì sự hiện diện của quân đội Mỹ phải được ngăn cản một cách thích hợp bởi sức mạnh quân đội Trung Quốc. Trung Quốc sẽ không mạo hiểm với các rủi ro không thể chấp nhận, mà sẽ phá vỡ các quan hệ kinh tế và đầu tư và làm cho cộng đồng quốc tế lo lắng nhưng sẽ sử dụng sự đối đầu ở những thời điểm cụ thể nhằm truyền đạt thông điệp rằng những lợi ích của Trung Quốc nên được đáp ứng trong một trật tự khu vực mới. Trật tự khu vực mới đòi hỏi Mỹ phải đối xử với Trung Quốc như một đối tác ngang hàng trong một chế độ quản lý chung của châu Á không bao gồm Nhật Bản. Đối với Mỹ, cái giá sẽ là việc từ bỏ Đài Loan, bán đảo Triều Tiên và chấp nhận sự trung lập hóa của Nhật Bản như một đồng minh và một cường quốc khu vực quan trọng. Đối với khu vực ASEAN và đặc biệt là Việt Nam, cái giá của việc mặc cả giữa các cường quốc này sẽ là việc từ bỏ tuyên bố chủ quyền đối với Biển Đông và cuối cùng là thừa nhận chủ quyền của Trung Quốc đối với vùng biển đó.

Lý giải thứ hai nếu dựa trên mô hình quyền lực của việc ra quyết định giả định rằng việc ra quyết định khó tránh khỏi một sự tranh giành quyền lực giữa các cơ quan khác nhau trong và ngoài chính phủ, các đảng chính trị, các bộ và quân đội. Các cơ quan này có ảnh hưởng đặc biệt đối với các quyết định mà có ảnh hưởng đến họ bởi những lý do về kiến thức chuyên ngành hay trong trường hợp của quân đội, một cơ quan cấp trên đòi quyền bảo vệ và đại diện cho lợi ích quốc gia. Các nền dân chủ vốn quen với thể thức ra quyết định này, theo đó, các nhà lãnh đạo được bầu chọn sẵn sàng lắng nghe các đảng phái chính trị và nhạy cảm với dư luận và đây cũng là nơi mà các bộ máy công quyền tranh giành ngân sách và tầm ảnh hưởng. Về mặt lý thuyết, các hệ thống độc tài có sự kiểm soát lớn hơn trong việc ra quyết định và có khả năng hơn để duy trì sự nhất quán trong chính sách và đưa ra chiến lược dài hạn mà không bị ảnh hưởng bởi các thể lực trong nước khác. Tuy nhiên, hệ thống dư luận bị kìm nén mà thiếu các kênh chính thức để bày tỏ quan điểm cá nhân trong một hệ thống độc tài có thể dẫn đến sự phản kháng và biểu tình mạnh mẽ của công chúng mà có thể buộc giới lãnh đạo có những hành động đối kháng với bên ngoài nhằm kéo sự chú ý của dư luận ra khỏi những vấn đề trong nước. Nếu quân đội được cho phép có một vị trí đặc quyền trong một hệ thống độc tài thì quyền phát ngôn và bảo vệ chủ quyền quốc gia trở thành chủ đề cho một cuộc đấu tranh quyền lực. Trong một hệ thống độc tài như thế, việc ngăn cản và ngăn cấm việc bày tỏ một cách tự do các quan điểm khác nhau dẫn đến chủ nghĩa cực đoan và đôi khi là một sự thiếu tinh thần trách nhiệm gây phiền toái và không thể kiểm soát được. Nếu cách tiếp cận này mô tả tình trạng ở Trung Quốc thì giới lãnh đạo chính trị sẽ bị các thể lực mà họ ngày càng không thể kiểm soát được vùi dập. Sẽ có một dư luận sôi sục về các vấn đề lãnh thổ trút cơn thịnh nộ lên tầng lớp lãnh đạo chớp bu và đe dọa làm chệch hướng quan hệ của Trung Quốc với Nhật Bản. Cũng sẽ có một quân đội có nhu cầu lãnh đạo sẽ nắm lấy cơ hội tạo ra bởi việc dịch chuyển cán cân lực lượng để giải quyết các tranh chấp lãnh thổ của Trung Quốc và để gây áp lực buộc quân đội Mỹ tránh xa khỏi biên giới biển của Trung Quốc. Trên thực tế, nếu việc kiểm soát chính sách ở Trung Quốc đang suy yếu thì hậu quả có thể rất nguy hiểm và tương lai sẽ rất khó lường.

Điều rõ ràng nhất đó là quan điểm của Trung Quốc về “lợi ích cốt lõi” của họ, điều mà đã trở nên có ảnh hưởng rộng hơn trong giới chính sách đối ngoại của Trung Quốc. Vào tháng 3/2010, Trợ lý Bộ trưởng Bộ Ngoại giao Trung Quốc Cui Tiankai phát biểu với hai quan chức cấp cao của Mỹ rằng Trung Quốc coi Biển Đông như “lợi ích cốt lõi” của mình tương tự như Tây Tạng và Đài Loan. Những bài bình luận sau đó đã vin vào đó và bắt đầu sử dụng khái niệm “lợi ích cốt lõi”. Một bài bình luận của Tân Hoa Xã đã khẳng định rằng “bằng việc thêm Biển Đông vào các “lợi ích cốt lõi” của mình, Trung Quốc đã cho thấy quyết tâm của nước này trong việc bảo đảm an ninh tài nguyên biển và các vùng biển mang tính chiến lược”. Bài bình luận xác nhận rằng “chủ quyền lãnh thổ, các nguồn lực chiến lược và các tuyến giao thương của Trung Quốc tạo thành các “lợi ích cốt lõi” của nước này; và giống như bất kỳ quốc gia nào khác, Trung Quốc sẽ không bao giờ thỏa hiệp chúng”.³ Thực tế, đây là sự mở rộng đáng kể quan điểm về các “lợi ích cốt lõi”, một quan điểm đã gây ra rất nhiều tranh luận trong giới báo chí quốc tế.⁴ Một báo cáo khẳng định rằng “Trung Quốc đã vẽ một đường đỏ lên bản đồ châu Á và thách thức bất kỳ ai vượt qua nó”.⁵ Một báo cáo khác lưu ý rằng điều này ngụ ý rằng Trung Quốc có thể “sử dụng vũ lực hay đe dọa sử dụng vũ lực để bảo vệ chủ quyền quốc gia đã tuyên bố của mình trên vùng đất và vùng biển trong khu vực”.⁶ Tuy nhiên, một báo cáo khác lại đặt câu hỏi liệu ý tưởng về “lợi ích cốt lõi” có khác biệt đáng kể với quan điểm về “các lợi ích quốc gia hay lợi ích thường xuyên” và liệu một “lợi ích cốt lõi” có là “sống còn và không thể thay thế được” đến nỗi mà bất kỳ thảo luận nào về nó cũng bị tuyệt đối cấm. Bài bình luận lưu ý một cách sâu sắc rằng “người ta thông thường có thể mong muốn các “lợi ích cốt lõi” trở nên có thể dự đoán và lâu bền” và sự mở rộng của chúng sẽ làm cho “các động cơ và ý đồ trở nên đáng nghi”.⁷ Trợ lý Ngoại trưởng Mỹ phụ trách Đông Á và Thái Bình Dương, Kurt Campbell đã nói rằng ông biết nhiều tài liệu tiếng Trung đã đề cập đến việc coi Biển Đông như là một “lợi ích cốt lõi” nhưng vấn đề này chưa được chính thức đưa vào chính sách.⁸ Tất nhiên, các quan chức Bộ Ngoại giao Trung Quốc thường đề cập đến ý tưởng về các “lợi ích cốt lõi” của Trung Quốc và yêu cầu Mỹ tôn trọng chúng.⁹ Điều này có vẻ như chỉ ra một sự phân chia Tây Thái Bình Dương thành các khu vực ảnh hưởng, trong đó Biển Đông nằm trong tầm ảnh hưởng của Trung Quốc. Tại sao một khu vực ảnh hưởng lại là một “lợi ích cốt lõi”, cái mà trên thực tế có nghĩa là Trung Quốc sẽ đi tới cuộc chiến tranh để bảo vệ nó. Đó là một câu hỏi hấp dẫn. Sự khác biệt giữa các lợi ích cốt lõi và các lợi ích không then chốt là gì? Có

3. “Modernizing navy for self-defense”, *Xinhuanet.com*, ngày 13 tháng 7 năm 2010.

http://news.xinhuanet.com/english/2010-07/13/c_13397060.htm

4. John Pomfret, “U.S. takes a tougher tone with China”, *Washington Post*, ngày 30 tháng 7 năm 2010.

5. Peter Hartcher, “Full steam ahead for China’s territorial ambitions”, *The Sydney Morning Herald*, ngày 13 tháng 7 năm 2010 G:\South China Sea\South China Sea 2010\China-13 July 2010-2.mht

6. Michael Richardson, “Beijing Projects Power in the South China Sea”, *The Japan Times*, ngày 9 tháng 5 năm 2010.

7. B. S. Raghavan “Coping with China’s ‘core interests’”, *Sri Lanka Guardian on line* <http://www.srilankaguardian.org/2010/10/coping-with-chinas-core-interests.html>

8. Jim Stevenson, “Turbulence Remains in South China Sea”, *Voice of Americanews.com*, ngày 17 tháng 10 năm 2010, <http://www.voanews.com/english/news/Turbulence-Remains-in-South-China-Sea-105148204.html>

9. Xem “Respect each others core interests,” *Foreign Ministry Spokesperson Ma Zhaoxu’s Regular Press Conference on May 18, 2010, Embassy of the People’s Republic of China in the Islamic Republic of Pakistan*, <http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/pk.chineseembassy.org/eng/fyrth>

thể là người Trung Quốc đang sử dụng ngôn ngữ một cách lỏng lẻo mà không quan tâm đến ngữ nghĩa, đơn giản chỉ để tạo ra một điểm nhấn cho một tình huống trong nước đang biến đổi nhanh.

Tiếng nói của quân đội càng dễ được nhận ra hơn qua các tranh chấp lãnh thổ này. Thiếu tướng hải quân Yang Yi của Trường Đại học Quốc phòng đã viết trong *Nhật báo Quân Giải phóng* rằng Mỹ đang “tham gia vào một sự bao vây chặt chẽ ngày càng tăng đối với Trung Quốc và liên tục thách thức các lợi ích cốt lõi của Trung Quốc”. Liên quan đến các cuộc tập trận trên biển chung mà Mỹ đã lên kế hoạch với Hàn Quốc trên vùng biển Hoa Đông, ông khẳng định họ có ý định gây ra “sự thù hằn và đối đầu trong khu vực châu Á – Thái Bình Dương”.¹⁰ Liên quan đến vấn đề Biển Đông, vị tướng đã nghỉ hưu của Quân đội Giải phóng Nhân dân Trung Quốc [PLA] và nhà nghiên cứu Xu Guangyu của Hiệp hội Kiểm soát quân sự và Giải trừ quân bị Trung Quốc đã khẳng định “Sự vắng mặt trong một thời gian dài của Trung Quốc tại các Vùng đặc quyền kinh tế của nước này trong các thập kỷ qua là một sự bất thường và hiện nay nước này đang tiến tới những hoạt động bình thường”. Ông bổ sung thêm rằng “Chúng tôi đã giữ im lặng về các tranh chấp lãnh thổ với những quốc gia láng giềng của chúng tôi trong quá khứ bởi vì hải quân của chúng tôi đã không thể bảo vệ các vùng kinh tế của chúng tôi, nhưng hiện nay hải quân của chúng tôi đã có thể thực hiện những nhiệm vụ của họ”. Ông Xu cũng nhấn mạnh “Việc PLA phát ngôn trước tiên về những vấn đề này là điều tự nhiên” và “Nhiệm vụ thiêng liêng của PLA là bảo vệ lãnh thổ và các lợi ích của Trung Quốc”.¹¹ Các đại diện quân đội Trung Quốc đã xuất hiện với tần suất lớn hơn trong các hội thảo khu vực và mang theo họ một sự hiểu biết đáng lưu ý tương phản rõ rệt với sự mềm mỏng của các quan chức Bộ Ngoại giao. Tại hội thảo Shangri La diễn ra tại Xinh-ga-po vào tháng 6/2010, Thiếu tướng Zhu Chenghu, Giám đốc Viện Nghiên cứu Quốc phòng của trường Đại học Quốc phòng, đã công khai phản đối việc ủng hộ bán vũ khí cho Đài Loan và phá vỡ mối quan hệ quân sự với Bắc Kinh của Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ Robert Gates. Theo tin đã đưa, Zhu đã nói với Gates “các ông, những người Mỹ, đang coi Trung Quốc như kẻ thù”.¹² Zhu đã không phải là người lạ trong cuộc tranh cãi hồi tháng 7/2005 khi ông cảnh báo người Mỹ rằng nếu Trung Quốc va chạm với Mỹ trong vấn đề Đài Loan, nước này có thể phá hủy các thành phố của Mỹ với vũ khí hạt nhân.¹³ Đây là một cái nhìn thấu bén trong tư duy chiến lược của Trung Quốc trong đó sự đe dọa ở cấp độ hạt nhân có thể mang lại cho Trung Quốc những thuận lợi trong việc có được cấp độ truyền thống trong quan hệ với Đài Loan. Không nghi ngờ gì tư duy chiến lược giống như vậy sẽ được áp dụng cho vấn đề Biển Đông. Trong bất kỳ trường hợp nào với sự tham gia nhiều hơn của đại diện quân đội trong việc thảo luận công khai về các đòi hỏi chủ quyền lãnh thổ của Trung Quốc, tài hùng biện được tăng cường để buộc

10. Chris Buckley, “Chinese admiral says U.S. drill courts confrontation,” *Reuters*, ngày 13 tháng 8 năm 2010 <http://www.reuters.com/article/idUSTRE67B11W20100813>

11. Peter Hartcher, “Full steam ahead for China’s territorial ambitions,” *Sydney Morning Herald*, ngày 13 tháng 7 năm 2010.

12. Greg Torode, “Sino-US military tensions on full display; Senior PLA strategist directly challenges US defence secretary over recent freeze in ties,” *South China Morning Post*, ngày 6 tháng 6 năm 2010

13. Jonathon Watts, “Chinese general warns of nuclear risk to US,” *The Guardian*, ngày 16 tháng 7 năm 2005 <http://www.guardian.co.uk/world/2005/jul/16/china.jonathanwatts>

những người khác phải hành động theo cách mà những người khác đã làm vì sợ rằng họ sẽ bị buộc tội thiếu lòng yêu nước. Các sức ép trong nước có vẻ như buộc các nhà đại diện của Trung Quốc thể hiện lòng yêu nước, đặc biệt là cái gọi là các vấn đề lãnh thổ “bất khả xâm phạm” trong đó một môi trường biến động và không thể lường trước cho các chính sách đối ngoại đang được tạo ra. Các quan điểm sẽ cứng rắn hơn và các cơ hội cho một giải pháp hòa bình cho các tranh chấp có thể sẽ bị bỏ lỡ với kết quả là căng thẳng sẽ gia tăng trong một hiệu ứng hành động – phản ứng. Phản ứng của Mỹ và các nước khác sẽ được sử dụng để biện minh cho các quan điểm không khoan nhượng và những người có quan điểm ôn hòa sẽ bị loại ra ngoài trong quá trình ra quyết định.

II. Biển Đông

Trung Quốc tiếp tục tăng cường sự hiện diện của mình ở Biển Đông và những triển vọng cho một giải pháp mang tính thương lượng về vấn đề này, trong đó có tính đến các quan điểm của ASEAN, đang có vẻ như là không tưởng. Với việc đẩy lên của lòng yêu nước được khuyến khích bởi đại diện quân đội Trung Quốc, không một nhà lãnh đạo Bắc Kinh nào sẽ xem xét triển vọng này. Theo tin đã đưa, Quốc vụ viện Trung Quốc đang thảo luận các kế hoạch để phát triển du lịch trên quần đảo Hoàng Sa mà kéo theo đó là việc xây dựng các khách sạn, đường băng và các cơ sở vật chất có liên quan. Các kế hoạch này được dự định nhằm hỗ trợ kinh tế đảo Hải Nam nơi sẽ quản lý hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa trong cơ cấu hành chính của Trung Quốc.¹⁴ Người phát ngôn Bộ Ngoại giao Việt Nam, bà Nguyễn Phương Nga đã bày tỏ quan điểm của Việt Nam cho rằng kế hoạch này “vi phạm nghiêm trọng chủ quyền của Việt Nam, gây căng thẳng và làm tình hình phức tạp hơn”.¹⁵ Trung Quốc đã hiện diện ở quần đảo Hoàng Sa và đã xây một đường băng dài 2.600m trên đảo Phú Lâm và các trang thiết bị SIGTINT trên các tiền đồn khác. Hoàng Sa sẽ trở nên quan trọng hơn rất nhiều đối với Trung Quốc vì các lý do mang tính chiến lược khi mà căn cứ tàu ngầm hạt nhân được xây dựng ở Tam Á trên đảo Hải Nam. Trung Quốc đã nghiên cứu rằng Tam Á sẽ không chỉ là kho chứa các loại vũ khí mới như tàu ngầm mang theo tên lửa đạn đạo (SSBN) mà còn là nơi chứa hàng không mẫu hạm và tàu hộ tống khi chúng được triển khai. Những sự triển khai này sẽ cho phép Trung Quốc lên kế hoạch tăng cường sức mạnh xa hơn về phía Nam để củng cố yêu sách chủ quyền của mình đối với quần đảo Trường Sa và cũng tiến vào trong Ấn Độ Dương để bảo vệ đường giao thông huyết mạch về dầu của nước này từ Vùng Vịnh. Trung Quốc cũng sẽ có thể thách thức hải quân Mỹ trong các khu vực mà Mỹ hoạt động gần với vùng lãnh hải của Trung Quốc và chứng tỏ khả năng đưa ra một sự bao vây về hải quân một cách hiệu quả đối với Đài Loan. Tháng 10/2010, theo báo cáo, hai tàu ngầm hạt nhân cấp Shang (Shang class) đã được đưa vào căn cứ Tam Á và người ta kỳ vọng số lượng tàu ngầm hạt nhân sẽ tăng lên.¹⁶ Trong chiến lược này, Hoàng

14. Greg Torode, “Building tension,” *South China Morning Post*, ngày 26 tháng 1 năm 2010; also Editorial “China must heed its neighbours concern also,” *South China Morning Post*, ngày 7 tháng 1 năm 2010.

15. “Vietnam says China violates its sovereignty in sea,” *Reuters*, ngày 5 tháng 8 năm 2010 <http://in.reuters.com/article/idINIndia-50656220100805>.

16. “New Attack sub docked at China’s navy base in Hainan Island,” *Mainichi News*, ngày 21 tháng 10 năm 2010.

Sa đóng một vai trò quan trọng trong việc cung cấp hệ thống phòng thủ trên không và các trạm tình báo tín hiệu về các động thái của hải quân Mỹ. Điều này lý giải cho sự nhạy cảm của Trung Quốc đối với các tàu tuần tra của Mỹ và tại sao họ lại đối đầu với tàu USNS khi nó đến quá gần Tam Á vào tháng 3/2009.

Lệnh cấm đánh bắt cá ở Biển Đông của Trung Quốc gây ra các vấn đề tái diễn cho các ngư dân Việt Nam, những người thường xuyên bị bắt và tàu cá của họ bị tịch thu. Sau đó, họ lại bị yêu cầu nộp phạt với mức cắt cổ. Lệnh cấm đánh bắt cá đơn phương của Trung Quốc năm 2010 được áp đặt trong mười tuần từ tháng 5 đến tháng 7. Việc kéo dài thêm lệnh cấm này rất mập mờ mặc dù nó bao trùm một vùng quanh quần đảo Hoàng Sa nhưng không xa về phía Nam của quần đảo Trường Sa.¹⁷ Việt Nam đã kiên quyết chống lại lệnh cấm này vì phương kế sinh nhai của các ngư dân Việt Nam bị ảnh hưởng. Để thực thi lệnh cấm và bảo vệ các tàu đánh bắt cá của mình ở Biển Đông, Trung Quốc thường xuyên phái các tàu mà nước này khẳng định là tàu “tuần tra đánh bắt cá” nhưng thực chất đã được chuyển đổi thành tàu hải quân. Các tàu Quản lý đánh bắt cá Yuzheng 311 và Yuzheng 202 hoạt động kể bên các tàu đánh cá Trung Quốc trở thành mô hình triển khai thường xuyên. Tháng 3 vừa qua, một tàu tuần tra của Trung Quốc đã bắt giữ một tàu đánh cá nhỏ của Việt Nam cùng 12 ngư dân trên tàu tại vùng biển Hoàng Sa, phía Việt Nam ngay lập tức phản đối và yêu cầu Trung Quốc trả tự do cho các ngư dân.¹⁸ Tháng 7/2010, Trung Quốc tiến hành một số cuộc diễn tập hải quân trên Biển Đông, đây được xem như việc đáp trả của nước này đối với cuộc tập trận chung trên biển của Mỹ và Hàn Quốc được dự định diễn ra trên vùng biển Hoàng Hà mà Trung Quốc đã phản đối rất dữ dội. Quy mô của cuộc tập trận gây ngạc nhiên đối với các quan sát viên bởi cả hai thành viên của Ban Quân ủy TW là Tham mưu trưởng Quân đội Giải phóng Nhân dân Trung Quốc Cheng Bingde và Tư lệnh hải quân Trung Quốc Wu Shengli đã trực tiếp tham gia vào cuộc tập trận này, một sự kiện hiếm thấy. Việc các tàu từ ba hạm đội hải quân tham gia đã cho thấy quy mô của cuộc tập trận mà giới truyền thông Trung Quốc khẳng định là chưa từng có tiền lệ.¹⁹ Vào tháng 8, Việt Nam đã buộc tội Trung Quốc tiến hành các vụ thăm dò địa chất gần quần đảo Hoàng Sa và trên thềm lục địa của Việt Nam. Điều này lại gây thêm căng thẳng giữa hai quốc gia. Người phát ngôn Bộ Ngoại giao Việt Nam bà Nguyễn Phương Nga đã khẳng định rằng các tàu Trung Quốc đã tiến hành các hoạt động thăm dò địa chất từ cuối tháng 5.²⁰ Tất cả các động thái này có thể cho thấy một chiến lược phối hợp nhằm khẳng định sự hiện diện mạnh hơn trên Biển Đông hoặc có thể hơn, đây là các động thái riêng rẽ của các thế lực khác nhau và để phản ứng với những sự kiện khác nhau.

17. “Unilateral fishing ban likely to fuel tension” editorial, *South China Morning Post*, ngày 17 tháng 5 năm 2010.

18. Will Clem, “Patrol boats to escort fishing vessels in disputed Spratlys,” *South China Morning Post*, ngày 3 tháng 4 năm 2010.

19. “China conducts naval drill in South China Sea,” *ChannelnewsAsia.com*, ngày 30 tháng 7 năm 2010 G:\South China Sea\South China Sea 2010\China-30 July 2010.mht; Minnie Chan and Greg Torode, “Show of force in PLA South China Sea drill; War games a response to US-South Korean exercises, say analysts,” *South China Morning Post*, ngày 30 tháng 7 năm 2010.

20. “Vietnam says China violates its sovereignty in sea,” *Reuters*, ngày 5 tháng 8 năm 2010 <http://in.reuters.com/article/idINIndia-50656220100805>.

III. Sự dính líu của Mỹ

Trung Quốc dường như cho rằng Mỹ sẽ tiếp tục giữ khoảng cách của nước này khỏi các tranh chấp trên Biển Đông và sẽ không có lý do gì để tham gia vào rồi gánh chịu rủi ro có thêm một va chạm nữa với Bắc Kinh về một vấn đề mà Mỹ không quan tâm. Khi Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ Robert Gates có chuyến thăm Manila vào tháng 5/2009 và nhấn mạnh rằng Mỹ không có “lập trường nào” về các đòi hỏi chủ quyền, các bình luận của ông đã được Trung Quốc hết sức tán thưởng.²¹ Chính sách không can dự bề ngoài này Mỹ đã thực hiện kể từ khi vấn đề tranh chấp nổ ra và theo quan điểm của Trung Quốc không có lý do gì để Mỹ thay đổi. Quan điểm của Trung Quốc đó là mỗi quốc gia sẽ hiểu được “lợi ích cốt lõi” của nước khác và rằng Mỹ sẽ rút khỏi lập trường mở rộng ảnh hưởng ở Tây Thái Bình Dương nơi mà có một mối nguy hiểm đó là va chạm với Trung Quốc. Mỹ sẽ nhượng ảnh hưởng quyết định tại Biển Đông cho Trung Quốc và đây sẽ là một cuộc mặc cả quyền lực lớn và một sự thừa nhận phạm vi ảnh hưởng lẫn nhau. Dư luận âm ỉ sẽ là phương tiện để phỉnh phờ người Mỹ trong hướng đi này và để nhắc họ rằng Trung Quốc đã bước lên vũ đài lịch sử như một người chơi quan trọng mà các quan điểm của nước này nên được tôn trọng. Nếu Mỹ chấp nhận đòi hỏi về tầm ảnh hưởng của Trung Quốc tại Tây Thái Bình Dương thì các nước ASEAN tự nhiên sẽ bị Trung Quốc lung lạc và giải pháp cho tranh cãi trên Biển Đông sẽ được thương lượng song phương giữa Trung Quốc và mỗi quốc gia đòi hỏi chủ quyền lãnh thổ. Các báo cáo chỉ ra rằng thành viên Quốc vụ viện chịu trách nhiệm về chính sách đối ngoại của Trung Quốc ông Đới Bình Quốc đã nói với Ngoại trưởng Mỹ Hillary Clinton hồi tháng 5 rằng Biển Đông là một “lợi ích cốt lõi” đối với Trung Quốc. Khi chuẩn bị cho Diễn đàn Khu vực ASEAN (ARF), Đại sứ quán của Trung Quốc tại Washington có vẻ như đã yêu cầu Bộ Ngoại giao Mỹ không nêu vấn đề Biển Đông với hy vọng rằng người Mỹ sẽ tán đồng.²² Mặc dù trước sức ép của Trung Quốc, Mỹ đối mặt với thế tiến thoái lưỡng nan nhưng người Mỹ đã quyết định rằng việc nhượng bộ Trung Quốc trong vấn đề phạm vi ảnh hưởng của nước này theo cách được kỳ vọng sẽ gây tổn hại cho các lợi ích chiến lược của Mỹ. Một lý do đó là Mỹ sẽ mất tầm ảnh hưởng ở khu vực ASEAN một cách khá nhanh trong trường hợp mà tổ chức khu vực này nằm dưới sự thống trị của Trung Quốc. Kéo theo đó, các nhà lãnh đạo chính trị và các đảng chính trị ở Nhật và Hàn Quốc mà đã dành ưu tiên cho các quan hệ kinh tế với Trung Quốc cao hơn các liên kết đồng minh với Mỹ sẽ chiếm ưu thế và các khối liên minh của Mỹ với cả hai nước này sẽ bị làm suy yếu. Việc thể hiện sự rụt rè công khai như vậy trước sự quả quyết Trung Quốc sẽ có nguy cơ làm tổn hại vai trò của Mỹ ở Tây Thái Bình Dương và có thể để mất các lực lượng chính trị mà sẵn sàng điều chỉnh cho thích ứng với chính sách đối ngoại của Bắc Kinh gây phương hại cho Mỹ. Thêm vào đó, người Mỹ phải quan ngại về các sức ép của Trung Quốc lên các công ty dầu mỏ quốc tế hoạt động ở Nam Trung Quốc buộc họ phải ngừng làm việc với Việt Nam. Năm 2007, BP đã phải bỏ dở dự án thăm dò trên vùng biển Việt Nam đang tranh chấp và trong tháng 3/2009 đã phải thương lượng với Tập đoàn Dầu mỏ và Khí đốt Việt Nam để rút khỏi công tác thăm dò trên vùng biển

21. “Washington Stance on Nansha Applauded,” *Chinadaily.com.cn*, ngày 5 tháng 6 năm 2009.

22. John Pomfret, “Beijing claims ‘indisputable sovereignty’ over South China Sea,” *The Washington Post*, ngày 31 tháng 7 năm 2010.

đó.²³ Phía Trung Quốc đã công khai cảnh cáo Mỹ và những công ty dầu khí nước ngoài phải ngừng hợp tác với Việt Nam trên Biển Đông nếu không họ sẽ gánh hậu quả trong những quan hệ làm ăn với Trung Quốc. Phó trợ lý Ngoại trưởng Scot Marciel trong một buổi điều trần trước Quốc hội đã bày tỏ quan ngại liên quan đến những cản trở của Trung Quốc với hoạt động thương mại hợp pháp trên biển.²⁴ Vấn đề này cũng được Bộ trưởng Quốc phòng Robert Gates nêu ra tại đối thoại Shangri La ở Xinh-ga-po trong tháng 6/ 2010 khi ông nói Washington phản đối bất cứ nỗ lực nào nhằm đe dọa cản trở các công ty dầu mỏ của Mỹ tham gia vào những hợp đồng hợp pháp trong khu vực này. Nhường khu vực này cho Trung Quốc sẽ góp phần buộc các công ty dầu mỏ của Mỹ phải tự mình đối phó với Trung Quốc và gây rủi ro cho những điều kiện thuận lợi mà có thể đạt được bằng cách phối hợp với những nước ASEAN cũng tuyên bố chủ quyền.

Cách này hay cách khác, Mỹ buộc phải đưa ra chính kiến trong Diễn đàn an ninh khu vực ASEAN (ARF) tổ chức tại Hà Nội vào tháng 7 năm 2010. Ngoại trưởng Hillary Clinton trực tiếp nêu lên vấn đề về Biển Đông và trong một cuộc họp báo của bà sau đó, bà đã nêu rõ ba điểm chính; *Thứ nhất*, bà nhấn mạnh rằng Mỹ phản đối “bất cứ bên yêu sách nào sử dụng hay đe dọa vũ lực” và ủng hộ “tiến trình ngoại giao phối hợp của các bên nhằm giải quyết những tranh chấp lãnh thổ khác nhau trên cơ sở không cưỡng ép”. Trung Quốc khẳng định những cuộc thương lượng về vấn đề này nên mang tính song phương, giữa Trung quốc với các nước đòi chủ quyền trong ASEAN và không nên có sự tham dự của một bên thứ ba nào khác. Bà H. Clinton đề cập đến yêu cầu cần có “kiến trúc thể chế” trong khu vực châu Á - Thái Bình Dương làm nền tảng cho tiến trình ngoại giao phối hợp này, điều làm vô hiệu những nỗ lực của Trung Quốc. *Thứ hai*, Bà H. Clinton lặp lại chính sách chuẩn mực của Mỹ với vấn đề này bằng cách nói rằng Mỹ không đứng về phe nào trong cuộc cạnh tranh giành lãnh thổ trên Biển Đông. Bà nhấn mạnh các nước đòi chủ quyền nên theo đuổi những tuyên bố chủ quyền theo quy định của Luật biển quốc tế và “tuân thủ Luật quốc tế thông thường, việc đòi chủ quyền chính đáng đối với không gian biển trên Biển Đông chỉ nên bắt nguồn từ việc đòi chủ quyền hợp pháp với các điểm đất liền.”²⁵ Điều này cũng thách thức lập trường của Trung Quốc vì đường 9 đoạn chưa được xác định mà thể hiện yêu sách của Trung Quốc trên Biển Đông không căn cứ vào các điểm đất liền (land features) nào, chẳng hạn như thêm lục địa hay những hòn đảo chiếm giữ, mà chỉ căn cứ vào lịch sử.²⁶ Phía Trung Quốc khẳng định những quyền về phát kiến trước tiên và mối liên hệ lịch sử, song đây lại là những yếu tố không nhiều trọng lượng đối với Luật biển quốc tế và không đủ để làm căn cứ để tuyên bố chủ quyền. *Thứ ba*, Ngoại Trưởng tuyên bố rằng Hoa Kỳ đã “chuẩn bị để tạo thuận lợi cho những sáng kiến và biện pháp xây dựng lòng tin” theo DOC năm

23. Jason Folkmanis, “China Warns Some Oil Companies on Work With Vietnam, U.S. Says,” *Bloomberg*, ngày 16 tháng 7 năm 2009, <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=ak.lQfnkDStU>

24. Testimony of Deputy Assistant Secretary Scot Marciel, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, U.S. Department of State before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Committee on Foreign Relations, United States Senate, ngày 15 tháng 7 năm 2009, <http://foreign.senate.gov/testimony/2009/MarcielTestimony090715p.pdf>.

25. “Remarks at Press Availability Hillary Rodham Clinton Secretary of State National Convention Center Hanoi, Vietnam July 23, 2010,” *US Department of State*, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>

26. Xem Li Jinming and Li Dexia, “The Dotted Line on the Chinese Map of the South China Sea: A Note,” *Ocean Development & International Law*, No. 34, 2003.

2002. Bà nhấn mạnh tầm quan trọng của “việc khởi đầu suôn sẻ tiến trình theo những điều kiện hợp pháp,” mối quan ngại dai dẳng của Hoa Kỳ, và “việc tôn trọng những lợi ích của cộng đồng quốc tế”. Trong bài phát biểu của mình trước ARF vào ngày 22/7, bà cho biết đã tuyên bố rằng giải pháp cho tranh chấp này là “ưu tiên ngoại giao hàng đầu” đối với Hoa Kỳ và việc chấm dứt những bất đồng tại Biển Đông “có ý nghĩa then chốt đối với sự ổn định khu vực”.²⁷ Những báo cáo khác cho biết thêm Ngoại trưởng tuyên bố “lợi ích quốc gia” của Hoa Kỳ chính là dàn xếp để tìm ra giải pháp cho tranh chấp này.²⁸

Ngoại trưởng Mỹ đã làm Trung Quốc rất bất ngờ với động thái được mô tả như một “cuộc phục kích”.²⁹ Một chính khách cấp cao của ASEAN nói một mặt buổi thảo luận này ẩn chứa căng thẳng ngầm và Ngoại trưởng của Trung Quốc Dương Khiết Trì “rõ ràng đã bị kích động”. Một nhân vật khác cho biết ông Dương đã phản ứng “với một tuyên bố gay gắt và bức xúc chỉ ra rằng đây là kế hoạch vận động đã được chuẩn bị trước về vấn đề này”.³⁰ Ngoại trưởng Dương đã rời buổi họp trong tâm trạng rất bức xúc trong một tiếng đồng hồ và khi quay lại ông đã đưa ra một phản hồi dông dài trong 30 phút công kích Hoa Kỳ, chỉ trích Việt Nam và Xinh-ga-po.³¹ Báo giới Trung Quốc kịch liệt phản đối những tuyên bố của Bà H. Clinton cho rằng “lịch sử đã nhiều lần chứng minh việc một cường quốc dính líu đến những khu vực có tranh chấp thường làm tình hình phức tạp hơn và đem lại bi kịch cho những bên liên quan”. Các cường quốc, bài bình luận này tiếp tục, “khuấy động những căng thẳng, tranh chấp và thậm chí cả xung đột, rồi chen chân vào vị trí làm “trung gian” hoặc “trọng tài” với mục tiêu tối đa hoá lợi ích của riêng mình.” Phía Mỹ, bài bình luận nói thêm, đã nỗ lực duy trì “thế lực lâu bền của mình tại Tây Thái Bình Dương,” một lời thừa nhận thẳng thắn của Trung Quốc về bản chất trò chơi.³² Các báo cáo chỉ rõ các quan chức Mỹ đã “được cảnh báo rằng Mỹ là một cường quốc đang đi xuống và các quan chức Mỹ đã phát biểu riêng tư về sự cần thiết phải tái khẳng định sự thống trị chiến lược của họ ở châu Á.”³³ Các quan chức Mỹ đã làm việc với những người đồng nhiệm của họ tại Việt Nam để qui tụ những thành viên khác trong ASEAN đứng đằng sau Mỹ, vì quan ngại rằng ngư dân của họ có thể bị Trung Quốc bắt giữ và gây rối và vì triển vọng bất ổn trong khu vực.³⁴ Với quan ngại này, Mỹ có thể tập hợp sự phản kháng của ASEAN trước Trung Quốc để đến thời điểm khai mạc diễn đàn vào ngày 22/7, khoảng 11 nước thành viên ARF, gồm Bru-nây, Ma-lai-xi-a, Phi-líp-pin, Việt Nam, Liên minh châu Âu, Ô-xtrây-li-a, Nhật Bản đã chuẩn bị được trước những tuyên bố của mình.³⁵ Phía Mỹ hiểu rằng nếu họ đặt các nhà lãnh đạo

27. “U.S. Signals to China It Won’t Keep Out of South Sea,” *Bloomberg Businessweek*, ngày 23 tháng 7 năm 2010 <http://www.businessweek.com/news/2010-07-23/u-s-signals-to-china-it-won-t-keep-out-of-south-sea.html>

28. Andrew Jacobs, “China Warns U.S. to Stay Out of Islands Dispute,” *The New York Times*, ngày 26 tháng 7 năm 2010.

29. Greg Torode, “How US ambushed China in its backyard,” *South China Morning Post*, ngày 25 tháng 7 năm 2010.

30. John Ruwitch and Ambika Ahuja, “China ruffled at security forum over maritime rows” *Reuters*, ngày 23 tháng 7 năm 2010, G:\South China Sea\South China Sea 2010\China-23 July 2010-3.mht

31. “John Pomfret U.S. takes a tougher tone with China,” *Washington Post*, ngày 30 tháng 7 năm 2010.

32. “US involvement only complicates South China Sea issue,” *China Daily*, ngày 27 tháng 7 năm 2010 http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-07/27/content_11057554.htm

33. Greg Torode, “How US ambushed China in its backyard,” *South China Morning Post*, ngày 25 tháng 7 năm 2010.

34. John Pomfret “Beijing claims ‘indisputable sovereignty’ over South China Sea,” *the Washington Post*, ngày 31 tháng 7 năm 2010.

35. Greg Torode, “How US ambushed China in its backyard,” *South China Morning Post*, ngày 25 tháng 7 năm 2010.

các nước có yêu sách chủ quyền trong ASEAN ra trước vấn đề Biển Đông thì sẽ có thể kéo họ lại với nhau trong vấn đề này vì họ đều có chung nỗi oán giận tích lũy từ lâu với Trung Quốc.

Chính quyền Obama đã đáp lại áp lực của Trung Quốc tại Tây Thái Bình Dương bằng cách thực thi lập trường mạnh hơn đối với vấn đề Biển Đông. Mỹ không có lựa chọn nào khác ngoài việc hành động nếu không vị thế của nước này trong khu vực đã dần bị vô hiệu hóa. Phía Mỹ giải thích rằng Mỹ sẽ chấp nhận sự nổi lên của Trung Quốc nhưng cũng sẽ phản đối những động thái của Trung Quốc nếu động chạm đến quyền lợi của Mỹ.³⁶ Mỹ không thể chấp nhận việc phân chia vùng này theo phạm vi ảnh hưởng được xác định bằng “những lợi ích cốt lõi” và sẽ phải thương lượng với Trung Quốc về một số tạm ước khác. Một phần trong nỗ lực phát tín hiệu cho phía Trung Quốc đã dẫn đến việc tìm kiếm liên minh không chỉ liên quan đến vấn đề Biển Đông mà cả những vấn đề khác đang khiến những mối quan hệ của Mỹ với Trung Quốc điều đúng.³⁷ Mỹ đã chuyển sang tăng cường những mối quan hệ quốc phòng với các nước ASEAN cùng có chung quan ngại về Trung Quốc, cụ thể là Việt Nam và In-đô-nê-xi-a. Ngày 23/7/2010, Mỹ đã bãi bỏ lệnh cấm quan hệ với các lực lượng đặc biệt của In-đô-nê-xi-a. Lệnh cấm này được ban hành năm 1997 và cấm Mỹ có liên hệ với những đơn vị quân đội nước ngoài khác đã có lịch sử vi phạm nhân quyền.³⁸ Đáng chú ý là trong tháng 9, ngoại trưởng In-đô-nê-xi-a Marty Natelagawa đã bác bỏ quan điểm của Trung Quốc rằng Mỹ không nên nhúng tay vào tranh chấp Biển Đông, thể hiện sự cảnh giác lâu nay của phía In-đô-nê-xi-a với Trung Quốc.³⁹ Quan trọng nhất là những động thái của Mỹ nhằm tăng cường quan hệ quốc phòng với Việt Nam.

IV. Mỹ và Việt Nam

Từ những năm 1990, hải quân Mỹ đã để mắt đến căn cứ hải quân của Liên Xô cũ tại vịnh Cam Ranh. Trước việc đóng cửa căn cứ hải quân Mỹ ở vịnh Subic tại Phi-líp-pin, quân đội nước này đang tìm kiếm những cơ sở neo đậu thay thế trong ASEAN và quanh Biển Đông để luôn trong tư thế sẵn sàng ứng phó với xung đột có thể xảy ra với Đài Loan. Phía Việt Nam quan tâm đến những liên kết chặt chẽ hơn với Mỹ nhưng không muốn để Mỹ quay lại Vịnh Cam Ranh, căn cứ họ đã xây dựng trong chiến tranh Việt Nam. Việc này đáng lẽ đã trở thành một hành động khiêu khích với Trung Quốc. Những chuyển công du đáng chú ý khác nhau đã diễn ra minh chứng rằng cả hai bên đều duy trì mối quan tâm này nhưng thực tế chưa tiến thêm bước nào để vượt qua những trở ngại bởi sự quan ngại của Việt Nam với những vấn đề nhạy cảm Trung Quốc. Hai Bộ

36. John Pomfret “U.S. takes a tougher tone with China”, *Washington Post*, ngày 30 tháng 7 năm 2010.

37. Mark Landler, Sewell Chan, “Taking Harder Stance toward China, Obama Lines up Allies,” *The New York Times*, ngày 25 tháng 10 năm 2010.

38. Craig Whitlock, “U.S. to end ban on Indonesia’s special forces, angering human rights groups,” *The Washington Post*, ngày 23 tháng 7 năm 2010.

39. Daniel Ten Kate, Susan Li, “Indonesia Rejects China Stance that US Stay out of Local Waters Dispute,” *Bloomberg*, ngày 22 tháng 9 năm 2010, <http://www.bloomberg.com/news/2010-09-22/indonesia-rejects-china-stance-that-u-s-stay-out-of-local-waters-dispute.html>

trưởng Quốc phòng Mỹ đã đến Việt Nam, William Cohen vào tháng 3/2000 và Donald Rumsfeld vào tháng 6/2006; Tổng thống Bill Clinton đã có chuyến công du được chào đón đến Việt Nam vào tháng 11/2000, chuyến thăm đầu tiên của một tổng thống Mỹ. Hai Bộ trưởng Quốc phòng của Việt Nam cũng đã công du đến Washington; Phạm Văn Trà năm 2003 và Phùng Quang Thanh vào tháng 12/2009. Các mối quan hệ đã phát triển nhanh chóng trong giai đoạn 2009-2010; tàu chi viện của hải quân Mỹ USNS *Richard E. Byrd* được tu sửa ở Vân Phong, gần vịnh Cam Ranh Việt Nam. Hải quân Mỹ coi đây là một bước tiến xây dựng năng lực sửa chữa khẩn cấp và tuần du. Mỹ tiếp tục theo đuổi hiệp định cung cấp dịch vụ và tái cung cấp tàu của mình, đồng thời tiếp cận các cảng biển của Việt Nam, trong đó có Vịnh Cam Ranh.⁴⁰ Tháng 8/2010, tàu Mỹ USS *George Washington* đã đi dọc bờ biển Việt Nam và đã đón những đoàn khách của các sĩ quan cao cấp trong quân đội Việt Nam lên thăm tàu.⁴¹ Tháng 10, Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ Robert Gates đã đến Hà Nội dự lễ khai mạc Hội nghị các bộ trưởng quốc phòng ASEAN mở rộng.⁴² Liên minh của Mỹ với Việt Nam, nước đang nhanh chóng hiện đại hóa năng lực phòng vệ chứng tỏ đây là một tập hợp đáng gờm. Năm 2009, Việt Nam trở thành khách hàng mua vũ khí lớn nhất của Nga; tháng 4 năm đó Việt Nam mua sáu tàu ngầm Project 636 Kilo class và 12 máy bay SU-30MK của Nga trong một hợp đồng ước tính 2,4 tỷ đô la Mỹ. Nga cũng đã ký kết một hợp đồng xây dựng nhà máy hạt nhân đầu tiên cho Việt Nam.⁴³ Nga đã ký hợp đồng đóng hai tàu chiến loại *Gepard* 3.9 cho hải quân Việt Nam năm 2006; tàu chiến đầu tiên đã được giao vào tháng 10/2010, và chiếc thứ hai được giao vào cuối năm nay.⁴⁴ Ngoài ra, Pháp đã tuyên bố sẵn sàng cung cấp trang thiết bị cần thiết để hiện đại hóa quốc phòng Việt Nam khi Bộ trưởng Quốc phòng của Pháp Hervé Morin đến thăm Việt Nam vào tháng 7 năm 2010 nhưng chưa có hợp đồng nào được công bố.⁴⁵

V. Kết luận

Thực tế đã có nhiều căng thẳng nổi lên tại Biển Đông và đây trở thành khu vực then chốt thử thách ý chí giữa một Trung Quốc rõ ràng tin rằng Mỹ là một cường quốc đang đi xuống và một Hoa Kỳ quyết tâm chứng minh điều ngược lại. Trong nội bộ Trung Quốc đang diễn ra tranh giành ảnh hưởng đến chính sách đối ngoại, và chứng tỏ là tiếng nói của quân đội đáng chú ý hơn và cần giới lãnh đạo đảng thể hiện minh chứng

40. Greg Torode, "US ship repair in Vietnam confirms ties Dock work a clear signal to China", *South China Morning Post*, ngày 2 tháng 4 năm 2010.

41. Margie Mason, "Former Enemies US, Vietnam Now Military Mates", *Associated Press*, ngày 8 tháng 8 năm 2010 <http://www.google.com/hostednews/ap/article/ALeqM5gUMael2GN4boSIGD5wVmRBK2uANQD9HFAI-QG0>

42. The ASEAN plus defence ministers meeting included ten ASEAN ministers plus their counterparts from the East Asian Summit (EAS) countries, as well as the US and Russia, eighteen in total.

43. "Vietnam Buys Russian Kilo Class Subs, SU-30 Fighters, Nuke Plant", *Defence Industry Daily*, ngày 31 tháng 3 năm 2010 <http://www.defenseindustrydaily.com/Vietnam-Reportedly-Set-to-Buy-Russian-Kilo-Class-Subs-05396/>

44. "Russia floats out second Gepard class frigate for Vietnam", *RIANovosti*, ngày 16 tháng 3 năm 2010, http://en.rian.ru/military_news/20100316/158215375.html

45. "France pledges supports for military modernization", *Thanh Nien News*, ngày 27 tháng 7 năm 2010 <http://www.thanhniennews.com/2010/Pages/20100727115847.aspx>

cho lòng yêu nước của họ. Những tiếng nói này khẳng định đòi Mỹ và Nhật Bản phải tôn trọng Trung Quốc hơn và kêu gọi thiết lập quan hệ với Mỹ dựa trên phạm vi ảnh hưởng, những lợi ích cốt lõi, và tính bất khả xâm phạm trong những tuyên bố đòi chủ quyền của Trung Quốc. Trong tình hình này, khó có thể tưởng tượng rằng phía Trung Quốc sẵn sàng đáp lại bất cứ đề xuất nào nhằm giải quyết vấn đề Biển Đông, mà họ tin rằng lịch sử đứng về phía họ. Có lẽ nên tìm ra các cách và xây dựng những đề xuất về một giải pháp có thể được tận dụng vào một ngày nào đó trong tương lai khi “thời cơ đã chín muồi” như lời ngoại trưởng Trung Quốc Tiền Kỳ Tham đã từng nói. Chừng nào những ý đồ này được làm rõ ở Bắc Kinh thì những đề xuất này mới nhận được sự chú ý nghiêm túc, và có thể sẽ còn phải mất thêm thời gian. Có thể việc chính quyền Obama tái lên tiếng khẳng định sự quan tâm đến tranh chấp này sẽ làm bùng lên phản ứng chống lại xu hướng này ở Trung Quốc. Giới lãnh đạo Trung Quốc có lẽ đã nhận thức được những hạn chế trong việc gia tăng tham vọng và có lẽ sẽ áp dụng cách tiếp cận thận trọng hơn nhằm ngăn chặn sự phát triển của một liên minh chống Trung Quốc mà nước này vẫn lo ngại. Trung Quốc có thể sẽ có lập trường cứng rắn hơn về những yêu cầu đặt ra bởi những người yêu nước trong và ngoài quân đội. Khi đã củng cố việc chuyển giao sang một thế hệ lãnh đạo mới của người kế nhiệm là Tập Cận Bình, thì tình hình có thể bình ổn và cuộc đấu tranh quyền lực sẽ lắng dịu. Tuy nhiên, chỉ có thời gian mới chứng minh được điều này có xảy ra hay không.

ĐÁNH GIÁ TÌNH HÌNH AN NINH VÀ VIỄN CẢNH CỦA KHU VỰC BIỂN ĐÔNG

Kang Fong
Phó Viện trưởng, Viện nghiên cứu Trung Cộng, Đài Loan

Tóm tắt

Vùng Biển Đông rất giàu các nguồn tài nguyên. Nằm ở vị trí là giao của các tuyến đường biển và đường hàng không chính, Biển Đông có giá trị địa chiến lược rất quan trọng. Những năm gần đây, khi dầu lửa và khí ga được tìm thấy và Liên Hợp Quốc đã ban hành các quy định về quyền về các tài nguyên biển thông qua “Luật Biển”, các quốc gia ven biển đã liên tiếp tuyên bố chủ quyền của mình bằng việc tổ chức đánh bắt cá, du lịch, tham gia vào các hoạt động nghiên cứu, khảo sát, v.v., vì lợi ích quốc gia và tính toán chiến lược của mình. Các quốc gia này có xu hướng dẫn tăng cường khả năng kiểm soát các đảo/bãi san hô, và cả các vùng nước xung quanh. Kết quả là, thường xuyên xảy ra tranh chấp giữa tất cả các bên. Ngoài ra, do một số quốc gia bên ngoài khu vực như Mỹ, Nhật, và Ấn độ đã chủ động can thiệp vào các công việc liên quan nên vấn đề Biển Đông đã được quốc tế hóa và phức tạp hóa. Trong bài này, các phân tích và đánh giá được đưa ra tập trung vào các tranh chấp, tình hình an ninh và những diễn biến trong tương lai của Biển Đông hiện nay.

I. Những tiêu điểm của các vấn đề Biển Đông

1. Những vấn đề liên quan đến việc phân định ranh giới biển

Những mâu thuẫn và xung đột chính ở Biển Đông nằm ở các quốc gia ven biển và các quốc gia láng giềng, những nước đơn phương tuyên bố vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa dựa trên ý chí của mình. Vì vậy, những vùng nước bị chồng lấn, điều này khiến cho các tàu thuyền hay người đi vào vùng nước tranh chấp đã trở thành những tiêu điểm của các tranh chấp một cách sai lầm.

2. Những vấn đề liên quan đến các vùng nước lịch sử

Năm 1946, nước Cộng Hòa Trung Hoa (ROC) công bố tên và vị trí của các đảo ở Biển Đông cũng như đường đứt đoạn chín khúc (đường biên giới truyền thống). Sau khi Đảng Cộng Sản Trung Quốc thiết lập chế độ của mình, Trung Quốc đã khẳng định nước này phù hợp với các nguyên tắc của quyền “thừa kế” trong Luật quốc tế, để tiến hành quản lý hành chính và phát triển kinh tế trong khu vực đó. Sau những năm 1990, khu vực này được phân về tỉnh Hải Nam. Tuy nhiên, từ những năm 1970, các quốc gia ven Biển Đông đã phủ nhận ranh giới biển truyền thống của Trung Quốc là “những vùng nước lịch sử”. Thay vào đó họ đề xuất tuyên bố rằng Biển Đông là vùng biển tự do (biển cả). Các nước này lập luận rằng những vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa nên được phân định theo Luật biển hiện hành và họ đã công bố phạm vi những vùng nước của riêng mình.

3. Những vấn đề liên quan đến việc tranh chấp các đảo/bãi san hô

Các đảo/bãi san hô là những đối tượng tham chiếu tạo thành những điểm cơ bản của đường cơ sở lãnh hải của một quốc gia. Do đó, các đảo/bãi san hô có vai trò quan trọng là những điểm cơ bản của chủ quyền một quốc gia. Vì có quá nhiều đảo và bãi san hô trong Biển Đông, mỗi nước đều tranh giành chiếm đóng các hòn đảo/bãi san hô bằng các biện pháp “chiếm đóng không cần thỏa thuận”. Hiện tại, bảy bên - Việt Nam, Phi-líp-pin, Ma-lai-xi-a, Bru-nây, In-đô-nê-xi-a, Đài Loan, và Trung Quốc Đại lục - tất cả đều tuyên bố rằng họ có chủ quyền. Trong số đó, năm bên đã chiếm một vài hòn đảo/bãi san hô, ngoại trừ Bru-nây và In-đô-nê-xi-a.

II. Những tranh chấp hiện tại

(1) Từ năm 2007, nhiều biến cố quốc tế xảy ra đã châm ngòi cho các vấn đề đang ngày càng leo thang liên quan đến tranh chấp chủ quyền ở Quần đảo Trường Sa (A: Spratly Islands, TQ: Nansha/Nam Sa; nd) và các đảo/bãi san hô. Ví dụ, Thủ tướng Ma-lai-xi-a lên thăm bãi Đá Hoa Lau (A: Swallow Reef; TQ: Danwan Jiao; nd) đang trong tranh chấp; Tổng thống Phi-líp-pin ký “Đạo luật Đường Cơ sở Lãnh hải”; Việt Nam, Trung Quốc Đại lục, Đài Loan và Ma-lai-xi-a phản đối gay gắt yêu sách lãnh thổ của Phi-líp-pin.

(2) Khai thác năng lượng và đánh bắt cá đã làm trầm trọng thêm những tranh chấp ở Khu vực Biển Đông. Nếu các quốc gia liên quan khai thác thành công dầu mỏ và khí ga thiên nhiên dưới biển sâu, căng thẳng trong khu vực càng có xu hướng leo thang. Ví dụ, Trung Quốc Đại lục tuyên bố cấm đánh cá trong một số vùng ở Biển Đông và thậm chí còn cử các tàu tuần tra đến vùng đặc quyền kinh tế mà họ tuyên bố chủ quyền; Trung Quốc cũng phản đối việc khoan tìm dầu khí ở Biển Đông của Phi-líp-pin.

(3) Việt Nam và Ma-lai-xi-a đã có những hành động yêu sách chủ quyền về thềm lục địa, nhưng bị phản đối bởi Trung Quốc Đại lục và Phi-líp-pin. Căn cứ vào đường đứt đoạn chín khúc, Trung Quốc đã đưa ra yêu sách lịch sử chủ quyền của nước này trên toàn bộ Biển Đông. Ma-lai-xi-a và Việt Nam đưa ra những yêu sách lãnh thổ đối với một phần các đảo phù hợp với các vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa.

(4) Việt Nam đã lập kế hoạch xây dựng đường ống dẫn khí ga thiên nhiên trong khu vực quốc gia này tuyên bố thêm lục địa. Trung Quốc Đại lục khẳng định rằng đó là một hành động vi phạm chủ quyền và quyền tài phán trong lãnh thổ nước này; điều này vi phạm thỏa thuận liên quan đến các vấn đề biển mà hai bên đã đạt được trước đó. Mặc dù Trung Quốc Đại lục và Việt Nam đã đạt được tiến bộ về việc phân định Vịnh Bắc Bộ, quan hệ hai bên vẫn còn nhiều vấn đề tồn tại. Những người yêu nước ở Việt Nam vẫn chỉ trích các hành động của chính phủ rất nhiều.

III. Phân tích tình hình an ninh khu vực

Trong những năm gần đây, các quốc gia tranh chấp chính xung quanh Biển Đông đã tích cực phát triển lực lượng vũ trang của mình. Những tranh cãi về đánh cá giữa Trung Quốc đại lục và Việt Nam, giữa Trung Quốc Đại lục với Phi-líp-pin đã xảy ra liên tiếp trong vùng nước Quần đảo Trường Sa. Do đó, căng thẳng đã leo thang trở lại. Các quốc gia ven biển đã tăng cường kiểm soát quân sự đối với các quần đảo họ chiếm giữ. Trong khi đó, họ cũng tăng cường các yêu sách về “chủ quyền” của mình, cũng như khai thác và chiếm đoạt các nguồn tài nguyên. Bên cạnh đó, những cường quốc lớn bên ngoài khu vực như Mỹ, Nhật và Ấn Độ đã chủ động can thiệp vào vấn đề Biển Đông để tăng cường sự hiện diện quân sự của mình, điều này đã làm tăng xu hướng quốc tế hóa các vấn đề Biển Đông. Trong tháng 9 năm 2009, truyền thông Ma-lai-xi-a, Phi-líp-pin liên tiếp công bố thông điệp rằng ba nước - Ma-lai-xi-a, Phi-líp-pin và Việt Nam - cùng xây dựng “Nhóm Trường Sa Đông Nam Á” (còn được gọi là “Nhóm Lợi ích Trường Sa” để cùng nhau khai thác các nguồn tài nguyên ở Biển Đông, nhằm cạnh tranh với Trung Quốc Đại lục trong các vấn đề liên quan đến Biển Đông. Tất cả các điều này đã càng làm gay gắt thêm vấn đề Biển Đông. Hiện tại, phân tích tình hình an ninh Biển Đông cho thấy:

1. Cơ chế khu vực ban đầu chỉ tồn tại trên danh nghĩa

Năm 2002, các quốc gia có tranh chấp chủ quyền trên Quần đảo Trường Sa; (TQ: Nansha/Nam Sa; nd) đã ký “Tuyên bố về Cách Ứng xử của Các Bên ở Biển Đông”, hứa hẹn rằng họ sẽ tuân theo “Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển” năm 1982. Các quốc gia sẽ tự kiểm chế, không có các hành động mở rộng và làm phức tạp tranh chấp, và sẽ giải quyết tranh chấp lãnh thổ bằng các biện pháp hòa bình. Do đó, tuyên bố này đã trở thành khung nguyên tắc, để giàn xếp một cách hòa bình các tranh cãi trong Khu vực tranh chấp Biển Đông. Tuy nhiên, “tuyên bố” này chỉ đơn thuần là một “sự đồng thuận” về nguyên tắc, nó không có sự ràng buộc trên thực tế. Do vậy, thực ra bằng cách trực tiếp hay gián tiếp như đánh bắt hải sản, du lịch, tham gia nghiên cứu và khảo sát, mỗi nước đã luôn tiến hành thu thập dữ liệu, phát triển kinh tế và xây dựng chiến lược quân sự nhằm vào các tài nguyên ở Biển Đông. Kết quả là “tuyên bố” này chỉ tồn tại trên danh nghĩa.

2. Các quốc gia tranh chấp liên kết với nhau để chống lại Trung Quốc Đại lục

Vì có những tranh chấp lớn với Trung Quốc Đại lục về chủ quyền đảo và phân định các vùng nước, các quốc gia xung quanh Biển Đông vẫn giữ thái độ cảnh giác

đối với Trung Quốc Đại lục, mặc dù Trung Quốc Đại lục đã tăng cường các giao dịch và trao đổi với các nước ASEAN trong những năm gần đây dựa trên nguyên tắc “gác tranh chấp, cùng khai thác”. Trong bối cảnh sức mạnh quốc gia toàn diện của Trung Quốc Đại lục ngày càng tăng, các quốc gia xung quanh Biển Đông cho rằng họ không thể một mình chống lại Trung Quốc Đại lục. Chỉ bằng cách tăng cường phối hợp và hợp tác với nhau họ mới có thể tiến hành những hành động chung để thiết lập một lực lượng thích hợp, để cùng nhau chống lại Trung Quốc Đại lục. Năm 2009, Ma-lai-xi-a và Việt Nam đã cùng nhau đệ trình báo cáo lên “Ủy ban Ranh giới Thềm Lục địa của Liên Hợp Quốc”. Ma-lai-xi-a và Bru-nây cũng đã có những đột phá trong đàm phán liên quan đến các vấn đề đường biên giới Biển Đông. Với tinh thần hợp tác Đông Nam Á, các quốc gia tranh chấp xung quanh Biển Đông đã dần dần thể hiện thái độ hợp tác và nhất quán của mình để đối phó với Trung Quốc Đại lục. Cùng lúc, họ tiến hành chiến lược “Cân bằng các Cường Quốc lớn” để liên tục đưa các thế lực cường quốc ngoài khu vực vào, để tăng cường khả năng ngăn chặn Trung Quốc Đại lục.

3. Đưa các lực lượng quốc tế vào cùng nhau bảo vệ, vì sợ xảy ra những xung đột vũ trang

Dưới tiền đề nỗ lực để phát triển kinh tế hiện nay, một mặt Trung Quốc Đại lục thực hiện nguyên tắc “gác tranh chấp, cùng khai thác” đối với vấn đề Biển Đông, trong khi mặt khác nỗ lực phát triển năng lực biển cả về hải quân và không quân, để nước này có thể hỗ trợ bằng sức mạnh quân sự trên thực tế trong những vấn đề Biển Đông sau này. Hơn nữa, để đối phó với những thay đổi trong tình hình khu vực cũng như những yêu cầu của chiến lược quốc gia, các quốc gia xung quanh Biển Đông đều điều chỉnh chiến lược phát triển quốc phòng. Họ đẩy mạnh việc hiện đại hóa, đặc biệt là phát triển lực lượng hải quân và không quân để tăng cường khả năng phòng thủ trên biển. Ngoài ra, họ cũng đẩy mạnh các cuộc tập trận chung với các quốc gia như Mỹ, Ô-xtrây-li-a, để củng cố thêm sự đồng thuận trong phòng thủ. Qua sự can thiệp của các thế lực quốc tế, các nước này quốc tế hóa những vấn đề Biển Đông, để đạt được mục đích ngăn chặn Trung Quốc Đại lục. Cách làm này cũng nhằm phá vỡ kế hoạch của Trung Quốc Đại lục về ý tưởng hạn chế những tranh chấp liên quan đến vấn đề Biển Đông trong khuôn khổ các cuộc đàm phán song phương với từng nước một. Điều này cho thấy các quốc gia Đông Nam Á đã bắt đầu dự tính được các biện pháp đối phó và các giải pháp tương ứng, nhằm vào việc phát triển lực lượng của Trung Quốc Đại lục trong khu vực này.

4. Các quốc gia ven biển tăng cường lực lượng vũ trang

Sau khi “Tuyên bố về Cách Ứng xử của các bên ở Biển Đông” được ký năm 2002, dù tình hình an ninh ở khu vực xung quanh Biển Đông có xu hướng dịu đi, nhưng, các quốc gia tranh chấp chính vẫn tích cực mở rộng việc xây dựng lực lượng quân sự. Họ từng bước tăng cường xây dựng lực lượng ở Biển Đông. Hơn nữa, sự tăng trưởng nhanh chóng của kinh tế nội địa của mỗi nước đã hỗ trợ việc tăng cường quân sự của các quốc gia này. Các quốc gia ven Biển Đông đã dần dần thể hiện thái độ mạnh

hơn đối với việc giải quyết tranh chấp Biển Đông. Theo nghiên cứu của Viện Nghiên cứu Hòa bình Quốc tế Stockholm (SIPRI) Thụy Điển, trong 5 năm trở lại đây, các quốc gia ven Biển Đông về cơ bản đã đẩy nhanh việc mua sắm vũ khí chủ yếu là tàu ngầm, máy bay chiến đấu và tên lửa tầm xa. Trong số các nước này, In-đô-nê-xi-a đã nhập vũ khí tăng 49%, Xinh-ga-po 146%, và Ma-lai-xi-a là 722%. Ngoài ra, sau cuộc khủng hoảng tài chính, Việt Nam và Thái Lan cũng bắt đầu mua một số lượng lớn vũ khí và trang thiết bị hiện đại. Lý do mọi quốc gia đều tăng cường trang bị vũ khí cho mình là để đối phó với sự gia tăng sức mạnh quân sự của Trung Quốc Đại lục. Hệ quả như vậy có thể làm trầm trọng thêm tranh chấp các đảo cũng như các tài nguyên ở Biển Đông.

IV. Đánh giá diễn biến trong tương lai

1. Không có sự nhập nhằng trong những tranh chấp Biển Đông

Trong những năm gần đây, Trung Quốc Đại lục đã áp dụng chính sách “láng giềng tốt và thân thiện” để tăng cường giao dịch và trao đổi với các quốc gia ASEAN. Nước này hy vọng sẽ làm giảm những xung đột và làm dịu đi “Thuyết Mối đe dọa Trung Quốc”, để hoàn thành ý tưởng “châu Á – Thái Bình Dương hài hòa”. Tuy nhiên, do sự ngoan cố của quốc gia này về “chủ quyền thuộc về tôi” ẩn sau tuyên bố “gác tranh chấp, cùng khai thác”, những lời hứa của nước này như “phát triển hòa bình” và “không sử dụng sức mạnh quân sự để giải quyết tranh chấp Biển Đông” đang bị nghi ngờ. Lập trường đối với tranh chấp lãnh thổ của các quốc gia Biển Đông có xu hướng mạnh dần lên. Do đó, tình thế “Trung Quốc Đại lục đưa tranh chấp ra thảo luận, trong khi mọi quốc gia tiến hành phát triển mà không cần thỏa thuận” diễn ra. Điều này buộc Trung Quốc Đại lục không thể “duy trì giữ nguyên trạng” một cách đơn phương và do đó nước này phải thể hiện sự đáp trả để đảm bảo quyền lợi của mình.

2. Xung đột về lợi ích tài nguyên có thể làm tình hình tranh chấp xấu đi

Hiện nay, nhờ có lợi thế địa lý bên cạnh Trường Sa, các quốc gia ven Biển Đông đã đẩy mạnh việc khai thác và sử dụng các tài nguyên ở Biển Đông. Về khía cạnh tài nguyên dầu khí, bằng cách hợp tác với các tập đoàn phương Tây, các quốc gia như Việt Nam, Phi-líp-pin, Ma-lai-xi-a, In-đô-nê-xi-a, Bru-nây đẩy mạnh thăm dò và khai thác dầu khí. Về khía cạnh tài nguyên thủy sản, các quốc gia như Việt Nam, Phi-líp-pin, và Ma-lai-xi-a về cơ bản đã phê chuẩn và tổ chức các tàu cá để đánh bắt hải sản. Về khía cạnh tài nguyên du lịch, Việt Nam và Ma-lai-xi-a đã liên tiếp mở các tuyến du lịch đến Trường Sa để thể chế hóa các chuyến đi đến Trường Sa. Các quốc gia đều chọn cách “ích kỷ” để đẩy nhanh việc khai thác các tài nguyên ở Biển Đông. Tuy nhiên, khi họ có những xung đột lợi ích, những tranh chấp có xu hướng xảy ra một cách dễ dàng. Khi mọi quốc gia đều đẩy nhanh tốc độ khai thác, những xung đột về quyền lợi tài nguyên có thể trở thành kíp nổ châm ngòi cho những tranh chấp, trong bối cảnh không có những quy định thống nhất và sự đồng thuận.

3. Trung Quốc Đại lục đối đầu với phép thử trong phát triển quan hệ với ASEAN

Đã từ lâu, các quốc gia liên quan có những tranh chấp liên miên ở Biển Đông. Mặc dù các quốc gia đã ký “Tuyên bố về Cách Ứng xử của các bên ở Biển Đông” năm 2002, tuy nhiên, họ vẫn thường xuyên có những hành động ngầm. Ngoài ra, các quốc gia tranh chấp có xu hướng liên minh với nhau để chống lại Trung Quốc Đại lục. Hơn nữa, trong những năm gần đây, Trung Quốc Đại lục đã tích cực đẩy mạnh việc phòng thủ trên biển từ xa cũng như xây dựng các hàng không mẫu hạm. Quốc gia này cũng tăng cường các hoạt động quân sự ở khu vực Biển Đông. Mục tiêu chiến lược và những điều chỉnh chính sách của nước này đã làm cho ASEAN nghi ngờ lời hứa “không sử dụng vũ lực để giải quyết tranh chấp Biển Đông” của Trung Quốc Đại lục. Khi các tài nguyên năng lượng và tài nguyên biển trong khu vực này được thăm dò và khai thác thành công, chúng ta có thể đoán trước rằng mâu thuẫn tranh chấp sẽ vẫn tiếp tục thăng trầm trong tương lai. Sự phức tạp và bế tắc của vấn đề Biển Đông có thể tạo thành chướng ngại vật lớn nhất đối với Trung Quốc Đại lục trong việc phát triển quan hệ với ASEAN.

4. Sự can thiệp của các cường quốc lớn làm mức độ phức tạp thêm trầm trọng

ASEAN tiến hành chiến lược “Cân bằng các Cường quốc lớn” và ngày càng tăng cường quan hệ chính trị và kinh tế với Trung Quốc Đại lục. Trong khi đó, khối này cũng đồng thời phát triển quan hệ với các cường quốc khu vực như Mỹ, Nhật Bản, và Ấn Độ. Mỹ đã không thể quan tâm tới Đông Nam Á, do suy thoái kinh tế và các cuộc chiến ở I-rắc và Áp-ga-ni-xtan. Ngay cả như vậy, Đông Nam Á vẫn là một trong những khu vực có lợi ích quan trọng nhất của nước này. Khi nhậm chức, Hillary Clinton, Ngoại trưởng Hoa Kỳ đã tiến hành chuyến đi đầu tiên đến In-đô-nê-xi-a (In-đô-nê-xi-a là quốc gia lớn nhất trong ASEAN). Ngoài ra, bà cũng đưa ra quan điểm “Mỹ quay trở lại Đông Nam Á” và “tự do hàng hải ở Biển Đông liên quan đến quyền lợi của Mỹ” tại ARF (Diễn đàn Khu vực ASEAN). Điều này cho thấy Mỹ ngày càng quan tâm đến Đông Nam Á. Nhật Bản tiếp tục hỗ trợ ASEAN trong những năm gần đây, vì lo sợ Trung Quốc Đại lục sẽ trở thành cường quốc khu vực. Cạnh tranh chiến thuật giữa các cường quốc lớn sẽ ảnh hưởng và hạn chế sự phát triển quan hệ giữa Trung Quốc Đại lục và ASEAN.

5. Các biện pháp ngoại giao vẫn là trục của những giải pháp

Dù tranh chấp lãnh thổ trên các hòn đảo ở Biển Đông liên quan đến nhiều quốc gia, nhưng, các bên liên quan có một lập trường phù hợp hơn đối với vấn đề Biển Đông, do áp lực sức mạnh quốc gia toàn diện của Trung Quốc Đại lục tăng. Ngoài ra, họ cũng hỗ trợ và phối hợp với nhau thông qua “ASEAN”, để tạo thành một liên minh chính trị. Phạm vi ảnh hưởng của những xung đột giữa Trung Quốc Đại lục và bất kỳ quốc gia nào không chỉ hạn chế ở hai quốc gia, mà còn liên quan đến toàn bộ Đông Nam Á, liên quan đến những lợi ích chính trị và kinh tế tương đối rộng. Sau khi vấn đề được cân nhắc cẩn thận, việc thực hiện các cuộc đàm phán và các giải pháp bằng biện pháp ngoại giao nên được xem như ưu tiên hàng đầu.

V. Hợp tác giữa tất cả các bên, vì sự thịnh vượng chung (thay cho kết luận)

“Tuyên bố về Cách Ứng xử của các bên ở Biển Đông” ký năm 2002 là khung nguyên tắc hiện tại, để giàn xếp một cách hòa bình những tranh cãi và tranh chấp trên Biển Đông. Tuy nhiên trong hoàn cảnh không có biện pháp kiểm chế, các quốc gia xung quanh vẫn thường xuyên tiến hành các hành động tuyên bố chủ quyền của họ. Ngoài ra, dù bằng cách trực tiếp hay gián tiếp, họ đều tiến hành thu thập dữ liệu, phát triển kinh tế và xây dựng công trình quân sự chiến lược nhằm vào các tài nguyên ở Biển Đông. Do đó “tuyên bố” chỉ tồn tại trên danh nghĩa. Khi các quốc gia thường xuyên có các hành động, các cường quốc bên ngoài chủ động can thiệp, thì chỗ cho “sự nhập nhằng chiến lược” đối với Khu vực Biển Đông đã giảm dần. Để làm cho tình hình an ninh khu vực dần dịu đi, mỗi bên nên tránh đơn phương sử dụng các biện pháp ảnh hưởng đến sự ổn định và hòa bình ở Biển Đông, để cùng nhau khai thác các tài nguyên ở Biển Đông, tạo điều kiện thuận lợi cho những hành động thúc đẩy hòa bình và ổn định của khu vực và xây dựng một viễn cảnh thịnh vượng cùng có lợi.

NHỮNG DIỄN BIẾN GẦN ĐÂY Ở BIỂN ĐÔNG: TỪ TUYÊN BỐ TỚI QUY TẮC ỨNG XỬ

TS. Trần Trường Thủy
Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu Biển Đông
Học viện Ngoại giao Việt Nam

Tóm tắt

Nghiên cứu này tập trung vào những diễn biến gần đây ở Biển Đông từ khi ký Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC) giữa ASEAN và Trung Quốc năm 2002. Là nước mạnh nhất trong khu vực, Trung Quốc chi phối mạnh đến các tranh chấp ở Biển Đông. Sau khi Bắc Kinh có quan điểm dễ chấp nhận hơn về các tranh chấp ở Biển Đông, DOC đã được kí. DOC được kí tạo nền tảng cho sự ổn định lâu dài trong khu vực và củng cố sự hiểu biết giữa các nước liên quan. Tuy nhiên, những diễn biến gần đây ở Biển Đông đã phần nào khẳng định các hạn chế của DOC trong việc ngăn ngừa xảy ra căng thẳng, đụng độ và chạm trán trong khu vực. Vì Bắc Kinh có quan điểm cứng rắn hơn, căng thẳng đã gia tăng ở Biển Đông, tạo điều kiện cho Mỹ có cơ hội can thiệp vào các vấn đề này và tăng cường vị trí của mình trong khu vực. Trong những tháng gần đây, Bắc Kinh đã lên tiếng với luận điệu mềm mỏng hơn nhằm trấn an các nước láng giềng và lấy lại một hình ảnh phần nào đã xấu đi trong khu vực. Vì thế, đây là cơ hội để Trung Quốc và ASEAN thực hiện thành công toàn bộ DOC và Bắc Kinh nên chấp nhận một bộ Quy tắc Ứng xử có tính ràng buộc, nhằm bảo đảm các nước nhỏ hơn không cảm thấy bị đe dọa và khiến các nước này tự tin hơn khi tiến hành các hoạt động hợp tác ở Biển Đông qua đó ngăn chặn các nước khác can dự vào vấn đề này.

I. Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông

Trước DOC, Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác ở Đông Nam Á (TAC) và Hiệp định về Khu vực Đông Nam Á phi vũ khí hạt nhân (SEANWFZ) được kí lần lượt vào năm

1976 và 1995 là các công cụ pháp lý chính để quản lý hoạt động của các bên liên quan tại Biển Đông. Các nguyên tắc cơ bản hướng dẫn các bên tham gia TAC bao gồm giải quyết tranh chấp bằng các biện pháp hòa bình, không sử dụng hoặc đe dọa sử dụng vũ lực và thúc đẩy hợp tác có hiệu quả giữa các nước liên quan.¹

Các nước thành viên ASEAN lần đầu tiên đưa ra quan điểm chung về các tranh chấp ở Biển Đông trong Tuyên bố ASEAN về Biển Đông ký tại Manila năm 1992 sau khi Trung Quốc thông qua Luật lãnh hải ngày 25 tháng 2 năm 1992 quy định chủ quyền tuyệt đối của Trung Quốc với cả hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa. Tuyên bố kêu gọi các nước liên quan giải quyết tranh chấp bằng các biện pháp hòa bình, thực hiện kiểm chế và hợp tác trong việc áp dụng các nguyên tắc được đưa ra trong TAC như một nền tảng để thiết lập một bộ Quy tắc ứng xử quốc tế tại Biển Đông.²

Trung Quốc và Phi-líp-pin đã đạt được một thỏa thuận song phương về một Bộ Quy tắc Ứng xử 8 điểm trong Tuyên bố chung trong Hội đàm về Biển Đông và các lĩnh vực hợp tác khác tháng 8 năm 1995. Cuộc đối thoại song phương thường niên lần thứ tư giữa Việt Nam và Phi-líp-pin cũng đã đưa ra một Bộ Quy tắc Ứng xử gồm 9 điểm vào tháng 10 năm 1995.³

Sau sự kiện rặng đá ngầm Mischief năm 1995, ASEAN đã tìm kiếm các biện pháp có thể ngăn ngừa các tranh chấp leo thang thành xung đột. Ý tưởng về một Bộ Quy tắc Ứng xử (COC) trong khu vực được chính thức đề xuất tại Hội Nghị Bộ Trưởng ASEAN lần thứ 29 (Jakarta, 21-27 tháng 7 năm 1996) với hi vọng điều này sẽ tạo nền tảng cho sự ổn định lâu dài trong khu vực và củng cố sự hiểu biết giữa các nước liên quan.⁴

Mặc dù một Bộ Quy tắc Ứng xử mang tính ràng buộc được coi là nhiệm vụ hàng đầu, sau gần 5 năm đàm phán ASEAN và Trung Quốc cuối cùng chỉ đạt được một văn kiện chính trị. Ngày 4 tháng 11 năm 2002 tại Phnom-Penh, ASEAN và Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa đã ký Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC).

DOC bao gồm ba phần chính, lần lượt là các quy tắc cơ bản trong quan hệ giữa các nước và việc giải quyết tranh chấp, các biện pháp xây dựng lòng tin, và các hoạt động hợp tác.

Điểm 4 nhấn mạnh trách nhiệm của các bên liên quan cần giải quyết tranh chấp lãnh thổ bằng các biện pháp hòa bình, không sử dụng hoặc đe dọa sử dụng vũ lực, thông qua trao đổi và đàm phán hữu nghị giữa các nước trực tiếp liên quan, tuân theo các nguyên tắc được thừa nhận trong Luật quốc tế, bao gồm Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển năm 1982. Các biện pháp cụ thể được liệt kê ở điểm 5, theo đó các bên liên quan cần thực hiện tự kiểm chế các hành động có thể làm phức tạp hoặc leo thang tranh chấp và ảnh hưởng tới hòa bình và ổn định trong đó bao gồm hạn chế di dân đến các đảo, rặng đá ngầm, bãi và các hình thái khác chưa có dân cư.

1. Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Indonesia, ngày 24 tháng 2 năm 1976, www.aseansec.org/1217.htm
2. ASEAN Declaration on the South China Sea, Manila, Philippines, ngày 22 tháng 7 năm 1992, www.aseansec.org/1196.htm
3. Nguyen Hong Thao, "Vietnam and the Code of Conduct for the South China Sea", *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, Issues 1-2 (2001), tr. 105-130.
4. Ý tưởng về COC trước đó được đưa ra trong tuyên bố ASEAN năm 1992 và trong series hội thảo về quản lý các xung đột có thể xảy ra tại Biển Đông trong giai đoạn 1991-2000.

Về phần hai của DOC – các biện pháp xây dựng lòng tin, tại điểm 2, các bên cam kết sẽ tiến hành các biện pháp xây dựng lòng tin và sự tin tưởng lẫn nhau trên cơ sở bình đẳng và tôn trọng lẫn nhau. Điểm 7 trong DOC nhấn mạnh yêu cầu các bên liên quan cần tiếp tục trao đổi và đối thoại về các vấn đề liên quan, bao gồm tôn trọng bản tuyên bố, thúc đẩy quan hệ láng giềng hữu nghị, tính minh bạch và thiết lập sự hài hòa, hiểu biết lẫn nhau và hợp tác.

Đối với các hoạt động hợp tác, trong khi chờ đợi một cách giải quyết toàn diện và lâu dài với các tranh chấp, DOC đưa ra năm lĩnh vực để các bên liên quan có thể thử và tiến hành bao gồm: a) bảo vệ môi trường biển; b) nghiên cứu khoa học về biển; c) an toàn hàng hải và liên lạc trên biển; d) tìm kiếm và cứu hộ trên biển; và e) chống tội phạm liên quốc gia, bao gồm nhưng không giới hạn trong buôn bán ma túy bất hợp pháp, cướp biển và cướp có vũ trang trên biển, và buôn bán vũ khí bất hợp pháp. Các lĩnh vực này vốn được coi là ít nhạy cảm có thể giúp các bên liên quan xây dựng lòng tin và sự tin tưởng lẫn nhau.

DOC được kí kết là một bước tiến tới một COC có tính ràng buộc trong đó quy định quyền và trách nhiệm của các bên liên quan nhằm thúc đẩy hơn nữa hòa bình, ổn định và phát triển trong khu vực.

II. Thực hiện DOC

Để biến các điều khoản trong DOC thành các hoạt động hợp tác cụ thể, trong Kế Hoạch Hành Động để thực hiện Tuyên bố chung về Quan hệ chiến lược ASEAN-Trung Quốc vì Hòa bình và Thịnh vượng năm 2003 được xây dựng để phục vụ như một “kế hoạch tổng thể” để mở rộng và tăng cường quan hệ và hợp tác ASEAN-Trung Quốc, bên cạnh các điểm khác, ASEAN và Trung Quốc tuyên bố theo đuổi các hoạt động và biện pháp chung để thực hiện DOC theo “một cách có hiệu quả”.⁵ Các hoạt động và biện pháp bao gồm: (i) triệu tập thường xuyên Hội nghị Quan chức cấp cao (SOM) ASEAN – Trung Quốc về việc hiện thực hóa DOC để đưa ra hướng dẫn và đánh giá việc thực hiện DOC, và (ii) thiết lập một nhóm làm việc để xây dựng hướng dẫn chi tiết về việc thực hiện DOC và đưa ra các đề xuất với SOM ASEAN – Trung Quốc về các vấn đề trong chính sách và quá trình thực hiện.⁶ Hội nghị SOM ASEAN-Trung Quốc lần đầu tiên về việc thực hiện DOC diễn ra tại Kuala Lumpur, ngày 7 tháng 12 năm 2004 đã quyết định thành lập Nhóm làm việc chung (JWG) để nghiên cứu và đề xuất các hoạt động xây dựng lòng tin.⁷ Nhóm làm việc chung ASEAN-Trung Quốc được giao nhiệm vụ xây dựng các đề xuất về: a) hướng dẫn chi tiết và kế hoạch hành động để thực hiện DOC; b) các hoạt động hợp tác cụ thể ở Biển Đông; c) một danh sách các chuyên gia và những người có tiếng có thể đưa ra các ý kiến chuyên môn, các quan điểm chuyên

5. Plan of Action to Implement the Joint Declaration on ASEAN-China Strategic Partnership for Peace and Prosperity, <http://www.aseansec.org/16805.htm>

6. Plan of Action to Implement the Joint Declaration on ASEAN-China Strategic Partnership for Peace and Prosperity. <http://www.aseansec.org/16805.htm>

7. ASEAN-China Senior Officials Meeting on the Implementation of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, Kuala Lumpur, ngày 7 tháng 12 năm 2004, <http://www.aseansec.org/16888.htm>

ngiệp và không bị ràng buộc hoặc các đề xuất về chính sách với Nhóm làm việc chung ASEAN-Trung Quốc; và d) tổ chức các hội thảo khi có yêu cầu.⁸ Tại phiên họp đầu tiên của Nhóm làm việc chung ASEAN-Trung Quốc về DOC diễn ra tại Manila, ngày 4-5 tháng 8 năm 2005, ASEAN đã đưa ra một bản thảo hướng dẫn chi tiết để thảo luận. Bản thảo này bao gồm bảy điểm:

1. Quá trình thực hiện DOC cần được tiến hành từng bước dựa theo các điều khoản của DOC.
2. ASEAN sẽ tiếp tục cách làm hiện tại, thảo luận giữa các nước thành viên trước khi gặp Trung Quốc.
3. Việc thực hiện DOC cần dựa trên các hoạt động và dự án được xác định rõ ràng.
4. Việc tham gia các hoạt động hoặc dự án cần được tiến hành trên cơ sở tự nguyện.
5. Các hoạt động đầu tiên cần được tiến hành trong khuôn khổ DOC phải là các biện pháp xây dựng lòng tin.
6. Quyết định thực hiện các biện pháp và hoạt động theo DOC cần dựa trên sự đồng thuận giữa các bên liên quan hướng tới cuối cùng có thể hiện thực hóa COC.
7. Trong quá trình thực hiện các dự án được đồng ý theo DOC, nếu cần thiết, nhiệm vụ của các chuyên gia và những người có tiếng là đưa ra các ý kiến chuyên môn về dự án liên quan.

Vấn đề chính nằm ở điểm 2 của hướng dẫn. Theo cách tiến hành của ASEAN đối với các đối tác đối thoại, ASEAN muốn đối diện với Trung Quốc như một tổ chức và “trao đổi giữa các thành viên” trước khi gặp gỡ Trung Quốc, trong khi Trung Quốc muốn trao đổi với “các bên liên quan” thay vì với ASEAN như một khối. Sau ba phiên họp của Nhóm làm việc chung ASEAN-Trung Quốc năm 2005, 2006 và 2008, đoạn 2 trong hướng dẫn vẫn chưa được thống nhất.

Tháng 1 năm 2010, Việt Nam giữ chức chủ tịch luân phiên của ASEAN. Tại một cuộc họp báo sau hội nghị tại Hà Nội tháng 4 năm nay, thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng tuyên bố rằng ASEAN và các quan chức Trung Quốc đã đồng ý tổ chức một cuộc họp để “thảo luận các giải pháp để thúc đẩy thực hiện DOC”.⁹ Tháng 4 năm 2010, tại phiên họp của Nhóm làm việc chung ASEAN-Trung Quốc ở Hà Nội, hai bên đã tái khẳng định cam kết tôn trọng hoàn toàn và hiện thực hóa Tuyên bố về cách ứng xử của các bên tại Biển Đông (DOC).¹⁰ Nhưng không có tiến triển thực tế nào xuất hiện – các bên chỉ đơn giản là trở lại điểm xuất phát. Kết quả khả quan duy nhất là các bên đã đồng ý sẽ gặp lại vào tháng 12 năm 2010 ở Trung Quốc.

Tại Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN lần thứ 43 ngày 19-20 tháng 7 năm 2010, các bộ trưởng ASEAN “đã nhấn mạnh tầm quan trọng của việc gìn giữ hòa bình

8. Terms of Reference of the ASEAN-China Joint Working Group on the Implementation of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, <http://www.aseansec.org/16885.htm>

9. <http://phapluatttp.vn/20100409113013464p0c1013/asean-va-trung-quoc-se-som-hop-ve-van-de-bien-dong.htm>

10. ASEAN, China confirm to observe DOC, <http://news.gov.vn/Home/ASEAN-China-confirm-to-observe-DOC/20104/7005.vgp>

và ổn định ở Biển Đông”, “tái khẳng định tầm quan trọng của DOC”, “nhấn mạnh đòi hỏi phải tăng cường các nỗ lực để đảm bảo việc thực hiện có hiệu quả bản Tuyên bố” và “hướng tới Bộ Quy tắc Ứng xử (COC) ở khu vực Biển Đông”. Các Bộ trưởng ASEAN cũng đã giao trách nhiệm cho các Quan chức cao cấp ASEAN làm việc chặt chẽ với các đối tác Trung Quốc để tái triệu tập SOM ASEAN-Trung Quốc về DOC “vào cơ hội gần nhất”.¹¹ Để đáp lại, tại Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN-Trung Quốc, Bộ trưởng Ngoại giao Trung Quốc Dương Khiết Trì đã đồng ý sẽ thực hiện DOC, nhưng tuyên bố rằng buổi họp SOM ASEAN-Trung Quốc về DOC sẽ được tổ chức tại “thời điểm thích hợp”.¹²

III. Những diễn biến gần đây

DOC được ký với hi vọng sẽ tạo ra nền tảng cho sự ổn định lâu dài trong khu vực và tăng cường hiểu biết giữa các nước liên quan. Tuy nhiên, như ông Nguyễn Hồng Thao đã phát biểu “thật ngây thơ khi cho rằng vì DOC, các bên sẽ ngừng thực hiện các hành động làm tình hình phức tạp hơn”.¹³ Căng thẳng đã đôi lúc gia tăng và các bên đòi chủ quyền tiếp tục phản đối mỗi hành động của đối phương ở Biển Đông.

Các hoạt động trên đảo

Theo DOC, các bên cần thực hiện tự kiểm chế trong việc thực hiện các hành động có thể làm phức tạp hoặc leo thang tranh chấp và ảnh hưởng tới hòa bình và ổn định bao gồm hạn chế bất kì hành động di dân nào đến các đảo, rặng đá ngầm, bãi và các hình thái khác chưa có dân cư. Tuy nhiên, bản Tuyên bố không nói rõ loại hành động nào được coi là làm phức tạp hoặc leo thang tranh chấp. Các bên đòi chủ quyền vẫn tiếp tục xây dựng các cơ sở ở những vùng đất tranh chấp ở Biển Đông. Ma-lai-xi-a dùng đất để nâng rặng đá ngầm Swallow để xây dựng một đường băng và các công trình du lịch khác. Tháng 11 năm 2003, lực lượng hải quân Phi-líp-pin đã tìm thấy những cột mốc được Trung Quốc dựng lên ở một số vùng đất không có cư dân ở Trường Sa.¹⁴ Ngoài ra, Đài Loan dựng lên một “đài quan sát đơn giản” năm 2004 và xây dựng một đường băng ở đảo tranh chấp Itu Aba năm 2006.¹⁵ Tháng 12 năm 2006, Trung Quốc đặt cột mốc mới ở quần đảo Hoàng Sa và bị Việt Nam phản đối, gọi hành động xây dựng này là “vô căn cứ”.¹⁶ Tháng 12 năm 2007, việc Trung Quốc thành lập thành phố Tam Sa để quản lý quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa (và rặng đá ngầm ở bãi Macclesfield) đã gây ra sự phản đối chính thức mạnh mẽ từ Việt Nam và các cuộc biểu tình chống Trung Quốc ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. Tháng 1 năm 2010, Hà Nội cáo buộc quyết

11. Joint Communiqué of the 43rd ASEAN Foreign Ministers Meeting. http://asean2010.vn/asean_en/news/47/2DA8FF/Joint-Communique-of-the-43rd-ASEAN-Foreign-Ministers-Meeting

12. Phỏng vấn cá nhân

13. Nguyen Hong Thao, “The Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: A Vietnamese perspective, 2002-2007,” trong *Security and International Politics*, ed. Sam Bateman and Ralf Emmers, 2009, tr. 211.

14. Xem chú thích 15

15. Ralf Emmers, *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes in East Asia*, (London: Routledge, 2010), tr. 74

16. Như trên

định của Trung Quốc thiết lập các cơ quan quản lý địa phương ở quần đảo Hoàng Sa và xây dựng công nghiệp du lịch tại quần đảo này là sự vi phạm chủ quyền của Việt Nam.¹⁷ Sau đó, Trung Quốc thông qua “Kế hoạch lớn 2010-2020 về xây dựng và phát triển du lịch quốc tế ở Đảo Hải Nam” trong đó quần đảo Trường Sa và Hoàng Sa được bao gồm trong một quần thể đa mục đích trên biển, các tuyến du lịch đường không và đường biển được thúc đẩy và việc đăng ký quyền sử dụng các đảo không người được khuyến khích. Vào tháng 6 năm 2010, Người phát ngôn Bộ Ngoại giao Việt Nam cáo buộc kế hoạch của Trung Quốc là sự vi phạm chủ quyền nước này và đi ngược lại tinh thần của DOC. Bà đã trích dẫn điều 5 của DOC: “Các bên cần thực hiện tự kiểm chế tiến hành các hoạt động có thể làm phức tạp hoặc leo thang tranh chấp và ảnh hưởng tới hòa bình và ổn định bao gồm tránh bất cứ hành động di dân đến các đảo, rặng đá ngầm, bãi và các hình thái khác hiện chưa có cư dân, và phải giải quyết các bất đồng theo hướng xây dựng.”¹⁸

Hàng năm, Trung Quốc tiếp tục đưa các tàu nghiên cứu để tiến hành các chương trình nghiên cứu biển ở các khu vực cạnh bờ biển của các nước khác trong Biển Đông.¹⁹ Tháng 7 năm 2007, Hải quân Trung Quốc phái một tàu chiến tới phía Nam Biển Đông nhằm buộc Việt Nam dừng chiến dịch thủy văn học thu thập các dữ liệu cần thiết để xác định phạm vi thềm lục địa của mình.

Thỉnh thoảng, Trung Quốc lại tiến hành các cuộc tập trận tại khu vực tranh chấp trên Biển Đông, cuộc tập trận gần đây nhất diễn ra ngay sau Hội Nghị ARF ở Hà Nội vào tháng 7 năm 2010.

Lệnh cấm đánh cá đơn phương của Trung Quốc

Trung Quốc đơn phương tuyên bố lệnh cấm đánh bắt cá hàng năm ở Biển Đông trong hai tháng 6 và 7, bắt đầu được áp dụng từ năm 1999. Năm 2006, 2007, đã có một vài bài báo về các trường hợp ngư dân Việt Nam bị giết hoặc bị thương bởi tàu tuần tra và tàu chiến Trung Quốc. Trong suốt năm 2009, quân đội Trung Quốc liên tục bắt giữ các tàu đánh cá Việt Nam gần quần đảo Hoàng Sa mà cả hai bên đều tuyên bố chủ quyền và đòi nộp phạt 10.000 đô la để thả các ngư dân.²⁰ Để thi hành các tuyên bố chủ quyền của mình ở Biển Đông, đầu tháng tư năm 2010, Bắc Kinh đã tuyên bố phái hai tàu tuần dương lớn tới quần đảo Trường Sa để bảo vệ các ngư thuyền Trung Quốc. Đây là lần đầu tiên nước này làm vậy ngoài thời hạn của lệnh cấm đánh bắt cá đơn phương ở vùng biển này thường rơi vào giữa tháng 5 và tháng 8.²¹

17. Statement by the Spokesperson of Ministry of Foreign Affairs of Vietnam on 4th January 2010, http://www.mofa.gov.vn/vi/tt_baochi/pbnfn/ns100104182947#KvsTE0ShBsOB

18. Regular Press Briefing by Vietnam MOFA's Spokesperson on 24th June, 2010, http://www.mofa.gov.vn/en/tt_baochi/pbnfn/ns100624185700#JVew0HAfgRkg

19. Nguyen Hong Thao, “Declaration on the Conduct”, 211.

20. “Vietnam protests Chinese ship seizure”, *Earth Time*, ngày 30 tháng 3 năm 2010, <http://www.earthtimes.org/articles/show/316377,vietnam-protests-chinese-ship-seizure.html>

21. Ian Storey, China's “Charm Offensive” Loses Momentum in Southeast Asia, *China Brief*, Volume 10 Issue 9, ngày 29 tháng 4 năm 2010. [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=36324&tx_ttnews\[backPid\]=7&cHash=897d20a7fa](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=36324&tx_ttnews[backPid]=7&cHash=897d20a7fa)

Căng thẳng do phát triển năng lượng

Sau khi kí kết DOC, căng thẳng do phát triển năng lượng vẫn tiếp tục xảy ra. Trung Quốc và các nước ASEAN đã chủ động mời các công ty quốc tế để khai thác nguồn năng lượng dự trữ ở khu vực tuyên bố chủ quyền để đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế. Đôi khi, khi các công ty năng lượng quốc tế tiến hành thăm dò ở khu vực được cấp phép bởi một quốc gia nhưng bị một quốc gia khác tuyên bố chủ quyền, đặc biệt là trong đường chữ U của Trung Quốc, các hoạt động này có thể bị ngăn cản bởi phản đối ngoại giao hoặc thậm chí can thiệp của hải quân.

Tháng 11 năm 2004, Trung Quốc đưa tàu nghiên cứu Nanhai 215 cùng hệ thống khoan dầu Kantan 3 tới khu vực cách 2 hải lý về phía đông của đường trung tuyến giữa bờ biển Việt Nam và đảo Hải Nam của Trung Quốc. Phát ngôn viên bộ ngoại giao Việt Nam đã đưa ra phản đối và yêu cầu Trung Quốc “ngừng làm phức tạp tình hình” và không được đưa hệ thống khoan dầu Kantan 3 đến khu vực này với lí do khu vực này “nằm hoàn toàn trong Vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của Việt Nam.”²²

Tháng 10 năm 2004, người phát ngôn Bộ Ngoại giao Trung Quốc phản đối Việt Nam chỉ một ngày sau khi nước này tuyên bố Liên doanh thành lập bởi Petronas Carigali Overseas of Ma-lai-xi-a, American Technology Inc. Petroleum (ATI), Xinh-ga-po Petroleum Co., và PetroVietnam's Petroleum Investment and Development Co (PID) đã phát hiện ra dầu ở khu 102 và 106 rộng 14,000 km vuông tại bãi Yen Tu, cách cảng Hải Phòng của Việt Nam khoảng 70km về phía Đông.²³ Đầu mùa hè năm 2007, Trung Quốc đã cảnh cáo một số công ty dầu và gas quốc tế ngừng các hoạt động thăm dò với đối tác Việt Nam ở Biển Đông hoặc sẽ phải chịu những hậu quả không lường khi tiến hành kinh doanh ở Trung Quốc.²⁴ Tháng 4 năm 2007, người phát ngôn Bộ Ngoại giao Trung Quốc phản đối việc Việt Nam cấp quyền sử dụng và hợp tác với British Petroleum để xây dựng một đường ống dẫn gas gần bờ biển phía Nam Việt Nam mà Trung Quốc coi là “khu vực biển liền kề” của quần đảo Trường Sa.²⁵ Trung Quốc đang sẵn sàng quay lại với tuyên bố chủ quyền cũ thiếu tính pháp lý của nước này với hầu hết Biển Đông cùng với thuyết chủ nghĩa quốc gia đi kèm.²⁶ Người phát ngôn Bộ Ngoại giao Trung Quốc Tần Cương đã nói, “bất kì hành động đơn phương nào được tiến hành bởi bất cứ quốc gia nào trong khu vực biển này đều là sự xâm phạm tới chủ quyền, quyền lợi lãnh thổ và pháp luật Trung Quốc.”²⁷ Việt Nam đã tái khẳng định rằng khu vực nằm trong dự án của nước này với BP thuộc Vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của Việt Nam. Tất cả các hoạt động được thực hiện tuân theo Luật và thông lệ quốc tế, đặc biệt

22. Nguyen Hong Thao, “Declaration on the Conduct”, 211.

23. Tran Dinh Thanh Lam, “Vietnam oil find fuels China's worries”, In *Energy Bulletin*, ngày 26 tháng 10 năm 2004, www.energybulletin.net/node/2838

24. Scot Marciel, “Maritime Issues and Sovereignty Disputes in East Asia” Testimony before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Committee on Foreign Relations, United States Senate, ngày 15 tháng 7 năm 2009. http://foreign.senate.gov/hearings/hearing/20090715_2/

25. Như trên.

26. Mark Valencia, “Wither the South China Sea dispute?” (Tham luận tại Hội thảo “Biển Đông”, Hà Nội, 2009).

27. “China reiterates sovereignty over islands in South China Sea,” www.xinhuanet.com, ngày 3 tháng 2 năm 2007.

là UNCLOS và theo tinh thần của DOC.²⁸ Mùa Xuân năm 2007, dưới áp lực của Trung Quốc, BP đã ngừng các hoạt động thăm dò ở túi gas Moc Tinh và Hai Thạch trên thềm lục địa của Việt Nam. Năm 2008, có nhiều báo cáo rằng công ty năng lượng Mỹ Exxon Mobile đã bị Trung Quốc đe dọa. Từ năm 2007 đến 2010, Trung Quốc đã liên tục phản đối các hoạt động thăm dò được tiến hành bởi các công ty năng lượng quốc tế, bao gồm BP ở khu 117; PGS (Na Uy) ở khu 122; Chevron (Mỹ) ở khu 122; Pogo (Mỹ) ở khu 124; ONGC (Ấn Độ) ở khu 127; Indemisu (Nhật Bản) ở khu 04-3; CoconoPhilips (Mỹ) ở khu 133; Pearl Energy (Anh) ở khu 06-1; Knoc (Hàn Quốc) ở khu 11-4; and Gazprom (Nga) ở khu 111 and 113.²⁹ Một phát ngôn viên ở Bộ Ngoại giao Việt Nam đã khẳng định trong trường hợp của Exxon Mobile, “các khu được cấp phép hoàn toàn nằm trong chủ quyền của Việt Nam và tuân theo Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển 1982,” và “Việt Nam sẽ đảm bảo tất cả các quyền lợi hợp pháp của các nhà đầu tư nước ngoài khi họ tiến hành kinh doanh ở Việt Nam.” Việt Nam “chào đón và sẽ thực hiện mọi hợp tác với các đối tác nước ngoài, bao gồm cả các nhà đầu tư Trung Quốc hoạt động ở Việt Nam, trên cơ sở tôn trọng hoàn toàn chủ quyền của chúng tôi”³⁰

Năm 2009, Trung Quốc cũng phản đối việc Phi-líp-pin khoan dầu ở khu vực Reed Bank, khoảng 60 dặm (100 km) về phía Đông của Palawan với trữ lượng có thể là 3.4 nghìn tỉ feet khối gas và 450 triệu thùng dầu.³¹ Ma-lai-xi-a và Bru-nây cũng có tranh chấp về việc phát triển một túi ga ở khu vực trùng tuyên bố chủ quyền. Cùng một khu vực được cấp quyền sử dụng cho các công ty khác nhau: Ma-lai-xi-a cấp quyền thăm dò cho Murphy Oil, trong khi Bru-nây cấp quyền tương tự cho Royal Dutch Shell và Total.³²

Về phía Trung Quốc, năm 2007, Bắc Kinh đã đưa ra quyền sử dụng và mời thầu đối với 22 khu vực dầu ở Biển Đông trong một khu vực lên tới 1000 dặm từ đảo Hải Nam.³³ Các hoạt động gần đây diễn ra vào tháng 5 năm 2010 khi Trung Quốc cử tàu thăm dò địa tầng M/V Western Spirit để thực hiện các nghiên cứu về địa tầng tại khu vực biển ngoài khơi đảo Tri Ton thuộc quần đảo Hoàng Sa, trong khu vực trùng với khu vực thăm dò gas và dầu số 141, 142 và 143 của Việt Nam. Đồng thời, Trung Quốc cũng tiến hành các hoạt động san đất ở đảo Tri Tôn để chuẩn bị cho việc xây dựng. Ngày 5 tháng 8, chính phủ Việt Nam đã chính thức phản đối và yêu cầu ngừng ngay các hoạt động này.

Đăng ký ranh giới ngoài của thềm lục địa và ảnh hưởng của việc này

Căng thẳng về tài nguyên trên thềm lục địa Biển Đông không phải không liên quan tới những diễn biến gần đây do liên quan tới thời hạn 13 tháng 5 năm 2009. Thời hạn 13 tháng 5 năm 2009 được đặt ra bởi một thỏa thuận tuân thủ UNCLOS giữa các nước

28. www.mofa.gov.vn

29. Personal communications with Vietnam MOFA's and PetroVietnam's officials.

30. Vietnam signals it wants ExxonMobil deal despite China warning. (AFP) – ngày 24 tháng 7 năm 2008. <http://afp.google.com/article/ALeqMSheDDtUDkdvnfpdxGI91DdmaxA7aw>

31. Mark Valencia, “Wither the South China Sea dispute?”

32. Leszek Buszynski, “The South China Sea: Avenues toward a Resolution of the Issue,” (Tham luận tại Hội thảo “Biển Đông”, Hà Nội, 2009).

33. Nguyen Hong Thao, “Declaration on the Conduct”, 212.

cho phép các nước này đệ đơn xin kéo dài thêm lục địa hơn giới hạn 200 hải lý tới Ủy Ban Liên Hợp Quốc về ranh giới ngoài của Thềm lục địa (CLCS).

Ngày 6 tháng 5 năm 2009, Ma-lai-xi-a và Việt Nam đã gửi một bản đăng ký chung tới CLCS về khu vực thềm biển ở phía Nam Biển Đông nằm ngoài giới hạn 200 hải lý của vùng đặc quyền kinh tế của hai nước này. Ngày hôm sau, Việt Nam đệ trình một bản đăng ký riêng liên quan tới các khu vực phía Bắc của Biển Đông.³⁴ Trung Quốc ngay lập tức phản đối cả hai bản đăng ký này với lí do xâm phạm chủ quyền của nước này và kêu gọi Ủy ban Liên Hợp Quốc bác bỏ chúng. Sau gần 3 tháng, ngày 4 tháng 8 năm 2009, Phi-líp-pin cũng phản đối kiến nghị với CLCS của Việt Nam và Ma-lai-xi-a. Việt Nam và Ma-lai-xi-a ngay lập tức phản đối các ý kiến của Phi-líp-pin và Trung Quốc.

Trung Quốc cũng đệ trình một bản đăng ký tới CLCS với thông tin sơ bộ về Biển Hoa Đông. Các thông tin sơ bộ của Trung Quốc bao gồm một tuyên bố rằng Trung Quốc bảo lưu quyền đệ trình đăng ký về ranh giới ngoài của thềm lục địa kéo dài hơn so với phạm vi 200 hải lý ở “các vùng biển khác.”³⁵ Tuyên bố này có thể nhắm tới các khu vực ở Biển Đông.

Phi-líp-pin cũng đã đệ trình đăng ký một phần tới CLCS về các khu vực ngoài thềm lục địa thuộc phạm vi vùng đặc quyền kinh tế 200 hải lý ở khu vực Benham Rise thuộc biển Phi-líp-pin. Tuy nhiên Phi-líp-pin bảo lưu quyền đệ trình đăng ký với “các khu vực biển khác (không xác định) vào một thời điểm trong tương lai.”³⁶

Những diễn biến xung quanh việc đệ trình của các bên liên quan với CLCS đã tạo ra nhiều ảnh hưởng tới tình hình của Biển Đông nói chung và việc hợp tác phát triển các nguồn năng lượng nói riêng.

Đệ trình của Ma-lai-xi-a và Việt Nam tới CLCS phần nào xác định ranh giới của các phần tuyên bố chủ quyền trong thềm lục địa với đất liền. Ngoài ra, dường như Việt Nam và Ma-lai-xi-a không coi bất kì vùng đất nào của quần đảo Trường Sa (và quần đảo Hoàng Sa như trong đệ trình của Việt Nam) là đảo theo định nghĩa trong điều 121 UNCLOS. Nếu bất kì đảo nào ở Biển Đông có thể có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa, sẽ không có khu vực thềm lục địa nào ngoài phạm vi 200 hải lý có thể đệ trình lên CLCS.³⁷ Việc Việt Nam không đưa ra bình luận nào về hợp đồng giữa chính phủ Phi-líp-pin và Diễn đàn Năng lượng trong khu vực thuộc vùng lòng chảo Reed Bank đã tái khẳng định hướng suy nghĩ của Việt Nam nhắc đến phía trên.

Nếu định nghĩa trong kiến nghị của Ma-lai-xi-a và Việt Nam về các đảo tranh chấp được các nước khác ở Biển Đông cùng sử dụng sẽ làm tranh chấp nói chung đơn giản đi nhiều vì sẽ thu hẹp đáng kể vùng lãnh hải tuyên bố chủ quyền đi kèm theo các đảo

34. http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_vnm_37_2009.htm.

35. http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/preliminary/chn2009preliminaryinformation_english.pdf

36. http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_phl_22_2009.htm

37. Điều 121 UNCLOS đưa ra hai loại địa hình thuộc “hệ thống đảo”: đảo có khả năng có toàn bộ các khu vực biển, bao gồm vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa, và “các rặng đá nơi không thể duy trì đời sống hoặc hoạt động kinh tế sẽ không có được vùng đặc quyền kinh tế hay thềm lục địa”.

tranh chấp.³⁸ Cả một khu vực ở trung tâm Biển Đông có thể được gọi là “phần thêm lục địa hình bánh donut” được tạo thành bởi các giới hạn ngoài của thêm lục địa từ các đảo gần nhất hoặc phần đại lục của các nước quanh Biển Đông nơi có thể tự do hợp tác phát triển tài nguyên biển.

Các kiến giải đơn giản và hướng tới giải quyết tranh chấp của Việt Nam và Ma-lai-xi-a về “hệ thống đất” ở Trường Sa được các nước quanh Biển Đông, trừ Trung Quốc, chia sẻ. Trong tuyên bố phản đối kiến nghị của Việt Nam và Ma-lai-xi-a với CLCS, Trung Quốc đã khẳng định “chủ quyền không thể tranh cãi với các đảo ở Biển Đông và các vùng biển lân cận, và có chủ quyền và quyền thực thi pháp luật ở các vùng biển liên quan cũng như thêm biển và tầng đất bên dưới.”³⁹ Đi kèm với tuyên bố này là một bản đồ thể hiện đường chữ U của Trung Quốc với tuyên bố chủ quyền gần như toàn bộ Biển Đông. Điều này có thể có nghĩa là Trung Quốc, bên cạnh tuyên bố chủ quyền cũ, đang sử dụng một tuyên bố chủ quyền khác dựa trên một vùng đặc quyền kinh tế và thêm lục địa từ đảo nhỏ của Trường Sa mà nước này tuyên bố chủ quyền.

Đối với lập trường của Phi-líp-pin, trong quá trình chuẩn bị đệ trình về giới hạn ngoài của thêm lục địa, Phi-líp-pin đã thông qua đạo luật về đường cơ sở quần đảo ngày 10 tháng 3 năm 2009 trong đó xác định lại đường cơ sở thẳng hiện tại tuân theo các quy định về đường cơ sở quần đảo đưa ra trong UNCLOS. Dựa theo điều luật mới, quần đảo Kalayan và Rặng đá ngầm Scarborough trong tranh chấp vẫn là một phần lãnh thổ của Phi-líp-pin nhưng thuộc “hệ thống đảo”.⁴⁰ Tháng 8 năm 2009, trong tuyên bố phản đối cả đệ trình của Việt Nam và đệ trình chung của Việt Nam và Ma-lai-xi-a tới CLCS, Phi-líp-pin không nhắc tới bất kỳ phần thêm lục địa nào có thể có từ quần đảo Kalayan đang tranh chấp, nhưng cho rằng “đệ trình về phần thêm lục địa kéo dài của Việt Nam tuyên bố chủ quyền trên những khu vực đang tranh chấp vì chúng nằm trùng với các khu vực của Phi-líp-pin,”⁴¹ (thêm lục địa kéo dài ra ngoài giới hạn 200 hải lý từ đường cơ sở quần đảo⁴²) và “đệ trình chung của Việt Nam và Ma-lai-xi-a về thêm lục địa kéo dài đã tuyên bố chủ quyền trên những khu vực đang tranh chấp không chỉ bởi vì chúng trùng với các khu vực của Phi-líp-pin, mà còn vì các bất đồng nổi lên do tuyên bố chủ quyền lãnh thổ với một số đảo trong khu vực bao gồm North Borneo.”⁴³ Điều này có thể có nghĩa là Phi-líp-pin không coi các vùng đất ở quần đảo Trường Sa là đảo theo định nghĩa của điều 121 UNCLOS. Vì thế, các vùng đất này không thể có vùng đặc quyền kinh tế và chủ quyền thêm lục địa.

Đối với lập trường của In-đô-nê-xi-a, trong một tuyên bố lưu hành trong Liên Hợp Quốc ngày 8 tháng 7 năm 2010, để phản đối lại bản đồ đường đứt khúc chín đoạn đi kèm tuyên bố nói trên của Trung Quốc, In-đô-nê-xi-a cho rằng “những vùng đất ở xa

38. Clive Schofield and Ian Storey, *The South China Sea Dispute: Increasing Stakes and Rising Tensions*, Jamestown Foundation Occasional Paper, tháng 11 năm 2009, tr. 23.

39. http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_mysvnm_33_2009.htm.
and http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_vnm_37_2009.htm.

40. www.lawphil.net/statutes/repacts/ra2009/ra_9522_2009.html

41. http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/vnm_re_phl_2009re_vnm.pdf

42. A Philippine official confirmed this consideration with author during private conversation in Manila in July 2010.

43. http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/clcs_33_2009_los_phl.pdf

hoặc rất nhỏ trong Biển Đông không đủ để có vùng đặc quyền kinh tế hoặc thềm lục địa của riêng mình” và “cái gọi là bản đồ đường đứt khúc chín đoạn... rõ ràng thiếu cơ sở pháp lý quốc tế và đi ngược lại UNCLOS 1982”.⁴⁴

Bru-nây dường như cũng chia sẻ quan điểm này với các nước liên quan trong ASEAN. Trong thông tin sơ bộ về ranh giới ngoài của thềm lục địa của mình gửi tới CLCS ngày 12 tháng 5 năm 2009, Bru-nây tuyên bố rằng nước này đã đạt được những bước tiến đáng kể tiến tới chuẩn bị một bản đề trình đầy đủ, nhưng nước này chỉ có thể đưa ra bản đề trình đầy đủ sau ngày 13 tháng 5 năm 2009. “Bản đề trình đầy đủ của Bru-nây tới Ủy Ban sẽ cho thấy ranh giới của rìa lục địa, nằm ở phần chuyển tiếp giữa Dangerous Grounds và thềm đại dương sâu của Biển Đông, nằm ngoài 200 hải lý từ đường cơ sở đảo mà lãnh hải Bru-nây được xác định”.⁴⁵ Điều này có thể có nghĩa là Bru-nây sẽ sửa lại giới hạn ngoài của thềm lục địa kéo dài ra hơn 200 hải lý từ biên giới lãnh thổ mà không quan tâm tới các đảo được tuyên bố chủ quyền ở quần đảo Trường Sa.

“Lợi ích cốt lõi” của Trung Quốc

Diễn biến đáng chú ý nhất ở Biển Đông là vào tháng 3 năm 2010, các quan chức cấp cao Trung Quốc đã nói với các vị khách cao cấp Mỹ rằng Trung Quốc đã xếp Biển Đông vào loại lãnh thổ có “lợi ích cốt lõi” không thể đàm phán – đồng cấp với Đài Loan và Tây Tạng.⁴⁶ Điều này có nghĩa là chính phủ Trung Quốc sẽ bảo vệ lợi ích quốc gia mới được xếp loại tại Biển Đông bằng mọi giá, bao gồm cả sử dụng vũ lực. Bài viết với tựa đề “American shadow over South China Sea” trong tờ *Global Times*, tờ báo được coi là cơ quan ngôn luận của Đảng Cộng sản Trung Quốc, đã tuyên bố “Trung Quốc sẽ không bao giờ từ bỏ quyền bảo vệ lợi ích quốc gia của mình bằng các biện pháp quân sự”.⁴⁷ Nếu quan điểm này được Bắc Kinh chính thức thừa nhận, điều này rõ ràng đã đi ngược lại tinh thần và văn bản DOC.

Các diễn biến này đã tái khẳng định hạn chế của các văn kiện được kí kết bao gồm DOC, trong việc ngăn chặn xảy ra căng thẳng, các vụ việc và các xung đột ở Biển Đông.

IV. Sự can thiệp của Mỹ và giọng điệu mềm mỏng của Trung Quốc?

Tại Diễn đàn Khu vực ASEAN (ARF) lần thứ 17 ngày 23 tháng 7, 13 Bộ trưởng Ngoại giao (gồm có 5 vị của các nước ASEAN) đã đưa ra vấn đề Biển Đông và ủng hộ DOC ASEAN-Trung Quốc. Lần đầu tiên tại một hội nghị chính thức ở cấp này, Bộ trưởng Ngoại giao Mỹ, bà Hillary Clinton, đã đưa ra một tuyên bố dài về quan điểm của Mỹ đối với các vấn đề tại Biển Đông:

Giống như bất cứ quốc gia nào, Mỹ cũng có *lợi ích quốc gia đối với tự do giao thông trên biển, tự do sử dụng biển ở châu Á và sự tôn trọng Luật quốc tế ở Biển Đông*. Chúng tôi chia sẻ những lợi ích này không chỉ với các thành viên của ASEAN hay những nước

44. www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/idn_2010re_mys_vnm_e.pdf

45. www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/preliminary/brn2009preliminaryinformation.pdf

46. Chinese Military Seeks to Extend Its Naval Power, www.nytimes.com/2010/04/24/world/asia/24navy.html?_r=1&scp=1&sq=Chinese%20Military%20Seeks%20to%20Extend%20Its%20Naval%20Power&st=cse

47. <http://opinion.globaltimes.cn/editorial/2010-07/555723.html>

tham dự diễn đàn khu vực Đông Nam Á, mà với tất cả các quốc gia ven biển và rộng hơn là với cộng đồng quốc tế.

Mỹ ủng hộ *một quá trình hợp tác ngoại giao không có sự uy hiếp giữa tất cả các bên tuyên bố chủ quyền nhằm giải quyết các vấn đề tranh chấp lãnh thổ. Chúng tôi phản đối việc sử dụng hoặc đe dọa sử dụng vũ lực bởi bất kỳ bên tuyên bố chủ quyền nào.* Trong khi Mỹ không ủng hộ bên nào trong việc tranh chủ quyền với các vùng đất ở Biển Đông, chúng tôi tin rằng *các bên tuyên bố chủ quyền nên theo đuổi các tuyên bố lãnh thổ và các quyền lợi với khu vực biển đi kèm dựa trên Hiệp ước Liên Hợp Quốc về Luật biển.* Dựa theo thông lệ trong Luật quốc tế, *chủ quyền hợp pháp về hải phận ở Biển Đông chỉ được dựa trên các chủ quyền hợp pháp với các vùng đất.*

Mỹ ủng hộ Tuyên bố ASEAN-Trung Quốc về ứng xử giữa các bên tại Biển Đông. Chúng tôi khuyến khích các bên đạt được một thỏa thuận về một Bộ Quy tắc Ứng xử trọn vẹn. Mỹ *sẵn sàng thực hiện* các đề xuất và các biện pháp xây dựng lòng tin phù hợp với bản tuyên bố vì các bên tuyên bố chủ quyền và rộng hơn là cộng đồng quốc tế đều có lợi khi thương mại không bị ngăn trở được tiến hành dưới các điều kiện hợp pháp, tôn trọng lợi ích của cộng đồng quốc tế và các nỗ lực có trách nhiệm hướng tới các tuyên bố chủ quyền chưa được giải quyết và giúp tạo ra các điều kiện để giải quyết các tranh chấp và căng thẳng trong khu vực được hạ thấp.⁴⁸

Để đáp lại, Bộ trưởng Ngoại giao Trung Quốc Dương Khiết Trì đã nhấn mạnh khả năng của DOC giúp tăng cường lòng tin lẫn nhau và tạo điều kiện có lợi cùng không khí tốt đẹp cho giải pháp cuối cùng cho các tranh chấp. Tuy nhiên, ông cũng nhấn mạnh rằng các vấn đề về Biển Đông không nên bị quốc tế hóa, rằng DOC nên được xem như giữa một bên là Trung Quốc và bên kia là ASEAN và các tranh chấp cần được giải quyết trên cơ sở song phương chứ không phải đa phương. Ông cũng chỉ ra rằng đã có các cuộc trao đổi bởi Nhóm làm việc chung về DOC và “khi điều kiện chín muồi”, một cuộc hội nghị các quan chức cấp cao (SOM) cũng có thể được tổ chức...⁴⁹ Một bài báo được đưa ra ngay sau ARF 17 trên trang web của Bộ Ngoại giao Trung Quốc đã coi những ý kiến của bà Clinton thực ra là “một đòn tấn công với Trung Quốc”.⁵⁰

Sự can thiệp của Mỹ vào Biển Đông và sự gia tăng quan hệ hợp tác giữa Mỹ và các nước ASEAN có thể đã có tác động tới các tính toán của Trung Quốc. Chiến lược lâu dài của Trung Quốc vẫn luôn là tập trung ngăn cản vấn đề Biển Đông bị đa phương hóa và quốc tế hóa. Vào tháng 7, Bộ Ngoại giao Trung Quốc đã cảnh cáo rằng việc biến vấn đề Biển Đông thành một vấn đề quốc tế và đa phương sẽ “chỉ làm tình hình xấu hơn và khó đạt được giải pháp hơn”.⁵¹ Tháng 9 năm 2010, Trung Quốc cũng đã cố ngăn cản việc thảo luận các vấn đề Biển Đông trong cuộc gặp gỡ ASEAN-Mỹ bằng việc lên tiếng phản đối đề xuất của Mỹ về Biển Đông.

Tại Trung quốc, sức mạnh của tuyên bố của bà Clinton và phản ứng của một số

48. Remarks at Press Availability, Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, Hanoi, Vietnam, July 23, 2010. <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>

49. Foreign Minister Yang Jiechi Refutes Fallacies On the South China Sea Issue, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t719460.htm>

50. Như trên.

51. Như trên.

nước khác đã tạo nên một cuộc tranh luận về vấn đề liệu việc tuyên bố nâng “Biển Đông” thành “lợi ích cốt lõi” có phải khôn khéo hay không. Theo một bài báo ngày 27 tháng 8 của tác giả Li Hongmei trên tờ *People Daily*, tờ báo chính thức của Đảng Cộng sản Trung Quốc, cho biết một số nhà chiến lược quân sự và học giả Trung Quốc tin rằng việc đưa Biển Đông vào nhóm lợi ích quốc gia cốt lõi của Trung Quốc “không phải là một bước đi khôn ngoan” ít nhất là ở hiện tại. Họ cho rằng tuyên bố này sẽ “gây khó chịu và chọc giận Mỹ” và có thể “làm các nước láng giềng của Trung Quốc căng thẳng”. Tuyên bố này có thể “khiến Mỹ phái tàu sân bay của mình tới gần Trung Quốc và biến vấn đề mang tính khu vực (Biển Đông) trở thành vấn đề quốc tế... tăng cường vị trí lãnh đạo của Mỹ và sự hiện diện kinh tế, quân sự và chính trị của nước này ở Đông Á”. Một số người còn nhận thấy “tuyên bố không phù hợp với các thông lệ quốc tế tiêu chuẩn”.⁵² Ngày 27 tháng 7, tờ *Global Time* cho rằng “Tuyên bố rõ ràng mục đích của Trung Quốc (tại Biển Đông) và xoa dịu các nỗi lo ngại của các nước khác vẫn là một thử thách với Trung Quốc trong tương lai. Là nước lớn nhất trong khu vực, Trung Quốc có trách nhiệm giảm sự chia rẽ và xây dựng đồng thuận.”⁵³ Trong một bài viết ngày 3 tháng 11, tờ *Global Times* cũng cho rằng Trung Quốc “cần xem xét việc hòa hoãn hơn một chút” với các vấn đề lãnh thổ (ở Biển Hoa Đông và Biển Đông) nếu nước này muốn đảm bảo sự phát triển ổn định ở Đông Á mà không cho Mỹ can thiệp vào các công việc trong khu vực. “Điều Trung Quốc cần làm không chỉ đơn giản là cứng rắn hơn”. “Nước này cần hướng tới một giải pháp thực tế để kết thúc tranh chấp”. “Nếu điều này khó đạt được, ít nhất Trung Quốc nên tránh phát triển tình hình theo hướng có lợi cho Mỹ hơn lợi ích của châu Á”. Bài viết cho rằng Trung Quốc cần chấp nhận thực tế rằng các đảo tranh chấp “không thể thu hồi trong thời gian ngắn”.⁵⁴

Như một tín hiệu cho những nỗ lực tăng cường để gìn giữ hòa bình trong khu vực, trong một bài phát biểu ngắn ở Manila cuối tháng 9 năm 2010, Đại sứ Trung Quốc tại Phi-líp-pin Lưu Kiến Siêu đã nói rằng Trung Quốc và các quốc gia Đông Nam Á đã bắt đầu các cuộc trao đổi ở cấp độ công tác để đưa ra một bộ Quy tắc Ứng xử. “(Trung Quốc) sẵn sàng làm việc với các bên liên quan khác về văn bản này” và hiện tại “chào đón các biện pháp và đề xuất khác để gìn giữ hòa bình, thịnh vượng và ổn định trong khu vực này”.⁵⁵

Tại Hội nghị Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN mở rộng ADMM+ tại Hà Nội tháng 10 năm 2010, mặc dù vấn đề Biển Đông không nằm trong chương trình nghị sự chính thức, đại diện của bảy quốc gia đã đưa ra vấn đề làm thế nào để bảo đảm an ninh biển với tất cả các quốc gia quanh Biển Đông. Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ Robert M. Gates đã lặp lại ý kiến của bà Clinton tại ARF tháng 7 năm 2010 rằng các tranh chấp chủ

52. Li Hongmei, “Unwise to elevate “South China Sea” to be core interest ?” <http://english.peopledaily.com.cn/90002/96417/7119874.html>

53. “Road map toward China’s maritime peace”. <http://opinion.globaltimes.cn/editorial/2010-07/556148.html>

54. “Asia should not be bound by a few islands”. <http://opinion.globaltimes.cn/editorial/2010-11/588915.html>

“China should consider holding back on territory issues: paper.” <http://mdn.mainichi.jp/mdnnews/international/news/20101104p2g00m0in021000c.html>

55. China, ASEAN states begin talks on ‘code of conduct’ for disputes. <http://www.gmanews.tv/story/202363/china-asean-states-begin-talks-on-code-of-conduct-for-disputes>

quyền ở Biển Đông nên được “giải quyết hòa bình mà không sử dụng vũ lực hay đe dọa, thông qua các biện pháp hợp tác ngoại giao và tuân theo các thông lệ trong Luật quốc tế”. Ông tuyên bố rằng “Mỹ có lợi ích quốc gia với tự do giao thông hàng hải; với các phát triển kinh tế và thương mại không bị ngăn trở; và với việc tôn trọng Luật quốc tế”.⁵⁶ Trái với phản ứng của Yang Jiechi tại ARF 17, Bộ trưởng Quốc phòng Trung Quốc, Lương Quang Liệt, kêu gọi “tin tưởng lẫn nhau” trên toàn khu vực. Ông nói các nước láng giềng không cần sợ lực lượng vũ trang của nước này. “Trung Quốc theo đuổi một chính sách quốc phòng mang tính phòng ngự”. “Các phát triển quốc phòng của Trung Quốc không nhằm thách thức hoặc đe dọa nước nào, mà để đảm bảo an ninh của mình và thúc đẩy hòa bình và ổn định trong khu vực và quốc tế”. Ông không gọi Biển Đông là một khu vực có “lợi ích cốt lõi”.⁵⁷

Theo Kế hoạch Hành động nhằm thực hiện Tuyên bố chung về Quan hệ chiến lược ASEAN-Trung Quốc vì hòa bình và thịnh vượng (2011-2015) được đưa ra sau Hội nghị Cấp cao ASEAN-Trung Quốc vào tháng 11 năm 2010 tại Hà Nội, Trung Quốc cam kết sẽ hợp tác với ASEAN để “thúc đẩy việc thực hiện toàn diện và có hiệu quả DOC tại Biển Đông” và “hướng tới kết quả cuối cùng về một Bộ Quy tắc Ứng xử ở Biển Đông”.⁵⁸

Ngày 4 tháng 11, Trợ lý Bộ trưởng Ngoại giao Trung Quốc Hồ Chính Dư đã cho biết Trung Quốc đang cố gắng thiết lập một mô hình an ninh mới trong đó Trung Quốc vẫn cam kết giữ “một vai trò xây dựng” để giải quyết các vấn đề khu vực và quốc tế quan trọng, bao gồm giải quyết hòa bình các tranh chấp lãnh thổ và quyền lợi trên biển thông qua đàm phán hữu nghị với các nước láng giềng.⁵⁹

Luận điệu mềm mỏng hơn của Trung Quốc trên lĩnh vực ngoại giao có vẻ phần nào phù hợp với các hoạt động được Trung Quốc tiến hành gần đây trên biển. Ngay trước hội nghị ADMM+ tại Hà Nội vào tháng 10, sau một số phản đối ngoại giao từ phía Việt Nam, Trung Quốc đã thông báo với Việt Nam rằng nước này sẽ thả vô điều kiện tàu đánh cá và 9 ngư dân bị bắt giữ gần quần đảo Hoàng Sa hơn một tháng trước. Ngày 17 tháng 8, Thứ trưởng bộ Quốc phòng Mỹ Robert Scher đã phát biểu trong một cuộc họp báo tại Hà Nội rằng Lầu Năm góc “gần đây” không thấy sự đe dọa nào từ phía Trung Quốc với các công ty dầu và gas quốc tế hoạt động ở Biển Đông.⁶⁰

Tuy nhiên, hiện vẫn chưa rõ ràng việc Trung Quốc thực hiện luận điệu mềm mỏng hơn trong thời gian gần đây phản ánh sự thay đổi trong chính sách hay chỉ là những chiến thuật để đối phó với vấn đề Biển Đông. Diễn biến mới nhất diễn ra vào ngày 2

56. Remarks by Secretary Gates at ASEAN Defense Ministers Meeting Plus

<http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4700>

57. U.S. and China Soften Tone Over Disputed Seas, <http://www.nytimes.com/2010/10/13/world/asia/13gates.html>

58. http://asean2010.vn/asean_en/news/36/2DAA15/Plan-of-Action-to-Implement-the-Joint-Declaration-on-ASEAN-China-Strategic-Partnership-for-Peace-and-Prosperity

59. China voices commitment to “constructive role” to address regional, international issues. http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2010-11/04/c_13591585.htm

60. U.S. Sees No ‘Recent’ China Pressure on Global Oil Companies in South Sea.

<http://www.bloomberg.com/news/2010-08-18/u-s-sees-no-recent-china-pressure-on-global-oil-companies-in-south-sea.html>

tháng 11 năm 2010 khi công ty Marine Corps thuộc Quân đội Giải phóng Nhân dân Trung Hoa tiến hành một cuộc tập trận tại khu vực Biển Đông trong tranh chấp, huy động 1800 binh lính với hơn 100 tàu chiến, tàu ngầm và chiến đấu cơ cho một buổi phô diễn sức mạnh quân sự phát triển bằng bắn đạn thật.⁶¹ Một chuyên gia hải quân ở Bắc Kinh, Li Jie, phủ nhận rằng đây là một tín hiệu đặc biệt, nhưng ông cho rằng Trung Quốc chọn sân khấu Biển Đông để thể hiện năng lực và sức mạnh hải quân. Ông Li cho rằng “một số nước can thiệp vào Biển Đông trong những năm gần đây, cùng thực hiện các hoạt động quân sự với các nước láng giềng của chúng tôi, nên đã đến lúc chúng tôi phải chống lại những can thiệp này với biện pháp vũ lực.”⁶²

V. Kết luận

Là nước mạnh nhất trong khu vực, Trung Quốc ảnh hưởng lớn đến các tranh chấp ở Biển Đông. Sau khi Bắc Kinh có lập trường dễ chấp nhận hơn về các tranh chấp ở Biển Đông, DOC đã được kí, tạo nền tảng cho sự ổn định lâu dài trong khu vực và củng cố sự hiểu biết giữa các nước liên quan. Tuy nhiên, các diễn biến gần đây ở Biển Đông đã phần nào khẳng định các hạn chế của DOC trong việc ngăn ngừa diễn ra căng thẳng, các tranh chấp và các cuộc đụng độ nhỏ trong khu vực. Từ 2007, khi Bắc Kinh thay đổi chính sách của mình với vấn đề Biển Đông theo hướng áp đặt hơn, tình huống đã lại trở nên căng thẳng. Cơ hội được tạo ra để Mỹ can thiệp vào các vấn đề này và củng cố vị trí của mình tại khu vực này. Trong những tháng gần đây, Bắc Kinh đã đưa ra giọng điệu mềm mỏng hơn về các vấn đề nhằm trấn an các nước láng giềng và vãn hồi phần nào hình ảnh bị xấu đi trong khu vực. Tuy nhiên, hiện vẫn chưa rõ việc Trung Quốc thực hiện luận điệu mềm mỏng phản ánh sự thay đổi trong chính sách hay chỉ là những chiến thuật để đối phó với các vấn đề Biển Đông. Vì thế, đây là cơ hội để Trung Quốc và ASEAN thành công thực hiện toàn bộ DOC và Bắc Kinh cần chấp nhận một Bộ Quy tắc Ứng xử có tính ràng buộc, nhằm bảo đảm các nước nhỏ không cảm thấy bị đe dọa và khiến các nước này tự tin hơn khi tiến hành các hoạt động hợp tác ở Biển Đông qua đó ngăn chặn các nước khác tham gia vào vấn đề này.

61. Chinese Marine Corps stages live-action drill in South China Sea. <http://military.globaltimes.cn/china/2010-11/588894.html>

62. Xem chú thích 63.

NHỮNG DIỄN BIẾN GẦN ĐÂY Ở BIỂN ĐÔNG: TÁC ĐỘNG ĐỐI VỚI AN NINH VÀ THỊNH VƯỢNG Ở KHU VỰC

GS. Carlyle A. Thayer

Trường Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học New South Wales
Học viện Quốc phòng Ô-xtrây-li-a

Tóm tắt

Bài viết này đưa ra một cái nhìn tổng quan về bốn chủ đề chính. Thứ nhất, bài viết bàn về những căng thẳng trong mối quan hệ Trung Quốc – Mỹ và những hệ lụy đối với khu vực Đông Nam Á. Phần này tập trung vào phân tích cách thức mà Trung Quốc và Mỹ sử dụng sức mạnh hải quân để định hình môi trường chính trị. Phần này cũng tập trung nghiên cứu khái niệm “lợi ích quốc gia cốt lõi” theo lời của các quan chức Trung Quốc. Thứ hai, bài viết xem xét các nỗ lực đa phương nhằm giải quyết vấn đề Biển Đông, cụ thể, tập trung vào Hội nghị Bộ trưởng của Diễn đàn Khu vực ASEAN lần thứ 17 và Hội nghị đầu tiên của các Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN mở rộng. Thứ ba, bài viết bình luận mối quan hệ Việt Nam – Trung Quốc ở Biển Đông, tập trung cụ thể vào việc Trung Quốc bắt các tàu đánh cá Việt Nam và lệnh cấm đánh cá đơn phương hàng năm. Thứ tư, bài viết xem xét tình trạng của Tuyên bố về cách ứng xử của các Bên ở Biển Đông (DOC) và những tiến triển của Nhóm làm việc Trung Quốc – ASEAN nhằm thực hiện DOC. Bài viết kết luận bằng một lưu ý về sự lạc quan thận trọng rằng có khả năng đạt được những tiến triển nhất định trong việc thực hiện các biện pháp xây dựng lòng tin ở Biển Đông nhưng các yêu sách chủ quyền vẫn không thể giải quyết được và cuộc tranh đua giữa các thế lực lớn sẽ tiếp tục chuyển sang khu vực Đông Nam Á.

I. Quan hệ Trung – Mỹ và những hệ lụy đối với khu vực Biển Đông

Phần này xem xét Biển Đông như một vấn đề trong quan hệ giữa Trung Quốc và Mỹ. Bắt đầu với một đánh giá khẳng định rằng Trung Quốc đã đưa vấn đề Biển Đông

trở thành “lợi ích quốc gia cốt lõi”. Sau đó đánh giá các cuộc tập trận hải quân được tiến hành bởi Hải quân Quân giải phóng nhân dân Trung Quốc (PLAN) và những phản ứng từ phía Mỹ. Cuối cùng, đánh giá quan hệ song phương giữa Trung Quốc và Mỹ trong năm 2010 từ khi Trung Quốc ngừng và sau đó nối lại liên lạc quân sự giữa hai nước.

Lợi ích quốc gia cốt lõi

Theo Edward Wong, phóng viên của Thời báo *New York Times* tại văn phòng Bắc Kinh:

Tháng Ba [2010], một quan chức Mỹ liên quan đến chính sách Trung Quốc cho biết, các quan chức Trung Quốc đã phát biểu với hai quan chức của chính quyền Obama đang có chuyến thăm đến Trung Quốc, Jeffrey A. Bader và James B. Steinberg, rằng Trung Quốc sẽ không chấp nhận bất kỳ sự can thiệp nào ở Biển Đông, giờ là một phần trong “lợi ích cốt lõi” về chủ quyền của Trung Quốc. Quan chức này cho biết thêm đây là lần đầu tiên Trung Quốc đặt Biển Đông là một lợi ích cốt lõi, ngang hàng với vấn đề Đài Loan và Tây Tạng.¹

Vào tháng 8, khi tác giả trình bày về triển vọng an ninh của Việt Nam tại Đại học Quốc gia Ô-xtrây-li-a (ANU) và đề cập đến báo cáo trên phương tiện thông tin đại chúng về “lợi ích cốt lõi”, một học giả đã tuyên bố rằng một vị khách Trung Quốc gần đây ở một hội thảo cũng tổ chức trong nội bộ ANU đã đảm bảo rằng đây không phải là chính sách chính thức của chính phủ Trung Quốc.² Một tháng sau, khi tác giả trích dẫn báo cáo của Edward Wong trong dự thảo của Báo cáo Chiến lược mà tác giả đang chuẩn bị cho Viện Chính sách Chiến lược Úc (ASPI),³ một nhà bình luận có tiếng tăm với kinh nghiệm sâu rộng trong các cộng đồng tình báo ngoại giao cho rằng “tuyên bố này (trong văn bản) lần đầu tiên được đề cập trong tờ NYT, và sau đó đã bị các quan chức Mỹ liên quan bác bỏ.”⁴ Do đó, tác giả đã cố gắng điều tra kỹ hơn vấn đề này bằng việc liên hệ với một số nguồn tin quan trọng ở Bắc Kinh và Washington để có được đánh giá của những nguồn tin này.

Nguồn tin từ Bắc Kinh đã tiếp cận với những người tham dự buổi tiếp xúc giữa các quan chức Mỹ và Trung Quốc hồi tháng 3 khẳng định rằng một quan chức Mỹ chắc chắn đã nói với ông rằng “các quan chức Trung Quốc đã sử dụng thuật ngữ “lợi ích cốt lõi” liên quan đến vấn đề Biển Đông. Dĩ nhiên, vẫn không xác định rõ được ai là người phát biểu câu này và nếu có sự thay đổi trong chính sách mới thì ở mức độ nào.”⁵

1. Edward Wong, “Chinese Military Seeks to Extend Its Naval Power,” *The New York Times*, 23/4/2010. Bader là Giám đốc châu Á của Hội đồng An ninh Quốc gia; Steinberg là Phó Ngoại trưởng. “Lợi ích cốt lõi” thứ ba của Trung Quốc là Tân Cương.
2. Phát biểu của Paul Hutchcroft trong phần phản biện, “Approaches to Asia-Pacific Security,” Nghiên cứu quốc phòng và Chiến lược, Trung tâm Nghiên cứu quốc phòng và Chiến lược, Khoa châu Á và Thái Bình Dương, Đại học Quốc gia Ô-xtrây-li-a, Canberra, 31/8/2010.
3. Dự thảo của tôi có nội dung là: “Sự áp đặt của Trung Quốc ở Biển Đông đã kéo theo sự đánh giá lại chính sách chiến lược ở Trung Quốc. Vào tháng 3/2010, các quan chức Trung Quốc đã nói với một đặc phái viên Mỹ đang thăm Trung Quốc rằng Biển Đông đã trở thành “lợi ích cốt lõi”, cùng với Đài Loan và Tây Tạng. Các quan chức Mỹ đã được nói một cách hùng hồn rằng Trung Quốc sẽ không chấp nhận bất kỳ can thiệp nào ở Biển Đông.”
4. Thông tin riêng, 30/9/2010.
5. Thông tin riêng, 20/9/2010.

Nguồn tin của tôi ở Washington đã phúc đáp đề nghị của tôi như sau:

Chúng tôi đã tranh luận vấn đề này trong ... [bị xóa]... Nhóm Trung Quốc đã bị các đồng nhiệm người Trung Quốc vận động để nói rằng họ chưa bao giờ phát biểu với USG [Chính phủ Mỹ] rằng Biển Đông là “lợi ích cốt lõi”. Điều này có lẽ đúng về mặt ngữ nghĩa bởi vì tôi không hề có một ghi chép nào khẳng định câu nói đó trong một cuộc gặp chính thức Trung Quốc – Mỹ hay hội nghị đa phương cấp chính phủ. Tuy nhiên, rõ ràng có ghi chép rằng các quan chức Trung Quốc đã gọi Biển Đông là “lợi ích cốt lõi” của Trung Quốc. Họ đã làm như thế rất nhiều lần.

Tôi không hề biết đã có quan chức Mỹ nào bác bỏ báo cáo của NYT. Có lẽ tôi đã lỡ dịp đó, nhưng tôi chưa bao giờ thấy điều đó cả. Rõ ràng Trung Quốc đang cố tình lảng tránh chính sách mà họ tự đặt ra về vấn đề này. Làm như vậy quả là khôn ngoan, và có lẽ cũng sẽ là khôn ngoan nếu cho họ cơ hội để thoát khỏi chính sách đó.⁶

Vẫn chưa xác định rõ quan chức Trung Quốc nào đã phát biểu như vậy với các quan chức Mỹ. Một báo cáo nêu rằng:

Vào tháng 3, Trợ lý Bộ trưởng Ngoại giao Thôi Thiên Khai đã nói với hai quan chức cấp cao Mỹ rằng Trung Quốc bây giờ xem yêu sách của mình đối với vùng biển có diện tích 1.3 triệu dặm vuông ngang hàng với các yêu sách đối với Tây Tạng và Đài Loan, một hòn đảo mà Trung Quốc cho rằng thuộc về Bắc Kinh.⁷

Trong khi một nguồn tin khác là một người thân cận với một quan chức Trung Quốc phụ trách các vấn đề an ninh và quốc phòng cho rằng Cố vấn Quốc gia Trung Quốc Đới Bình Quốc là người đã nói với Jeffrey Bader rằng “Đảo Hải Nam và các vùng biển xung quanh là “lợi ích quốc gia cốt lõi”.”⁸ Bài phát biểu này được Cố vấn quốc gia đưa ra theo yêu cầu đặc biệt của quân đội Trung Quốc. Theo nguồn tin này, Cố vấn quốc gia không cho rằng quần đảo Trường Sa là “lợi ích quốc gia cốt lõi”; đây chỉ là sự suy diễn của các quan chức Mỹ. Một khi bài phát biểu được đưa ra trước công chúng, các quan chức Trung Quốc chịu áp lực về việc phủ nhận thẳng thừng rằng Biển Đông không phải là “lợi ích quốc gia cốt lõi” do lo sợ kích động làn sóng phản đối dữ dội trong nước giữa những người theo dân tộc chủ nghĩa Trung Quốc.

Trong Hội nghị Đối thoại Kinh tế và Chiến lược Mỹ - Trung lần thứ 2 tại Bắc Kinh (ngày 24 - 25 tháng 5 năm 2010), Ngoại trưởng Mỹ Hillary Clinton tiết lộ rằng người Trung Quốc đã tuyên bố họ xem Biển Đông là một vấn đề lợi ích cốt lõi. Clinton nói trong một cuộc phỏng vấn:

Và khi Trung Quốc lần đầu tiên nói với chúng tôi trong một cuộc họp của Đối thoại Chiến lược và Kinh tế rằng họ coi Biển Đông như là một lợi ích cốt lõi, tôi ngay lập tức đáp lại và nói, “Chúng tôi không đồng ý với điều đó”. Vì vậy, họ đã biết trước là nếu họ” -

Câu hỏi: Có phải ông Đới Bình Quốc đã nói với Bà như vậy?

Vâng, đúng thế. Vì vậy, nếu họ đang trong quá trình mở rộng những nỗ lực của họ để đưa ra yêu sách và kiểm soát các điểm bất lợi của luật pháp quốc tế, tự do hàng hải,

6. Thông tin riêng, 20/9/2010.

7. John Pomfret, “U.S. takes a tougher line with China,” *The Washington Post*, 30/7/2010. Xem thêm *Kyodo News Agency*, 3/7/2010.

8. Thảo luận theo Quy chế Chatham House, Canberra, 25/10/2010.

an ninh biển, các yêu sách của các nước láng giềng, thì đó là một vấn đề đáng lo ngại. Và do đó, chúng tôi đã làm việc với rất nhiều nước ASEAN, những nước trực tiếp bị ảnh hưởng và 12 trong số các nước chúng tôi đã nêu vấn đề này ra tại Diễn đàn Khu vực ASEAN tháng Bảy vừa rồi để làm cho rõ ràng rằng các vấn đề như vậy phải được giải quyết theo các quy định của pháp luật.⁹

Kể từ báo cáo đầu tiên trong tháng 3, rõ ràng các quan chức Trung Quốc đã tỏ thái độ lập lờ khi được hỏi rằng có hay không việc Biển Đông được chính thức coi là “lợi ích quốc gia cốt lõi” hay “lợi ích cốt lõi”. Ví dụ, một phóng viên tham dự Đối thoại Shangri-La ở Xinh-ga-po vào tháng 6/2010 đã nói với tôi rằng một Thiếu tướng của Quân Giải phóng Nhân dân đã nói với ông rằng “Biển Đông không hẳn là giống với Tây Tạng và Đài Loan.”¹⁰

Báo chí Trung Quốc đã thường xuyên sử dụng thuật ngữ “lợi ích cốt lõi,” đặc biệt trong giai đoạn tháng 7 – 8. Ví dụ, một bài xã luận trong một tạp chí tiếng Anh đã nhấn mạnh rằng:

Sự nhần nhện của Trung Quốc đôi lúc bị các quốc gia láng giềng lợi dụng để đánh chiếm các đảo chưa có người ở và khai thác tài nguyên thiên nhiên thuộc chủ quyền của Trung Quốc.

Kế hoạch chiến lược dài hạn của Trung Quốc không nên được cho rằng Trung Quốc yếu thế về lập trường. Rõ ràng rằng các xung đột quân sự sẽ đưa đến hậu quả không tốt đối với tất cả các quốc gia liên quan trong khu vực, nhưng Trung Quốc sẽ không bao giờ từ bỏ quyền của mình để bảo vệ lợi ích cốt lõi bằng các biện pháp quân sự.¹¹

Một bài bình luận báo chí và một ý kiến học thuật về vấn đề này kết luận:

Trong khi không một quan chức Trung Quốc nào nói rõ thế nào là “lợi ích quốc gia cốt lõi”, đang có ngày càng nhiều lời kêu gọi Quân Giải phóng Nhân dân Trung Quốc đứng lên bảo vệ những lợi ích cốt lõi này ở khu vực tranh chấp. Báo chí gần đây đã đưa thuật ngữ “lợi ích quốc gia cốt lõi” vào mục những tin nổi bật cùng với “chủ quyền quốc gia” và “thống nhất lãnh thổ” và nêu lên vấn đề Trung Quốc sẽ định nghĩa về thuật ngữ đó thế nào và phạm vi của vấn đề đó ra sao.¹²

Walter Lohman, một nhà phân tích thuộc Tổ chức Di sản có văn phòng đặt tại Washington kết luận rằng “việc Trung Quốc mô tả Biển Đông là “lợi ích cốt lõi: chỉ là một nhầm lẫn lớn hay đang trong quá trình rút lui của các quan chức Trung Quốc.”¹³

9. “Phòng vấn với Greg Sheridan của The Australian” Hillary Rodham Clinton, Ngoại trưởng Mỹ, Melbourne, Ô-xtrây-li-a, 8/11/2010.

10. Thông tin riêng, 20/9/2010.

11. *Global Times*, 26/7/2010.

12. Cary Huang, “A bolder China asserts ‘core’ interests – but will it act?” *South China Morning Post*, 12/8/2010. Xem ví dụ về sự che đậy của báo chí Trung Quốc: Le Hongmei, “Unwise to elevate ‘South China Sea’ to be core interest?” *People’s Daily Online*, 27/10/2010.

13. Walter Lohman, “Not the Time to Go Wobbly: Press U.S. Advantage on South China Sea,” *Web Memo* số 3023, Tổ chức Di sản, 22/9/2010. Lưu ý đánh giá rằng “Trung Quốc đang có vẻ như dần dần rút lui khỏi tuyên bố ‘lợi ích cốt lõi’, với một vài chuyên gia Trung Quốc kiến nghị rằng đó là một bước đi thiếu khôn ngoan, và những chuyên gia khác thì cho rằng điều đó không hề xảy ra,” Jeremy Page, Patrick Barta và Jay Solomon, “U.S., Asean to Push Back Against China,” *The Wall Street Journal*, 22/9/2010.

Từ những lý do nêu trên, tôi đã đi đến những đánh giá chính sau đây trong Báo cáo Chiến lược ASPI của tôi:

Sự áp đặt của Trung Quốc ở Biển Đông đã dẫn đến mối quan ngại đặc biệt. Vào tháng 3/2010, báo chí Mỹ đã đưa tin rằng các quan chức Trung Quốc đã phát biểu với hai đặc phái viên cao cấp của Văn phòng Chính phủ rằng Biển Đông đã được nâng thành “lợi ích cốt lõi” cùng với Đài Loan và Tây Tạng và Trung Quốc sẽ không chấp nhận bất kỳ can thiệp nào ở Biển Đông. Các quan chức Trung Quốc đã phát biểu lại nội dung này trong các cuộc tiếp xúc kín với các quan chức ngoại giao nước ngoài và thuật ngữ “lợi ích cốt lõi” được sử dụng trong các tin báo chí Trung Quốc. Những phát biểu này đã tạo ra mức độ quan ngại mới về tham vọng chiến lược của Bắc Kinh ở Biển Đông. Sau đó, các quan chức Bắc Kinh rút lui và bây giờ là phủ nhận đã đưa ra phát biểu như vậy.

Nếu các nhà lãnh đạo chính trị Trung Quốc cam kết nâng Biển Đông thành “lợi ích cốt lõi”, điều đó sẽ ám chỉ rằng Bắc Kinh sẵn sàng sử dụng vũ lực để bảo vệ chủ quyền của mình.¹⁴

Vào tháng 10/2010, một quan chức Mỹ đã lưu ý rằng có một cuộc tranh luận nội bộ ở Trung Quốc về vấn đề “lợi ích cốt lõi”. “Trung Quốc bây giờ, ít nhất là trong một số tiếp xúc với chúng ta có vẻ như đang rút lui khỏi tranh luận về “lợi ích cốt lõi” và có vẻ như đang tìm các cách khác để tuyên bố rõ ràng hơn cách tiếp cận của Trung Quốc đối với các vấn đề này.”¹⁵ ông nói.

Các hoạt động tập trận trên biển của PLAN

Năm 2010, quan hệ Trung – Mỹ ở châu Á - Thái Bình Dương phần lớn được định hình bởi phản ứng quyết liệt của Trung Quốc đối với tuyên bố của chính quyền Obama hồi tháng 1 sẽ khởi động lại việc bán vũ khí cho Đài Loan và đối với các cuộc tập chung giữa hải quân hai nước Mỹ và Hàn Quốc sau vụ chìm tàu khu trục nhỏ Cheonan của Hải quân Hàn Quốc vào tháng 3. Ví dụ như hồi tháng 7, hàng ngàn binh sĩ, hàng trăm máy bay, máy bay oanh tạc chiến đấu loại F-22, USS *George Washington* và ba tàu khu trục hải quân Mỹ đã tham gia vào các cuộc tập trận với Hàn Quốc ở biển Nam Nhật Bản. Để đáp trả, Trung Quốc cắt tất cả các mối quan hệ quân sự cấp cao với Mỹ, bao gồm Hiệp định Tư vấn Hàng hải Quân sự song phương. Cũng trong năm này, Trung Quốc đã tiến hành bốn cuộc tập trận hải quân lớn để thể hiện sự tinh nhuệ ngày càng tăng của Hải quân Quân giải phóng nhân dân Trung Quốc PLAN.

Từ tháng 4 đến tháng 7/2010, PLAN đã tiến hành ba cuộc tập trận hàng hải trên diện rộng và vào tháng 11, PLAN tổ chức cuộc thứ bốn. Cuộc tập trận đầu tiên được tổ chức vào đầu tháng 4. Cuộc tập trận này bao gồm việc triển khai tầm xa 16 tàu chiến từ PLAN, từ Hạm đội Bắc Hải, Đông Hải và Nam Hải. Khi hạm đội phối hợp di chuyển xuống bờ

14. Carlyle A. Thayer, *Southeast Asia: Patterns of Security Cooperation*, Báo cáo Chiến lược ASPI. Canberra: Viện Chính sách Chiến lược Ô-xtrây-li-a, 2010, 35 và 59.

15. Được trích dẫn trong Phil Stewart và John Ruwitch, “U.S. see crisis fear easing over South China Sea,” Reuters, 13/10/2010. Một quan chức cấp cao Mỹ được trích dẫn đã sử dụng điểm tương tự trong Kazuto Tsukamoto, Yusuke Murayama và Kenji Minemura, “At key meet, Beijing tones down stance on South China Sea,” *The Asahi Shimbun*, 14/10/2010.

biển Trung Quốc, hạm đội sẽ tiến hành diễn tập bắn thật và tập chiến đấu chống tàu ngầm và bảo vệ mình chống lại các cuộc tấn công từ đại lục. Các tàu chiến của PLAN đã di chuyển vượt Okinawa qua kênh đào Bashi, tiến hành diễn tập bắn đạt thật ở phía Bắc Phi-líp-pin trước khi chạy bằng hơi nước đến eo biển Malacca. Cho đến cuộc tập trận này, Hạm đội Nam Hải của Trung Quốc là hạm đội duy nhất hoạt động ở Biển Đông.

Hạm đội Nam Hải hiện giờ đang được hiện đại hóa với việc triển khai lần đầu tiên tàu ngầm hạt nhân hạng *Jin* và máy bay hạ cánh được cả trên bộ lẫn trên biển đến căn cứ hải quân Yulin ở đảo Hải Nam. Yulin đã được trang bị các tàu chiến trên mặt nước và các tàu ngầm truyền thống. Trung Quốc được dự đoán là đang triển khai thêm nhiều tàu ngầm hạt nhân đến Yulin. Theo như một nhà phân tích hải quân:

Cuộc tập trận (vào Tháng Tư) này cho thấy PLAN đang đạt được một mức độ cao hơn nhiều về sự linh hoạt trong hoạt động trong việc triển khai đồng thời các phương tiện hàng không, trên và dưới nước, cũng như có được sự tự tin khi di chuyển một khoảng cách xa hơn so với trước đây nhằm hỗ trợ cho yêu sách về lãnh thổ của Trung Quốc ở Biển Đông.¹⁶

Cuộc tập trận thứ hai được tổ chức vào hồi đầu tháng 7 nhằm phản ứng lại cuộc tập trận chung của hải quân Mỹ - Hàn ở biển Hoàng Hải. Cuộc tập trận này có sự tham gia của 10 tàu, bao gồm hai tàu khu trục hạng *Sovremenny* và hai tàu ngầm hạng *Kilo* và máy bay tên lửa tấn công nhanh hạng *022Houbei* được trang bị tên lửa chống tàu tầm xa loại YJ-82 từ đội tàu tấn công nhanh thứ 16 của Hạm đội Đông Hải. Cuộc tập trận bao gồm chiến thuật “lưng sôi” trong các cuộc tấn công giả vào hạm đội đối phương, như là nhóm nhiệm vụ chuyên chở. Các tàu chiến của PLAN cũng tiến hành tập trận chống tàu ngầm, trong khi các máy bay từ đất liền tiến hành các chiến dịch rải bom giả.

Cuộc tập trận thứ ba, là cuộc tập trận lớn nhất từng có, được tiến hành vào cuối tháng 7 và một lần nữa có sự tham gia của một hạm đội phối hợp từ các Hạm đội Nam Hải, Đông Hải và Bắc Hải. Ít nhất một tá tàu chiến tham gia bao gồm tất cả 4 tàu khu trục *Sovremenny* của Hạm đội Đông Hải, cũng như các tàu hiện đại nhất và các tàu trục chiến PLAN như Loại 051C *Luzhou*, 052B *Luyang I*, 052C *Luyang II*, T054A *Jiangkai II*, và các tàu ngầm loại *Kilo*. Các máy bay oanh tạc JH-7/7A có lực lượng không quân yểm trợ. Cuộc tập trận này rất được lưu ý trên báo chí Trung Quốc do có hoạt động phóng tên lửa thật và sự tham gia của các chỉ huy cấp cao của Ủy ban Quân sự Trung ương và Tổng Tham mưu trưởng PLA, Tướng Trần Bình Đức.¹⁷

Vào ngày 2/11/2010, Thủy quân lục chiến PLA tổ chức cuộc tập trận thứ tư, Jiaolong 2010, ở Biển Đông. Cuộc tập trận này có sự tham gia của hơn 100 tàu chiến, tàu ngầm và máy bay và 1800 binh chủng lính thủy đánh bộ. Theo như nhà phân tích quân sự Lý Kiệt, các cuộc tập trận được tiến hành một phần là nhằm phản ứng lại sự can thiệp của một số nước không nêu tên trong thời gian gần đây “vì vậy đã đến lúc để chống trả những can thiệp dùng sức mạnh chính trị đó.”¹⁸

16. Gary Li, “Deployments, Drills and Diplomacy: China’s Three-Pronged Naval Strategy,” dự thảo tháng 9/2010.

17. “PLA Navy Conducts live-ammunition training in South China Sea,” *Tân Hoa xã*, 29/7/2010 và “China conducts naval drill in South China Sea,” *Agence France-Presse*, 30/7/2010.

18. Michael Wines, “China Stages Naval Exercises,” *The New York Times*, 3/11/2010.

Bốn cuộc tập trận này của PLAN được xem như là minh chứng rằng Trung Quốc bây giờ có khả năng triển khai bên ngoài chuỗi đảo đầu tiên đến chuỗi đảo thứ hai.¹⁹ Hệ lụy đối với khu vực Đông Nam Á khá rõ ràng: Trung Quốc đang phát triển năng lực để duy trì sự triển khai hải quân lớn hơn ở quần đảo Trường Sa và xa hơn về phía Nam để tiếp cận từ phía Đông tới eo biển Malacca trong khoảng thời gian dài hơn. Vào tháng 8/2010, một tàu lặn Trung Quốc đã cắm cờ Trung Quốc xuống đáy Biển Đông để chứng minh chủ quyền.²⁰

Phản ứng quân sự của Mỹ đối với sự cứng rắn của PLAN

Mỹ đã đã phản ứng trước việc Trung Quốc cho xây dựng và tăng cường khả năng chống và từ chối tiếp cận khu vực bằng việc tăng cường các hoạt động ở Guam và thông quan thỏa thuận mới với Ô-xtrây-li-a đã tạo điều kiện cho Mỹ có khả năng tiếp cận thường xuyên và tốt hơn đối với các thiết bị quốc phòng. Quan trọng là để phản ứng trước việc Trung Quốc phát triển lực lượng tàu ngầm cỡ lớn. Mỹ đã triển khai 31 trong số 53 tàu ngầm tấn công nhanh đến Thái Bình Dương. 18 trong số những tàu ngầm này neo ở Trân Châu Cảng, số khác đang ở Guam.²¹ Mỹ cũng đã triển khai ba tàu ngầm hạt nhân hạng *Ohio* (còn được gọi là những chú Kanguru) đến khu vực châu Á – Thái Bình Dương và Ấn Độ Dương. Mỗi một tàu được điều chỉnh để có thể chở 154 tên lửa đầu đạn hạt nhân tầm thấp loại Tomahawk truyền thống. Từ cuối tháng 6 đến đầu tháng 7/2010, trong một nỗ lực nhằm phô trương sức mạnh hải quân, các tàu ngầm USS *Florida*, USS *Michigan* và USS *Ohio* đồng thời xuất hiện theo thứ tự tương ứng ở Diego Garcia (Ấn Độ Dương), Busan (Hàn Quốc) và Vịnh Subic (Phi-líp-pin).²² Mỹ đã trang bị máy bay *Raptor* thế hệ thứ 5 ở Hawaii. Cuối cùng, Mỹ đang phát triển khái niệm chiến tranh trên biển bằng máy bay để đối phó với việc Trung Quốc đang phát triển khả năng chống và từ chối tiếp cận khu vực. Khái niệm chiến tranh trên biển bằng máy bay được đưa ra nhằm giúp Mỹ chiếm ưu thế trong các xung đột mà ở đó các khả năng chống/từ chối tiếp cận khu vực được triển khai tốt.

Tóm lại, cuộc cạnh tranh quyền lực căng thẳng giữa Trung Quốc và Mỹ đang được triển khai trên lĩnh vực hàng hải ở phía tây Thái Bình Dương và trực tiếp lan sang khu vực Đông Nam Á thông qua vấn đề Biển Đông.

Đối thoại Shangri-La

Suy thoái trong quan hệ quân sự giữa Trung Quốc và Mỹ, bao gồm những khác biệt về Luật quốc tế và an ninh hàng hải, đã nhanh chóng lan truyền tới các diễn đàn khu

19. Chuỗi đảo đầu tiên ám chỉ chuỗi các đảo chạy theo hướng Bắc – Nam từ đảo Kurin, Nhật Bản, các đảo Ryukyu Đài Loan, Phi-líp-pin và In-đô-nê-xi-a. Chuỗi đảo thứ hai mở rộng hơn nữa xuống phía Đông bờ biển Trung Quốc và bao gồm một chuỗi chạy theo hướng Bắc – Nam từ đảo Kurin qua Nhật Bản, Bonins, Marianas, Carolines, và In-đô-nê-xi-a. Hai chuỗi đảo này bao trọn một khu vực 1,800 hải lý từ bờ biển Trung Quốc và bao gồm hầu hết Biển Đông và các tuyến thông tin trên Biển Đông Á.

20. Heda Byron, “Obama to Meet with ASEAN Leaders as Territorial Tensions Flare,” *Voice of America News*, 22/9/2010.

21. Oyaol Ngirainki, “Guam Gets New Sub Buildings,” *Navy Times*, 21/7/2010.

22. “U.S. Posts Pictures of Nuclear Sub in ‘Show of Force,’” *The Chosun Ilbo*, 8/7/2010 và Mark Thompson, “U.S. Missiles Deployed Near China Send a Message,” *Time Magazine*, 8/7/2010.

vực. Phần này nhìn nhận về những trao đổi giữa Trung Quốc và Mỹ ở hội nghị hàng năm tại cuộc Đối thoại Shangri-La vào tháng 6 và cuộc tiếp xúc song phương giữa các Bộ trưởng Quốc phòng bên lề Hội nghị Bộ trưởng Quốc phòng Asean+8 (ADMM+8) vào tháng 10. Cần lưu ý rằng ngay trước Đối thoại Sangri-La, Trung Quốc đã từ chối lời đề nghị tới thăm Bắc Kinh của Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ Robert Gates.

Vào giữa năm, Bộ trưởng Quốc phòng Robert Gates đã chọc giận Trung Quốc khi phát biểu tại Đối thoại Shangri-La lần thứ 9 ở Xinh-ga-po. Sau khi tuyên bố chấp nhận lời mời tham dự hội nghị đầu tiên của ADMM+8 ở Hà Nội,²³ Gates đã kêu gọi “cơ hội tiếp cận mở, minh bạch và công bằng đối với những vùng biển chung toàn cầu”, bao gồm các vùng biển cho hàng hải, “vì an ninh, thương mại và mạo dịch và qua lại tự do.” Sau đó ông phát biểu rõ ràng về vấn đề Biển Đông:

Liên quan đến vấn đề này, Biển Đông là một khu vực đang thu hút ngày càng nhiều mối quan ngại. Biển ở đây không chỉ có vai trò quan trọng đối với các quốc gia ven biển mà còn với các quốc gia có lợi ích an ninh và kinh tế ở châu Á. Chính sách của chúng tôi rất rõ ràng: việc duy trì ổn định, tự do hàng hải và phát triển kinh tế tự do và không bị cản trở đóng vai trò trọng yếu. Chúng tôi không ủng hộ bất kỳ yêu sách về chủ quyền nào, nhưng chúng tôi phản đối việc sử dụng vũ lực và những hành động cản trở tự do hàng hải. Chúng tôi phản đối bất kỳ nỗ lực nào gây sức ép lên các công ty của Mỹ hay bất kỳ quốc gia nào tham gia vào các hoạt động kinh tế hợp pháp nơi đây. Tất cả các bên phải cùng nhau làm việc nhằm giải quyết những khác biệt thông qua các nỗ lực đa phương, hòa bình phù hợp với luật tập quán quốc tế. Tuyên bố về Ứng xử năm 2002 (trích nguyên văn) là một bước đi quan trọng và chúng tôi hy vọng rằng việc thực thi cụ thể Tuyên bố này sẽ còn tiếp tục.²⁴

Trung Quốc đã liên tục từ chối gửi Bộ trưởng Quốc phòng của mình tới Đối thoại Sangri-La. Năm 2010, Trung Tướng Mã Hiếu Thiên Phó Tổng Tham mưu trưởng Quân Giải phóng Nhân dân Trung Quốc đại diện cho Trung Quốc, đã chỉ trích rằng sự đình trệ trong hợp tác quân sự hai nước là do Mỹ đã bán vũ khí cho Đài Loan, tiến hành những hoạt động do thám trong Vùng đặc quyền kinh tế của Trung Quốc và nội luật Mỹ đã giảm hợp tác với PLA. Những trao đổi này cùng nhiều trao đổi khác tại Đối thoại Sangri-La đã rõ ràng cho thấy những căng thẳng trong quan hệ song phương giữa hai nước.²⁵

Hội nghị Bộ trưởng Quốc phòng Trung Quốc - Mỹ

Vào tháng 10, cả Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ và Trung Quốc đều dự cuộc họp đầu tiên của Hội nghị ADMM+8 tại Hà Nội. Đây là cơ hội cho Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ Robert Gates và Bộ trưởng Quốc phòng Trung Quốc Lương Quang Liệt đã tổ chức hội nghị song phương kéo dài 50 phút trước thềm hội nghị vào ngày 11/10/2010. Bộ trưởng

23. Rõ ràng Mỹ là nước đầu tiên trong 8 nước được mời đến đối thoại nhận lời.

24. Giáo sư Robert M. Gates, Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ, “Strengthening Security Partnerships in the Asia-Pacific,” phát biểu tại Phiên họp Toàn thể đầu tiên, Hội nghị cấp cao An ninh châu Á IISS lần thứ 9, Đối thoại Shangri-La, Xinh-ga-po, 5/6/2010. IISS là viết tắt của Viện Nghiên cứu Chiến lược Quốc tế.

25. Ian Storey, “Shangri-La Dialogue Highlights Tensions in Sino-U.S. Relations”, *China Brief*, X(13), 24/6/2010, 10-12.

Lương đã có lời mời Bộ trưởng Gates thăm Bắc Kinh vào đầu năm 2011, do đó làm tan băng trong các cuộc tiếp xúc quốc phòng cấp cao mà Trung Quốc đặt ra vào tháng 1/2010 nhằm phản ứng lại việc Mỹ bán vũ khí cho Đài Loan. Trung Quốc đưa ra tín hiệu về lập trường của mình trước đó, vào ngày 30/9/2010, Đại tướng Qian Lihua đã nói với Trợ lý Phó Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ Michael Schiffer đang thăm Trung Quốc rằng các trao đổi và đối thoại thường xuyên về vấn đề an toàn quân sự trên biển và những vấn đề khác nữa sẽ được nối lại.²⁶

Trung Quốc và Mỹ đã tổ chức các buổi hội đàm về an ninh hàng hải ở Hawaii từ 14 – 15/10. Những thảo luận này nhằm mục tiêu phát triển an ninh ở khu vực biển cả khi mà các lực lượng hải quân hoạt động ở các vùng biển sát nhau.²⁷ Kết quả của buổi thảo luận này dự kiến sẽ được báo cáo tại Tọa đàm Tham vấn quốc phòng song phương dự kiến được tổ chức ngày 9 -10/12 ở Washington. Trung Quốc có khả năng sẽ cử đại diện là Trung tướng Mã Hiểu Thiên, Phó Tham mưu trưởng PLA.²⁸ Theo lời của Yuan Peng, Giám đốc Viện Nghiên cứu châu Mỹ thuộc Viện Nghiên cứu Quan hệ Quốc tế Đường đại Trung Quốc, buổi hội đàm giữa hai Bộ trưởng Quốc phòng sẽ tạo điều kiện cho Tọa đàm Tham vấn quốc phòng Mỹ - Trung và việc tái thiết lập cơ chế thông tin giữa hai bên.²⁹ Bước đột phá này trong mối quan hệ quân sự song phương song hành cùng sự chuyển biến đột ngột trong quan hệ chính trị khi Trung Quốc tuyên bố rằng Chủ tịch Trung Quốc Hồ Cẩm Đào sẽ thăm Mỹ vào mùa Xuân.³⁰

II. ASEAN và Biển Đông

Phần này đánh giá vai trò của ASEAN trong những nỗ lực đa phương nhằm giải quyết vấn đề Biển Đông đồng thời đánh giá kết quả Hội nghị Bộ trưởng ASEAN lần thứ 43, Diễn đàn khu vực ASEAN lần thứ 17, Hội nghị Cấp cao Mỹ-ASEAN lần thứ 2 và Hội nghị ADMM+8 lần thứ nhất.

Năm 2010, Trung Quốc cũng đã cố gắng để cản trở những nỗ lực của Việt Nam, hiện đang là chủ tịch của ASEAN nhằm tạo nên một mặt trận thống nhất chống lại Trung Quốc trong vấn đề Biển Đông. Ví dụ như trong một loạt các hội nghị liên quan ASEAN tổ chức ở Hà Nội vào nửa đầu năm 2010, Việt Nam đã cố gắng để đưa vấn đề Biển Đông vào chương trình nghị sự và khởi động những nỗ lực ngoại giao nhằm thúc đẩy một Bộ luật Ứng xử ràng buộc hơn ở Biển Đông. Các vấn đề Biển Đông được giao cho Nhóm làm việc chung ASEAN – Trung Quốc về việc Thực thi Tuyên bố về Ứng xử của các bên trên Biển Đông, một cơ quan đã hoạt động hoàn toàn không hiệu quả trong việc giải quyết vấn đề này kể từ khi thành lập.

26. Audrey McAvoy, “US, China hold maritime security talks in Hawaii,” *The Jakarta Post*, 16/10/2010.

27. Audrey McAvoy, “US, China hold maritime security talks in Hawaii,” *The Jakarta Post*, 16/10/2010. Trung Quốc do Trung tướng Liao Shining đại diện và Mỹ do Đại tướng Randolph Alles, USMC đại diện.

28. Huang Xiaoyong, “Gates to visit China, defense ties normalize,” *Tân Hoa xã*, 12/10/2010.

29. Huang Xiaoyong, “Gates to visit China, defense ties normalize,” *Tân Hoa xã*, 12/10/2010.

30. Huang Xiaoyong, “Gates to visit China, defense ties normalize,” *Xinhua*, *Tân Hoa xã*, 12/10/2010 và CNN, “China confirms president’s visit to the U.S.,” 22/10/2010.

Hội nghị Bộ trưởng ASEAN lần thứ 43

Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN lần thứ 43 đã nhấn mạnh Tuyên bố Ứng xử của các Bên trên Biển Đông (DOC) là “một dấu mốc trong quan hệ ASEAN và Trung Quốc.”³¹ Các Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN đã ra tuyên bố ngày 20/7/2010 nhất trí “thúc đẩy các nỗ lực nhằm đảm bảo hiệu lực của DOC để giải quyết các tranh chấp ở [Biển Đông] thông qua các biện pháp hòa bình phù hợp với tinh thần của DOC và những nguyên tắc được thừa nhận trong Luật quốc tế, bao gồm Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển năm 1982 (UNCLOS 1982)... yêu cầu các quan chức cấp cao hợp tác chặt chẽ với các đồng nhiệm Trung Quốc để tổ chức lần nữa Hội nghị cấp cao ASEAN – Trung Quốc về DOC càng sớm càng tốt” nhằm xúc tiến một loạt các quy định chung về Biển Đông.³²

Diễn đàn Khu vực ASEAN lần thứ 17

Trước hội nghị Bộ trưởng ARF lần thứ 17 diễn ra vào tháng 7/2010, một số thành viên ASEAN đã khuyến khích Mỹ phát biểu về vấn đề Biển Đông.³³ Mỹ đã phản ứng tích cực và góp ý riêng với một số thành viên ARF được Mỹ lựa chọn về quan điểm của Mỹ rằng Ngoại trưởng Mỹ phát biểu và đã vận động các nước này trước để các nước này phát biểu ủng hộ.³⁴

Bộ trưởng Ngoại giao Trung Quốc Dương Khiết Trì đã liệt kê năm đề xuất trong bài phát biểu của ông tại hội nghị ARF:

Trước tiên, các nước nên lưu ý đến tình hình và lợi ích chung khi xử lý các vấn đề khu vực và phải luôn luôn bảo vệ ổn định và hòa bình khu vực.

Thứ hai, các nước nên áp dụng quan niệm an ninh mới bằng việc tìm kiếm hợp tác thay vì đối đầu và tôn trọng cũng như quan tâm đến an ninh và lợi ích cốt lõi của nhau.

Thứ ba, các nước nên tôn trọng lẫn nhau, tăng cường lòng tin lẫn nhau về chính trị, cải thiện và phát triển các mối quan hệ ổn định, lành mạnh và lâu dài.

Thứ tư, các nước nên thực hiện kiểm chế khi tranh chấp phát sinh và giải quyết các tranh chấp thông qua các biện pháp hòa bình.

Thứ năm, các nước nên tận dụng cơ chế đa phương như Tổ chức Hợp tác Thượng Hải, Diễn đàn Khu vực ASEAN và Đối thoại 6 bên để thúc đẩy lợi ích chung và an ninh chung.³⁵

Khi Ngoại trưởng Clinton phát biểu tại hội nghị ARF và thúc giục các nước tìm kiếm giải pháp đa phương để giải quyết các tranh chấp ở Biển Đông, bà đã nhận được sự tức tối từ người đồng nhiệm Trung Quốc. Theo Bộ trưởng Ngoại giao Xinh-ga-po, George Yeo “có một cuộc tiếp xúc khá thú vị và gay gắt giữa Mỹ và Trung Quốc. Ở một khía cạnh nào đó, không khí chỉ hơi căng thẳng.”³⁶

31. Được trích trong Danh Dục, “What East Sea Needs?” *Tuoi Tre*, 1/8/2010.

32. Được trích trong Danh Dục, “What East Sea Needs?” *Tuoi Tre*, 1/8/2010.

33. Jeremy Page, Patrick Barta và Jay Solomon, “U.S., Asean to Push Back Against China,” *The Wall Street Journal*, 22/9/2010.

34. Barry Wain, “Asean caught in a tight spot,” *The Straits Times*, 16/9/2010.

35. “Chinese FM makes five proposals to strengthen regional security,” *Xinhua*, 23/7/2010.

36. Sarah Stewart, “Asia wary as China asserts territorial ambitions,” *Agence France-Presse*, 23/9/2010.

Nội dung trao đổi tại ARF 17 không được công khai. Tuy nhiên, Ngoại trưởng Clinton đã phát biểu với phóng viên ngay sau hội nghị bộ trưởng. Bà tuyên bố:

Mỹ, cũng như các quốc gia khác, có lợi ích quốc gia đối với tự do hàng hải,... với tài sản chung... và tôn trọng Luật quốc tế ở Biển Đông. Chúng ta sẽ chia những lợi ích này không chỉ với các nước thành viên ASEAN và các nước tham gia Diễn đàn khu vực ASEAN mà còn với các quốc gia biển khác và rộng hơn là với cộng đồng quốc tế.

Mỹ ủng hộ tiến trình ngoại giao và hợp tác bởi các bên yêu sách nhằm giải quyết các tranh chấp lãnh thổ khác nhau không hề có yếu tố cưỡng ép. Chúng tôi phản đối sử dụng hay đe dọa sử dụng vũ lực bởi bất kỳ bên yêu sách nào. Trong khi Mỹ không ủng hộ bên nào trong các yêu sách lãnh thổ đối với các đảo ở Biển Đông, chúng tôi tin rằng các bên yêu sách nên theo đuổi yêu sách lãnh thổ và các yêu sách kèm theo (the company - nguyên văn) và các quyền đối với các khu vực biển phù hợp với Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển. Phù hợp với luật tập quán quốc tế, các yêu sách hợp pháp đối với các khu vực biển ở Biển Đông chỉ nên xuất phát từ các yêu sách hợp pháp đối với các đảo.

Mỹ ủng hộ Tuyên bố Ứng xử của các Bên trên Biển Đông giữa ASEAN – Trung Quốc năm 2002. Chúng tôi khuyến khích các bên đạt được thỏa thuận về một Bộ luật Ứng xử đầy đủ. Mỹ đang sẵn sàng để tạo điều kiện thực hiện các sáng kiến và các biện pháp xây dựng lòng tin phù hợp với tuyên bố nêu trên. Bởi vì hoạt động thương mại không bị cản trở dưới các điều kiện hợp pháp là lợi ích của tất cả các bên yêu sách và rộng hơn là cộng đồng quốc tế. Tôn trọng lợi ích của cộng đồng quốc tế và các nỗ lực phải làm để giải quyết các yêu sách chưa được giải quyết và giúp tạo điều kiện giải quyết các tranh chấp và xoa dịu các căng thẳng ở khu vực.³⁷

Nhà báo, cựu chiến binh Barry Wain đã viết rằng Trung Quốc đã biết dự định của Mỹ sẽ nêu vấn đề Biển Đông và đã tiếp cận với từng nước ASEAN, Trung Quốc cũng làm rõ lập trường phản đối quốc tế hoá vấn đề Biển Đông.³⁸ Trung Quốc lập luận rằng đàm phán về Biển Đông nên được giải quyết song phương giữa Trung Quốc và từng bên yêu sách. Tuy nhiên, 11 trên 27 thành viên của ARF đã cùng Mỹ nêu lên vấn đề Biển Đông và an ninh hàng hải”: Bru-nây, Ma-lai-xi-a, Phi-líp-pin, Việt Nam, Ấn Độ, In-đô-nê-xi-a, Xinh-ga-po, Ô-xtrây-li-a, Liên minh châu Âu, Nhật Bản, và Hàn Quốc. Cam-pu-chia, Lào và Mi-an-ma đã không nêu vấn đề Biển Đông trong khi Thái Lan là nước ủng hộ mạnh nhất lập trường không đối đầu với Trung Quốc.

Bộ trưởng Ngoại giao Trung Quốc Dương Khiết Trì rõ ràng rất tức tối và mô tả bài phát biểu như một cuộc tấn công đã được định trước vào Trung Quốc³⁹ và nhấn mạnh rằng “không ai tin rằng có bất kỳ điều gì đang đe dọa ổn định và hòa bình ở khu vực.”⁴⁰ Greg Torode đã báo cáo rằng Ngoại trưởng Dương đã vô cùng sửng sốt và cáo buộc người đồng nhiệm Mỹ về công khai một âm mưu chống lại Trung Quốc. “Dương đã rời hội nghị” Torode viết, “và sau đó đưa ra một bài phát biểu dài dòng trong đó ông đề

37. Hillary Rodman Clinton, Ngoại trưởng, phát biểu tại Phòng Họp báo, Trung tâm Hội nghị Quốc gia, Hà Nội, 23/7/2010.

38. Barry Wain, “Asean caught in a tight spot,” *The Straits Times*, 16/9/2010.

39. Mark Landler, “Offering to Aid Talks, U.S. Challenges China on Disputed Islands,” *The New York Times*, 23/7/2010.

40. “Battle of the South China Sea,” *The Wall Street Journal*, 28/7/2010.

đe dọa trừng phạt về kinh tế đối với các quốc gia Đông Nam Á đang nỗ lực chống lại Bắc Kinh.⁴¹ John Pomfret đồng ý với ý kiến trên rằng:

Ngoại trưởng Dương đã phản ứng bằng việc rời khỏi hội nghị trong vòng một tiếng. Khi ông trở lại, ông đã đưa ra trả lời kéo dài 30 phút trong đó ông cáo buộc Mỹ có âm mưu chống lại Trung Quốc về vấn đề này, có vẻ như cười nhạo đối với những nỗ lực của Việt Nam và ngang nhiên đe dọa Xinh-ga-po, theo lời của các quan chức Mỹ và ASEAN trong phòng hội nghị. “Trung Quốc là một nước lớn và các nước khác là nước nhỏ và đó là một thực tế,” ông phát biểu nhìn thẳng vào Ngoại trưởng Xinh-ga-po, George Yeo, theo như một số đại biểu tham gia hội nghị.⁴²

Vào 1/8, Dương tuyên bố, “Hậu quả sẽ là gì nếu vấn đề này chuyển thành một vấn đề quốc tế hoặc đa phương? Điều đó chỉ làm cho tình hình xấu đi và khó khăn hơn trong việc giải quyết. Thực tiễn quốc tế cho thấy rằng cách tốt nhất để giải quyết các tranh chấp đó là thông qua đàm phán song phương giữa các nước liên quan.”⁴³ Wain lập luận rằng các thành viên của ASEAN “hết sức bất ngờ trước sự đáp trả quyết liệt của Bắc Kinh” và đã bắt đầu “phải suy nghĩ lại về việc kêu gọi sự can thiệp của Mỹ”.⁴⁴

Vào ngày 30 tháng 7, người phát ngôn của Bộ Quốc phòng Trung Quốc, Geng Yansheng đã trả lời Ngoại trưởng Mỹ Clinton tại một cuộc họp báo ở Ủy ban Báo chí Nhà nước. Ông đã tuyên bố rằng, “Trung Quốc phản đối việc quốc tế hóa vấn đề Biển Đông. Đồng thời, phù hợp với quy định của Luật quốc tế, Trung Quốc sẽ tôn trọng quyền tự do hàng hải và hàng không của các quốc gia liên quan ở Biển Đông phù hợp với quy định của Luật quốc tế.”⁴⁵

Hội nghị Cấp cao Mỹ - ASEAN lần thứ hai

Trước khi Hội nghị Cấp cao Mỹ - ASEAN lần thứ hai diễn ra, một bản dự thảo tuyên bố chung do Mỹ soạn thảo với tư cách là chủ nhà đã bị các nhà báo rò rỉ ra ngoài ở Manila. Hãng tin Associated Press (AP) đưa tin, ví dụ như, bản dự thảo tuyên bố của Mỹ có những đoạn viết rằng các nhà lãnh đạo “phản đối việc sử dụng hoặc đe dọa sử dụng vũ lực từ bất kỳ quốc gia yêu sách nào đang cố gắng áp đặt các yêu sách đang bị tranh chấp của mình lên khu vực Biển Đông”⁴⁶ và tái khẳng định tầm quan trọng của quyền tự do hàng hải, sự ổn định trong khu vực, sự tôn trọng Luật quốc tế và các hoạt động thương mại không bị cản trở ở Biển Đông. Một số quốc gia thành viên của ASEAN đã ủng hộ bản dự thảo này trong

41. Greg Torode, “Vietnam revives guerilla tactics,” *South China Morning Post*, 13/10/2010.

42. John Pomfret, “U.S. takes a tougher line with China,” *The Washington Post*, 30/7/2010. Xem bài tiếp theo của Donald K. Emmerson, “China’s ‘frown diplomacy’ in Southeast Asia,” *Asia Times Online*, 4/10/2010.

43. Được trích dẫn trong Wendell Minnick, “China is Checkmated at ASEAN,” *Defense News*, 2/8/2010. Xem thêm Andrew Jacobs, “China Warns U.S. to Stay Out of Islands Dispute,” *The New York Times*, 26/7/2010 và Daniel Schearf, “US-China Tensions Flare Over South China Sea Disputes,” *Voice of America News*, 29/7/2010.

44. Barry Wain, “Asean caught in a tight spot,” *The Straits Times*, ngày 16 tháng 9 năm 2010.

45. Tao Shelan và Ying Ni, “Chinese Military Responds to US Secretary of State’s Statements on South China Sea: [We] Oppose Internationalization of South China Sea Issue,” *Zhongguo Xinwen She News Agency*, Bắc Kinh, bằng tiếng Trung Quốc, 30 tháng 7 năm 2010.

46. Teresa Cerojano, Associated Press, Manila, “Obama, ASEAN to call for peaceful end to sea spats,” 19 tháng 9 năm 2010.

khi một số khác lại tỏ ra e dè hơn.⁴⁷ Tuy nhiên, cả Mỹ và ASEAN đều thống nhất ủng hộ việc thực hiện một cách đầy đủ Tuyên bố Ứng xử của Các bên trên Biển Đông năm 2002 và khuyến khích việc ký kết cuối cùng một quy tắc ứng xử trên Biển Đông trong khu vực.

Một nguồn thông tin khác từ Manila cho hay cho các tranh chấp về lãnh thổ ở Biển Đông sẽ được đưa ra thảo luận trong nội dung nghị sự có tên “Duy trì ổn định khu vực.”⁴⁸ Báo cáo này cho rằng ASEAN mong muốn giới hạn ngôn từ trong dự thảo của Mỹ trong “tái khẳng định tầm quan trọng của quyền tự do hàng hải, hòa bình và ổn định khu vực, các hoạt động thương mại không bị cản trở với sự tôn trọng các nguyên tắc chung đã được thống nhất trong Luật quốc tế có liên quan và việc giải quyết hòa bình các tranh chấp (trích nguyên văn) ở Biển Đông.”

Ba ngày trước Hội nghị Cấp cao Mỹ - ASEAN lần thứ hai, người phát ngôn Bộ Ngoại giao Trung Quốc tuyên bố:

Chúng tôi quan tâm đến bất kỳ ý kiến nào mà Mỹ và ASEAN có thể đưa ra về vấn đề Biển Đông. Các phát ngôn hay hành động làm gia tăng căng thẳng trong khu vực đều đi ngược lại mong muốn chung của các quốc gia trong khu vực trong việc tìm kiếm hòa bình và sự phát triển.⁴⁹

Cuối cùng, Jiang kết luận rằng, “Chúng tôi kiên quyết phản đối bất cứ quốc gia nào không liên quan gì đến Biển Đông tham gia vào tranh chấp này. Điều này sẽ chỉ làm cho tình hình phức tạp hơn chứ không giúp giải quyết gì được vấn đề.”⁵⁰

Tuyên bố chung chính thức đã có những lời ám chỉ về việc sử dụng hoặc đe dọa sử dụng vũ lực và thậm chí còn không gọi Biển Đông bằng đúng tên của nó. Đoạn mười tám (trong hai mươi lăm đoạn) tuyên bố:

Chúng tôi tái khẳng định tầm quan trọng của hòa bình và an ninh khu vực, an ninh hàng hải, thương mại không bị cản trở, quyền tự do hàng hải, phù hợp với các nguyên tắc chung đã được thống nhất trong Luật quốc tế có liên quan, bao gồm Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển (UNCLOS), các nguyên tắc luật hàng hải khác và việc giải quyết hòa bình các tranh chấp.⁵¹

Nhưng chúng ta cũng biết một cách chính thức rằng Hội nghị Cấp cao Mỹ - ASEAN lần thứ hai đã thảo luận về các vấn đề Biển Đông. Một “tuyên bố” chính thức của Nhà trắng đưa ra ngay sau hội nghị thượng đỉnh này khẳng định: “Tổng thống và các nhà lãnh đạo đã cùng thống nhất về tầm quan trọng của các biện pháp hòa bình để giải quyết các tranh chấp, quyền tự do hàng hải, ổn định khu vực, tôn trọng Luật quốc tế, kể cả trong khu vực Biển Đông.”⁵²

47. Jeremy Page, Patrick Barta và Jay Solomon, “U.S., Asean to Push Back Against China,” *The Wall Street Journal*, 22 tháng 9 năm 2010.

48. Tessa Jam andre, “RP faces new tensions with China over Spratly Islands,” *VERA Files*, 20 tháng 9 năm 2010.

49. Trích trong Christopher Bodeen, “China Criticizes planned US-ASEAN statement on South China Sea,” *Canadian Press*, 21 tháng 9 năm 2010.

50. Tân Hoa Xã, “China ‘Concerned’ about Possible U.S.-ASEAN Statement on South China Sea Issue,” 21 tháng 9 năm 2010.

51. Nhà Trắng, Văn phòng Bộ trưởng báo chí, “Joint Statement of the 2nd U.S.-ASEAN Leaders Meeting,” 24 tháng 9 năm 2010.

52. Nhà Trắng, Văn phòng Bộ trưởng báo chí, “Read-out of President Obama’s Working Luncheon with ASEAN

Vì sao Tuyên bố chung lại xuống nước đến như vậy? Hội nghị Cấp cao Mỹ - ASEAN lần thứ hai diễn ra trong lúc căng thẳng đang gia tăng giữa Bắc Kinh và Tokyo về sự kiện tàu đánh cá trong đó một thuyền trưởng của tàu Trung Quốc đã đâm vào các tàu Tuần tra Biên phòng Nhật. Nhật Bản đã bắt giam thuyền trưởng của tàu này và Trung Quốc đã có những phản ứng rất gay gắt và đe dọa tiến hành các hành động không xác định trước. Tranh chấp giữa Trung Quốc và Nhật đã bao trùm lên các cuộc thảo luận giữa Mỹ và ASEAN ở New York.

Một số nước ASEAN cho rằng bây giờ không phải là thời điểm để tiếp tục gây hấn với Trung Quốc. Các quốc gia này cũng lập luận rằng ASEAN sẽ không có lợi ích gì khi được cho là đang ngả về phía Mỹ trong một tranh chấp liên quan đến Biển Đông. Một quan chức cấp cao ASEAN đã phát biểu rằng, “Bây giờ có vẻ không phải là thời điểm thích hợp để tiến hành việc tấn công Trung Quốc một cách mạnh mẽ”.⁵³ Một nguồn tin khác cho hay một nhà ngoại giao cấp cao của ASEAN nhận xét rằng “việc đưa vấn đề này ra trong một tuyên bố của hội nghị mà Trung Quốc không tham dự là không công bằng. Chúng tôi cũng không muốn tạo ra ấn tượng rằng chúng tôi sẵn sàng làm bất cứ điều gì Mỹ bảo. Với việc gạch bỏ cụm từ “Biển Đông,” chúng tôi đã giúp cho cả Mỹ cả Trung Quốc không bị mất mặt.”⁵⁴ Barry Wain đưa ra nhận xét rằng các tuyên bố của Trung Quốc trước Hội nghị Cấp cao Mỹ - ASEAN lần thứ hai là nhằm đến các thành viên của ASEAN và “đã thu được kết quả như mong muốn” trong việc làm cho các nước này làm dịu bớt dự thảo của Mỹ.⁵⁵

Hội nghị Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN +8

Hội nghị Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN+8 (ADMM+8) bao gồm 18 Bộ trưởng Quốc phòng, 10 Bộ trưởng từ các quốc gia ASEAN và 8 từ các nước đối thoại: Ô-xtrây-li-a, Trung Quốc, Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Niu Di-lân, Liên bang Nga và Mỹ.⁵⁶ Chủ đề của buổi khai mạc tổ chức ngày 12 tháng 10 năm 2010 là “Hợp tác Chiến lược vì Hòa bình, Ổn định và Phát triển trong Khu vực.”

Trong buổi tối trước hội nghị, Đô đốc, Thiếu tướng hải quân của Quân đội Giải phóng Nhân dân Trung Quốc đồng thời là Phó Chủ nhiệm Văn phòng Đối ngoại Bộ Quốc phòng Trung Quốc, Quân Hữu Phi, tuyên bố rằng Bộ trưởng Quốc phòng Trung Quốc, Lương Quang Liệt, sẽ gặp gỡ người đồng nhiệm của Mỹ, Ngoại trưởng Quốc phòng Robert Gates. Đô đốc Quân cũng lưu ý khi nhắc đến Mỹ một cách châm chọc rằng, “tình hình an ninh ở Biển Đông đang rất ổn định, nhưng đồng thời chúng tôi cũng phát hiện ra rằng một số quốc gia không có yêu sách đang cố gắng để có một vai

Leaders,” 24 tháng 9 năm 2010.

53. Trích trong Jeremy Page, Patrick Barta và Jay Solomon, “U.S., Asean to Push Back Against China,” *The Wall Street Journal*, 22 tháng 9 năm 2010.

54. “Seas fill with tension over China’s moves,” *The Asahi Shimbun*, 2 tháng 10 năm 2010.

55. Tập ghi chép của Banyan, “Be careful what you wish for,” *The Economist*, 23 tháng 9 năm 2010.

56. Bộ trưởng Quốc phòng Nga không tham dự, đại diện cho Nga là Phó Tổng Tham mưu trưởng (Valery Gerasiov). Đoàn đại biểu của Mỹ có số lượng đông nhất với 35 trên 50 đại biểu tham dự. Trung Quốc không công bố chức vụ và lĩnh vực quyền hạn của đoàn đại biểu của mình nhưng các nhà phân tích đã xem xét tên các vị này và đã nhanh chóng phát hiện ra rằng đây đều là các chuyên gia quan trọng có vai trò trong vấn đề Biển Đông.

trò lớn hơn trong vấn đề này. Vì sao lại thế? Chúng tôi không hiểu?”⁵⁷ Ông Quân cũng phủ nhận rằng Trung Quốc phải chịu trách nhiệm vì đã làm gia tăng các căng thẳng ở Biển Đông. Ông cho rằng một số quốc gia khác mới là người “lớn tiếng hơn về vấn đề này và tệ hơn nữa, những gì mà các quốc gia này nói là không đúng sự thật.”

Các Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN đã đạt được đồng thuận quan trọng là các vấn đề liên quan đến Biển Đông sẽ không nằm trong chương trình nghị sự chính thức và tuyên bố chung cuối cùng sẽ không nhắc gì đến vấn đề Biển Đông.⁵⁸ Các Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN quyết định chương trình nghị sự chính thức sẽ bao gồm năm vấn đề liên quan đến quốc phòng: hỗ trợ nhân đạo và cứu trợ thiên tai, an ninh biển, chống khủng bố, các hoạt động gìn giữ hòa bình và quân y.⁵⁹ Hội nghị ADMM mở rộng được lập ra nhằm xác định các lợi ích chung và các lĩnh vực để hợp tác một cách thiết thực, tránh trở thành, theo lời của Trung tướng Nguyễn Chí Vịnh, “nơi để tiến hành đấu khẩu.”⁶⁰ Nhưng không có giới hạn hay điều kiện nào được đặt ra cho tám bộ trưởng của các nước ngoài ASEAN. Khi được hỏi trực tiếp về vấn đề này, Bộ trưởng Quốc phòng Ô-xtrây-li-a đã trả lời, “theo quan điểm của Ô-xtrây-li-a, tôi tin chắc rằng điều này được áp dụng một cách thống nhất và rộng rãi, không có điều kiện nào cho vấn đề này.”⁶¹

Một ngày trước hội nghị ADMM mở rộng, Bộ trưởng Gates đã đến nói chuyện tại Trường Đại học Quốc gia Việt Nam. Ông đã phát biểu rõ ràng rằng, để giải quyết các tranh chấp về lãnh thổ thì việc “chỉ dựa hoàn toàn vào các mối quan hệ song phương là không đủ” và rằng cần phải có các giải pháp đa phương.⁶² Sau khi Hội nghị ADMM mở rộng kết thúc, Bộ trưởng Quốc phòng Trung Quốc Lương Quang Liệt đã đáp lại: “Việc hợp tác thiết thực trong khuôn khổ đa phương không có nghĩa sẽ giải quyết được các vấn đề về an ninh, không phù hợp với các nguyên tắc của phương pháp tiệm tiến và không xem xét đến mức độ thoải mái của các bên.”⁶³

Bảy quốc gia tham dự, bao gồm Mỹ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Ô-xtrây-li-a, Ma-lai-xi-a, Xinh-ga-po và Việt Nam, đã nêu lên những quan ngại của mình về các tranh chấp lãnh thổ ở Biển Đông.⁶⁴ Bộ trưởng Gates mở đầu bài phát biểu bằng lập luận rằng “Điều quan trọng bây giờ là các mối quan hệ song phương cần được hỗ trợ bằng các thể chế đa phương” để thúc đẩy đối thoại và tham vấn định kỳ. Ông Gates cho rằng để nâng cao an ninh chung

57. Ben Bland và Geoff Dyer, “Vietnam demands release of fishermen,” *The Financial Times*, ngày 6 tháng 10 năm 2010.

58. Kazuto Tsukamoto, Yusuke Murayama và Kenji Minemura, “At key meet, Beijing tones down stance on South China Sea,” *The Asahi Shimbun*, ngày 14 tháng 10 năm 2010.

59. “VN set for defence ministers meeting,” *Viet Nam News*, ngày 8 tháng 10 năm 2010.

60. Trích trong John Ruwitch, “Vietnam defence talks to steer clear of controversy,” *Reuters*, 8 tháng 10 năm 2010.

61. “Minister for Defence Stephen Smith, MP Interview with Linda Mottram,” *Radio Australia*, Trung tâm Báo chí Quốc phòng, Canberra, ngày 13 tháng 10 năm 2010.

62. Trích trong Deutsche Presse-Agentur, “Defence meeting in Hanoi calms South China Sea disputes,” 12 tháng 10 năm 2010.

63. Trích trong Deutsche Presse-Agentur, “Defence meeting in Hanoi calms South China Sea disputes,” 12 tháng 10 năm 2010.

64. Kazuto Tsukamoto, Yusuke Murayama và Kenji Minemura, “At key meet, Beijing tones down stance on South China Sea,” *The Asahi Shimbun*, 14 tháng 10 năm 2010. Và Thiếu tướng Nguyễn Chí Vịnh trích trong Deutsche Presse-Agentur, “Defence meeting in Hanoi calms South China Sea disputes,” 12 tháng 10 năm 2010. Một số báo cáo cho rằng tám vị bộ trưởng đã phát biểu về vấn đề Biển Đông.

của khu vực, “chúng ta cần phải thiết lập ‘quy tắc đi đường’ mà cả hai cùng đồng ý và hướng đến sự minh bạch cao hơn nữa, có nghĩa là nếu chúng ta nâng cao tiềm năng quân sự của mình, chúng ta cần phải thảo luận sự phát triển này với nhau. Điều này sẽ đảm bảo rằng các tiềm lực của chúng ta sẽ không hướng đến các nước khác trong khu vực và những tiềm lực này sẽ được sử dụng để đạt được mục đích chung.” Lời phát biểu này rõ ràng nhắm đến việc Trung Quốc đang tiến hành hiện đại hóa và cải cách quân đội của mình.

Ông Gates sau đó tiếp tục nói đến bốn nguyên tắc quan trọng cho hòa bình và ổn định khu vực: thương mại tự do và mở rộng, một trật tự quốc tế hợp lý nhấn mạnh đến các quyền và nghĩa vụ và sự trung thành đối với quy định của luật pháp, việc tự do tiếp cận các vùng chung của thế giới (vùng biển, vũ trụ và không gian), và việc giải quyết các xung đột mà không sử dụng đến vũ lực.

Bộ trưởng Gates đã khái quát chính sách của Mỹ đối với Biển Đông bằng những lời như sau:

Những bất đồng xung quanh các yêu sách về lãnh thổ và việc sử dụng các vùng biển quốc tế một hợp lý dường như đã trở thành một thách thức ngày càng lớn đối với ổn định và thịnh vượng của khu vực.

Từ đó, chúng tôi mong muốn được thấy các quốc gia yêu sách ở Biển Đông chủ động tiến hành các bước để thảo luận về việc xây dựng một quy tắc ứng xử hoàn chỉnh, phù hợp với Tuyên bố ASEAN về Ứng xử giữa các bên năm 2002. Chúng tôi hoan nghênh cách tiếp cận đa phương này và chúng tôi sẵn sàng tham gia giúp đỡ tạo điều kiện thuận lợi cho những bước đi chủ động như thế.

Lập trường của Mỹ về an ninh hàng hải vẫn luôn rõ ràng: Chúng tôi có lợi ích quốc gia đối với quyền tự do hàng hải, thương mại và phát triển kinh tế không bị cản trở và tôn trọng luật pháp quốc tế. Chúng tôi tin rằng luật tập quán quốc tế, như đã được phản ánh trong Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển, đã hướng dẫn một cách rất rõ ràng việc sử dụng các vùng biển một cách hợp pháp và các quyền được tiếp cận với các vùng này. Bằng việc tuân thủ hướng dẫn này, chúng ta có thể đảm bảo rằng tất cả các nước đều có thể tiếp cận với các đường biển quốc tế một cách công bằng và mở rộng.

Mỹ luôn thực hiện các quyền của mình và ủng hộ quyền của các quốc gia khác được quá cảnh và hoạt động trong các vùng nước quốc tế. Điều này sẽ không thay đổi cũng như cam kết của chúng tôi tham gia vào các hoạt động cùng các đồng minh và đối tác của mình cũng không hề thay đổi.⁶⁵

Bộ trưởng Gates nhắc lại một lần nữa lời đề nghị của Ngoại trưởng Clinton nhằm thúc đẩy các cuộc thảo luận đa phương về quy tắc ứng xử ở Biển Đông. Trợ lý Ngoại trưởng phụ trách các vấn đề Đông Á và Thái Bình Dương Kurt Campbell chỉ ra rằng chính quyền Obama thường nghiêng về “một quy trình ngoại giao và đối thoại rộng mở với tư cách là biện pháp tốt nhất để tạo ra những sự mong đợi và các quy tắc rõ ràng,” bao gồm cả việc giải quyết các căng thẳng liên quan đến thuyền đánh cá, các tàu nghiên

65. “US Secretary of Defense Robert Gates Remarks at ASEAN Defense Ministers Meeting Plus 8 in Hanoi – 12 October 2010.” Để tìm đọc các nhận xét xem: Greg Torode, “US, neighbours push China on sea rights,” *South China Morning Post*, 13 tháng 10 năm 2010 và Merle David Kellerhalls, “At ASEAN Meeting, U.S. Defense Secretary Calls for Greater Trust,” Bureau of International Information Programs, U.S. Department of States, America. govCompList@State.gov, 12 tháng 10 năm 2010.

cứu khoa học hay các tàu hàng hải khác trong khu vực.⁶⁶ Ông Campbell cũng làm rõ về vai trò tương lai của Mỹ. Ông nói điều mà các quốc gia yêu sách ở Biển Đông muốn là “Mỹ phải ủng hộ một quy trình nhất định. Thật tình mà nói, các quốc gia không mong muốn có một người trung gian để tạo điều kiện.”⁶⁷

Thiếu tướng Quân Hữu Phi, Phó chủ Nhiệm Văn phòng Đối ngoại Bộ Quốc phòng Trung Quốc, lưu ý rằng vấn đề Biển Đông đã được “nhắc đến” nhưng không được nêu ra “một cách chính thức”. Ông Quân gạt đi, “Đây là vấn đề của họ, không phải là vấn đề của chúng tôi.”⁶⁸ Tuy nhiên, Bộ trưởng Gates đã nêu ra trong bài phát biểu trước báo giới rằng các hành động gần đây của Trung Quốc “vẫn còn nguyên trong tâm trí của mọi người và thuộc phạm vi của vấn đề an ninh hàng hải.”⁶⁹ Trung tướng Nguyễn Chí Vịnh đã đưa ra lời nhận xét sau, “Tôi nghĩ cho đến nay tình hình đã có nhiều tiến triển. Vấn đề Biển Đông không nằm trong chương trình nghị sự, nhưng các Bộ trưởng vẫn có quyền nêu vấn đề này trong các bài phát biểu của mình. Và tôi cho rằng bây giờ đã có động lực để làm điều này.”⁷⁰

Hội nghị ADMM mở rộng lần đầu tiên đã thông qua Tuyên bố chung và ngài chủ tịch đã đưa ra một bản tóm tắt. Tuyên bố chung ghi nhận cam kết của 18 Bộ trưởng Quốc phòng nhằm:

Tăng cường hợp tác quốc phòng và an ninh khu vực thông qua việc tiến hành hợp tác thiết thực và cụ thể để giải quyết sự khác biệt trong các vấn đề an ninh và quốc phòng mà các bên cùng quan tâm, nhằm mục đích xây dựng tiềm lực, nâng cao chuyên môn và đẩy mạnh sự phối hợp trong các lĩnh vực có thể đóng góp vào hòa bình và an ninh khu vực.⁷¹

Để đạt được mục đích này, Hội nghị ADMM mở rộng đã hoan nghênh các đề xuất cho việc hợp tác thiết thực ghi nhận trong bài viết thảo luận về “Tiềm năng, Khả năng và Định hướng cho việc Hợp tác thiết thực trong khuôn khổ Hội nghị ADMM mở rộng.” Bài viết thảo luận đã đưa ra năm lĩnh vực có thể tiến hành hợp tác trong tương lai: viện trợ nhân đạo, cứu trợ thiên tai, an ninh biển, quân y, chống khủng bố và các hoạt động gìn giữ hòa bình.

Cụ thể hơn, Hội nghị ADMM mở rộng đã thành lập Hội nghị Quan chức Quốc phòng Cấp cao ASEAN Mở rộng (ADSOM Mở rộng) để thực thi các bản ghi nhớ và các quyết định đã được các bộ trưởng quốc phòng thông qua. Hội nghị ADSOM Mở rộng được trao nhiệm vụ thành lập năm Nhóm Chuyên gia làm việc (EWG). Mặc dù một

66. Stanley Kaufman, “No Desire for Direct U.S. Role in South China Sea Dispute,” Bureau of International Information Programs, U.S. Department of State, America.govCompList@State.gov, 7 tháng 10 năm 2010.

67. Trích trong Stanley Kaufman, “No Desire for Direct U.S. Role in South China Sea Dispute,” Bureau of International Information Programs, U.S. Department of State, America.govCompList@State.gov, ngày 7 tháng 10 năm 2010.

68. Greg Torode, “Vietnam revives guerilla tactics,” *South China Morning Post*, 13 tháng 10 năm 2010 và Phil Stewart và John Ruwitch, “U.S. see crisis fear easing over South China Sea,” *Reuters*, 13 tháng 10 năm 2010.

69. Daniel Ten Kate, “Vietnam Calls for Peaceful Resolution of Maritime Disputes as China Balks,” *Bloomberg News*, 12 tháng 10 năm 2010.

70. Trích trong Greg Torode, “Vietnam revives guerilla tactics,” *South China Morning Post*, 13 tháng 10 năm 2010.

71. Toàn văn Tuyên bố chung (12 tháng 10 năm 2010) có thể tìm được trong “Hanoi joint declaration on the first ADMM+ issued,” <http://en.vietnamplus.vn/Utilities/PrintViet.aspx?ID=12984>, ngày 13 tháng 10 năm 2010.

số bộ trưởng kêu gọi cần phải hợp hoặc là hàng năm hoặc hai năm một lần, các bên đã thống nhất sẽ vẫn làm theo lịch trình đã định là ba năm một lần với Hội nghị ADMM Mở rộng lần thứ hai sẽ được tổ chức ở Bru-nây vào năm 2013.⁷²

Đáng chú ý hơn là tuyên bố của Việt Nam với vai trò là Chủ tịch của Hội nghị ADMM Mở rộng trong đó có nhắc cụ thể đến Biển Đông. Đoạn 12 nêu rõ:

Hội nghị ghi nhận rằng các quốc gia thành viên đều quan tâm đến hợp tác an ninh biển và thống nhất các nỗ lực tập thể là cần thiết để đối mặt với các thách thức về cướp biển, buôn người và các thảm họa trên biển. Một số đoàn đã có nêu về các thách thức an ninh truyền thống, ví dụ như các tranh chấp ở Biển Đông (trích nguyên văn). Hội nghị hoan nghênh các nỗ lực của các bên nhằm giải quyết vấn đề này bằng các biện pháp hòa bình phù hợp với Tuyên bố Ứng xử của Các bên ở Biển Đông (DOC) năm 2002 (trích nguyên văn) và thừa nhận các nguyên tắc của Luật quốc tế, bao gồm Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển.⁷³

Việt Nam với tư cách là chủ nhà đã tổ chức hội nghị đầu tiên của Nhóm làm việc của Hội nghị các Quan chức Quốc phòng Cấp cao ASEAN vào tháng 12 năm 2010 để hợp tác hơn nữa trong năm vấn đề được nêu trong chương trình nghị sự chính thông qua các Nhóm Chuyên gia Làm việc.⁷⁴ Trung Quốc và Việt Nam bày tỏ mong muốn cùng làm chủ tịch Nhóm chuyên gia nghiên cứu về Viện trợ nhân đạo và Cứu trợ thiên tai, Phi-líp-pin đề nghị cùng với Niu Di-lân tham gia một nhóm chuyên gia về hợp tác gìn giữ hòa bình, Ma-lai-xi-a và Ô-xtrây-li-a đã đề xuất cùng chủ trì Nhóm Chuyên gia làm việc về An ninh biển.⁷⁵ Không nước nào tình nguyện cho hai nhóm làm việc khác. Bộ trưởng Quốc phòng Ô-xtrây-li-a, ông Stephen Smith, lưu ý rằng đối với nhóm chuyên gia làm việc về An ninh hàng hải, Ô-xtrây-li-a sẽ tập trung vào việc “hài hòa hóa các cách hiểu trong khu vực về phát triển tiềm lực biển và các biện pháp để giảm thiểu nguy cơ bất hòa.”⁷⁶ Các quan chức của Mỹ cũng được cho là đã đề xuất việc tổ chức các cuộc đối thoại về an ninh biển cũng như các cuộc tuần tra chung để chống cướp biển.⁷⁷

III. Quan hệ Trung Quốc – Việt Nam ở Biển Đông

Phần này xem xét quan hệ giữa Trung Quốc và Việt Nam trong một số vấn đề liên quan đến Biển Đông và tập trung vào việc Trung Quốc liên tục bắt giữ các tàu thuyền đánh cá của Việt Nam và tuyên bố của Trung Quốc về lệnh cấm đánh bắt cá đơn phương hàng năm. Theo báo chí Việt Nam, Trung Quốc đã bắt giữ hoặc bắt giam ba mươi ba

72. “ADMM-Plus Reaffirms the ASEAN Way,” 12 tháng 10 năm 2010, <http://www.aseansec.org/25310.htm>, r.

73. Toàn văn Tuyên bố chính thức ASEAN: “First ADMM+ Chairman’s Statement,” trang web Thông tấn xã Việt Nam, Hà Nội, bằng tiếng Anh, 13 tháng 10 năm 2010.

74. Thông tấn xã Việt Nam, “Regional security cooperation ADMM+ priority,” *Communist Party of Vietnam Online Newspaper*, 8 tháng 10 năm 2010.

75. “ADMM+ ends with vow to promote peace,” *VietNamNet*, ngày 13 tháng 10 năm 2010. Mỹ đề xuất tổ chức đối thoại an ninh biển và tuần tra chung chống cướp biển.

76. “Defence Minister’s diplomatic mission,” *Defence News*, ngày 13 tháng 10 năm 2010, <http://www.defence.gov.au/defencenews/stories/2010/Oct/10>.

77. “ADMM+ ends with vow to promote peace,” *VietNamNet*, ngày 13 tháng 10 năm 2010.

thuyền đánh cá của Việt Nam cùng 344 thủy thủ đoàn trong năm 2009.⁷⁸ Trong số này, một số tàu đánh cá của Việt Nam đã bị Trung Quốc bắt khi tìm nơi trú ẩn tránh bão ở quần đảo Hoàng Sa vào tháng Tám và tháng Mười năm 2009.⁷⁹ Trong năm 2010, Trung Quốc tiếp tục gây nhiễu và bắt giữ các thuyền đánh cá của Việt Nam, đặc biệt là ở các vùng nước gần quần đảo Hoàng Sa. Trong ba tháng đầu năm, đã xảy ra hơn ba mươi trường hợp trong đó các nhà chức trách Trung Quốc bắt giữ tàu đánh cá Việt Nam và tạm giam hơn 200 ngư dân.⁸⁰ Bốn trong số các trường hợp này bao gồm 107 ngư dân Việt Nam từ tỉnh Quảng Ngãi bị tạm giam trong suốt hai tháng.⁸¹

Dưới đây là danh sách tóm tắt sáu vụ việc giúp chúng ta hiểu sâu hơn về các hành động của Trung Quốc.

1. Vào ngày 2 tháng 2 năm 2010, một tàu tuần tra của Trung Quốc đã tạm dừng và lên một tàu đánh cá của Việt Nam, thu giữ những gì đã đánh bắt được, các dụng cụ hỗ trợ hàng hải, các phụ tùng và dụng cụ còn thừa.⁸²
2. Vào ngày 22 tháng 3 năm 2010, các tàu tuần tra của Trung Quốc đã bắt giữ một tàu đánh cá Việt Nam và thủy thủ đoàn gồm mười hai thành viên đang trú ẩn gần đảo Phú Lâm trong quần đảo Hoàng Sa. Các nhà chức trách Trung Quốc đã yêu cầu một khoản tiền phạt lên đến 100.000 đôla Mỹ. Yêu cầu này đã vấp phải sự phản đối của Việt Nam vào ngày 30 tháng 3.⁸³
3. Vào ngày 3 tháng 4 năm 2010, một tàu tuần tra Trung Quốc đã bắt giữ chiếc tàu đánh cá thứ hai của Việt Nam và các thủy thủ đoàn của tàu gần đảo Đá Lồi (gần quần đảo Hoàng Sa) và yêu cầu một khoản tiền phạt 10.000 đôla Mỹ.⁸⁴
4. Vào ngày 4 tháng 5 năm 2010, các nhân viên của Cơ Quản lý Đánh cá Trung Quốc đã bắt giữ tàu đánh cá của Việt Nam ở quần đảo Hoàng Sa và yêu cầu khoản tiền phạt 8.000 đôla Mỹ.⁸⁵
5. Vào tháng Sáu, Trung Quốc bắt giữ ba tàu đánh cá Việt Nam và bắt giam thủy thủ đoàn ở vùng nước thuộc Vịnh Bắc Bộ gần các đảo Hoàng Sa.⁸⁶
6. Vào ngày 11 tháng 9, Trung Quốc bắt giữ tàu đánh cá bằng lưới rà của Việt Nam và bắt giữ cả thủy thủ đoàn gồm chín người ở các vùng nước gần quần đảo Hoàng Sa.⁸⁷ Bốn ngày sau đó, Trung Quốc chính thức thông báo với Việt Nam rằng tàu này đã bị bắt vì vi phạm lãnh hải của Trung Quốc và thủy thủ đoàn đã bị tạm giam..

78. "China seizes Vietnamese fishing boat," *Deutsche Presse-Agentur*, ngày 19 tháng 4 năm 2010 và "China releases Vietnamese fishermen but keeps boat," *Deutsche Presse-Agentur*, ngày 4 tháng 5 năm 2010.

79. "Vietnam protests Chinese ship seizure," *Deutsche Presse-Agentur*, ngày 30 tháng 3 năm 2010.

80. Nga Pham, "Vietnam put Paracel row on summit agenda," *BBC News*, ngày 8 tháng 4 năm 2010.

81. "China releases 23 detained fishermen – Vietnamese official," *Thanh Niên*, ngày 1 tháng 5 năm 2010.

82. "Vietnam protests Chinese ship seizure," *Deutsche Presse-Agentur*, ngày 30 tháng 3 năm 2010.

83. "Trung Quốc lại bắt giữ tàu cá Việt Nam: ngang ngược và vô lý!" *Thanh Niên Online*, ngày 29 tháng 3 năm 2010 và "China seizes Vietnamese fishing boat," *Deutsche Presse-Agentur*, 29 tháng 4 năm 2010 và "Vietnam protests Chinese ship seizure," *Deutsche Presse-Agentur*, 30 tháng 3 năm 2010.

84. "China continues seizure of Vietnamese fishermen," *Vietnam.Net Bridge*, 19 tháng 4 năm 2010 và "China seizes Vietnamese fishing boat," *Deutsche Presse-Agentur*, 19 tháng 4 năm 2010.

85. "Vietnam Says China Fishing Ban in East Sea 'Illegitimate,'" *Tin tức Việt Nam*, 7 tháng 5 năm 2010.

86. Wendell Minnick, "China is Checkmated at ASEAN," *Defense News*, 2 tháng 8 năm 2010.

87. Daisuke Furuta and Kazuto Tsukamoto, "Hanoi demands Beijing let fishermen go," *The Asahi Shimbun*, October 11, 2010 and "After Senkaku dispute, China-Vietnam crisis looms in South China Sea," *Asianews*, ngày 6 tháng 10 năm 2010.

Danh sách trên là chưa đầy đủ. Ví dụ như có thông tin cho rằng các quan chức Trung Quốc đã bắt giữ 31 tàu đánh cá của Việt Nam trong thời gian từ giữa đến cuối tháng Sáu.⁸⁸ Một báo cáo khác vào đầu tháng Mười cho hay “trong các tháng vừa qua, Trung Quốc đã bắt giữ hàng trăm tàu đánh cá của Việt Nam” trong các vùng nước xung quanh quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa.⁸⁹ Các con số của Việt Nam thường mâu thuẫn nhau và các vụ bắt bớ của Trung Quốc thường không được cung cấp một cách có hệ thống.

Các phản ứng của Việt Nam

Một vụ việc nghiêm trọng đã xảy ra ở quần đảo Hoàng Sa vào tháng Ba khi các tàu đánh cá bằng lưới của Trung Quốc báo cáo rằng các tàu này bị các tàu đánh cá của Việt Nam quấy nhiễu và gọi cứu trợ. Trung Quốc đã cử hai tàu của Cơ quan Quản lý đánh cá đến từ đảo Hải Nam. Khi đến nơi, các tàu này đã bị các tàu đánh cá Việt Nam bao vây. Trung Quốc khi đã ra lệnh cho tàu chiến của PLAN từ Hạm đội Đông Hải đang tập trận đến để giải cứu các tàu đánh cá đang gặp nạn. Khi các tàu chiến này đến, các tàu đánh cá của Việt Nam đã rời đi. Các tàu của Hải quân Trung Quốc hạ neo ở bãi đá Chữ Thập trước khi tiếp tục tiến về phía Nam để tập trận ở phía Đông eo biển Malacca.

Trong khi vụ việc đang được hé mở, Việt Nam đã đáp lại bằng quyết tâm mới để khẳng định chủ quyền của mình. Vào ngày 1 tháng 4 năm 2010, Chủ tịch nước Nguyễn Minh Triết đã đi tàu ra đảo Bạch Long Vĩ ở Vịnh Bắc Bộ với hai tàu hải quân hộ tống. Báo chí Việt Nam đã đưa tin rộng rãi về tuyên bố của Chủ tịch Triết rằng Việt Nam sẽ “không cho phép bất kỳ ai vi phạm đến lãnh thổ, vùng biển và các hải đảo của chúng ta.”⁹⁰

Vào ngày 21 tháng 9, Bộ Ngoại giao Việt Nam đã gửi thư phản đối chính thức đến Đại sứ quán Trung Quốc tại Hà Nội và yêu cầu Trung Quốc phải thả tàu đánh cá cùng thủy thủ đoàn ngay lập tức và vô điều kiện.⁹¹ Trung Quốc sau đó tuyên bố rằng thủy thủ đoàn đã đánh bắt cá bằng chất nổ và yêu cầu một khoản tiền phạt là 10.500 đôla Mỹ. Việt Nam đã bác bỏ cáo buộc của Trung Quốc và chỉ ra rằng chiếc tàu đã được kiểm tra trước khi đi ra biển và công hàm gửi cho Đại sứ quán Việt Nam vào ngày 15 tháng 9 đã không nhắc gì đến việc sử dụng chất nổ.⁹²

Buổi tối trước lễ khai mạc của Hội nghị ADMM Mở rộng (ngày 12 tháng 10), Bộ trưởng Quốc phòng Việt Nam Phùng Quang Thanh thông báo rằng Trung Quốc sẽ thả chín ngư dân Việt Nam đang bị giam giữ một cách vô điều kiện.⁹³ Phát biểu của

88. “Seas fill with tension over China’s moves,” *The Asahi Shimbun*, ngày 2 tháng 10 năm 2010.

89. Deutsche Presse-Agentur, “Asian defence meeting to avoid South China Sea dispute,” ngày 7 tháng 10 năm 2010.

90. “On South China Sea island, Vietnam leader vows to protect territory,” *Deutsche Presse-Agentur*, 2 tháng 4 năm 2010.

91. “Vietnam Demands Unconditional Release of Fishermen Held by China,” *Thanh Niên*, 8 tháng 10 năm 2010.

92. “Vietnam demands China release fishermen,” *Deutsche presse-Agentur*, 6 tháng 10 năm 2010, Mark Tran, “Latest dispute in South China Sea fuels tensions over control of oil-rich region,” *The Guardian*, 6 tháng 10 năm 2010 và Associated Press, “Vietnam: Seeking fishermen’s Release,” *The New York Times*, 7 tháng 10 năm 2010.

93. “China backs down, releases Vietnamese fishermen,” *Deutsche Presse-Agentur*, 12 tháng 10 năm 2010. Vào ngày 9 tháng 10 Trung Quốc đã thả thủy thủ đoàn nhưng câu chuyện chưa dừng ở đó. Thủy thủ đoàn đã bị mắc kẹt trong một cơn áp thấp nhiệt đới và bị mất tích, thủy thủ đoàn này sau đó đã được các tàu cứu hộ của Trung Quốc cứu lên và cuối cùng đã trở về Việt Nam. Xem: “Vietnam unable to contact fishermen reportedly released by China,”

Bộ trưởng Thanh đã được trích dẫn trên báo chí trong nước. Tuy nhiên, phát biểu của ông đã đột ngột bị gỡ khỏi mạng Internet khi Bộ Ngoại giao tiết lộ rằng Trung Quốc đã yêu cầu Việt Nam không tuyên bố về việc thả các ngư dân cho đến sau khi Hội nghị ADMM+8 kết thúc.⁹⁴ Vào ngày 28 tháng 4 năm 2010, Trung Quốc đã thả tự do cho hai mươi ba ngư dân Việt Nam bị tạm giam ngày 25 tháng Ba và 13 tháng Tư, sau khi tịch thu một trong số các tàu có tài sản giá trị 26.370 đôla Mỹ.⁹⁵

Lệnh cấm đánh bắt cá đơn phương của Trung Quốc

Ngày 1 tháng 4 năm 2010, Trung Quốc tuyên bố đã đưa hai tàu Quản lý Đánh cá đi tuần ở các vùng biển đang tranh chấp ở Biển Đông trước khi có thông báo về lệnh cấm đánh bắt cá hàng năm.⁹⁶ Hành động này đã vấp phải sự phản đối của Việt Nam.⁹⁷ Vào ngày 29 tháng 4 năm 2010, Trung Quốc một lần nữa tuyên bố Trung Quốc sẽ áp đặt một lệnh cấm đánh bắt cá đơn phương trên Biển Đông ở phía bắc của kinh tuyến 12 độ, bắt đầu có hiệu lực từ ngày 16 tháng 5 đến ngày 1 tháng 8. Trung Quốc đã áp dụng lệnh cấm này hàng năm kể từ năm 2001. Vào thời điểm này, Trung Quốc đã cử một tàu tuần tra của Đội Quản lý Đánh cá để theo dõi khoảng hơn 1000 tàu đánh cá Trung Quốc.⁹⁸ Người phát ngôn cho Bộ Ngoại giao Việt Nam tuyên bố vào ngày 6 tháng 5 rằng lệnh cấm này hoàn toàn “không có giá trị” và là sự vi phạm chủ quyền quốc gia.⁹⁹

Trung Quốc có thể sẽ áp dụng lệnh cấm hàng năm của mình trong các năm tới đây. Ví dụ như vào tháng 10/2010, Trung Quốc đã thông báo rằng nước này sẽ xây dựng thêm ba mươi tàu tuần tra đánh cá để thực thi luật hàng hải trong năm năm tới.¹⁰⁰ Vào ngày 29 tháng 9, tàu tuần tra mới nhất, trọng tải 2500 tấn và được trang bị để chở máy bay trực thăng, đã hạ thủy tại Trại Giang, tỉnh Quảng Đông.¹⁰¹ Tờ báo Quốc phòng Nhật Bản, phát hành tháng 9 năm 2010, kết luận rằng Trung Quốc sẽ đẩy mạnh tuần tra ở Biển Đông.¹⁰²

Quần đảo Hoàng Sa

Việt Nam tiếp tục khẳng định chủ quyền đối với quần đảo Hoàng Sa và phản đối các hành động của Trung Quốc nhằm thể hiện rằng các đảo này có thể tạo ra các hoạt động kinh tế. Đầu năm 2010, Việt Nam đã phản đối khi Trung Quốc thông báo các kế hoạch

Deutsche Presse-Agentur, 14 tháng 10 năm 2010; *Associated Press*, “Vietnamese fishermen released by China not home,” 14 tháng 10 năm 2010 và Reuters, “Vietnam” 9 Missing Fishermen Found,” *The New York Times*, 17 tháng 10 năm 2010.

94. Deutsche Presse-Agentur, “Asean defence meeting in Hanoi avoids South China Sea disputes,” 12 tháng 10 năm 2010.

95. “China releases 23 detained fishermen – Vietnamese official,” *Thanh Niên*, 1 tháng 5 năm 2010 và “China releases Vietnamese fishermen but keeps boat,” *Deutsche Presse-Arentur*, ngày 4 tháng 5 năm 2010.

96. “On South China Sea island, Vietnam leader vows to protect territory,” *Deutsche Presse-Agentur*, 2 tháng 4 năm 2010.

97. “Vietnam protests Chinese patrols in Spratlys,” *Deutsche Presse-Arentur*, 6 tháng 4 năm 2010.

98. “Seas fill with tension over China’s moves,” *The Asahi Shimbun*, 2 tháng 10, 2010.

99. “Vietnam says China’s fishing bans in East Sea ‘totally worthless,’” *Thông tấn xã Việt Nam*, 6 tháng 5 năm 2010.

100. Edward Wong, “China: Plans to Build 30 Sea Vessels,” *The New York Times*, 14 tháng 10 năm 2010.

101. “Seas fill with tension over China’s moves,” *The Asahi Shimbun*, 2 tháng 10, 2010.

102. Agence France-Presse, “US, Asian defence ministers to meet amid China tensions,” 10 tháng 10 năm 2010.

để phát triển du lịch ở quần đảo Hoàng Sa. Các phản đối lại được đưa ra vào cuối tháng 5 năm 2010, khi tàu thăm dò địa chấn Trung Quốc M/V *Western Spirit* bắt đầu tiến hành các nghiên cứu địa chấn tại các vùng nước gần đảo Tri Tôn để chuẩn bị tiến hành công trình. Vào ngày 8 tháng 5, Chính phủ Việt Nam chính thức phản đối và yêu cầu Trung Quốc chấm dứt các hoạt động này.¹⁰³ Vào ngày 22 tháng 6, các quan chức ngoại giao Việt Nam đã một lần nữa phản đối kế hoạch của Trung Quốc phát triển một trung tâm du lịch trên đảo Hải Nam cung cấp các dịch vụ hàng không và đường biển đến các quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa.¹⁰⁴

IV. Thực trạng của DOC

Phần này xem xét những diễn biến gần đây liên quan đến việc thực hiện Tuyên bố về quy tắc ứng xử của các Bên trên Biển Đông (DOC). DOC được Trung Quốc và các nước ASEAN ký kết vào tháng 11 năm 2002 sau bảy năm đàm phán. DOC được đưa ra như một bản hướng dẫn các hành vi liên quốc gia cho đến khi các bên đạt được một thỏa thuận cuối cùng về quy tắc ứng xử chính thức.

Theo các thuật ngữ của DOC, các bên ký kết đã thống nhất xây dựng niềm tin, tôn trọng quyền tự do hàng hải và hàng không, giải quyết các tranh chấp về chủ quyền và quyền tài phán bằng các biện pháp hòa bình, tự kiểm chế “khi tiến hành các hoạt động có thể làm cho các tranh chấp trở nên phức tạp hoặc leo thang” và không chiếm đóng các đảo không có người ở. Cho đến khi các tranh chấp về chủ quyền và quyền tài phán được giải quyết, DOC kêu gọi các bên ký kết xây dựng niềm tin và sự tin cậy trên bốn lĩnh vực: đối thoại giữa các quan chức quân đội và quốc phòng, đối xử nhân đạo với những người đang gặp nạn, thông báo tự nguyện các cuộc tập trận chung hoặc kết hợp, và trao đổi tự nguyện các “thông tin liên quan.” Cuối cùng, DOC đề xuất các bên liên quan “có thể khám phá” khả năng hợp tác trên các lĩnh vực: bảo vệ môi trường biển, nghiên cứu khoa học biển, an ninh hàng hải và thông tin liên lạc trên biển, đối phó với tội phạm xuyên quốc gia (buôn lậu ma túy, cướp biển, cướp có vũ trang trên biển và buôn lậu vũ khí). Cả tinh thần cũng như quy định của DOC cho đến nay vẫn chưa được thực hiện bất chấp những phản đối của ASEAN đối với Trung Quốc.

Nhóm làm việc Trung Quốc – ASEAN nhằm thi hành DOC

Trong nửa đầu năm 2010, các vấn đề Biển Đông được giao cho Nhóm làm việc chung ASEAN – Trung Quốc về việc thi hành Tuyên bố về Quy tắc Ứng xử của các bên trên Biển Đông. Nhóm làm việc cho đến nay hoàn toàn không có một hoạt động gì để giải quyết vấn đề này. Ví dụ như vào ngày 16 tháng 4 năm 2010, Nhóm làm việc chung ASEAN – Trung Quốc đã họp hai ngày ở Hà Nội để thảo luận về “các biện pháp cụ thể

103. “Vietnam protests Chinese seismic study on Paracel Islands,” *Deutsche Presse-Agentur*, 5 tháng 8 năm 2010 và “Vietnam asks China to stop South china Sea ‘sovereignty violations,’” *Thông tấn xã Việt Nam*, 5 tháng 8 năm 2010.

104. “Vietnam protests Chinese plans in South China Sea,” *Deutsche Presse-Agentur*, 25 tháng 6 năm 2010 và Beth Thomas, “Vietnam Opposes China’s Tourism Plan in Disputed Area,” *Bloomberg Businessweek*, 10 tháng 7 năm 2010.

để phối hợp và thực hiện một cách hiệu quả” DOC.¹⁰⁵ Mặc dù một hãng đưa tin đã thông báo rằng cuộc họp này đã thảo luận “các cách thức mới nhằm thúc đẩy tính hiệu quả” của DOC, không một sự tiến triển nào được thông báo sau đó.¹⁰⁶

Tháng 4 năm 2010, người phát ngôn của chính phủ Việt Nam tuyên bố rằng Việt Nam hi vọng hội nghị thượng đỉnh ASEAN dự kiến tổ chức vào tháng 10 sẽ thông qua một quy tắc ứng xử ở Biển Đông để Trung Quốc ký kết trong tương lai.¹⁰⁷

Tháng 7, Tổng thư ký ASEAN Surin Pitsuwan tiết lộ rằng các cuộc đàm phán về một quy tắc ứng xử trong khu vực đang được thảo luận và các bộ trưởng hi vọng rằng quy tắc này có thể được ký kết vào cuối năm.¹⁰⁸ Quy tắc ứng xử này sẽ được xây dựng trên cơ sở DOC. Ba tháng sau, khi được hỏi một cách cụ thể về những mong đợi của mình đối với việc sớm đạt được một thỏa thuận thúc đẩy các cuộc thảo luận kỹ thuật về quy tắc ứng xử, Tổng thư ký Surin đã trả lời, “Tôi hi vọng rằng chúng tôi có thể thúc đẩy các cuộc thảo luận và trao đổi và tôi tin rằng cả ASEAN và Trung Quốc sẽ chứng tỏ cho cộng đồng quốc tế rằng chúng tôi có thể đạt được quy tắc này và chúng tôi có thể giải quyết được những mối bất đồng. Và quy tắc này sẽ là một quy tắc ứng xử hòa bình và mang tính xây dựng.”¹⁰⁹ Ông Surin cũng nhận định rằng ASEAN hi vọng sẽ đạt được bước đột phá vào năm 2012, vào dịp kỷ niệm 10 năm DOC.¹¹⁰

Trong một bài viết vào tháng 9 năm 2010, Barry Wain đã viết rằng, “Việc Bắc Kinh không đưa ra được một lý do công khai cho việc từ chối không tiếp tục thi hành các quy định của DOC đã làm cho các nước ASEAN tức giận” và theo thông tin của một người trong cuộc, DOC lúc đó đang “life support”.¹¹¹ Wain kết luận rằng cuộc gặp chính thức lần thứ tư của nhóm làm việc chung ASEAN – Trung Quốc, dự kiến được tổ chức ở Bắc Kinh vào cuối năm, có thể sẽ bị hoãn lại vì Trung Quốc đã không còn hứng thú tiếp tục thực hiện sáu dự án đã được thống nhất để thi hành DOC.

Tuy nhiên, vào tháng tiếp theo, Đại sứ Trung Quốc tại Phi-líp-pin và Ngoại trưởng Mỹ đã đưa ra những nhận xét khả dĩ hơn. Vào đầu tháng 10, Đại sứ Trung Quốc tại Phi-líp-pin, ông Lưu Kiến Siêu, tiết lộ rằng một bản quy tắc ứng xử đang được các quốc gia thành viên ASEAN dự thảo. Theo Đại sứ Lưu, “Các nước này đang xem xét một số đề cương các văn bản và tôi cho rằng các cuộc tham vấn hiện đang được diễn ra.”¹¹² Ông cũng cho biết thêm các biện pháp trừng phạt các quốc gia yêu sách vi phạm quy tắc trong bản thảo “đang trong quá trình tham vấn” nhưng các bên chưa đưa ra hạn cuối

105. “ASEAN-China joint working group meets in Hanoi,” Vietnam News Agency, April 17, 2010 and “China seizes Vietnamese fishing boat,” *Deutsche Presse-Agentur*, ngày 19 tháng 4 năm 2010.

106. “ASEAN, China reiterate respect for East Sea code of conduct,” *Thanh Nien News*, ngày 18 tháng 4 năm 2010.

107. Nga Pham, “Vietnam puts Parcel row on summit agenda,” *BBC News*, ngày 8 tháng 4 năm 2010.

108. Catriona Richards, “Hanoi meeting shows the ‘world has returned to ASEAN,’” *The Jakarta Post*, ngày 30 tháng 7 năm 2010 and Bloomberg, “U.S. Says Steeling South China Sea Disputes ‘Pivotal,’” *Bloomberg Businessweek*, ngày 23 tháng 7 năm 2010.

109. Xuan Linh, “Sea security is not only ASEAN’s concern,” *VietNamNet Bridge*, ngày 12 tháng 10 năm 2010.

110. Daniel Ten Kate, “Vietnam Calls for Peaceful Resolution of Maritime Disputes as China Balks,” *Bloomberg News*, ngày 12 tháng 10 năm 2010.

111. Barry Wain, “Asean caught in a tight spot,” *The Straits Times*, ngày 16 tháng 9 năm 2010.

112. Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, “America’s engagement in the Asia-Pacific,” Speech at Kahala Hotel, Honolulu, Hawaii, 28 tháng 10 năm 2010.

cho vấn đề này. Trong một động thái hòa giải, ông Lưu tuyên bố rằng Trung Quốc bây giờ “sẵn sàng đón nhận các thể thức và đề xuất khác nhau.” Trong khi trước đó Trung Quốc đã phản đối một quy tắc ứng xử chính thức. Ngoại trưởng Clinton trong bài phát biểu ở Hawaii cùng tháng sau đó đã tuyên bố: “Chúng tôi (chính phủ Mỹ) rất lấy làm phấn khích trước các bước đi gần của Trung Quốc nhằm tham gia vào các cuộc thảo luận với ASEAN để hình thành một quy tắc ứng xử ràng buộc và chính thức hơn (đối với Biển Đông).”¹¹³

Hội nghị Cấp cao ASEAN 17 đã ra tuyên bố sau:

Chúng tôi tái khẳng định tầm quan trọng của Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC) giữa ASEAN và Trung Quốc, trong đó thể hiện sự cam kết cùng nhau thúc đẩy hòa bình và ổn định trong khu vực thông qua đối thoại, hợp tác và giải quyết hòa bình các tranh chấp dựa trên các nguyên tắc của Luật quốc tế bao gồm Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển (UNCLOS 1982) và các Luật biển quốc tế khác có liên quan. Chúng tôi nhấn mạnh sự cần thiết phải tăng cường nỗ lực để đảm bảo thực thi có hiệu quả DOC và hướng tới kết luận cuối cùng về một bộ quy tắc ứng xử ở Biển Đông (COC) trong khu vực. Chúng tôi cũng khuyến khích tiếp tục tham vấn giữa ASEAN và Trung Quốc, bao gồm cả việc sớm triệu tập một cuộc họp giữa các quan chức cấp cao ASEAN-Trung Quốc về DOC.¹¹⁴

Dường như những can thiệp của Ngoại trưởng Mỹ Clinton tại Hội nghị Bộ trưởng ARF lần thứ 17 đã được chứng minh là một chất xúc tác thổi luồng gió mới vào Nhóm làm việc chung. Trung Quốc có thể tính toán rằng việc đàm phán với các nước thành viên ASEAN dường như là dễ dàng hơn so với sự can thiệp của Mỹ vào một vấn đề nhạy cảm như chủ quyền quốc gia. Ví dụ tuyên bố sau của Hội nghị Thượng đỉnh ASEAN-Trung Quốc 13 diễn ra ngay sau Hội nghị thượng đỉnh ASEAN 17:

Chúng tôi một lần nữa khẳng định cam kết thực hiện đầy đủ và hiệu quả Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC) và trên cơ sở đồng thuận, hướng tới sự thông qua cuối cùng một bộ quy tắc ứng xử ở Biển Đông để đóng góp nhiều hơn nữa vào sự ổn định, hòa bình và hợp tác trong khu vực. Chúng tôi hoan nghênh các tiến bộ đã đạt được trong lĩnh vực này bao gồm cả việc triệu tập cuộc họp nhóm công tác ASEAN-Trung Quốc về việc thực hiện DOC và nhấn mạnh tầm quan trọng của các tham vấn và phối hợp chặt chẽ giữa các thành viên ASEAN và Trung Quốc trong việc triển khai DOC, bao gồm cả việc tái triệu tập của các quan chức cấp cao ASEAN-Trung Quốc về DOC.¹¹⁵

V. Kết luận

Vào thời điểm hiện tại, chúng ta có cơ sở để tin tưởng một cách dè dặt rằng việc thực hiện các biện pháp xây dựng niềm tin ở Biển Đông được đưa ra trong DOC năm 2002 sẽ có thể có tiến triển và thậm chí chúng ta cũng có thể thấy được tiến triển trong việc nhất trí xây dựng một quy tắc ứng xử mang tính ràng buộc cao hơn như đã nêu

113. Chairman's Statement of the 13th ASEAN-China Summit, Hanoi, ngày 29 tháng 10 năm 2010.

114. Chairman's Statement of the 13th ASEAN-China Summit, Hanoi, ngày 29 tháng 10 năm 2010.

115. Chairman's Statement of the 13th ASEAN-China Summit, Hanoi, ngày 29 tháng 10 năm 2010.

trong tuyên bố sau Hội nghị Thượng đỉnh ASEAN lần thứ 17 và Hội nghị Thượng đỉnh ASEAN-Trung Quốc lần thứ 13.

Các căng thẳng giữa Trung Quốc và Mỹ đến nay đã giảm bớt. Vào tháng 8, Trợ lý Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ Robert Scher ghi nhận rằng “Tôi không nhận thấy thời gian gần đây đã xảy ra bất cứ vụ việc nào” Trung Quốc đe dọa các công ty dầu lửa đang hoạt động trên Biển Đông.¹¹⁶ Đồng thời, Scher cũng dự đoán sẽ không có thêm một sự kiện nào có tính chất tương tự như vụ USNS *Impeccable*. “Cả hai quân đội hải quân đều rất có trách nhiệm và tôi dự đoán sẽ không có vụ đụng độ nào xảy ra.” Sau cuộc gặp mặt giữa Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ Gates và Bộ trưởng Quốc phòng Trung Quốc Lưu bên lề Hội nghị ADMM Mở rộng, một quan chức quốc phòng cấp cao của Mỹ đã ghi nhận rằng “các nỗi lo về khủng hoảng (ở Biển Đông) đang dịu đi” và “tôi cho rằng chúng tôi cảm thấy việc một cuộc khủng hoảng có thể xảy ra ngay lập tức hiện nay khó có thể xảy ra”.¹¹⁷

Ngoại trưởng Hillary Clinton, trong một bài phát biểu về các chính sách quan trọng ở Hawaii trên đường đến Hội nghị cấp cao ASEAN và các hội nghị liên quan ở Hà Nội vào tháng 10 năm 2010, cũng đã phát biểu một cách tích cực về quỹ đạo của mối quan hệ song phương với Trung Quốc:

Hiện tại mối quan hệ giữa Trung Quốc và Mỹ là một mối quan hệ rất phức tạp với nhiều hệ quả to lớn và chúng tôi cam kết sẽ làm cho mối quan hệ này trở nên thành công. Hiện tại ở cả hai nước có một số người cho rằng các lợi ích của Trung Quốc và lợi ích của chúng ta về cơ bản là đối nghịch nhau. Họ áp dụng mối quan hệ “được ăn cả ngã về không” trong mối quan hệ của chúng ta. Như vậy khi nào một trong hai bên thành công thì bên kia nhất định phải thất bại. Tuy nhiên, đây không phải là quan điểm của chúng tôi. Bước vào thế kỷ 21, không ai có lợi ích gì khi Mỹ và Trung Quốc coi nhau là kẻ thù. Do đó chúng tôi sẽ hợp tác với nhau để đạt được một mối quan hệ tích cực, hợp tác và toàn diện trong thế kỷ mới này.¹¹⁸

Nhưng những xu hướng tích cực vẫn đang nằm ngoài lề của sự cạnh tranh quyền lực lớn còn các yêu sách về chủ quyền trên Biển Đông vẫn là vấn đề khó giải quyết nhất. Trung Quốc đang phát triển tiềm lực càng mạnh hơn để áp đặt các yêu sách về chủ quyền của mình lên Biển Đông thông qua việc sản xuất nhiều tàu Quản lý Đánh cá hơn nữa. Sự trỗi dậy của Trung Quốc và quá trình cải cách và hiện đại hóa quân đội của Trung Quốc tiếp tục làm cho các nhà hoạch định chính sách quốc phòng của các nước trong khu vực cảm thấy bất an về mặt chiến lược.¹¹⁹ Sự thiếu minh bạch của Trung Quốc cũng đã làm dấy lên các câu hỏi hợp lý về ý đồ chiến lược của quốc gia này. Câu hỏi chủ chốt là việc khả năng Mỹ lưu lại và mong muốn của quốc gia này để duy trì sự

116. Daniel Ten Kate, “U.S. Sees No ‘Recent’ China Pressure on Global Oil Companies in South Sea,” *Bloomberg News*, 7 tháng 8 năm 2010.

117. Phil Stewart và John Ruwitch, “U.S. see crisis fear easing over South China Sea,” *Reuters*, ngày 13 tháng 10 năm 2010.

118. Hillary Rodman Clinton, Secretary of State, “America’s Engagement in the Asia-Pacific,” Khách sạn Kahala, Honolulu, tháng 10 năm 2010.

119. Carlyle A. Thayer, *Southeast Asia: Patterns of Security Cooperation*, Báo cáo chiến lược ASPI. Canberra: Viện Chính sách chiến lược Ô-xtrây-li-a, 2010, tr. 35-36.

cân bằng quyền lực trong các vùng biển, kể cả trên Biển Đông. Thủ tướng Xinh-ga-po Lý Hiển Long trong một cuộc phỏng vấn với *Tạp chí Wall Street* vào tối trước Hội nghị Cấp cao Mỹ - ASEAN lần thứ hai đã kêu gọi Mỹ tiếp tục tham gia. Ông Lý phát biểu rằng Mỹ cần phải duy trì vị trí của một nhà hoạt động ở châu Á để chứng tỏ rằng Mỹ đến là “để ở lại” và “Mỹ đóng một vai trò ở châu Á mà Trung Quốc không thể thay thế được trong việc duy trì hòa bình trong khu vực”.¹²⁰

Đông Nam Á sẽ tiếp tục bị ảnh hưởng bởi sự cạnh tranh giữa các cường quốc và sự cạnh tranh trong các lĩnh vực quân sự. Ví dụ, vào tháng 8 năm 2010, Thiếu tướng Yan Yi đã viết một bài báo trên Nhật báo PLA, lập luận rằng Mỹ “muốn Trung Quốc phải đóng vai trò trong các vấn đề an ninh khu vực. Mặt khác, Mỹ lại tham gia vào việc bao vây Trung Quốc ngày càng chặt chẽ hơn và Mỹ liên tục thách thức các lợi ích cốt lõi của Trung Quốc.”¹²¹ Báo chí Trung Quốc đã cảnh báo Việt Nam “rằng Việt Nam sẽ phải hối tiếc về việc phát triển các mối quan hệ quân sự với Washington.”¹²² Các phản ứng trong khu vực đối với sự đổi mới quân sự của Trung Quốc đang bao gồm cả sự ủng hộ đối với sự tham gia của Trung Quốc và với việc tự vận động quốc phòng, các hoạt động mua bán tàu và tên lửa của chính phủ và các chương trình hiện đại hóa để đối phó lại với sự bất an về chiến lược.¹²³

120. Trích trong Jeremy Page, Patrick Barta và Jay Solomon, “U.S., Asean to Push Back Against China,” *The Wall Street Journal*, ngày 22 tháng 9 năm 2010, và Jeremy Page, Patrick Barta và Jay Solomon, “U.S., Asian Allies Take Firmer Stance on China,” *The Wall Street Journal*, ngày 23 tháng 9 năm 2010, tr. A17.

121. Trích trong Edward Wong, “China’s Disputes in Asia Buttress Influence of the U.S.,” *The New York Times*, 22 tháng 9 năm 2010.

122. Greg Torode, “Neighbourly strife,” *South China Morning Post*, ngày 24 tháng 8 năm 2010.

123. Carlyle A. Thayer, *Southeast Asia: Patterns of Security Cooperation*, Báo cáo chiến lược ASPI. Canberra: Viện Chính sách chiến lược Ô-xtrây-li-a, 2010, tr. 37-38

CẠNH TRANH MỸ - TRUNG TẠI BIỂN ĐÔNG: TÁC ĐỘNG CHIẾN LƯỢC ĐỐI VỚI AN NINH KHU VỰC

TS. Fu-Kuo Liu
Viện Quan hệ Quốc tế
Trường Đại Học Chính trị, Đài Loan

Tóm tắt

Bài viết này mong muốn xem xét những gì xảy ra trên thực tế sau khi ký DOC và xem xét những hệ lụy của chính trị cường quyền hiện nay giữa Mỹ và Trung Quốc, điều mà cho đến nay đã lan sang Biển Đông. Năm 2010 đã chứng kiến những cuộc khẩu chiến ngoại giao thú vị giữa Mỹ và Trung Quốc về việc tuyên bố lợi ích ở Biển Đông. Trong một nỗ lực phô trương ngoại giao bất thường, Mỹ đã nhấn mạnh lợi ích quốc gia của mình ở Biển Đông khi nhắc đến tuyên bố về lợi ích cốt lõi ở Biển Đông trước đó của Trung Quốc. Cạnh tranh Mỹ - Trung ở khu vực sẽ mang lại tác động sâu sắc đối với an ninh và cách thức hợp tác ở khu vực. Các vấn đề Biển Đông do đó trở thành một phần không thể né tránh trong mối quan hệ hiện thời giữa Mỹ - Trung Quốc. Trong khi không có bất kỳ tiến triển rõ rệt nào trong việc giải quyết hòa bình tranh chấp ở Biển Đông, thay đổi trong cạnh tranh chiến lược Mỹ và Trung Quốc sẽ định hình nên những luật chơi mới.

Các tranh chấp đang diễn ra ở Biển Đông đã từng là trở ngại chính trong việc cải thiện quan hệ giữa Trung Quốc và các nước ASEAN. Trong nhiều năm, cách tiếp cận quyết đoán của Trung Quốc đối với vấn đề Biển Đông là quan ngại an ninh cốt lõi của ASEAN. Để xoa dịu căng thẳng và mất lòng tin ở Biển Đông, Trung Quốc và các nước ASEAN năm 2002 đã nỗ lực ký kết “Tuyên bố về cách ứng xử của các Bên ở Biển Đông (DOC).” Tình hình căng thẳng ở Biển Đông có vẻ như đã lắng xuống sau đó. Tuy nhiên, tám năm sau, vẫn không có tiến triển gì bởi DOC chỉ hướng tới các biện pháp xây dựng lòng tin giữa các bên yêu sách. Về mặt hình thức, tất cả các bên liên quan sẽ phải tôn trọng các thỏa thuận đã đạt được. Nhưng trên thực tế, tất cả các bên yêu sách ngoại trừ

Đài Loan đều tiếp tục nỗ lực mở rộng tầm kiểm soát đối với các đảo nhỏ và dải đá ngầm ở Biển Đông. Thật trớ trêu, Tuyên bố vẫn chỉ là một văn kiện ngoại giao và chưa thể điều chỉnh bất kỳ nỗ lực mở rộng nào của các bên yêu sách. Trong nhiều năm, Trung Quốc và ASEAN vẫn bất đồng với nhau ở Biển Đông, bất chấp những nhận thức chung về mặt ngoại giao.

Các bên yêu sách nên nhìn nhận như thế nào về những gì đã đạt được kể từ khi ký Tuyên bố này? Bước tiếp theo duy nhất theo sau Tuyên bố đó sẽ là một Bộ Quy tắc Ứng xử ở Biển Đông có hiệu lực ràng buộc về mặt pháp lý hay chẳng? Làm thế nào để ASEAN và Trung Quốc nhận ra thực tế rằng nên giới hạn các thành viên tham gia vào quá trình đàm phán Bộ Quy tắc ứng xử? Các vấn đề này đã thu hút sự chú ý ở khu vực vào khả năng tái hiện các tranh chấp kéo dài. Năm 2010 đã chứng kiến những cuộc khẩu chiến ngoại giao thú vị giữa Mỹ và Trung Quốc về việc tuyên bố lợi ích ở Biển Đông.

Bài viết này mong muốn xem xét những gì xảy ra trên thực tế sau khi ký DOC và xem xét những hệ lụy của chính trị cường quyền hiện nay giữa Mỹ và Trung Quốc, điều mà cho đến nay đã lan sang Biển Đông. Trong một nỗ lực phô trương ngoại giao bất thường, Mỹ đã nhấn mạnh lợi ích quốc gia của mình ở Biển Đông khi nhắc đến tuyên bố về lợi ích cốt lõi ở Biển Đông trước đó của Trung Quốc. Cạnh tranh Mỹ - Trung ở khu vực sẽ mang lại tác động sâu sắc đối với an ninh và cách thức hợp tác ở khu vực. Các vấn đề Biển Đông do đó trở thành một phần không thể né tránh trong mối quan hệ hiện thời giữa Mỹ - Trung Quốc. Trong khi không có bất kỳ tiến triển rõ rệt nào trong việc giải quyết hòa bình tranh chấp ở Biển Đông, thay đổi trong cạnh tranh chiến lược Mỹ và Trung Quốc sẽ định hình nên những luật chơi mới.

Quan hệ Mỹ - Trung mới đang trong quá trình định hình

Tổng thống Obama bắt đầu nhậm chức vào tháng 1/2009 vào giai đoạn đỉnh điểm của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu. Sức mạnh quốc gia của Mỹ suy yếu dần và do đó các lựa chọn về chính sách đối ngoại của Mỹ bị giới hạn đáng kể. Cuối năm 2009, trong suốt chuyến thăm đầu tiên của Tổng thống Obama đến châu Á, một cử chỉ thân thiện và rõ ràng đối với khu vực bắt đầu định hình. Chính quyền mới của phe Dân chủ rõ ràng đang muốn thay đổi ấn tượng tiêu cực về nước Mỹ sang một hình ảnh tích cực hơn. Cụ thể, Obama đang nỗ lực xây dựng một mối quan hệ hữu nghị với lãnh đạo Trung Quốc, Hồ Cẩm Đào. Sau chuyến thăm đầu tiên của Tổng thống Obama đến Trung Quốc, hội nghị thượng đỉnh Mỹ - Trung đã ký Tuyên bố chung Mỹ - Trung nhấn mạnh việc thiết lập và thắt chặt hơn nữa sự tin cậy chiến lược giữa hai nước. Mỹ đang kiếm tìm sự hợp tác của Trung Quốc trong các vấn đề song phương và toàn cầu. Rất nhiều người tin rằng mối quan hệ song phương đang trải qua một thời kỳ tốt, khi mối quan hệ hữu nghị mới được thiết lập giữa Tổng thống Obama và Chủ tịch Hồ Cẩm Đào. Cụ thể hơn, Mỹ đang suy tính tạo ra một giọng điệu mới với một thông điệp sắp tới cho Trung Quốc: mối quan hệ song phương sẽ trở nên toàn diện hơn nữa.

Trong điều kiện bất lợi và chưa hề có tiền lệ như vậy, điều mà Mỹ có thể làm là nỗ lực chuyển một thông điệp tốt đẹp đến châu Á và Trung Quốc. Rõ ràng là cần một cử chỉ hòa giải. Mỹ cần phải làm việc một cách gần gũi với Trung Quốc và các nước còn lại trong khu vực. Một điều rõ ràng rằng Mỹ đang bắt đầu thay đổi quá trình tham dự vào các nước châu Á và Trung Quốc. Đặc biệt, trong bối cảnh khủng hoảng tài chính toàn cầu, Trung Quốc trở thành chủ nợ nước ngoài số một của chính phủ Mỹ. Do đó, điều này đã kìm chế đáng kể khả năng vận động tự do trong chính sách đối ngoại của Mỹ đối với Trung Quốc. Có thể hiểu rằng Mỹ cần phải trở nên hòa hợp với Trung Quốc hơn bao giờ hết. Với diễn biến mới này, mối quan hệ song phương Mỹ - Trung đang trở nên phức tạp hơn. Vào cuối năm 2009, ấn tượng tốt đẹp về mối quan hệ Mỹ - Trung là một dấu mốc quan trọng ở khu vực này.

Tuy nhiên, khá ngạc nhiên khi đến năm 2010 mối quan hệ này trở nên phức tạp. Sau khi xảy ra một loạt vấn đề, chính phủ Mỹ tuyên bố chấp nhận bán vũ khí cho Đài Loan và đồng ý chào đón Dalai Lama thăm Mỹ. Chính phủ Trung Quốc phản đối mạnh mẽ các vấn đề chính trị đó và xem đây là sự vi phạm sự thống nhất về chủ quyền và can thiệp vào công việc nội bộ của Trung Quốc. Để phản ứng lại việc bán vũ khí cho Đài Loan, Bắc Kinh đã ngay lập tức tuyên bố ngừng vô thời hạn các cuộc tiếp xúc quân sự với Mỹ, trước hết là hủy bỏ một số chuyến thăm chính thức. Vào tháng 6, Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ Robert Gates đã đề nghị đi thăm Trung Quốc, nhưng ngay lập tức bị Trung Quốc từ chối. Mặc dù Đối thoại Kinh tế và Chiến lược song phương vẫn tiếp tục, không may là các cuộc tiếp xúc quân sự đã bị đình chỉ. Sau đó, ngày 23/7/2010, Ngoại trưởng Mỹ Hilary Clinton nhân dịp hội nghị Bộ trưởng Diễn đàn Khu vực ASEAN đã nhấn mạnh rằng “Mỹ có lợi ích quốc gia về tự do hàng hải, tự do đi lại ở các vùng biển chung ở châu Á” và “tất cả các tranh chấp nên được giải quyết thông qua các diễn đàn đa phương trong khu vực”.¹ Các quan chức Trung Quốc đã phản ứng bằng cách phê phán Mỹ đang nỗ lực can thiệp vào các tranh chấp ở Biển Đông và quốc tế hóa vấn đề, điều mà Trung Quốc không thể chấp nhận được.²

Khi tiếp xúc quân sự Mỹ - Trung bị ngưng trệ, cả Mỹ và Trung Quốc đã tuyên bố tiến hành diễn tập quân sự với quy mô khác nhau để tỏ rõ thái độ không hài lòng với nhau. Việc xem xét mức độ chính sách châu Á của Mỹ và những thay đổi cơ bản trong mối quan hệ Mỹ - Trung trong hai năm qua kể từ khi bắt đầu cơn khủng hoảng tài chính toàn cầu là rất quan trọng. Dưới thời chính quyền Obama, một cách tiếp cận hợp tác hơn đối với Trung Quốc rất được mong đợi. Điều này chắc chắn sẽ dẫn đến sự quan tâm lớn của Mỹ trong việc tham gia vào chủ nghĩa đa phương khu vực. Chính phủ Mỹ đã liên tiếp nhấn mạnh rằng Mỹ sẽ khuyến khích nỗ lực đa phương để tìm kiếm giải pháp cho các tranh chấp ở Biển Đông.

1. Stephen Kaufman, “Clinton Urges Legal Resolution of South China Sea Dispute,” US Government, 23/7/2010. <http://www.america.gov/st/peacesec-english/2010/July/20100723154256esnamfuak4.879177e-03.html&distid=ucs>
2. Li Hongmei, “Unwise to elevate “South China Sea” to be core interest ?” *People's Daily Online*, ngày 27 tháng 8 năm 2010. <http://english.peopledaily.com.cn/90002/96417/7119874.html>

Mỹ tái củng cố Chiến lược Châu Á

Sau khi Mỹ rõ ràng đã sa lầy ở Trung Đông và trong chiến dịch chống khủng bố toàn cầu, sự lãnh đạo của Mỹ không hiện diện mạnh mẽ ở khu vực này. Đặc biệt, trong suốt quá trình xây dựng cơ chế khu vực ở châu Á trong thập niên qua, Mỹ hoàn toàn tụt hậu và bị coi là người ngoài. Dựa trên quá trình hợp tác khu vực, hai yếu tố đang ảnh hưởng đến chính sách của Mỹ ở châu Á. Trước tiên, chiến lược an ninh quốc gia Mỹ đang quá tập trung vào chống khủng bố và Trung Đông. Do đó, Mỹ không còn đủ nguồn lực để bao quát cả phần còn lại của châu Á. Do vậy, việc Mỹ thờ ơ với khu vực châu Á là một hậu quả không thể tránh khỏi. Thứ hai, động lực của chủ nghĩa khu vực ở châu Á xuất phát chính từ các quốc gia châu Á và đi kèm với các ý định khác nhau trong cạnh tranh giữa các cường quốc. Ban đầu, hợp tác khu vực do Trung Quốc dẫn đầu không bao gồm Mỹ. Dần dần, quá trình hợp tác này cũng không còn chỗ nào đáng tin cậy cho Mỹ. Trong khi quá trình hội nhập khu vực châu Á diễn biến không chắc chắn, Mỹ không còn thể hiện sự quan tâm nào đến khu vực này nữa.

Do vậy, sự thờ ơ của Mỹ đối với châu Á đã gây ra sự suy giảm ảnh hưởng của nước này ở khu vực và sự nổi lên của Trung Quốc. Theo quan điểm của Mỹ, việc Tổng thống Obama đưa ra các cam kết mạnh mẽ đối với các đồng minh và bạn bè ở châu Á ngay từ lúc bắt đầu nhiệm kỳ của mình có vai trò quan trọng bởi vì cách tiếp cận chính sách của ông sẽ hoàn toàn khác biệt với điều mà Tổng thống Bush đã làm với khu vực này. Do đó, việc nhấn mạnh rằng Mỹ đang trở lại châu Á đã trở thành ưu tiên hàng đầu trong chính sách của chính quyền Obama.³ Lý do căn bản đằng sau Chính quyền Obama đó là việc Mỹ muốn chuyển thông điệp này đến các quốc gia châu Á và nhấn mạnh rằng Mỹ không hề bị phân tâm bởi chiến tranh ở I-rắc và Áp-ga-ni-xtan.

Giờ đây, Mỹ đang có ý định mở rộng và thắt chặt quan hệ đối tác với khu vực. Nỗ lực mang tính xây dựng nhất của Mỹ cho đến thời điểm này là tạo ra sự liên kết trực tiếp với các cơ chế “ASEAN cộng”. Năm 2010, ASEAN + 8 (thêm Nga và Mỹ vào danh sách cộng 6 vốn có) đang trong quá trình hình thành. Hội nghị Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN + 8 lần đầu tiên đã diễn ra vào tháng 10/2010 ở Hà Nội và Hội nghị Thượng đỉnh ASEAN + 8 đầu tiên (Cấp cao Đông Á) đã diễn ra thành công sau đó. Hơn nữa, Mỹ đang gia tăng tần suất các chuyến thăm cấp cao đến châu Á. Tháng 11/2010, Tổng thống Obama đã đi thăm 4 nước châu Á, gồm Ấn Độ, In-đô-nê-xi-a, Hàn Quốc, và Nhật Bản. Các nhà phân tích ở khu vực có xu hướng giải thích điều này như là sự cạnh tranh gia tăng của các cường quốc ở khu vực.⁴

Hiện tại, điều mà Tổng thống Obama nên giải quyết là sự hiện diện mạnh mẽ và cam kết của Mỹ đối với châu Á. Trong một thời gian khá dài, khu vực này đã không được thấy sự lãnh đạo của Mỹ với định hướng rõ ràng và sự nghiêm túc trong hợp tác khu vực, đặc biệt là các sáng kiến rõ ràng của Mỹ về hợp tác ở khu vực. Các vấn đề vẫn cần phải được trả lời đó là: Liệu Mỹ có khả năng nổi lên từ đây để lãnh đạo khu vực

3. “U.S. ‘is back’ in Asia, Secretary of State Hillary Clinton declares,” *NY Daily News*, (The Associated Press), 21/7/2009 http://www.nydailynews.com/news/national/2009/07/21/2009-07-21_clinton_us_is_back_is_asia.html

4. Norimitsu Onishi, “US and China vie to win over Jakarta,” *International Herald Tribune*, ngày 10 tháng 11 năm 2010, tr. 1.

và chủ nghĩa khu vực? Washington quyết định đưa khu vực đi lên ở mức độ nào? Liệu việc Mỹ quay trở lại nhằm tái can dự với các đối tác ở khu vực chỉ là một xem xét chính sách ngắn hạn hay Mỹ có xu hướng tái cơ cấu lại trật tự hợp tác khu vực? Để trả lời các câu hỏi này, chính quyền Obama sẽ phải xây dựng sự tin cậy đối với chiến lược châu Á của mình, điều sẽ phải phù hợp với các lợi ích quốc gia khác nhau trong khu vực.

Sự chuyển đổi chính sách của Mỹ và ý thức về sự suy giảm ảnh hưởng ở châu Á

Sau vụ tấn công khủng bố ngày 11/9/2001, chính sách đối ngoại của Mỹ đã hoàn toàn bị áp đảo bởi chiến dịch chống khủng bố và các vấn đề liên quan đến I-rắc và Áp-ga-ni-xtan. châu Á hầu như đã bị Mỹ bỏ qua. Một điều dễ nhận ra là trong khi Trung Quốc nỗ lực hết mình để tranh thủ các nước trong khu vực bằng việc đưa ra những lời mời gọi đánh vào mục tiêu kinh tế, Mỹ lại có vẻ như chỉ quan tâm đến việc thúc ép và yêu cầu các nước trong khu vực cùng đứng về phía Mỹ trong chiến dịch chống khủng bố. Trong suốt nhiều năm qua, chính sách láng giềng tốt của Trung Quốc đã thành công trong việc thay đổi hình ảnh của Trung Quốc và giúp Trung Quốc có được các mối quan hệ hữu nghị trong khu vực. Ngược lại, Mỹ bị các quốc gia trong khu vực cho rằng không coi trọng đúng mức khu vực này. Trong khi một Washington bận bịu tiếp tục bỏ qua những gì các quốc gia trong khu vực mong muốn và kiếm tìm, chủ nghĩa khu vực ở châu Á tiếp tục gia tăng và có xu hướng nghiêng về phía có lợi cho Trung Quốc trong nhiều năm tới. Kết quả là, Mỹ không chỉ mất đi những mối quan hệ hữu nghị gắn bó ở khu vực nói chung mà còn mất đi tầm ảnh hưởng của mình. Tiếng nói của Mỹ thường xuyên bị chặn khỏi các diễn đàn khu vực.

Sự phát triển của chủ nghĩa khu vực châu Á chỉ ra rằng sự hội nhập tập trung vào khía cạnh kinh tế đã dọn đường cho một chủ nghĩa khu vực gắn kết hơn, nhưng đồng thời sự cạnh tranh chiến lược giữa Mỹ và Trung Quốc, cũng như giữa Trung Quốc và Nhật Bản góp phần tạo nên động lực mới cho chủ nghĩa khu vực. Khi quá trình hội nhập này diễn ra ở một phạm vi rộng hơn dưới sự lãnh đạo của Trung Quốc, hệ quả trước mắt về mặt chính sách đối với Mỹ đó là Mỹ phải xem xét và định hình lại chính sách châu Á của mình sao cho có một cam kết nghiêm túc và chân thành hơn đối với quá trình khu vực hóa. Cách tiếp cận của Mỹ đối với chủ nghĩa khu vực châu Á dưới chính quyền Bush, thời mà Mỹ chỉ nỗ lực để tái nhấn mạnh tầm quan trọng của APEC và ARF đối với các vấn đề khu vực và nỗ lực để vẽ ra một miếng bánh chính trị trong không trung – Khu vực Mậu dịch Tự do châu Á – Thái Bình Dương (FTAAP), là chưa đủ. Trên thực tế, Mỹ có lẽ không thể hoàn toàn bắt kịp với xu hướng mới đang phát triển ở khu vực. Các quốc gia châu Á vẫn cần phải có sự lãnh đạo của Mỹ, nhưng chính sách của Mỹ có lẽ đã buộc các nước này rời xa với lợi ích của Mỹ. Dù cho sự phát triển về mặt chiến lược có thể tác động đến dòng chảy của chủ nghĩa khu vực ở châu Á như thế nào, Mỹ cũng nên trở lại khu vực với sự lãnh đạo thực thụ.

Điều mà bây giờ khu vực đang diễn giải về nỗ lực của chính quyền Obama trong việc quay trở lại châu Á đó là một hành động phản ứng lại việc Trung Quốc bành trướng ở khu vực và nhận thức về việc suy giảm ảnh hưởng của Mỹ ở khu vực.

Trung Quốc đạt được vai trò lớn hơn ở châu Á

Khi cựu Thủ tướng Ma-lai-xi-a Mahathir Mohamad đề xuất Hợp tác Kinh tế Đông Á (EAEC) vào đầu những năm 1990, Mỹ đã cố gắng ngăn cản các nước trong khu vực tham gia. Quyền lực của Mỹ rất ấn tượng, nhưng phản ứng thiếu khôn ngoan của Mỹ đối với các sáng kiến trong khu vực không được các nước này chào đón. 15 năm sau, phê phán về quan điểm của Mỹ vẫn được đưa ra cùng với thái độ thiếu hài lòng. Ấn tượng chung ở Đông Á đó là Mỹ muốn duy trì địa vị thống trị ở khu vực và sẽ làm suy yếu bất kỳ nỗ lực nào muốn xây dựng những tổ chức khu vực mới có khả năng sẽ làm xa rời lợi ích của Mỹ ở khu vực này.

Sự bất mãn của châu Á đối với Mỹ càng lớn hơn sau cơn khủng hoảng tài chính năm 1997.⁵ Các nước trong khu vực bị ảnh hưởng trong cơn khủng hoảng đó đều cáo buộc những kẻ đầu cơ phương Tây đã gây ra một cuộc tấn công tài chính vào nền kinh tế của họ. Trong suốt thời điểm gay gắt khi mà các nước không thể trụ vững do hoạt động khác thường của thị trường tài chính trong nước, Mỹ và Quỹ Tiền tệ Quốc tế đã đến giải cứu với “các điều khoản tư bản chủ nghĩa.” Hình ảnh về một IMF áp đặt nói riêng có thể sẽ được ghi nhớ qua một vài thế hệ người châu Á. Một ví dụ cụ thể là: khi Tổng thống Hàn Quốc Kim Dae-jung miễn cưỡng ký thỏa thuận cứu trợ IMF trước các máy quay truyền hình, Chủ tịch của IMF đứng bên cạnh và chỉ tay. Được hàng triệu người Hàn Quốc và rất nhiều người xem trên toàn châu Á theo dõi, Tổng thống Kim dường như chấp nhận điều được xem là quốc nhục. Hơn nữa, sau đó, khi các quốc gia trong khu vực đề xuất thành lập Tổ chức Tiền tệ châu Á để kêu gọi các nguồn tài chính cho khu vực, Mỹ đã ngăn chặn, và có lẽ xem hợp tác tài chính khu vực là mối đe dọa cho lợi ích của Mỹ.⁶ Chịu tác động từ cuộc khủng hoảng, nhiều nhà Lãnh đạo châu Á đã nhận ra rằng đơn giản là không có một cơ chế hợp tác tài chính đáng kể nào tồn tại trong khu vực, và những chế định khu vực xuyên Thái Bình Dương hiện thời không có tác dụng.

Một bài học lớn cần được rút ra sau cơn khủng hoảng đó là chừng nào mà Mỹ và phương Tây còn có ảnh hưởng lớn trong bất cứ chế định khu vực châu Á nào, sẽ không có bất kỳ cơ hội nào cho các quốc gia châu Á để tự chăm sóc bản thân mình. Mong muốn có một tổ chức khu vực hiệu quả giữa các quốc gia châu Á để bảo vệ các nước này khỏi sự phá hủy do ảnh hưởng của phương Tây đang ngày càng lớn mạnh. Một điều rất quan trọng đó là Trung Quốc đã chịu được những áp lực của thị trường quốc tế và duy trì được giá trị của đồng nội tệ, Nhân dân tệ (RMB), bởi sự sụt giá đồng RMB sẽ đồng nghĩa với việc phá hủy toàn bộ khu vực. So với hy sinh của Trung Quốc để cứu các nền kinh tế trong khu vực khỏi sụp đổ, một nước Mỹ nước đôi lại cố gắng xa rời khỏi khu vực vào một thời điểm gay gắt, và đã gây nên sự giận dữ ở khu vực này.

Những nỗ lực mới của Mỹ hướng đến châu Á từ năm 2006

Trong nhiều năm qua, cuộc chiến chống khủng bố của Mỹ là mối bận tâm quá lớn ở Washington, và đã làm phức tạp thêm quan hệ của Mỹ đối với các nước trong khu vực.

5. Edward Lincoln, *East Asian Economic Regionalism* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2005), tr. 5.

6. Chang Noi, “Asian regionalism in a high wind,” *The Nation*, 25/12/2006. http://www.nationmultimedia.com/2006/12/25/opinion/opinion_30022430.php

Chính sách của Mỹ ở châu Á đã không còn mang tính tiên phong, đặc biệt liên quan đến quá trình xây dựng khu vực. Lợi ích của Mỹ đối với chủ nghĩa khu vực châu Á nói chung bao gồm chủ nghĩa khu vực mở và bao gồm, đảm bảo lợi ích đồng minh của Mỹ, và đóng góp vào sự tăng trưởng kinh tế của khu vực.⁷ Mỹ có lẽ quá tự tin khi tin tưởng rằng các tổ chức trong khu vực sẽ không gây nguy hại đến lợi ích của Mỹ, ngay cả nếu Mỹ bị loại ra khỏi các tổ chức này. Các nước trong khu vực đã không thấy được một sự tập trung của Mỹ trong việc định hình sự phát triển tương lai ở khu vực này. Ngay cả khi khu vực đối mặt với các mối đe dọa, như sự phát triển khả năng hạt nhân của Triều Tiên, thì Mỹ đã phản ứng bằng việc kiên quyết tập hợp chống lại Bắc Triều Tiên. Nhưng, một đánh giá thực tế hơn cho thấy Mỹ và cộng đồng quốc tế có thể phải đưa ra một số thỏa hiệp, và thậm chí có lẽ nên xem xét một cách nghiêm túc sự tồn tại của một đất nước hạt nhân Bắc Triều Tiên ở Đông Bắc Á. Có vẻ như Mỹ chưa có chiến lược nào rõ ràng giải quyết vấn đề an ninh khu vực.

Ngoài phát triển kinh tế và an ninh, rõ ràng Mỹ đã không chú ý đầy đủ đến những tiến triển trong hội nhập khu vực ở châu Á. Rất nhiều chuyên gia trên toàn khu vực lo lắng rằng Mỹ không có vẻ như nhận thức được những thay đổi lớn ở khu vực.⁸ Trong khi khu vực đang tiến đến hội nhập và hợp tác kinh tế với Trung Quốc, Mỹ lại hài lòng chấp nhận đứng bên lề. Trong nhiều năm qua, Mỹ đã hoặc quá tự tin hoặc quá ngây ngô trong việc ứng phó với những xu hướng mới của hợp tác khu vực. Trong thảm họa sóng thần và động đất năm 2004, Mỹ là nước đầu tiên đến hiện trường và mang đến chương trình cứu trợ thảm họa lớn nhất, điều tương đối đáng để tự hào. Điều đó dĩ nhiên cũng chứng tỏ rằng Mỹ là quốc gia duy nhất có đủ năng lực để cứu trợ trong thời gian gặp nạn. Nhưng quan niệm của Mỹ chỉ đơn giản là khu vực nên mang ơn Mỹ.

Năm 2005, khi Ngoại trưởng Condoleezza Rice bỏ qua Diễn đàn an ninh khu vực thường niên ARF, sự vắng mặt này của bà đã gửi một thông điệp tiêu cực đến các nhà lãnh đạo khu vực, như thể là Mỹ đang ngập đầu trong rất nhiều vấn đề nóng hổi khác và không hề quan tâm đến châu Á. Báo chí và các học giả đã cảnh báo rằng sự thờ ơ này sẽ khiến ngoại giao của Mỹ ở khu vực phải trả giá. Điều này không phải để nói rằng khu vực này không thích Mỹ, mà để chỉ ra rằng châu Á cần Mỹ để đảm bảo an ninh. Các nhà lãnh đạo khu vực thậm chí còn tin rằng sự hiện diện của Mỹ có thể cân bằng một cách hiệu quả sự bành trướng ảnh hưởng của Trung Quốc ở khu vực.

Tuy nhiên, từ năm 2006, Mỹ đã nỗ lực thể hiện một cam kết nghiêm túc với hợp tác khu vực. Tháng 8/2006, Đại diện Thương mại Mỹ Susan Schwab đã gặp 10 Bộ trưởng kinh tế ASEAN và ký Hiệp định khung về Đầu tư và Thương mại (TIFA). Việc ký kết TIFA giữa Mỹ-ASEAN phản ánh sự cam kết mạnh mẽ của Mỹ trong việc thiết lập cấu trúc mà sẽ được coi như là nền tảng để tạo điều kiện thuận lợi cho sự tham gia mạnh mẽ về mặt kinh tế của Mỹ ở khu vực ASEAN. “TIFA sẽ là nền tảng để tăng cường các mối quan hệ đầu tư và thương mại với khu vực ASEAN, khu vực là đối tác thương mại

7. John Miller, “The roots and implications of East Asian regionalism,” Occasional Paper Series, Asia Pacific Center for Security Studies, (9/2004), tr. 13.

8. Các chuyên gia bày tỏ quan ngại này tại Hội thảo Chính sách cấp cao. “The United States and Asia: Assessing Problems and Prospects,” Senior Policy Seminar 2006, (Honolulu: East-West Center, 2006).

lớn thứ tư của chúng tôi và là một trong những nền kinh tế năng động và tăng trưởng nhanh nhất trên thế giới.”⁹

Tại Hội nghị các nhà lãnh đạo kinh tế APEC năm 2006, Tổng thống George Bush đã nhân cơ hội này kêu gọi một chiến lược táo bạo về tự do hóa thương mại xuyên Thái Bình Dương, một khu vực thương mại tự do châu Á – Thái Bình Dương (FTAAP).¹⁰ Sáng kiến được thảo luận và chuyển lên cho các quan chức cao cấp bàn bạc và báo cáo tại hội nghị APEC tiếp theo ở Canberra, đánh dấu nỗ lực trở lại của Mỹ đối với hợp tác khu vực châu Á. Khi được hỏi liệu đề xuất lớn này có thể hiện một nỗ lực quyết đoán nhằm trở lại khu vực, các quan chức Mỹ có vẻ như không hoàn toàn chắc chắn liệu có chính xác một chiến lược rõ ràng. Ưu tiên hàng đầu của Mỹ đối với thương mại bây giờ là khởi động lại những bước tiến bị trì hoãn của vòng đàm phán thương mại toàn cầu Doha. Trong hợp tác thương mại toàn khu vực châu Á, Mỹ đã có một cách tiếp cận thực tế và tập trung nhiều hơn vào các hiệp định thương mại tự do (FTA) song phương hơn là FTA khu vực. Do có sự phát triển kinh tế khác nhau trong khu vực ASEAN, Mỹ có lẽ hứng thú với một FTA song phương hay TIFA với từng quốc gia thành viên ASEAN hơn là FTA khu vực. Rõ ràng là Mỹ vào thời điểm cụ thể đó không hề có kế hoạch trước mắt cho một FTA song phương với ASEAN. Nếu đứng từ quan điểm phê phán, FTAAP bây giờ không phải là một kế hoạch thiết thực cho Mỹ bởi vì kế hoạch đó không phù hợp với thực tiễn thương mại hiện thời của Mỹ. Tuy nhiên, các chuyên gia thương mại xem đề xuất đó như là một sự phản ánh lo ngại của Mỹ đối với việc suy giảm ảnh hưởng kinh tế ở khu vực châu Á – Thái Bình Dương.¹¹

Nhằm nỗ lực cải thiện hình ảnh của mình ở khu vực, Tổng thống Bush và Ngoại trưởng Rice đã đi thăm các nước phát triển hơn ở châu Á trong năm 2006. Một số người có thể thấy rằng trong suốt Hội nghị các nhà lãnh đạo, đề xuất này bị gạt đi trong năm tiếp theo. Nhưng cũng cần phải nghĩ một cách tích cực hơn đó là chừng nào Mỹ tiếp tục đưa ra các đề nghị để tiếp tục hợp tác khu vực, thông điệp về việc Mỹ muốn trở lại vai trò lãnh đạo chủ động và mạnh mẽ ở khu vực sẽ được hiểu rõ. Sẽ là tiết kiệm thời gian và sức lực hơn nếu ta tranh luận về chính sách thực sự của Mỹ hơn là chỉ tranh luận về ý tưởng loại Mỹ ra khỏi các tổ chức khu vực mới.

Nói tóm lại, nỗ lực của Mỹ nhằm tăng cường sự hiện diện và lãnh đạo ở châu Á đã không thể tự động gia tăng ảnh hưởng của Mỹ như Mỹ tưởng tượng. Trong suốt nhiệm kỳ của Bush, có một vài nỗ lực thật sự để tăng hình ảnh của Mỹ ở khu vực, nhưng không hề đưa đến một chiến lược lớn nào, điều mà cả khu vực đang mong muốn. Có vẻ như là chính sách châu Á của Mỹ dường như đi theo cách tiếp cận giải quyết vấn đề ngắn hạn hơn là tổng thể vấn đề dài hạn. Mối lo ngại thực sự là cho dù Mỹ có đưa ra bất kỳ hình thức hợp tác nào cho khu vực, có vẻ như là Mỹ thiếu sự thận trọng và nghiêm túc đối

9. “U.S. Trade Representative Susan C. Schwab Meets with ASEAN Economic Ministers and Signs TIFA,” 25/8/2006 http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2006/August/US_Trade_Representative_Susan_C_Schwab_Meets_with_ASEAN_Economic_Ministers_Signs_TIFA.html

10. “Results of the 2006 APEC Leaders’ Meeting -- Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) 2006,” The White House, 2006, <http://www.whitehouse.gov/apec/2006>

11. “US pushes for APEC free trade agreement,” ABC Online, 7/11/2006, <http://www.abc.net.au/news/news-items/200611/s1782553.htm>

với sự phát triển của khu vực. Do đó, chính sách của Mỹ không thể thật sự theo kịp đà phát triển ở khu vực.

Chính sách châu Á của Mỹ bị lơ là: Bên ngoài các khuôn khổ song phương?

Rõ ràng, hợp tác khu vực châu Á đang nở rộ và động lực ngày càng tăng đang tạo đà đi tiếp. Trong khi hợp tác khu vực châu Á đang tiến đến những lĩnh vực rộng lớn hơn và bao gồm rất nhiều hình thức, như Diễn đàn Bắc Ngao cho châu Á do Trung Quốc tài trợ, Đối thoại Hợp tác châu Á được tổ chức ở Thái Lan và một loạt các diễn đàn khu vực liên quan đến ASEAN, như ASEAN mở rộng và Cấp cao Đông Á, điều ngạc nhiên là chính sách của Mỹ đã không phản ánh sự năng động của hợp tác khu vực. Thay vào đó, chính phủ Mỹ tiếp tục tập trung vào mô hình chiến lược “trục bánh xe và nan hoa” truyền thống về các dàn xếp an ninh song phương với từng quốc gia riêng lẻ trong khu vực và ít chú ý đến các tổ chức đa phương khu vực hiện nay như APEC và ARF. Hệ thống liên minh châu Á của Mỹ có thể hoạt động tốt trong thời kỳ Chiến tranh lạnh, nhưng vấn đề đặt ra là liệu liên minh đó có thể đối phó với những thực tế quốc gia và khu vực hiện nay hay không.¹² Các nhà lãnh đạo châu Á đã bắt đầu thể hiện sự lo ngại đối với sự thiếu quan tâm của Mỹ, đặc biệt là đối với khu vực Đông Nam Á. Thủ tướng Xinh-ga-po Lý Hiển Long đã cảnh báo rằng “do xao nhãng bởi các vấn đề ở những nơi khác, Mỹ đang không quan tâm đầy đủ đến khu vực Đông Nam Á, đang mất dần ảnh hưởng ở khu vực vào tay một Trung Quốc đang trỗi dậy và đang có tiềm năng làm suy yếu hợp tác chống khủng bố.”¹³

Các chuyên gia khu vực đã cảnh báo rằng Mỹ không có một chiến lược rõ ràng và tầm nhìn chiến lược để đối phó với sự trỗi dậy của Trung Quốc. Sự phụ thuộc của Washington vào những mô hình đã lỗi thời có lẽ không những làm suy yếu ảnh hưởng của Mỹ ở khu vực, mà còn buộc các nước đồng minh và các nước thân cận phải lựa chọn các cách tiếp cận “rào đón” (hedging) cho riêng mình.¹⁴ Có lẽ, hệ thống liên minh châu Á của Mỹ phải được cách tân để đối phó với hiện thực chính trị ngày nay, bởi nhiều nhân tố và động thái mới đang nổi lên ở châu Á.¹⁵ Vấn đề là liệu Mỹ có khả năng mở rộng ảnh hưởng ra ngoài khuôn khổ song phương truyền thống hay không. Để theo kịp đà phát triển của hợp tác khu vực, Mỹ cần phải xem xét một khuôn khổ toàn diện để đẩy mạnh trên toàn khu vực. Có lẽ, Mỹ nên suy nghĩ làm cách nào để tìm chỗ đứng cho Mỹ ở một cơ chế khu vực, như phiên bản Cộng đồng châu Á Thái Bình Dương của Úc và Cộng đồng Đông Á của Nhật Bản.

Rất nhiều người trong giới chính sách của Mỹ cảm thấy rằng chính quyền Bush đã thất bại trong việc đưa ra một chiến lược để tham gia vào khu vực Đông Á.¹⁶ Mỗi quan

12. Francis Fukuyama, “Re-envisioning Asia,” *Foreign Affairs*, vol. 84, no. 1 (January/February 2005).

13. Yaroslav Trofimov and Paul Beckett, “Politics & Economics: Singapore Prime Minister urges US to bolster its ties in Asia,” *Wall Street Journal*, April 18, 2007, tr. A9.

14. Wendell Minnick, “Special report - China rising: East Asia braces as American influence fades,” *Defense News* (March 19, 2007), tr. 11.

15. Francis Fukuyama, “Re-envisioning Asia,” *Foreign Affairs*, vol. 84, no. 1 (January/February 2005).

16. Daniel Sneider, “Asia’s polite reception to Bush masks declining US influence,” *YaleGlobal*, ngày 17 tháng 11 năm 2005. <<http://yaleglobal.yale.edu/article.print?id=6531>>

tâm thực sự trong những năm qua đó là Mỹ đã không thể chấp nhận một thực tế mới về vai trò trung tâm của ASEAN trong tiến trình khu vực hóa châu Á. Trong khi hầu hết các đồng minh khu vực này của Mỹ dựa vào chiến lược và điều phối chính sách chủ động ở châu Á, sự thờ ơ vô hại của Mỹ đối với khu vực đã dần dần đưa đến sự hoang mang và không chắc chắn giữa các nước trong khu vực về việc làm thế nào để đối phó một cách hiệu quả với sự nổi lên của Trung Quốc. Điều này không phải để nói rằng Mỹ đã mất ảnh hưởng của mình ở châu Á, mà để nhấn mạnh một số hậu quả của việc Mỹ vướng bận với các vấn đề ở Trung Đông. Thật là bất thường khi chứng kiến Mỹ, nước đã từng chiếm ưu thế trong sự phát triển của hợp tác khu vực, lại đứng bên lề của làn sóng khu vực hóa ở châu Á. Động lực chính sách của Mỹ có lẽ không thể bắt kịp với sự năng động của châu Á. Hiện tại, điều đó đã trở thành một gánh nặng hay nghĩa vụ thực sự cho Tổng thống Obama để đưa Mỹ quay trở lại châu Á. Khu vực này dĩ nhiên dành nhiều mong đợi hơn cho Obama, nhưng đồng thời cũng nhiều phê phán đối với Mỹ hơn bao giờ hết.

Chiến lược Trung Quốc và châu Á của Obama

Ngay khi Obama bắt đầu nhiệm kỳ vào tháng 1/2009, Ngoại trưởng mới được chỉ định Hillary Clinton đã thăm châu Á và mang một thông điệp kiên quyết và mạnh mẽ đến châu Á rằng khu vực châu Á rất quan trọng đối với Mỹ.¹⁷ Việc Ngoại trưởng Mỹ tiến hành chuyến thăm chính thức đầu tiên đến bốn nước châu Á là Nhật Bản, In-đô-nê-xi-a, Hàn Quốc và Trung Quốc đã thay đổi thực tiễn truyền thống viếng thăm châu Âu đầu tiên và phản ánh sự tập trung của chính quyền Obama đối với châu Á. Chuyến thăm thứ hai của Ngoại trưởng Clinton đến châu Á được thực hiện vào tháng 7/2009, khi bà đến Thái Lan tham gia đối thoại an ninh khu vực. Bằng việc ký Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác ASEAN (TAC), Clinton đã tận dụng Diễn đàn khu vực ASEAN để tuyên bố Mỹ đang trở lại châu Á. Dĩ nhiên, tuyên bố nhận được sự hưởng ứng của các nhà lãnh đạo khu vực. Tuyên bố cũng đã tạo ra một sự khởi đầu đúng đắn để Mỹ thúc đẩy hơn nữa hội nghị các nhà lãnh đạo song phương vào tháng 11. Tổng thống Obama đã đến Xinh-ga-po và chính thức khởi động hội nghị các nhà lãnh đạo ASEAN-Mỹ vào tháng 11.

Vào cuối tháng 11/2009. Tổng thống Obama có chuyến công du đầu tiên đến châu Á kể từ khi bắt đầu nhiệm kỳ, và đã nhấn mạnh rất nhiều vấn đề khu vực quan trọng. Trong suốt chuyến thăm, ông đã đề cập nhiều vấn đề với các đồng nhiệm, như liên minh an ninh Mỹ - Nhật, hợp tác tương lai Mỹ - ASEAN, vai trò của Mỹ trong APEC và chủ nghĩa khu vực châu Á, quan hệ chiến lược Mỹ - Trung, sự phát triển của các quan hệ giữa hai bờ eo biển Đài Loan, và các vấn đề hạt nhân của Bắc Triều Tiên. Về cơ bản, điều mà Obama đang nỗ lực thực hiện đó là đảm bảo với khu vực rằng Mỹ bây giờ sẽ đóng một vai trò năng động hơn để tham gia vào khu vực. Sau chuyến thăm của Obama đến châu Á, các nhà phân tích khu vực đã nhận thấy chuyến thăm của ông đáng khích lệ

17. Dan Twining, "A U.S. Asia strategy for Hillary Clinton's trip," *Foreign Policy*, ngày 15 tháng 2 năm 2009, http://shadow.foreignpolicy.com/posts/2009/02/15/a_us_asia_strategy_for_hillary_clintons_trip

nhưng không có nhiều thực chất. Không hề ngạc nhiên khi biết rằng chuyến thăm của ông rất được kỳ vọng trên toàn khu vực. Nhưng, vấn đề là không hề có một sáng kiến mang tính hệ thống cho thời gian sắp tới được đưa ra. Không lấy gì làm ngạc nhiên là vẫn còn một số nơi ở khu vực không bằng lòng với sự lãnh đạo của Mỹ ở châu Á tính đến thời điểm đó.

Hiện tại, có vẻ như là diễn biến quan trọng nhất ở khu vực là đà phát triển nhanh của hội nhập kinh tế khu vực. Mỹ sẽ xử trí ra sao với điều đó? Điều mà khu vực đang thấy đó là nỗ lực mới của Mỹ để tham gia vào cơ chế khu vực bằng việc liên kết hơn với ASEAN. Tuy nhiên, có một ấn tượng để lại ở khu vực sau chuyến thăm châu Á đầu tiên của Obama là không hề có một kế hoạch nào do ông đề xuất và rằng quan điểm của ông đối với các nước đối thủ còn tốt hơn đối với các nước bạn bè.¹⁸ Sớm hay muộn khu vực cũng biết được liệu chính sách ngoại giao của Obama là khôn ngoan và chiến lược hay ngây ngô. Liệu có một cấu trúc Mỹ - châu Á trong tương lai hợp tác của khu vực? Giả định về ý định thực sự của Mỹ vẫn đang cần được xem xét. Tổng thống Obama có vẻ sẽ đưa Mỹ đến một kỷ nguyên mới với châu Á. Nhưng liệu ông có khả năng tung hoành được bao nhiêu? Liệu Mỹ có đủ khả năng để chuyển ngược tình thế có lợi cho mình?

Can dự với các nước châu Á dường như là cần thiết và bắt buộc đối với Washington, khi Mỹ đã chính thức tuyên bố trở lại khu vực. Nhưng, cơ cấu lại trật tự khu vực có lẽ là một nhiệm vụ quá nặng nề để Mỹ thực hiện vào thời điểm nổi dậy của Trung Quốc. Trong chuyến thăm của mình, điều mà có lẽ Obama đã phát triển được cho đến bây giờ đó là đã tạo ra sự cân bằng chiến lược ở khu vực. Nhìn vào tương lai gần, làm thế nào để Mỹ có thể hiểu hết được những vấn đề gay cấn ở châu Á? Điều đó sẽ dần dần được đưa vào cấu trúc của chiến lược an ninh quốc gia của Obama về châu Á.

Mỹ - Trung đang tiến đến một kỷ nguyên mới phức tạp hơn trong quan hệ

Nhân chuyến thăm đến Trung Quốc, mối quan hệ Mỹ - Trung mới đã được nhấn mạnh như thể một mối quan hệ song phương quan trọng nhất trên thế giới sẽ được nâng tầm từ việc sẻ chia khái niệm về “người chơi” có trách nhiệm đến việc xây dựng lòng tin chiến lược. Tuyên bố chung Mỹ - Trung vào 17/11/2009 đã nhấn mạnh mối quan hệ tích cực, hợp tác và toàn diện. Ý nghĩa thực sự của việc xây dựng lòng tin chiến lược lẫn nhau là gì? Trước khi Tổng thống Obama đến Trung Quốc lần này, giới trí thức Trung Quốc đã thăm dò liệu hai bên có nên khẳng định sự tái cam đoan về mặt chiến lược để nâng mối quan hệ song phương này lên một tầm cao mới, khi mà hai nhà lãnh đạo gặp nhau. Có vẻ như đây là hy vọng lớn từ phía Trung Quốc về một mối quan hệ công bằng và tốt đẹp hơn, nhưng Mỹ có xu hướng quan tâm hơn đối với việc giải quyết một số vấn đề cấp thiết giữa hai bên. Rõ ràng rằng Tổng thống Obama đang chân thành đề nghị sự hợp tác của Trung Quốc đối với một số vấn đề song phương, khu vực và quốc tế khi mà địa vị của Mỹ đã yếu đi trong suốt cơn khủng hoảng tài chính toàn cầu.

18. “The quiet American,” *The Economist*, 28/11/2009, tr. 11.

Đặt trước hai nhà lãnh đạo là hai yếu tố quan trọng đã làm thay đổi cơ bản cấu trúc quyền lực toàn cầu. Đó là: một Trung Quốc hùng mạnh trong cộng đồng quốc tế và một Mỹ đang suy yếu khá nhiều. Điều này để nói lên rằng Mỹ ngày nay đang đối mặt với một tình thế khó xử chưa từng có mà dù muốn hay không, Mỹ vẫn phải hợp tác chặt chẽ với Trung Quốc về tất cả các lĩnh vực liên quan đến cộng đồng quốc tế ngày nay. Thông điệp mà chính quyền Obama muốn gửi đó là tăng cường một cách tiếp cận chính sách tích cực và hợp tác đối với Trung Quốc. Rõ ràng thông qua việc hợp tác chung đối với một số vấn đề cấp thiết khu vực và toàn cầu, sự phát triển trong tương lai của quan hệ Mỹ - Trung sẽ có khả năng dẫn đến mối quan hệ đối tác làm việc lẫn nhau. Dĩ nhiên, dựa trên thể thức G2 có thể xảy ra trong cộng đồng quốc tế, Mỹ và Trung Quốc sẽ sẽ chia nhiều trách nhiệm và phải thực hiện nhiều hơn nữa sự phối hợp chính sách trong tương lai.¹⁹ Xét tính phức tạp của các vấn đề quốc tế, sự phối hợp chính sách giữa Mỹ và Trung Quốc đã được tạo thuận lợi hơn trong việc thành lập Đối thoại Kinh tế và Chiến lược (S&ED) tổ chức ở Washington tháng 7/2009. S&ED lần 2 được tổ chức ở Bắc Kinh tháng 5/2010.

Nhìn một cách tích cực, điều này rất đáng khích lệ. Chuyến thăm của Obama đến Trung Quốc kết thúc bằng Tuyên bố chung Mỹ - Trung. Đó là một ngọn đuốc bắt đầu giữa chính quyền Obama và chính quyền ông Hồ ở Bắc Kinh. Mặc dù vẫn đang còn tồn tại những bất đồng giữa hai nước, có vẻ như là tất cả các vấn đề liên quan, các vấn đề toàn cầu, khu vực và song phương đều có thể đưa vào các thảo luận song phương. Các đội ngũ làm chính sách của cả Bắc Kinh và Washington đều muốn có một khởi đầu tích cực và do đó đã gửi những tín hiệu thân thiện cho nhau. Ở Washington, với chuyến thăm đến Trung Quốc, chính quyền Obama thậm chí còn có một số điều chỉnh để tạo môi trường thuận lợi cho cấp cao Mỹ - Trung diễn ra bằng việc từ chối đề nghị gặp Tổng thống Obama của Dalai Lama và hoãn ra quyết định bán vũ khí cho Đài Loan. Sự tin tưởng của Mỹ vào thời điểm đó có xu hướng dễ chấp nhận hơn đối với Bắc Kinh và hy vọng điều đó có thể mang lại lòng tin lẫn nhau giữa hai bên.

Tuy nhiên, như đã chứng kiến trong vòng vài tháng qua sau cấp cao song phương 2009, sự áp đặt của Trung Quốc ngày càng gia tăng không chỉ do nỗ lực của chính Trung Quốc mà phần lớn còn là do tác động của cơn khủng hoảng tài chính toàn cầu.²⁰ Trung Quốc đã tăng cường các yêu sách của mình ở Biển Đông và sau đó vào tháng 3/2010 nhắc đến Biển Đông như là “lợi ích cốt lõi” của Trung Quốc. Trung Quốc đã xoay sở để tăng cường vị thế trên Biển Đông bằng việc thực hiện một loạt các biện pháp: diễn tập quân sự, triển khai các tàu ngư chính đến khu vực này và tổ chức các tàu đánh cá nhằm tăng cường cường độ hoạt động ở khu vực. Mặc dù Tổng thống Obama đã nỗ lực bắt đầu mối quan hệ với Trung Quốc theo một cách thức hợp tác hơn, có lẽ có một ranh giới rõ ràng được vạch ra trong chính sách của ông với Trung Quốc, đặc biệt là về vấn

19. Mặc dù Thủ tướng Trung Quốc Ôn Gia Bảo chỉ trích ý tưởng G2, ông vẫn rất quả quyết để đạt được hợp tác và phối hợp Mỹ - Trung đối với một số vấn đề quốc tế. Rất nhiều người cho rằng quan hệ Mỹ - Trung đang phát triển theo mô hình G2. “Wen: China disagrees to so-called G2, calling for effort to fight protectionism,” *China Daily*, 18/11/2009, <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90883/6817072.html>

20. Thomas Wright, “America must find a new China strategy,” *Financial Times*, 8/3/2010, <http://www.ft.com/cms/s/0/1c9ec504-a32e-11df-8cf4-00144feabdc0.html>

đề an ninh quốc gia. Ngày càng trở nên rõ ràng rằng Obama đã hy vọng phát triển một mối quan hệ hợp tác với Trung Quốc trên nhiều lĩnh vực chính sách, nhưng không cần thiết phải là an ninh quốc gia.²¹

Đến cuối năm 2009, tại Hội nghị về Hiệp định Khung Liên Hợp Quốc về Biến đổi Khí hậu (UNFCCC), Mỹ và Trung Quốc đã nhận thấy lập trường và lợi ích của mình khó có thể thỏa hiệp được với nhau. Đối với trọng tâm của vấn đề toàn cầu, Mỹ và Trung Quốc có vẻ như thể hiện các nhóm lợi ích quốc gia khác nhau. Rõ ràng, Mỹ và Trung Quốc không thể hòa hợp về chương trình nghị sự của vấn đề biến đổi khí hậu đang diễn ra hiện nay. Vào đầu năm 2010, tin về chuyến thăm Dalai Lama đến Washington đã làm tan vỡ bầu không khí nghe có vẻ như đang phát triển giữa Mỹ và Trung Quốc. Trong khi Washington cho rằng cuộc gặp giữa Dalai Lama và Obama bị hoãn vào cuối năm trước và đó chỉ là một vấn đề thường nhật cần phải được hoàn thành, Bắc Kinh nhìn nhận vụ việc hoàn toàn khác vì cho rằng điều đó có thể ám chỉ ý định của Mỹ muốn chọc giận Trung Quốc và sự toàn vẹn chủ quyền của Trung Quốc.

Hơn nữa, chính phủ Mỹ vào 30/1 đã thông báo cho Quốc hội thông qua thỏa thuận bán vũ khí trị giá 6,4 tỷ đô la Mỹ cho Đài Loan, điều này lập tức chọc giận Trung Quốc. Bất chấp mối quan hệ đang phát triển tốt hơn với Trung Quốc, Mỹ không muốn an ninh Đài Loan trở thành một vấn đề phụ thuộc vào áp lực của Trung Quốc, bởi vì Mỹ trong hàng thập kỷ sẽ theo đuổi những gì mà lợi ích quốc gia của Mỹ đòi hỏi. Sau tuyên bố này, Trung Quốc đã có vài phát biểu cứng rắn phê phán quyết định chính sách của Mỹ. Nhưng bộ phận cốt lõi của quân đội Trung Quốc tiếp tục dả kích Mỹ vì đã biến sự việc đó thành nguồn cơn của sự gián đoạn trong quan hệ Trung - Mỹ.²²

Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ Robert Gates đã đề xuất chuyến thăm đến Trung Quốc vào tháng 6, nhưng thật không may đã bị Bắc Kinh từ chối. Việc từ chối chuyến thăm của ông Gates đến Trung Quốc được Mỹ xem như một thông điệp chấm dứt tiếp xúc trao đổi quân sự giữa hai bên. Mặc dù sau đó Trung Quốc đã đề xuất rằng Trung Quốc sẽ đón Bộ trưởng Gates thăm Trung Quốc vào một thời điểm thích hợp, đến bây giờ quan hệ quân sự Mỹ - Trung vẫn chưa trở lại đà như đã dự kiến.²³ Sau đó là Tuyên bố của Ngoại trưởng Mỹ Clinton về vấn đề Biển Đông vào tháng 7 và tiếp theo đó là một loạt các cuộc diễn tập quân sự chung giữa Mỹ và các đồng minh ở các khu vực xung quanh Trung Quốc như là Biển Đông, và Biển Nhật Bản/Hoàng Hải. Năm nay, Mỹ nỗ lực thắt chặt mối quan hệ với Việt Nam, In-đô-nê-xi-a và Hàn Quốc. Cách tiếp cận chính sách của Mỹ “không còn e ngại va chạm với Trung Quốc để bảo vệ các lợi ích và giá trị của mình.” Có vẻ như bất đồng đang dần dần hình thành giữa Mỹ và Trung Quốc. Do đó, căng thẳng an ninh khu vực cũng đã gia tăng.

21. Minxin Pei, “Obama is right to be hard-nosed on China,” *Financial Times*, 30/8/2010, <http://www.ft.com/cms/s/0/7aa3ba86-b460-11df-8208-00144feabdc0.html>

22. Tướng Mã Hiểu Thiên, Phó Tham mưu trưởng, Quân đội Giải phóng Nhân dân Trung Quốc tại Hội nghị thượng đỉnh An ninh châu Á IISS lần thứ 9, Đối thoại Shangri-La, Xinh-ga-po, 5/6/2010, Phiên toàn thể lần 2: New Dimensions of Security, Q&A made the points. <http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2010/plenary-session-speeches/second-plenary-session/copyof-ma-xiaotian/>

23. “China welcomes Gates’ visit at an ‘appropriate’ time,” Xinhua, July 1, 2010. http://www.china.org.cn/world/2010-07/01/content_20397207.htm

Những thông điệp cụ thể nào mà các cuộc diễn tập quân sự của Mỹ và Trung Quốc ở Biển Đông mang lại cho khu vực? Ngày nay, việc xây dựng quân sự của Trung Quốc đã trở thành một thực tế ở châu Á. Là kết quả của một cường quốc nổi dậy, Trung Quốc bây giờ rất miễn cưỡng kiểm chế các hoạt động quân sự đối với sự hiện diện quân sự của Mỹ ở khu vực. Quan chức Trung Quốc tiếp tục phê phán Mỹ trong việc bán vũ khí cho Đài Loan và tiếp tục các hoạt động trinh sát không quân và hải quân dọc bờ biển Trung Quốc như các trở ngại chính đối với quan hệ quân sự Mỹ - Trung. Trung Quốc mong muốn có được sự nể trọng nhất định trong cộng đồng quốc tế và bắt đầu nghĩ đến việc đẩy những ảnh hưởng của Mỹ ra xa bờ biển của mình. Dĩ nhiên, trên bình diện chính trị, cả hai chính phủ bắt đầu thể hiện thái độ hòa giải với nhau. Vào 7/9/2010, Giám đốc Hội đồng Kinh tế Quốc gia Mỹ, Larry Summers, và Phó Cố vấn An ninh quốc gia Thomas Donilon đã đến Bắc Kinh hội đàm.²⁴ Cả hai bên hiện nay đang nỗ lực để lùi bước và nghĩ đến việc đẩy mạnh các cuộc tiếp xúc.

Biển Đông: Trọng tâm tương lai của Cạnh tranh Chiến lược Mỹ - Trung

Trong vòng tám năm qua, DOC đã mang lại được gì đối với thỏa thuận hợp tác khu vực? Những dấu hiệu tích cực nào mà khu vực chứng kiến đến thời điểm này? Về cấp độ ngoại giao, việc ký DOC là một phần trong chiến lược của Trung Quốc nhằm tranh thủ sự hữu nghị của ASEAN và thay đổi những quan niệm tiêu cực về Trung Quốc ở khu vực. Kết quả dẫn đến việc Trung Quốc gia nhập Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác ASEAN năm 2003, văn kiện đánh dấu một kỷ nguyên mới đối với mối quan hệ song phương này. Từ đó trở đi, các nước ASEAN bắt đầu thay đổi những quan niệm tiêu cực về Trung Quốc trong xã hội của họ. Từ đó, Trung Quốc trở thành đối tác của ASEAN.

Tác động thực sự về mặt chính trị mà DOC có lẽ đã mang lại đó là giúp ổn định tình hình ở Biển Đông, ít nhất là ở bề ngoài. Do mối quan hệ được xây dựng ở Biển Đông là một phần trong sự can dự quan trọng giữa Trung Quốc và ASEAN, mỗi bên đều hiểu rõ tầm quan trọng của DOC và do đó không muốn công khai cản trở DOC. Về khía cạnh ngoại giao, miễn là DOC còn tồn tại, ASEAN sẽ có khung làm việc ngoại giao nhất định để trực tiếp cùng với Trung Quốc giải quyết các vấn đề Biển Đông. Đối với ASEAN, việc ký kết DOC có một tác động quan trọng đối với an ninh khu vực và quan hệ của khối với Trung Quốc. Rất nhiều người có thể đã chỉ đơn giản xem tác dụng phát triển quan hệ giữa ASEAN và Trung Quốc như là một kết quả của DOC. Quan trọng hơn là cần phải đặt DOC vào một bối cảnh rộng hơn nhiều, bởi vì DOC đã xóa dần căng thẳng ở Biển Đông.

Trung Quốc giải thích tình hình mới ở Biển Đông như thế nào? Tại sao Trung Quốc cần phải điều hòa lập trường của mình thông qua DOC? DOC mang lại lợi ích quốc gia gì cho Trung Quốc? Theo xem xét “chiến lược tính toán”,²⁵ Trung Quốc vào thời điểm

24. Chris Buckley, “UPDATE 1-China, U.S. aim to ease tensions; Hu visit on agenda,” *Reuters*, September 7, 2010. <http://www.reuters.com/article/idUSTOE68603Z20100907>

25. Michael Swaine, and Ashley Tellis, *Interpreting China's Strategy: Past, Present, and the Future* (Santa Monica, C.A.: Rand, 2000), tr.132.

đó không có sức mạnh quân sự nổi trội ở Biển Đông và nhận ra rằng các nước ASEAN đang hy vọng giải quyết tranh chấp với Trung Quốc nhằm mục tiêu hòa bình. Sức mạnh thực tế của Trung Quốc sau đó đưa ra câu trả lời tại sao Trung Quốc lại thay đổi cách tiếp cận truyền thống của mình. Tính đến bây giờ, Trung Quốc đã tận dụng được môi trường hòa bình và khuyến khích hợp tác khu vực.

Trong vài năm qua, do bị thúc đẩy từ một vài yếu tố trong khu vực, các bên yêu sách đã bắt đầu những nỗ lực mới để tăng cường mở rộng yêu sách của mình ở Biển Đông. Đó là: nhu cầu năng lượng đang gia tăng, nỗ lực hợp pháp hóa các yêu sách tranh chấp, khơi dậy chủ nghĩa dân tộc, xây dựng quân sự của Trung Quốc và chạy đua vũ trang khu vực và sự can dự của các cường quốc. Tuy nhiên, tác động của căng thẳng chính trị khu vực giữa các bên yêu sách vẫn còn tồn tại. Một khi có nỗ lực hay tuyên bố mới từ bất cứ ai liên quan đến yêu sách chủ quyền, sẽ lập tức tạo nên áp lực chính trị khiến các bên còn lại phải phản ứng. Trong vài năm qua, các vấn đề Biển Đông đã bị các bên yêu sách nội địa hóa vào trong các quá trình chính trị trong nước. Khu vực sẽ chứng kiến ngày càng nhiều hơn nữa sự phản ánh của những tình cảm chủ nghĩa dân tộc để phản ứng lại những vấn đề Biển Đông trong các năm tới. Các yếu tố dân tộc chủ nghĩa đã trở thành một trong các yếu tố mới trong các tranh chấp ở Biển Đông, điều có thể gây bất ổn an ninh khu vực.

Trong số các nhân tố thử thách khác, nhân tố liên quan nhất đến thay đổi chiến lược là việc xây dựng quân đội liên tục của Trung Quốc, điều này có thể là lý do chính giải thích tại sao Mỹ và Trung Quốc đang ngày càng gia tăng cạnh tranh vì các lợi ích ở Biển Đông. Sự tham gia chủ động của Mỹ vào các vấn đề Biển Đông là phản ứng trực tiếp đối với sự vượt trội về mặt quân sự của Trung Quốc trong tương lai. Từ góc độ khu vực, một khi Trung Quốc có thể hoàn toàn khống chế Biển Đông về khía cạnh quân sự, các nước ASEAN sẽ mất lợi thế của mình trong quan hệ với Trung Quốc. Đối với ASEAN, chiến lược tốt nhất đó là chào đón Mỹ, Nga, và có lẽ Ấn Độ đến khu vực nhằm cân bằng ảnh hưởng của Trung Quốc.

Theo ranh giới do chính phủ Mỹ vạch ra, không hề ngạc nhiên khi nghe phát biểu của Ngoại trưởng Clinton nhân dịp Hội nghị ARF. Đây có lẽ là một lời nhắc nhở đối với Trung Quốc. Vấn đề quan trọng bây giờ là: làm thế nào “lợi ích quốc” gia Mỹ dung hòa với “lợi ích cốt lõi” của Trung Quốc? Trung Quốc sẽ phản ứng ra sao về điều đó? Ít nhất là sau khi Mỹ nêu quan điểm về Biển Đông, Trung Quốc trở nên hăm hở hơn bao giờ trong việc thúc đẩy quá trình đàm phán Bộ Quy tắc Ứng xử với ASEAN. Đây được xem là cách để làm chậm lại sự ảnh hưởng trực tiếp của Mỹ đối với các vấn đề Biển Đông, nếu các quy định của DOC không được tuân thủ và thực hiện một cách đầy đủ.

Kết luận

Sau cơn khủng hoảng tài chính toàn cầu, vai trò trung tâm kinh tế của châu Á đối với thế giới đã được công nhận. Chính sự trỗi dậy của Trung Quốc mới là trung tâm của một châu Á đang nổi lên, chứ không phải Nhật Bản. Trung Quốc đã mở rộng tầm ảnh hưởng không chỉ trên lĩnh vực kinh tế mà còn trên các lĩnh vực chính trị và quân

sự. Trong hàng thập kỷ, Mỹ bây giờ lại đang ở bên bờ vực của mình. Vai trò tối cao của Mỹ đã tương đối giảm sút do hậu quả của khủng hoảng tài chính trong nước và sự nổi lên của Trung Quốc. Trong bối cảnh tình hình mới như vậy, mối quan hệ Mỹ - Trung bây giờ đang bước vào một tình thế phức tạp. Là một cường quốc đang lên, Trung Quốc đang rất cần sự nể trọng và vai trò lãnh đạo trong cộng đồng quốc tế. Đây có lẽ là thời điểm lịch sử mà chúng ta hiện đang chứng kiến khoảng cách phát triển gần nhất giữa Mỹ và Trung Quốc. Sự hợp tác và tham vấn nhiều hơn nữa về các vấn đề quốc tế và vấn đề chính sách giữa hai bên rất được kỳ vọng.

Sau năm đầu tiên thử nghiệm, Tổng thống Obama đang áp dụng một cách tiếp cận phức tạp hơn với Trung Quốc. Bởi vì sức mạnh quốc gia của Mỹ đang suy yếu, các lựa chọn chính sách đối ngoại của Mỹ cũng bị hạn chế tương đối lớn. Điều mà Mỹ có thể và nên làm bây giờ đó là tham gia một cách đầy đủ và liên tục vào khu vực này. Nhận thức rõ ràng này đã được đưa ra như là cốt lõi trong chính sách đối ngoại của Mỹ. Mỹ đang kiếm tìm nhiều hơn nữa sự hợp tác của Trung Quốc đối với các vấn đề toàn cầu, khu vực và song phương. Cho đến bây giờ, chiến lược can dự mới là cực kỳ quan trọng đối với Mỹ. Một cấu trúc quan hệ song phương mới đang hình thành. Cấu trúc này sẽ đi theo những gì mà Tuyên bố chung Mỹ - Trung đưa ra vào năm 2009 rằng thay vì áp dụng các cách tiếp cận đối đầu và cạnh tranh, mối quan hệ song phương có thể trở nên toàn diện hơn với tính chất tích cực và hợp tác.

Biển Đông trở thành một vấn đề trong quan hệ giữa Mỹ và Trung Quốc. Hiện nay, vấn đề này sẽ kiểm soát các hoạt động của Trung Quốc ở Biển Đông. Trung Quốc bây giờ sẽ đẩy mạnh quá trình đàm phán song phương với ASEAN với hy vọng đẩy Mỹ ra xa khu vực và mong muốn Mỹ tham gia trong bối cảnh song phương, như Đối thoại S&D. Rõ ràng là, điều cuối cùng mà Trung Quốc muốn hình dung đó là bị ép buộc phải đưa các vấn đề Biển Đông ra một diễn đàn đa phương.

Rõ ràng vấn đề Biển Đông bây giờ không còn là một vấn đề khu vực. Thay vào đó, vấn đề này đã nâng cao mối quan hệ Mỹ và Trung Quốc với tác động an ninh lớn hơn. Kết quả là, điều này có thể dẫn đến việc các vấn đề Biển Đông trở thành trọng tâm chiến lược ở Đông Á. Các hệ lụy chiến lược có thể có sẽ bao gồm:

1. Gia tăng hy vọng thúc đẩy đàm phán Bộ Quy tắc Ứng xử giữa Trung Quốc và ASEAN. Khu vực hiện vẫn cần một Bộ Quy tắc Ứng xử ở Biển Đông ràng buộc về mặt pháp lý.
2. Về việc xây dựng quân đội, Mỹ và Trung Quốc sẽ sớm nối lại kênh trao đổi quân sự đang tạm thời bị phía Trung Quốc đình chỉ. Hoạt động quân sự sẽ phải được thực hiện một cách minh bạch. Điều này sẽ giảm đáng kể nguy cơ chạy đua vũ trang khu vực.
3. Trung Quốc sẽ đối mặt với áp lực ngày càng gia tăng về việc xem xét thảo luận các vấn đề Biển Đông ở một diễn đàn đa phương thích hợp.
4. Mỹ hiện đang can thiệp sâu vào các vấn đề Biển Đông. Bằng việc tái tập hợp với các quốc gia trong khu vực chống lại Trung Quốc, Mỹ đang dần dần tăng cường căn cứ an ninh của mình ở khu vực.

5. Do Mỹ sẽ can thiệp sâu hơn nữa vào vấn đề và được các nước ASEAN ủng hộ, các hoạt động đang được các bên yêu sách tiến hành sẽ phải chấm dứt nhằm ngăn chặn xung đột leo thang.
6. Căng thẳng gần đây diễn ra do việc không bằng lòng với việc thiếu tiến triển trong việc thực hiện DOC. Mỹ do đó đã ủng hộ giải quyết bất đồng trong bối cảnh đa phương. Điều này có thể sẽ đưa đến việc khu vực xem xét lại đối thoại thông qua cơ chế đa phương hiện hành nào đó.

KHI NHỮNG CHÚ VOI KHIÊU VŨ... MỸ, TRUNG QUỐC VÀ BIỂN ĐÔNG

GS. Geoffrey Till

Chương trình An ninh biển, RSIS, Xinh-ga-po

Tóm tắt

Nhiều bài viết về tình hình tranh chấp Biển Đông hiện nay tập trung vào khía cạnh luật pháp, hay các vấn đề tài nguyên, hay ảnh hưởng của tranh chấp đối với mối quan hệ nội bộ ASEAN hoặc giữa thành viên ASEAN và Trung Quốc. Tuy nhiên, bài viết này sẽ tập trung vào khía cạnh mang tính biểu tượng của tranh chấp đảo này đối với Trung Quốc và Mỹ, nước không đưa ra yêu sách, nhưng dường như ngày càng dính líu nhiều hơn vào quá trình tranh chấp và các cuộc thảo luận về giải pháp cuối cùng có thể có. Điều này một phần là do cách người Mỹ nói chung và Hải quân Hoa Kỳ nói riêng nhìn nhận về khái niệm tự do trên biển. Đó không 'chỉ' đơn thuần là vấn đề pháp lý. Nhiều hơn, đó còn là vấn đề liên quan đến triết lý và văn hóa, và có sự khác biệt đáng kể với quan điểm của Trung Quốc về những vấn đề như vậy. Cuối bài viết là một số suy đoán ngắn gọn về hệ lụy của điều này đối với tranh chấp và các nước có liên quan.

Các đảo: Tại sao chúng quan trọng

Nhìn bề ngoài, sự quan tâm đến quyền sở hữu một nhóm đảo nhỏ, bãi san hô và bãi cát ngầm chưa tương xứng với giá trị nội tại của chúng. Dù vậy, các tranh chấp về quyền sở hữu các đảo trên khắp thế giới có lẽ thực sự gây ra sự phấn khích và sức nóng không cân xứng, đôi khi (như trường hợp quần đảo Falkland) để lại những hậu quả chết người. Có thể có bốn lý do chính giải thích cho điều này, nhưng bài viết này sẽ chỉ tập trung vào lý do cuối.

1. Sự không rõ ràng và bất đồng về pháp lý

Pháp và Vương quốc Anh không có tranh chấp về quyền sở hữu đối với quần đảo Channel bởi vì cả hai bên đều thừa nhận rằng Hiệp ước Kingston 1217 đã giải quyết vấn đề một cách hiệu quả mặc dù sau đó có một số thay đổi. Điều thú vị ở đây là cho tới nay vẫn còn một bất đồng ở mức độ nhẹ về phạm vi vùng biển mà các quần đảo này tạo ra, bởi vì trước đây vấn đề này không được làm rõ ràng trong hiệp ước nói trên. Một điểm khá rõ ràng nhưng cũng đáng nêu lên đó là các tranh chấp đảo chỉ xảy ra khi không có thỏa thuận về lịch sử và/hoặc quy chế pháp lý của chúng và cả hai bên đều tích cực tìm cách giải quyết vấn đề theo hướng có lợi cho mình. Chỉ khi đó thì các bất đồng mới trở thành các tranh chấp. Tuy nhiên, điều này không đúng khi áp dụng ví dụ như trong trường hợp Nam Cực.

2. Tài nguyên

Một trong các lí do chính làm cho vấn đề tranh chấp quyền sở hữu các đảo và vùng biển của Biển Đông trở nên khó khăn là tiềm năng về nguồn cá và năng lượng. Cả thế giới đang tham gia vào công cuộc đẩy bắt an là tìm kiếm nguồn lương thực và năng lượng cho tương lai mà có thể được tìm thấy trong hoặc dưới các vùng biển của Biển Đông. Ước tính về nguồn tài nguyên có thể tìm được này rất khác nhau, tuy nhiên ít nhất là cũng có một trữ lượng lớn. Các tài nguyên này, chẳng hạn như dầu và khí đốt thực sự có trong biển ở một mức độ nào đó mà người ta tin là nó đang ngày càng quan trọng về mặt kinh tế. Nghịch lý thay, việc thiếu các thỏa thuận về quyền sở hữu khiến cho quá trình khai thác hợp lý nguồn tài nguyên mà các vùng biển và quần đảo đem lại trở nên khó khăn.

3. Niềm tự hào và Danh dự Quốc gia

Quyền tài phán đối với các quần đảo là vấn đề đặc biệt nhạy cảm bởi vì nó tượng trưng cho uy quyền và danh tiếng của các nước có yêu sách, cả trong nước và quốc tế. Bởi vì các quần đảo này thường cách xa các trung tâm chính quyền, nên chúng được xem như là “chỉ số đánh giá kết quả” chung về năng lực điều hành hiệu quả của một chính quyền. Đây là lý do tại sao tranh chấp về quần đảo Falkland rất quan trọng đối với chính phủ Ác-hen-ti-na và vương quốc Anh; những gì đã đe dọa tới hai bên không chỉ đơn giản là vấn đề quyền tài phán đối với hòn đảo xa xôi mà còn là danh tiếng, thậm chí là sự tồn vong của hai chính quyền đang xung đột với nhau. Một phần là bởi vì trong thời đại truyền thông hiện đại, quần chúng không thể bị đứng ngoài các vấn đề phức tạp như thế - và họ thường có xu hướng dân tộc chủ nghĩa nhiều hơn, ngay cả khi họ được cung cấp thông tin ít hơn chính phủ của mình. Điều này cũng giống trong trường hợp liên quan đến vụ tranh chấp về cụm đảo Senkaku/Điếu Ngư và Takeshima/Tokdo.

Niềm tự hào và danh dự có thể không liên quan nhiều đến tình trạng pháp lý của các đảo, đến giá trị của các nguồn tài nguyên mà các đảo này đem lại hay thậm chí là giá trị chiến lược của chúng. Một trong những lý do tại sao Ác-hen-ti-na xâm chiếm quần đảo Falkland là cảm giác dễ hiểu và quả thật là chính xác rằng phần lớn lập luận của phía Anh về cơ bản đã kết luận rằng quần đảo Falkland không đáng phải bận tâm

và vì thế họ không nên tìm cách chiếm lại. Điều trở trêu là, chiến dịch *Rosario* của Ác-hen-ti-na đã làm thay đổi mọi thứ. Việc chiếm lại quần đảo, thậm chí ngay cả khi chưa biết rõ chuyện gì sẽ xảy ra sau đó, đã trở thành một nhu cầu chiến lược đối với Anh, chỉ đơn giản bởi vì có người đã cướp tay trên hòn đảo của họ. Rõ ràng là những động thái quân sự đã dẫn đến hậu quả này.

4. Tầm quan trọng chiến lược

Các đảo có thể mang ý nghĩa chiến lược. Ví dụ trong chiến dịch quần đảo Falkland, đảo Ascension chứng tỏ tầm chiến lược quan trọng với vai trò là một căn cứ giữa đường có nhiệm vụ dự trữ, tiếp nhiên liệu và tái tổ chức các lực lượng quân đội Anh. Tuy nhiên, các quần đảo có thể trở thành một nghĩa vụ chiến lược bởi vì nếu quyền sở hữu chúng bị thách thức thì chúng phải được bảo vệ bằng các nguồn lực quân sự có thể triển khai tốt hơn ở nơi khác và chúng có thể đẩy các chính phủ vào các ràng buộc chiến lược mà họ muốn tránh. Ngay cả khi gần với các đường giao thông biển quan trọng, giá trị chiến lược của các đảo ở Biển Đông không rõ ràng do chúng chỉ là các đảo nhỏ và trên thực tế, nhiều vùng trong khu vực biển này đã được các nhà hàng hải cho là “vùng nguy hiểm”. Điều thú vị ở đây là các quần đảo này từng đóng một vai trò chiến lược không đáng kể trong cả hai cuộc chiến tranh lớn nhất diễn ra ở khu vực này trong thế kỷ trước – Thế chiến thứ 2 và chiến tranh Việt Nam. Tuy nhiên, có thể lập luận rằng việc Hải quân Trung Quốc đầu tư xây dựng căn cứ mới tại Tam Á trên đảo Hải Nam đánh dấu tầm quan trọng mang tính chiến lược tại khu vực này bởi vì căn cứ này tăng tính phòng thủ cho lực lượng quân sự triển khai lên phía Bắc.

Tuy nhiên, ước tính giá trị chiến lược của bất cứ vấn đề gì, bao gồm của cả các đảo, chủ yếu là liên quan đến cái gọi là “văn hóa chiến lược” trong nhận thức và tập quán lịch sử hơn là thực tế khách quan. Khía cạnh có tính chất tượng trưng của tranh chấp Biển Đông và sự can thiệp ngày càng gia tăng của Hoa Kỳ xứng đáng được chú ý nhiều hơn so với những gì vấn đề Biển Đông được quan tâm cho đến nay.

Trong quá khứ, Hoa Kỳ đã nhiều lần tuyên bố quốc gia này không có lập trường về quyền sở hữu các đảo ở Biển Đông và họ mong muốn vấn đề được giải quyết một cách hòa bình và cả tranh chấp hay biện pháp giải quyết tranh chấp cũng không được vi phạm nguyên tắc về tự do hàng hải trong khu vực. Trước đây, vấn đề này cũng chưa được quan tâm đầy đủ.

Vấn đề này không chỉ đơn giản là việc tái khẳng định mang tính khuôn mẫu về sự tin tưởng lâu nay về việc các thương gia buôn bán và vận chuyển hàng bằng đường biển hợp pháp cần được phép di chuyển trên các đại dương trên thế giới mà không gặp phải bất cứ sự can thiệp nào; mà đây còn là vấn đề cốt lõi với chính nước Mỹ với tư cách là một quốc gia và là trọng tâm trọng điểm của Hải quân Mỹ. Trước đây, sự bảo vệ và tuân thủ nguyên tắc trên chính là lý do Mỹ tuyên chiến với Anh năm 1812 để bảo vệ những lợi ích của mình và đó cũng là lý do để Mỹ quyết định tham gia vào thế chiến thứ I và đứng về phía Anh năm 1917.

Điểm nổi bật của vấn đề quan trọng này trở nên rõ ràng hơn khi người ta tìm thấy những thông tin ở một trong số các ấn phẩm mang tính học thuyết gần đây nhất của

Hải quân Mỹ mang tên *Naval Operations Concept 2010 –NOC 2010*¹ (tạm dịch là *Khái niệm Hoạt động Hải quân 2010*). Ấn phẩm ngắn và chưa được phân loại đó có tiêu đề “Thực hiện Chiến lược Biển” và dự kiến nối tiếp ấn phẩm “Chiến lược Hợp tác vì Sức mạnh Biển thế kỉ 21” xuất bản vào tháng 10 năm 2007.²

Tiêu chuẩn và quan điểm chung của Mỹ về tự do biển là rõ ràng theo tuyên bố ngắn gọn sau:

Việc lưu chuyển các nguồn năng lượng, nhu yếu phẩm và hàng hóa lâu bền bằng đường biển mà không bị cản trở là nền tảng của hệ thống kinh tế toàn cầu, đồng thời là nền tảng của sự thịnh vượng của mỗi quốc gia trong một chừng mực đáng kể.³

Các mối đe dọa đối với việc lưu chuyển hàng hóa tự do mà hòa bình và sự thịnh vượng của thế giới được xem như là phụ thuộc vào thường xuất phát từ hàng loạt các mối đe dọa từ tội phạm hàng hải, các rối loạn ở một đầu tới các cuộc xung đột giữa các nước ở đầu kia.

Khó khăn đối với một số quốc gia xuất hiện khi chúng ta đi từ các tuyên bố rộng lớn về mục tiêu của Mỹ sang cuộc thảo luận tập trung về phương tiện, mặc dù vấn đề đầu tiên là khái niệm quan hệ đối tác hàng hải của các bên quan tâm chỉ thu hút tương đối ít các bình luận trái chiều.

Hợp tác Hàng hải Đa quốc gia

Bởi vì đại dương trên thế giới (sử dụng theo thuật ngữ của Nga) có ý nghĩa rất rộng, việc bảo vệ “những của chung” khỏi các mối đe dọa như vậy đòi hỏi sự hợp tác của các lực lượng biển [cả lực lượng hải quân và lực lượng bảo vệ bờ biển] trên khắp thế giới:

An ninh biển toàn cầu chỉ có thể đạt được thông qua việc thống nhất hợp tác, nhận thức và các sáng kiến hưởng ứng trong phạm vi quốc gia và khu vực.⁴

Sự nhấn mạnh về một mối quan hệ đối tác hàng hải toàn cầu bao gồm tất cả các nước là chủ đề chính của CS21 và nhìn chung được hoan nghênh trên toàn thế giới. Đô đốc Mike Mullen cũng đưa ra quan điểm hợp tác tương tự như vậy năm 2005.

Ngày nay, thực tế là các thỏa thuận và mô hình an ninh trong quá khứ hiện không còn đủ cho tương lai. Và các thách thức ngày nay quá đa dạng để có thể giải quyết một cách riêng lẻ; chúng đòi hỏi phải có khả năng và nhiều nguồn lực hơn bất cứ một quốc gia đơn lẻ nào có thể có được.⁵

1. Tướng James T. Conway, Chỉ huy thủy quân lục chiến Hoa Kỳ, Gary Roughead, Tham mưu trưởng hải quân Hoa Kỳ và Thad W. Allen, Chỉ huy cảnh sát biển Hoa Kỳ, *Naval Operations Concept 2010*. (Washington: Department of the Navy, tháng 7 năm 2010) – sau đây gọi là NOC2010
2. Tướng James T Conway, Chỉ huy thủy quân lục chiến Hoa Kỳ, Gary Roughead [Tham mưu trưởng hải quân Hoa Kỳ] và Thad W. Allen, Chỉ huy cảnh sát biển Hoa Kỳ. “A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower” (Chiến lược hợp tác vì sức mạnh biển thế kỉ 21) (sau đây gọi là CS21) (Washington: Department of the Navy, tháng 10 năm 2007.)
3. NOC21010, trang 52. nhấn mạnh của tác giả.
4. NOC2010, sdd, trang 36
5. Đô đốc Mike Mullen, trong John B. Hattendorf, *Seventeenth Annual Seapower Symposium: Report of Proceedings (Hội thảo sức mạnh biển hàng năm lần thứ 17: Bản báo cáo về các vụ kiện)*, (Newport: Naval war College Press, 2005), trang 5.

Theo CS21, “sự tin cậy và hợp tác không thể bị thúc ép”. Chúng phải được xây dựng và duy trì qua thời gian, thông qua tăng cường nhận thức giữa các lực lượng biển Hoa Kỳ và thúc đẩy các mối quan hệ đối tác quốc tế. Tài liệu này thảo luận về ngoại giao hải quân, theo đó tập trung vào xây dựng liên minh, với sáng kiến Đối tác Biển Toàn cầu – được xem là biểu hiện quan trọng nhất của ngoại giao hải quân.⁶ Điều này trở thành một trong sáu nhiệm vụ chiến lược của Hải quân, đồng thời cũng rất quan trọng đối với hai trong số sáu khả năng nòng cốt của nhiệm vụ chiến lược, cụ thể là An ninh Hàng hải, Hỗ trợ nhân đạo và Đối phó thiên tai. Điều đáng chú ý là nếu một quốc gia do dự khi tham gia vào các biện pháp phòng vệ hệ thống tập thể, đa phương như vậy có thể dễ bị Washington hiểu sai hay suy diễn quá mức.

Nhận thức về lĩnh vực biển

Nhận thức tương tự về mức độ lớn của nhiệm vụ này tăng sự cần thiết phải có năng lực giám sát diễn biến trên khắp các đại dương càng chặt chẽ càng tốt, bởi vì điều này sẽ tạo điều kiện cho các phản ứng chủ động và hiệu quả về mặt chi phí đối với các mối đe dọa đang nổi lên. Theo đó,

Một sáng kiến mang tính hợp tác chủ yếu nhằm nâng cao nhận thức toàn cầu là nỗ lực tăng cường nhận thức cấp quốc gia và quốc tế về lĩnh vực biển (MDA)... sự hiểu biết đúng đắn về bất cứ vấn đề gì liên quan đến lĩnh vực biển có thể gây tác động tới an ninh, an toàn, kinh tế, hay môi trường của một quốc gia.⁷

Do đó, Mỹ nhấn mạnh tất cả các khía cạnh giám sát biển đã dẫn tới các khó khăn như sự việc tàu USS Impeccable năm ngoái.⁸

Sự hiện diện sớm

Với điều này, chúng ta sẽ đi vào trọng tâm vấn đề mà Hải quân Mỹ thực sự xem là khía cạnh cần thiết của khái niệm về tự do biển:

Hải quân sử dụng biển như không gian hoạt động. Sự linh hoạt và tính cơ động tạo thành những thuộc tính hoạt động cơ bản của hải quân.⁹

Khả năng đi bất cứ đâu và làm bất cứ điều gì, phù hợp với Luật quốc tế, trong phạm vi khả năng là những gì mà Mỹ tin rằng lực lượng hải quân có thể thực hiện được. Sự tự do hoạt động, tính linh hoạt và khả năng thích nghi này là những thuận lợi chính của lực lượng hải quân Mỹ so với lực lượng không quân và lục quân, nhưng điều này lại phụ thuộc hoàn toàn vào sự tự do biển cả không bị ngăn cản. Nó cho phép “những hoạt động trên biển” như:

6. Christopher J Castelli, “New Maritime Strategy Would emphasize Soft and Hard Power” (Chiến lược biển mới sẽ tập trung vào sức mạnh mềm và sức mạnh cứng), *Inside the Navy*, 18/06/2007; Phó chỉ huy John G Morgan và Thiếu tướng hải quân Charles W Martoglio, “The 1,000-ship Navy Global Maritime Network” [Hải quân 1000 tàu Các vụ kiện của mạng lưới biển toàn cầu], *Proceedings of the U.S. Naval Institute*, tháng 11 năm 2005

7. NOC2010, trang 15

8. Michael Perkinson, “Collision Course: China and US make waves in South China Sea” (Quá trình xung đột: Trung Quốc và Mỹ tạo sóng ở Biển Đông), *Jane Intelligence Review*, tháng 5, 2009. “China navy criticizes dispatch of US destroyers: state media” (Hải quân Trung Quốc chỉ trích những kẻ phá hoại của Mỹ: truyền thông quốc gia) báo cáo của AFP qua địa chỉ <http://www.spacewar.com/reports> 16/03/2009.

9. NOC2010, trang 14.

...triển khai, tập hợp, chỉ huy, lên kế hoạch, tái tổ chức và tái triển khai các lực lượng chung từ biển mà không cần dựa vào các căn cứ trên đất liền trong phạm vi hoạt động.¹⁰

Đại dương trên thế giới với tư cách là không gian hoạt động lớn nhất của thế giới tạo điều kiện triệt để cho sự hiện diện sớm của lực lượng hải quân mà được xem như là giúp định hình môi trường chiến lược một cách chủ động:

Sự kết hợp của các lực lượng được triển khai luân phiên và đóng quân sớm là một cách thích nghi duy nhất để duy trì sự hiện diện của quân đội trên toàn cầu trong khi vẫn tôn trọng chủ quyền của các quốc gia khác.¹¹

Hình thức hiện diện sớm của quân đội phụ thuộc vào hoàn cảnh của từng khu vực cụ thể. “Các lực lượng được phân bổ khắp nơi trên toàn cầu, và phân công theo nhiệm vụ” được lập ra để đương đầu với một loạt các sứ mệnh ở mức độ thấp hơn mà “thúc đẩy sự ổn định, ngăn chặn khủng hoảng và chống khủng bố”. Mặt khác, “sức mạnh chiến đấu đáng tin cậy tập trung theo khu vực” cần thiết cho “các nhiệm vụ khó khăn hơn là bảo vệ các lợi ích sống còn của nước Mỹ; làm an lòng các bạn bè;... và răn đe, khuyến can, và nếu cần thiết, đánh bại các đối thủ tiềm năng.”¹²

Trong trường hợp sau và chỉ trong trường hợp sau, yêu cầu về kiểm soát biển trở nên có hiệu quả:

Khả năng thiết lập kiểm soát biển cục bộ và khu vực của lực lượng hải quân Mỹ là vấn đề cơ bản để khai thác tiềm năng biển như không gian hoạt động, bảo vệ các đường giao thông biển trọng yếu, đồng thời triển khai và duy trì sức mạnh chiến đấu ở nước ngoài.¹³

Tự do trên biển rõ ràng là vấn đề hết sức quan trọng đối với nhận thức về khái niệm sức mạnh biển và mục đích của hải quân. Do đó, hải quân Mỹ có độ nhạy cảm chính xác đối với bất cứ điều gì mà có thể hạn chế quyền tự do đó, cho dù điều đó xuất phát từ việc diễn giải không được hoan nghênh Luật biển quốc tế,¹⁴ hay sự xuất hiện của môi trường không cho phép về mặt chính trị, hay từ loại hình chiến lược chống tiếp cận, từ chối quyền tiếp cận khu vực (A2AD) mà Hải quân Trung Quốc (PLAN) được cho là đang chuẩn bị.¹⁵

Tầm quan trọng của khái niệm này trong tư duy của hải quân Mỹ giải thích lý do tại sao trước đây người Mỹ từng tham gia vào hoạt động tự do hàng hải “với thái độ” trong quá

10. NOC2010, trang 21.

11. NOC2010, trang 29.

12. NOC2010, trang 32.

13. NOC2010, trang 57.

14. Để xem một tuyên bố mạnh mẽ về lập trường của Mỹ về vấn đề này đối với sự kiện USNS Impeccable, xem James Kraska, “Sovereignty at sea” (Chủ quyền trên biển) *Survival*, tập 51, số 3, tháng 6-tháng 7 năm 2009, trang 13-18.

15. Office of the Secretary of Defense, *Military Power of the People's Republic of China* (Sức mạnh quân sự của Cộng hòa nhân dân Trung Hoa), năm 2009 (Washington D.C.: Bộ quốc phòng, 2009) trang 20-24. Xem bài viết của Andrew S Erickson và David D Yang, Using the Land to Control the Sea? Chinese Analysts Consider the Antiship Ballistic Missile (Sử dụng đất liền để kiểm soát biển? Các nhà phân tích Trung Quốc xem xét các tên lửa đạn đạo chống tàu), *US Naval War College Review*, mùa thu năm 2009, trang 37-86. Bài viết thảo luận về tầm quan trọng của các loại giấy tờ được đưa ra trước sự việc này bởi trường đại học Quốc phòng quốc gia Trung Quốc. Eric Hagt và Mathew Durnin, China's Anti-ship Ballistic Missiles (Tên lửa đạn đạo chống tàu của Trung Quốc), *US Naval War College Review*, mùa thu năm 2009, trang 87-115. trang 91.

khứ, chẳng hạn như các cuộc tuần du trên biển vịnh Sirte giữa những năm 1980 và vụ việc va chạm liên quan đến việc tàu USS Caron và một tàu chiến của Liên Xô tại biển Đen vào năm 1988.¹⁶

Bởi vì có rất nhiều các tuyên bố chi tiết như vậy trong tư duy của hải quân Mỹ, người ta rất dễ dàng hiểu được quan niệm của họ về sức mạnh biển. Điều này trở nên khó khăn hơn, như trong trường hợp của Hải quân Trung Quốc, khi không có sẵn tư duy học thuyết đó và khi mà những gì Trung Quốc nghĩ về các vấn đề đó chỉ có thể suy ra được từ chính hành động của họ, hay thực sự từ các quan điểm của các nhà bình luận không chính thức của hải quân Trung Quốc đang ngày càng có ảnh hưởng, trong đó một số tuyên bố của các nhà bình luận này dường như là khác biệt và đôi khi còn gay gắt với các quan niệm về sức mạnh biển của Mỹ.¹⁷ Trong khi người Mỹ có xu hướng nghĩ “đại dương thế giới” theo thuật ngữ toàn cầu – nhạy cảm một cách chính xác đối với cách thức mà theo đó một tiền lệ đã được lập nên ở một khu vực có thể áp dụng được ở nơi khác, thì người Trung Quốc dường như lại có quan điểm mang tính chất địa phương hơn, nhất là tự cho mình bị bao quanh bởi các thế lực nước ngoài trong vùng biển khu vực.¹⁸

Giọng điệu gay gắt trong phản ứng phía Trung Quốc đối với sự dự định xuất hiện nhưng sau đó đã bị hủy bỏ của tàu sân bay Mỹ *George Washington* đã được lên kế hoạch rồi lại hủy trong một cuộc diễn tập với hải quân Hàn Quốc ở vùng biển Hoàng Hải và các bài xã luận sau đó của tờ *Global Times*, phiên bản tiếng Anh của tờ *Nhân dân Nhật báo* là những minh chứng về quan điểm trên. Các bài xã luận viết rằng:

Không còn nghi ngờ gì nữa Trung Quốc cần xây dựng khả năng chống tàu sân bay với độ tin cậy cao... Trung Quốc không chỉ cần tên lửa đạn đạo chống tàu, mà còn cần các phương pháp khác để tiêu diệt tàu sân bay... Bởi vì các nhóm chiến đấu hàng không mẫu hạm của Mỹ ở Thái Bình Dương tạo thành một cản trở đối với các lợi ích chiến lược của Trung Quốc. Trung Quốc phải có khả năng đối trọng.¹⁹

Những bình luận như vậy khiến cho người Mỹ có mối nghi ngờ rằng Trung Quốc bằng cách kết hợp các sáng kiến về công nghệ, ngoại giao và pháp lý đang tìm cách để thiết lập một loại học thuyết Monroe cho Biển Hoa Đông và Biển Đông, một đề xuất chắc chắn sẽ khiến Mỹ phải đưa ra phản ứng tiêu cực, một phần bởi vì phạm vi các lợi ích trên biển của nước này ở Đông Á và một phần bởi vì chính tác động có thể có của sự việc này ở các nơi khác.

16. Sau này được giải quyết bởi thỏa thuận Liên Xô – Mỹ, được ký kết vào ngày 23 tháng 9 năm 1989 ở Jackson Hole, Wyoming nơi mà Xô Viết đồng ý về việc tàu chiến nước ngoài có quyền đến vùng biển nước ngoài trong phạm vi “qua lại vô hại” và đổi lại, Mỹ đã thực hiện việc không tham gia nhiều vào các chuyến tuần du hàng hải tự do như thế. Điểm tranh cãi trong trường hợp này là quyền của nước ngoài di chuyển trong lãnh hải chứ không phải là đặc khu kinh tế.

17. Để biết thêm về quan điểm xác thực của một tác giả người Mỹ về tác động của văn hóa chiến lược lên tư duy của người Trung Quốc, xem Toshi Yoshihara và James R Holmes, *Red Star Over the Pacific: China's Rise and the Challenge to US Maritime Strategy* [Ngôi sao đỏ ở Thái Bình Dương: Sự vươn lên của Trung Quốc và các thách thức đối với chiến lược biển của Mỹ] (Annapolis: ấn phẩm của Học viện Hàng Hải, 2010) trang 14-43, 154- 162.

18. Nt, trang 109-110 về nhận thức mối đe dọa *Aegis*

19. Các phóng viên của AFP ở Bắc Kinh, ngày 7 tháng 9 năm 2010, “China Needs ‘carrier-killer missile: press” [Trung Quốc cần tên lửa đạn đạo tiêu diệt tàu sân bay], trích trong *Global Times* ngày 6 tháng 9 năm 2010.

Trở lại với vấn đề về các đảo, và những gì chúng ta có thể nói cho đến nay, Trung Quốc coi tranh chấp Biển Đông là một vấn đề nội bộ mà những thế lực bên ngoài, đặc biệt là những ai thừa nhận không có yêu sách gì đối với khu vực này không có việc gì để can dự vào tranh chấp này và chỉ làm phức tạp vấn đề hơn. Nhưng điều chú ý ở đây là trong mỗi quan tâm về vấn đề tự do biển cả của mình, Mỹ cảm thấy họ có một rủi ro lớn trong vấn đề này, xét đến các sự kiện như việc tấn công tàu *USNS Impeccable*. Điều này xuất phát từ quan niệm hoàn toàn khác của Trung Quốc về mức độ tự do biển cả được mở rộng sang khu vực ven biển.

Như Tổng Tham mưu các chiến dịch hải quân của Hoa Kỳ nhận xét:

“Tôi không chắc rằng Trung Quốc và Mỹ sẽ thống nhất về luật áp dụng cho vùng đặc quyền kinh tế (VĐQKT). Chúng tôi diễn giải luật này để cho phép chúng tôi tiến hành các hoạt động giám sát quân sự trong phạm vi VĐQKT, còn Trung Quốc cho rằng luật này là để khẳng định VĐQKT này mang tính đặc quyền hơn tất cả. Tôi nghĩ... rằng chúng tôi có bất đồng trong cách hiểu về luật này.”²⁰

Có thể là việc tái khẳng định gần đây của bà Hillary Clinton về “lợi ích quốc gia” của Mỹ trong khu vực này là hậu quả trực tiếp của vụ *Impeccable* làm cho “sự can thiệp” của Mỹ ở Biển Đông dường như có nhiều khả năng hơn, chứ không phải là giảm đi.²¹

Kết quả của những nhận thức khác biệt đó có thể là một sự đánh giá thấp quan trọng về rủi ro mà bên này hay bên kia, hoặc có thể là cả hai bên trong quá trình giải quyết tranh chấp Biển Đông. Nó cũng có thể dẫn đến những căng thẳng không mong muốn trong việc tiến hành các hoạt động thương mại hàng hải bình thường ở những nơi khác. Khi gộp thêm việc này với một loạt các căng thẳng khác giữa hai nước như bán vũ khí cho Đài Loan, những người đoạt giải Nobel hòa bình, nhân quyền và giá trị đồng nhân dân tộc, các khoáng sản hiểm trên trái đất, kế hoạch tập trận quân sự của tàu *USS George Washington* ở biển Hoàng Hải v.v.. và sự cần thiết phải có một hiểu biết chung, gần gũi hơn chứ không phải là cách biệt hơn trở nên rõ ràng.²² Trong bối cảnh này, rất dễ dàng để thấy vấn đề Biển Đông trở nên xấu đi như thế nào.

Kết luận: Những vấn đề khi “những chú voi” khiêu vũ?

Về cơ bản, tranh chấp Biển Đông là vấn đề về quy chế lịch sử và pháp lý của các đảo và vùng biển ở khu vực này. Nhưng đối với cả Trung Quốc và Hoa Kỳ còn liên quan đến các vấn đề lớn hơn. Trên thực tế, điều này làm phức tạp và thậm chí là còn đẩy xa thêm vấn đề đã vốn khó khăn, phức tạp và có thể khiến cho một giải pháp cho tranh chấp dường như không phải là triển vọng khả thi hàng đầu; điều này còn khiến cho vấn đề trở nên khó quản lý hơn và do đó làm trầm trọng thêm các căng thẳng ở khu vực. Rõ ràng là không quốc gia nào trong khu vực mong muốn căng thẳng leo thang giữa hai

20. Đô đốc Gary Roughead, phỏng vấn, *Defense News* ngày 4 tháng 5 năm 2009.

21. Brantly Womack, “Vietnam: Friend Yes, ally No”, *Defense News* ngày 27 tháng 9 năm 2010.

22. “Washington adds China to Clinton’s Asia-Pacific Tour” [Washington bổ sung Trung Quốc vào chuyến thăm châu Á - Thái Bình Dương của Clinton], *Global Times*, ngày 28 tháng 10 năm 2010.

cường quốc mà buộc họ phải chọn một trong hai, và mối quan hệ càng trở nên xấu đi thì điều này càng có khả năng xảy ra.

Mặt khác, một số nước ở khu vực có thể sẽ thấy một sự hiện diện tích cực hơn của Mỹ trong tranh chấp như một đối trọng được chờ đợi đối với một Trung Quốc đang càng quyết đoán hơn.²³ Dù cách này hay cách kia, rõ ràng là không có lý gì lại ủng hộ việc mở rộng các vấn đề chiến lược lớn hơn này mà nảy sinh dù người ta có thích hay không. Thay vào đó, sẽ là khôn ngoan nếu tất cả các bên có liên quan tránh các hành động leo thang phản tác dụng đối với tình hình vốn đã căng thẳng và cần nỗ lực nhiều hơn nữa để hiểu các quan điểm hay hiểu nước khác và kiên nhẫn giải thích rõ ràng các quan điểm của mình một cách minh bạch nhất có thể.

23. Điều này dường như là bao hàm cả Việt Nam. Sự xuất hiện của tàu *USS John S McCain* ở Đà Nẵng theo sau một từ chối của Trung Quốc về những phàn nàn của Việt Nam về các cuộc tập trận hải quân của Trung Quốc ở quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa. “Vietnam and U.S. Edge Closer, Thanks to China” [Việt Nam và Mỹ gần nhau hơn nhờ Trung Quốc], *Defense News* ngày 16 tháng 8 năm 2010.

QUAN NIỆM SAI LẦM, LỢI ÍCH QUỐC GIA VÀ LUẬT PHÁP Ở BIỂN ĐÔNG

TS. Stein Tønnesson

Giáo sư Nghiên cứu, Viện Nghiên cứu Hòa bình Oslo (PRIO)

Nghiên cứu viên cao cấp Randolph Jennings 2010 – 11

Viện Nghiên cứu Hòa bình Hoa Kỳ, Washington, DC

Tóm tắt

Bài viết này giải quyết mối quan hệ giữa sức mạnh và luật pháp trong các tranh chấp liên quan đến việc phân định ranh giới biển và chủ quyền đối với các đảo ở Biển Đông. Bài viết tìm cách định nghĩa và đánh giá tầm quan trọng tương đối của các lợi ích quốc gia chủ yếu của các nước có liên quan, đặc biệt là Trung Quốc. Sau đó, bài viết lập luận rằng lợi ích quốc gia dài hạn quan trọng nhất được đáp ứng một cách tốt nhất bởi một chính sách không dựa vào sử dụng vũ lực mà dựa vào việc thúc đẩy một giải pháp cho tranh chấp dựa vào luật quốc tế. Từ nền tảng này, bài viết cũng chỉ ra rằng nếu như các nhà lãnh đạo quốc gia cao nhất trong khu vực có một sự chú ý chiến lược đến Biển Đông thì cũng cần phải hiểu một cách thấu đáo luật biển thật sự quy định như thế nào về việc phân định ranh giới biển, và hành động phù hợp với các lợi ích quốc gia tổng thể của họ, sau đó chúng ta có thể tìm được một giải pháp cho tranh chấp trong vòng mười đến hai mươi năm tới.

Quan niệm sai lầm

Bài viết được lấy cảm hứng từ căng thẳng và leo thang gần đây của sự nghi kỵ lẫn nhau cả ở Biển Đông, biển Hoa Đông và các khu vực xung quanh bán đảo Triều Tiên, với sự lo sợ ngày càng gia tăng cả ở Trung Quốc và Mỹ rằng nước kia sẽ chuyển sang một chiến lược mới. Các nhà phân tích theo chủ nghĩa hiện thực ở Mỹ nhìn nhận một Trung Quốc sẽ từ bỏ nền kinh tế tập trung vào chiến lược dài hạn của Đặng Tiểu Bình

để chuyển sang một chiến lược mới nhằm tìm cách trục lợi từ sự suy yếu của nền kinh tế Mỹ hiện nay, mối bận tâm của Mỹ ở khu vực Trung Đông mở rộng, và sự lớn mạnh của Hải quân Quân giải phóng Nhân dân (PLAN) nhằm mạo hiểm hướng tới một chiến lược quyết đoán hơn, nếu không muốn nói là hung hăng hiếu chiến. Mục tiêu của chiến lược này được nhìn nhận là không chỉ nhằm ngăn chặn Hải quân Hoa Kỳ tiếp cận được các vùng nước gần Trung Quốc mà còn nhằm triển khai sức mạnh ở các nơi khác để bảo vệ các tuyến đường giao thông biển (SLOCs), và để thực hiện mục tiêu nắm được các nguồn tài nguyên nằm trong cái gọi là đường đứt khúc chín đoạn ở Biển Đông của nước này. Người ta nghe thấy nhiều lời kêu gọi về việc “cân bằng” hơn (thuật ngữ “ngăn chặn” trong trường hợp này là sai về mặt chính trị) với việc sử dụng các nguồn lực của Hải quân Hoa Kỳ ở các vùng biển ở Đông Á và các chính sách nhằm thúc đẩy nhuệ khí của các nước khác trong khu vực, đặc biệt là các nước ASEAN, Hàn Quốc và Nhật Bản, thậm chí là cả Ấn Độ. Bằng chứng của sự chuyển đổi nếu có này sang một chiến lược của Trung Quốc mới là vụ tàu Impeccable vào tháng 3 năm 2009, tuyên bố của Đối Bình Quốc, nhà hoạch định chính sách đối ngoại hàng đầu của Trung Quốc, cũng trong tháng này, trong một cuộc phỏng vấn với các nhà đàm phán Mỹ rằng Biển Đông từ nay trở về sau sẽ được coi là một “lợi ích cốt lõi” ngang hàng với Đài Loan, Tây Tạng và Tân Cương, việc Trung Quốc ủng hộ Bắc Triều Tiên sau vụ đắm tàu Cheonan của Hàn Quốc vào tháng 3 năm 2010, sự phản ứng gay gắt của người Trung Quốc đối với cuộc tập trận chung Mỹ - Hàn ở ngoài khơi Hàn Quốc, các cuộc tập trận của PLAN ở vùng biển phía nam Biển Đông (gần quần đảo Trường Sa), và các biện pháp quyết liệt của Trung Quốc nhằm ép Nhật Bản phải thả thuyền trưởng một tàu đánh cá bị bắt ở đảo钓鱼台 (Diaoyu/Senkaku) vào tháng 9 năm 2010.

Về phía Trung Quốc cũng có những lo sợ tương tự. Họ nhìn nhận những hành động của chính mình, như được liệt kê phía trên, là những hành động đáp trả cần thiết đối với các hành động khiêu khích của các nước khác. Và họ coi những hành động này như là bằng chứng cho thấy Mỹ đang chuyển sang một chiến lược mới ở Đông Á, nhằm cản trở ảnh hưởng đang lên của Trung Quốc trong khu vực. Bằng chứng cho chiến lược mới này của Mỹ được thấy trong các cuộc thăm dò của hải quân Mỹ ở vùng thềm lục địa của Trung Quốc, Mỹ thỏa thuận diễn tập hải quân với các đồng minh trong khu vực, thúc đẩy các lệnh trừng phạt có thể gây bất ổn cho Bắc Triều Tiên, bán vũ khí cho Đài Loan và đáng chú ý hơn cả là báo cáo về Biển Đông của Ngoại trưởng Hillary Clinton tại Diễn đàn khu vực ASEAN tại Hà Nội vào tháng 7 năm 2010 và tại Hội nghị Thượng đỉnh Đông Á tại Hà Nội vào tháng 10 năm 2010. Và tổng thống Mỹ Barack Obama cũng đang thực hiện chuyến thăm Ấn Độ, In-đô-nê-xi-a và Nhật Bản ngay trước thềm hội nghị G20 diễn ra tại Seoul (Diễn ra đồng thời với hội thảo Biển Đông của chúng ta).

Một ví dụ về việc Bắc Kinh nhìn nhận như thế nào về những động thái quân sự và ngoại giao mới đây của Mỹ có thể thấy qua một loạt các câu hỏi mà tôi vừa nhận được từ tờ Lifeweek (www.lifeweek.com.cn) vào đầu tháng 11 năm 2010. Ở đây tôi xin trích dẫn tất cả các câu hỏi và câu trả lời của tôi trong một cuộc phỏng vấn có thể sắp được phát với phần dịch tiếng Trung Quốc vào thứ 5, ngày 11 tháng 11 tới.

1. Lợi ích của Mỹ ở Biển Đông là gì?

Trả lời: Mỹ có hai lợi ích ở Biển Đông. Lợi ích đầu tiên là đảm bảo an ninh cho các tuyến đường giao thông biển (SLOCs). Điều này xuất phát từ ba nguyên nhân. Thứ nhất là do tự do hàng hải là nguyên tắc hàng đầu của bất cứ một lực lượng hải quân thống trị nào. Điều này đã đúng trong trường hợp nước Anh khi Anh thống trị biển cả, nó cũng đúng với Trung Quốc nếu Trung Quốc muốn trở thành cường quốc hải quân thống trị. Nguyên nhân thứ hai là do lợi ích của Hải quân Mỹ từ việc có thể đi bất kì đâu họ muốn (cho dù chỉ – hoặc hầu như – ngoài phạm vi 12 hải lý thuộc lãnh hải của quốc gia ven biển do việc đi lại trong phạm vi này mà không được phép là vi phạm luật pháp quốc tế). Nguyên nhân thứ ba là do các đồng minh chủ yếu của Mỹ trong khu vực là Nhật Bản và Hàn Quốc phụ thuộc vào các tuyến đường biển ở Biển Đông cho việc cung cấp năng lượng. Cần lưu ý rằng Mỹ và Trung Quốc không bị lệ thuộc vào con đường cung cấp này như Nhật Bản và Hàn Quốc. Bản thân cả Mỹ và Trung Quốc đều có nguồn cung cấp năng lượng rất phong phú, lượng than đá dồi dào và cũng rất nhiều dầu mỏ. Hai nước này phải nhập khẩu một lượng lớn dầu mỏ mà họ sử dụng, nhưng họ không bị phụ thuộc vào dầu mỏ do có thể sử dụng các nguồn năng lượng thay thế khác trong thời gian chiến tranh. Còn Nhật Bản và Hàn Quốc thì bị phụ thuộc hoàn toàn vào nguồn dầu mỏ nhập khẩu.

Lợi ích thứ hai của Mỹ ở Biển Đông cũng xuất phát từ lợi ích thứ nhất. Đó là mối quan hệ hòa bình, ổn định giữa các quốc gia quanh Biển Đông. Mâu thuẫn giữa các quốc gia này có thể phá vỡ an ninh của các tuyến đường giao thông biển. Do đó nước Mỹ được kỳ vọng sẽ ủng hộ, hoặc chỉ là lùi lại khi các quốc gia xung quanh Biển Đông tìm cách giải quyết những bất đồng giữa họ một cách hòa bình. Ngược lại Mỹ cũng có khả năng sẽ nhảy vào để hỗ trợ, hòa giải hoặc tăng cường sự hiện diện quân sự của mình bất cứ lúc nào nếu tình hình khu vực nóng lên.

Các vấn đề chủ quyền đối với các đảo nhỏ hay các dải đá ngầm như quần đảo Hoàng Sa, Trường Sa, bãi cạn Scarborough không ảnh hưởng gì đến lợi ích của Mỹ. Mỹ không quan tâm đến việc ai sẽ có chủ quyền với những đảo này do chúng có rất ít các giá trị chiến lược hay kinh tế. Mỹ cũng không quan tâm nhiều đến việc nước nào giành được chủ quyền đối với các vùng biển này (thềm lục địa, vùng đặc quyền kinh tế), miễn là các quốc gia xung quanh Biển Đông có thể dàn xếp những bất đồng giữa họ một cách hòa bình.

2. Trong 60 năm qua, vị trí của Biển Đông trong chiến lược toàn cầu của Mỹ đã thay đổi như thế nào? Nó có thể chia ra những giai đoạn nào? Động lực chính cho sự thay đổi đó là gì? Đây là các sự kiện mang tính cột mốc?

Trả lời: Cách thức Mỹ tiếp cận với Biển Đông hầu như không có sự thay đổi gì nhiều. Từ trước đến nay nó vẫn luôn nhất quán. Những lợi ích mấu chốt của Mỹ như đã nêu ở trên chi phối cách nghĩ của Mỹ về Biển Đông trong suốt những năm qua. Trong hơn 6 thập kỷ, Hải quân Mỹ đã trở thành lực lượng hải quân thống trị thế giới, và duy trì khả năng triển khai sức mạnh hải quân vào khu vực Biển Đông nếu cần thiết.

Một vài nhân tố đã thay đổi làm ảnh hưởng đến khả năng đảm bảo hai lợi ích chính trên của Mỹ. Thay đổi thứ nhất là sự rút lui của hải quân châu Âu (Anh, Pháp, Đức) khỏi khu vực trong những năm 50, 60. Thay đổi thứ hai là việc thiết lập các căn cứ hải quân Liên Xô ở vịnh Cam Ranh sau khi Việt Nam thống nhất năm 1975. Thay đổi thứ ba là việc phát hiện một số lượng lớn dầu mỏ ở phía bắc Borneo những năm 50, 60 và ở thềm lục địa của Việt Nam những năm 70, điều đã làm tăng khả năng cũng có những nguồn dầu khác ở bên dưới các khu vực tranh chấp ở đáy biển. Thay đổi thứ tư là sự phát triển của Luật quốc tế với việc ký kết Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển (UNCLOS) năm 1982 và sau đó là sự phê chuẩn Công ước này của tất cả các quốc gia xung quanh Biển Đông (trừ Mỹ). Công ước cho phép các quốc gia trong khu vực có quyền yêu sách vùng đặc quyền kinh tế (EEZs) rộng đến 200 hải lý tính từ bờ biển, và vùng thềm lục địa lên đến 350 hải lý. Mặc dù Công ước ghi nhận quyền tự do qua lại (dân sự và quân sự) trong vùng đặc quyền kinh tế (12 hải lý bên ngoài nội thủy), nhưng chủ quyền mà các quốc gia ven biển có thể áp dụng đối với nguồn tài nguyên quá rộng tính từ bờ biển có thể gây hại đến quyền tự do qua lại. Điều này đã và đang tiếp tục khiến Mỹ lo ngại. Thay đổi thứ năm là việc giải tán các căn cứ của Mỹ ở Phi-líp-pin đầu những năm 90 và đồng thời là việc gỡ bỏ các căn cứ của Nga ở vịnh Cam Ranh trong những năm 90. Hệ quả của việc này là việc gia tăng một cách đáng kể sức nặng của Hải quân Quân giải phóng Trung Quốc (PLAN) mà từ giữa những năm 90 đã tăng cường đáng kể nguồn lực ở đây, hiện đại hóa một cách nhanh chóng và xây dựng cơ sở hạ tầng, bao gồm cả việc thiết lập những căn cứ hiện đại trên đảo Hải Nam. Mặc dù hậu quả của sự thay đổi cân bằng quyền lực trong khu vực đã phần nào được bù đắp do Xinh-ga-po quyết định cung cấp căn cứ cho hải quân Mỹ ở Changi cũng như các kế hoạch xây dựng lực lượng hải quân khiêm tốn của Việt Nam và Ma-lai-xi-a (lực lượng hải quân của Phi-líp-pin và In-đô-nê-xi-a không được tính đến ở đây). Thay đổi cuối cùng là do sự gia tăng lợi ích của hải quân Ấn Độ và Nhật ở Biển Đông.

Hiệu ứng từ tất cả những thay đổi này đã làm giảm đi ưu thế của hải quân Mỹ và củng cố sức mạnh của hải quân Trung Quốc. Nhưng nó cũng dẫn đến một vài động thái ngược, cũng như việc Mỹ tái phân bổ các nguồn lực hải quân của nước này trong thời gian gần đây theo hướng một phần lớn hơn các hạm đội của hải quân Mỹ hiện được điều đến khu vực Thái Bình Dương so với trước đây.

3. Ngoài cấp độ chính phủ, làm thế nào để Mỹ gây ảnh hưởng đến địa chính trị ở khu vực này?

Trả lời: Có hai cách chính. Các công ty của Mỹ đã đầu tư vào khu vực này, và đặc biệt muốn gia tăng và giữ vững vị trí của họ ở thị trường Trung Quốc đầy hấp dẫn. Điều này đã đẩy lên sự vận động ủng hộ Trung Quốc mạnh mẽ ở Mỹ, điều có thể đảm bảo và kéo dài mối quan hệ hợp tác suôn sẻ giữa Mỹ và Trung Quốc. Với những nỗ lực này, họ ngày càng tiến gần hơn đến các chính phủ Xinh-ga-po và Ô-xtrây-li-a (và với cả Quốc dân đảng của Đài Loan), mục đích chính của chiến lược này là để kéo dài vô hạn định khoảng thời gian các công ty này có thể hưởng lợi từ sự tăng trưởng kinh tế

nh nhanh chóng của Trung Quốc trong một hệ thống tối đa hóa hợp tác và giảm thiểu va chạm giữa Trung Quốc và Mỹ.

Một cách khác để gia tăng ảnh hưởng của Mỹ là tăng cường các cơ sở giáo dục của Mỹ, bao gồm cả các trường đại học cũng như cơ quan tham mưu dùng sự tự do bày tỏ quan điểm kiểu Mỹ để xây dựng nên môi trường học thuật hấp dẫn giới học giả từ khắp các quốc gia xung quanh Biển Đông. Điều này có nghĩa là các tổ chức của Mỹ có thể tham gia vào hầu hết các cuộc tranh luận thú vị và đầy tính học thuật về các vấn đề địa chính trị ở Đông Nam Á và Đông Bắc Á. Sự ưu việt về mặt nghiên cứu của người Mỹ (và người Ô-xtrây-li-a) này chỉ bị ảnh hưởng không đáng kể từ việc tăng kinh phí cũng như tự do học thuật cho các nhà nghiên cứu ở Xinh-ga-po, Hàn Quốc và một vài cơ quan tham mưu cũng như trường đại học ở Trung Quốc. Rất tiếc là Trung Quốc không đầu tư cho sức mạnh mềm trí tuệ như đầu tư cho sức mạnh cứng của quân đội. Do đó Mỹ chiếm ưu thế tuyệt đối về quyền lực mềm trí tuệ. Và một tình thế tiến thoái lưỡng nan mà Trung Quốc phải đối mặt đó là nếu nước này có động thái, hoặc tự thấy mình buộc phải có động thái để khai thác sức mạnh cứng mới giành được mà không xây dựng đủ quyền lực mềm trước, điều này có thể kích thích một phản ứng dữ dội trong khu vực và các nước láng giềng của Trung Quốc có thể cầu xin sự quay lại của Mỹ với một lực lượng đầy đủ.

4. Những hoạt động quân sự chủ yếu của Mỹ ở khu vực trong 60 năm qua là gì?

Trả lời: Hoạt động đầu tiên là ủng hộ quân Pháp trong chiến tranh Đông Dương lần thứ nhất, và ủng hộ Đài Loan từ những năm 1950 đến nay. Hoạt động quân sự đáng kể nhất là việc Mỹ can thiệp vào Việt Nam đầu những năm 1960 và leo thang trong chiến tranh Việt Nam những năm sau đó, và đã thất bại trong việc ngăn chặn xây dựng chế độ cộng sản ở cả Việt Nam, Lào và Cam-pu-chia năm 1975, 1976. Hoạt động quân sự thứ hai là việc duy trì các căn cứ ở Phi-líp-pin mãi cho đến năm 1992. Hoạt động thứ ba là ủng hộ quân sự cho nhiều đồng minh trong khu vực. Hoạt động thứ tư là cùng với Thái Lan và Trung Quốc hỗ trợ tiến hành cuộc chiến tranh cường độ thấp ở Cam-pu-chia, Lào và Việt Nam những năm 1980. Nhưng đến năm 1980, Trung Quốc và Mỹ bình thường hóa quan hệ và hình thành liên minh không chính thức để chống lại Liên Xô và đồng minh của Liên Xô (bao gồm cả Việt Nam), trọng tâm chiến lược quân sự của Mỹ đã chuyển từ Đông Á sang vùng Trung Á rộng lớn như trước kia. Điều này tạo không gian cho Trung Quốc tăng cường nhanh chóng quyền lực của mình ở khu vực, trước tiên là chính sách phát triển tập trung về kinh tế và sau đó là xây dựng quân sự. Các cuộc khủng hoảng ở eo biển Đài Loan năm 1995, 1996 có thể đã làm gián đoạn việc tăng cường ảnh hưởng đòn bẩy của Trung Quốc cũng như làm suy giảm sự hiện diện quân sự của Mỹ nếu Trung Quốc không nhượng bộ. Nhưng Trung Quốc đã rút lui nhằm tránh đương đầu ở eo biển Đài Loan và sau đó đã vận động một cách khéo léo suốt một thời gian dài khi Đài Loan nằm trong tay một đảng muốn độc lập, nhờ đó quan hệ giữa Trung Quốc và Đài Loan hiện nay tốt đẹp hơn bao giờ hết. Mặc dù hiện

nay, do một vài hành động và tuyên bố của Trung Quốc, có khả năng Mỹ sẽ lại chuyển mục tiêu chiến lược của mình tập trung vào khu vực Đông Á.

5. Các nguồn tài nguyên thiên nhiên ở Biển Đông đang dần được phát hiện. Điều này có ảnh hưởng đến chính sách của Mỹ không? Và như thế nào?

Trả lời: Rất ít. Cũng như các nước trong khu vực, Mỹ thể hiện rất ít quan tâm đến việc nguồn tài nguyên thiên nhiên ở Biển Đông bị đe dọa, chẳng hạn như sự cạn kiệt của các đàn cá. Đây là một bi kịch đòi hỏi các nước trong khu vực phải chung tay làm một điều gì đó. Còn về dầu mỏ và khí đốt, chính phủ Mỹ không có lợi ích trực tiếp mà chủ yếu là để mặc cho các công ty dầu mỏ của Mỹ.

6. Chính sách của Mỹ có ảnh hưởng đến hoạt động của các công ty dầu mỏ Mỹ ở khu vực này không? Tại sao?

Trả lời: Một vài công ty dầu mỏ của Mỹ quan tâm đến việc tham gia khai thác nguồn dầu mỏ và khí đốt ở Biển Đông, một phần là do có thể còn một lượng lớn dầu mỏ và khí đốt ở đây còn chưa được khai thác, nhưng nguyên nhân chủ yếu là sự tham gia này sẽ góp phần vào việc xây dựng quan hệ đối tác với các công ty và chính phủ ở châu Á theo cách có thể mở ra sự tiếp cận thị trường nội địa của những nước này. Dĩ nhiên Trung Quốc là thị trường hấp dẫn nhất. Nhưng những lợi ích về kinh tế này chỉ có những ảnh hưởng không đáng kể trong việc đánh giá lợi ích quốc gia của Mỹ.

Theo quan điểm của tôi, mặc dù Trung Quốc có ảnh hưởng đến các công ty dầu mỏ của Mỹ, và các công ty này lại cố gắng tác động đến chính phủ Mỹ. Tuy nhiên, cũng như các công ty dầu mỏ lớn trên thế giới, các công ty dầu mỏ lớn của Mỹ thường không hứng thú với việc khai thác dầu mỏ ở các khu vực tranh chấp trong thềm lục địa ở Biển Đông.

Điều này là do một vài nguyên do. Thứ nhất là thiếu một khung pháp lý, do đó có thể làm gia tăng các rủi ro và khiến việc thu hồi các khoản nợ trở nên khó khăn. Thứ hai là viễn cảnh tìm thấy một lượng lớn dầu mỏ dường như khá âm ảm. Thứ ba đơn giản là các nguy cơ ngoài dự kiến. Và thứ tư là các công ty lo sợ chỗ đứng của họ ở Trung Quốc có thể bị đe dọa nếu họ ủng hộ việc khai thác dầu mỏ và khí đốt ở vùng thềm lục địa của Phi-líp-pin, Ma-lai-xi-a hay Việt Nam. Lẽ dĩ nhiên các công ty dầu mỏ có chung lợi ích chiến lược với chính phủ Mỹ trong việc dàn xếp và giải quyết một cách hòa bình những tranh chấp ở Biển Đông, như thế thì họ có thể đảm bảo việc khai thác dầu mỏ và khí đốt dưới sự bảo hộ của các quy chế pháp lý an toàn.

7. Sự kiện 11/9 đã thay đổi tầm nhìn chiến lược toàn cầu của Mỹ. Trong thời gian này, lập trường của Mỹ ở khu vực là gì? Nước Mỹ đã làm những gì?

Trả lời: Ảnh hưởng chủ yếu của sự kiện 11/9 là sự tăng cường tập trung chiến lược của Mỹ vào vùng Trung Á, và gia tăng sự hợp tác Trung - Mỹ để đối phó với các mối nguy chung mà hai bên cùng nhận thấy. Mỹ cũng tăng cường hợp tác với các chính phủ

trong khu vực có đông dân đạo Hồi (đặc biệt là Phi-líp-pin và In-đô-nê-xi-a) nhằm mục đích ngăn chặn các nhóm đạo Hồi cực đoan áp dụng chiến thuật khủng bố trong khu vực. Hệ quả của việc này là Trung Quốc cũng tăng cường lực lượng hơn nữa để bảo vệ vị trí địa chính trị của mình. Trong tình hình đó, Mỹ đã cố gắng ủng hộ Quân giải phóng Trung Quốc để có thể thắt chặt hơn sự hợp tác. Theo quan điểm của tôi, việc Trung Quốc nghi ngờ các động cơ của Mỹ dẫn đến việc quân đội cộng sản Trung Quốc bác bỏ hầu hết những lời đề nghị này, và cũng từ chối tham gia vào PSI (Sáng kiến an ninh giải trừ quân bị). Thái độ miễn cưỡng của Trung Quốc cũng như một vài những tuyên bố và động thái gần đây đã dẫn đến sự nghi ngờ trong quân đội và chính phủ Mỹ về việc Trung Quốc có thể thay đổi chiến lược của mình và hiện nay Mỹ đang tìm cách sử dụng quyền lực cứng để hợp pháp hóa quân đội Mỹ ở khu vực. Điều này đã tạo nên một lời kêu gọi cần “cân bằng” mạnh mẽ hơn chống lại sức mạnh của Trung Quốc và khả năng lôi kéo trọng tâm chiến lược của Mỹ quay lại Đông Á (đây có thể là tin tốt đối với các nước Trung Đông đang muốn Mỹ cắt giảm sự hiện diện ở đây).

8. Trong những năm gần đây, chúng tôi cảm thấy Mỹ nêu bật vấn đề Biển Đông trong chiến lược của mình. Ông có nhận xét gì về điều này? Trong tương lai, Mỹ có vị trí như thế nào trong nền chính trị của khu vực này?

Trả lời: Cảm giác của bạn chính là một phần của vấn đề nếu cảm giác đó dẫn bạn đến sự phản ứng một cách phòng thủ. Có một cách hay để ngăn ngừa việc Mỹ nhấn mạnh chiến lược vào Biển Đông và nó dẫn đến một giải pháp cùng thắng (win-win). Mỹ cần phải tiếp cận với các nước khác xung quanh Biển Đông với quan điểm giải quyết các tranh chấp về phân định biển trên cơ sở Luật biển. Bắc Kinh cần tiến hành việc này trong sự hợp tác với Đài Bắc do bờ biển Đài Loan sẽ tác động lớn đến việc phân định vùng thềm lục địa và đặc quyền kinh tế của một nước Trung Quốc. Bước đi đầu tiên sẽ là phải cùng với ASEAN hướng đến một thỏa thuận ràng buộc về pháp lý trong đó đưa ra nguyên tắc ứng xử ngăn chặn việc sử dụng vũ lực. Bước tiếp theo là đối với Trung Quốc, cần tái xác định một cách rõ ràng những gì đã được ngầm định trong bản kháng nghị lên LHQ về tính toán chung của Ma-lai-xi-a -Việt Nam về thềm lục địa của họ hồi tháng 5 năm 2009, tức là đường lưỡi bò mà có thể thấy trên tất cả các bản đồ Biển Đông của Trung Quốc được hiểu là yêu sách đối với toàn bộ các đảo nằm trong đường đó, chứ không phải xem toàn bộ phần đáy biển là thềm lục địa của Trung Quốc hay toàn bộ vùng biển là vùng đặc quyền kinh tế của Trung Quốc. Do bất cứ cách giải thích nào khác về đường lưỡi bò là hoàn toàn không thể đứng vững trong Luật quốc tế, và do Trung Quốc đã phê chuẩn Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển nên nước này bị ràng buộc bởi những quy định rất rõ ràng về cách tính thềm lục địa và vùng đặc quyền kinh tế, do đó Trung Quốc không thể tiếp tục từ chối việc làm rõ ý nghĩa thực đường lưỡi bò là gì. Vì vậy Trung Quốc cần tiến hành càng sớm càng tốt.

Nếu Trung Quốc tiến hành những bước đi này và khẳng định tôn trọng quyền tự do hàng hải trong vùng đặc quyền kinh tế của mình, điều này sẽ làm giảm bớt tình trạng căng thẳng và đủ để loại trừ việc các nước láng giềng của Trung Quốc tìm kiếm sự quay

lại bằng vũ lực của quân đội Mỹ. Thêm vào đó, những bước đi này sẽ giúp Trung Quốc có thể đóng vai trò tiên phong trong việc giải quyết những tranh chấp về phân định biển trong khu vực, bổ sung cho những cải thiện đáng kể trong mối quan hệ ngoại giao, kinh tế, văn hóa với tất cả các nước Đông Nam Á mà Trung Quốc đã đạt được trong thập kỷ vừa qua. Một tiền lệ có ý nghĩa nhất chính là những nỗ lực cao độ mà các nhà ngoại giao cũng như các chuyên gia Trung Quốc đã giành được trong mấy thập kỷ qua để giải quyết tranh chấp lãnh thổ trên đất liền với tất cả các nước láng giềng ngoại trừ Ấn Độ và Bhutan. Họ đã làm nhiều được nhiều hơn bất kỳ ai để nâng cao an ninh quốc gia của Trung Quốc. Bây giờ là lúc để Bắc Kinh tiếp tục tận dụng một cách triệt để các chuyên gia về Luật biển của mình.”

Ấn tượng hiện nay của cả Bắc Kinh và Washington rằng nước kí đã thông qua, hoặc sẽ áp dụng một chiến lược mới quyết đoán hơn là ví dụ điển hình cho “sự tiến thoái lưỡng nan về an ninh”, và nó có thể dẫn cả hai bên đi đến việc đặt cược để đối phó với những động thái được kỳ vọng của đối phương. Trên thực tế, những hành động gần như là bất hợp tác của cả hai bên là để đáp lại hành động không chỉ của bên kia mà còn với các nước khác, chẳng hạn như Triều Tiên. Đồng thời những động thái và những hành động đáp trả đã phản ánh tình trạng bất ổn hơn nhiều so với trước đây, với càng nhiều những sự không chắc chắn về chiến lược không chỉ của Trung Quốc và Mỹ mà của cả toàn khu vực. Thêm vào đó, tôi sợ rằng tổng thống Mỹ vốn đã bị suy yếu do kết quả của cuộc bầu cử giữa kỳ của Hạ Viện và Thượng Viện vào tuần trước có thể sẽ phải đưa ra những nhượng bộ đối với bộ phận bài Hoa trong quần chúng Mỹ, đặc biệt là những người thất nghiệp hay vỡ nợ, và những người đổ lỗi do sự cạnh tranh của Trung Quốc. Tháng 5 năm 2010, những nhà lập pháp Mỹ đã thông qua bộ luật mà tổng thống Obama có thể sử dụng nếu muốn đánh vào cái gọi là “thuế khí hậu” với những sản phẩm nhập khẩu của Trung Quốc. Những mâu thuẫn nghiêm trọng về tỉ giá tiền tệ, thương mại, quy định của WTO và việc cắt giảm khí CO2 có thể sẽ làm trầm trọng hơn tình hình an ninh tổng thể. Trong tình hình này, quan trọng là các nhà đàm phán của Trung Quốc và Mỹ cần kiểm chế, bình tĩnh và thỏa mãn một số yêu cầu của nhau trước thềm chuyển thăm Mỹ của Hồ Cẩm Đào vào giữa tháng 1 năm 2011.

Vấn đề Biển Đông và những bước phát triển hiện nay cần được nhìn nhận theo hướng những nhận thức chung trên đây. Điều mà tôi tin tưởng, như đã nêu trong trả lời của tôi với báo chí Trung Quốc, là không có mâu thuẫn nghiêm trọng về lợi ích giữa Trung Quốc và Mỹ. Do đó hoàn toàn có thể bình ổn tình hình, và đối với Trung Quốc thậm chí còn có thể tiến đến một chiến lược giải quyết tranh chấp lâu dài mà không cần e ngại phải chống chọi với những phản ứng từ phía Mỹ. Tuy nhiên, một điều kiện cần phải đặt ra để đạt được những điều này đó là phải phân định rõ ràng những vấn đề mà Mỹ quan tâm và những vấn đề không mấy liên quan đến Mỹ.

Lợi ích quốc gia

Các quốc gia chủ yếu có lợi ích ở Biển Đông dĩ nhiên là những quốc gia xung quanh (Trung Quốc, Đài Loan, Phi-líp-pin, Ma-lai-xi-a, Bru-nây, Việt Nam, Xinh-ga-po, Thái Lan, Cam-pu-chia) và những siêu cường bên ngoài có khả năng thiết lập quyền lực ở

khu vực (Mỹ, Ấn Độ, Nhật, ở một chừng mực ít hơn là Ô-xtrây-li-a và Hàn Quốc, và trong quá khứ là Nga).

Một số những lợi ích quan trọng được chia sẻ bởi tất cả các quốc gia này, và do đó nó được kỳ vọng sẽ tạo ra một cơ sở cho sự hợp tác, như: an ninh các tuyến đường liên lạc biển, ngăn chặn hải tặc, bảo vệ nguồn cá, sản xuất và thương mại hóa năng lượng từ nguồn nguyên liệu biển hoặc dưới biển theo một khung pháp lý vững chắc.

Và cũng có những lợi ích gây chia rẽ giữa các quốc gia. Lẽ tự nhiên là mỗi quốc gia ven biển đều muốn có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa rộng nhất có thể. Mỗi quốc gia đều muốn ngư dân của họ có thể đánh bắt được càng nhiều cá càng tốt và ngư dân của các nước khác thì đánh bắt được càng ít càng tốt. Các quốc gia muốn phản đối hải quân của các nước đối thủ tiến vào vùng gần bờ biển của mình. Các quốc gia muốn giữ vững an ninh của các đường liên lạc biển không chỉ khỏi bọn hải tặc mà còn khỏi cả hải quân của các nước đối thủ. Các chính phủ muốn các công ty dầu mỏ đầu tư vào việc khai thác và sản xuất dầu ở vùng thềm lục địa của nước mình hơn là của các nước khác để tăng thu nhập. Các chính phủ muốn nâng cao địa vị và uy tín ở cả trong nước và nước ngoài thông qua việc thể hiện sức mạnh và sự hiện diện hữu hình ở các đảo tranh chấp.

Một tình thế tiến thoái lưỡng nan cho các quốc gia ở xung quanh Biển Đông đó là một mặt họ muốn đảm bảo sẽ có lợi theo một nghĩa chung từ việc giải quyết những tranh chấp về phân định biển và đây là một lợi ích chung, nhưng mỗi nước cũng có thể sẽ mất đi một phần lãnh thổ trên biển trong các trò chơi “được ăn cả ngã về không” (zero-sum) mà cần thiết như là một phần của quá trình đàm phán giải quyết tranh chấp. Đường như Việt Nam và Ma-lai-xi-a đã nhận thức được một cách đầy đủ rằng lợi ích quốc gia của họ là giải quyết những tranh chấp giữa các nước trên cơ sở Luật biển. Do đó họ được kỳ vọng trở thành những người chơi tiên phong, mặc dù có thể là khó để Việt Nam chấp nhận một nhượng bộ cụ thể cần thiết: cụ thể đó là từ bỏ yêu sách đối với Hoàng Sa hiện do Trung Quốc chiếm đóng. Do không có tuyên bố chủ quyền trong những khu vực tranh chấp nhất, In-đô-nê-xi-a, Xinh-ga-po, Thái Lan và Cam-pu-chia có thể sẽ ít quan tâm hơn đến các giải pháp phân chia phần lớn Biển Đông thành các vùng đặc quyền kinh tế của quốc gia, mà họ sẽ bị cám dỗ hơn bởi công thức về các khu vực khai thác chung mà ở đó họ hy vọng có thể có phần. Phi-líp-pin có thể sẽ kỳ vọng mạnh mẽ chia sẻ lợi ích chung với Ma-lai-xi-a và Việt Nam trong việc đưa ra một giải pháp dựa trên cơ sở Luật biển, nhưng nhiều chính trị gia hàng đầu của Phi-líp-pin không cho là vậy bởi họ thấy ý tưởng cho rằng việc một quốc gia quần đảo như Phi-líp-pin có thể đồng thời tuyên bố chủ quyền đối với “quần đảo” liên kế ở Biển Đông, được gọi là Kalayaan là một điều không vững chắc cả về mặt pháp lý và thực tế. Tương tự, cũng gần như là ảo tưởng khi cho rằng có thể ngăn cản Trung Quốc (và Đài Loan) đóng một vai trò xây dựng trong việc hướng tới một giải pháp giải quyết các tranh chấp về phân định biển ở Biển Đông. Trong nửa thế kỷ trước, Trung Quốc đã vẽ vào bản đồ của mình một đường ranh giới bao quanh hầu như toàn bộ Biển Đông mà đối với những người không được thông tin đầy đủ dường như sẽ thấy rằng Trung Quốc yêu sách với toàn bộ khu vực trong đó bao gồm cả vùng đáy biển và biển cả chứ không chỉ là các dải đá ngầm và các

đảo. Những ảo tưởng này đã gây nên những kích thích nguy hiểm đẩy lên lòng tự hào yêu nước ở trong nước cũng như nỗi sợ không kém của các nước khác.

Trong phần trả lời của tôi với báo chí Trung Quốc, tôi đã nói rằng Ngoại trưởng Mỹ Clinton đã đúng khi khẳng định Mỹ chỉ có hai lợi ích ở Biển Đông, đó là sự tự do hàng hải và duy trì nền hòa bình, ổn định. Vấn đề chính đặt ra là liệt kê các lợi ích quốc gia của Trung Quốc và đặt chúng lên bàn cân để so sánh với nhau. Điều này là cần thiết xét từ góc độ giải quyết xung đột bởi rất khó tưởng tượng có thể đi đến một giải pháp giải quyết tranh chấp nào nếu Trung Quốc không đảm đương vị trí tiên phong, thậm chí là vị trí lãnh đạo. Trước khi điều này xảy ra Trung Quốc phải đưa ra quyết định, giống như Ma-lai-xi-a và Việt Nam đã xác định một cách rõ ràng rằng giải quyết tranh chấp ở Biển Đông trên cơ sở luật quốc tế là nằm trong lợi ích tốt nhất của chính họ.

Điều gì có khả năng đối phó với một quyết định như vậy?

Trước tiên, là đường lưỡi bò cần phải được định nghĩa theo luật quốc tế như một yêu sách đối với các đảo nằm trong đường này, và điều này có thể làm thất vọng những ai đang mừng rỡ tưởng rằng Trung Quốc có thể nắm giữ cả vùng biển và vùng đáy biển. Có thể sẽ có những phản ứng dân tộc chủ nghĩa dữ dội trong nước chống lại chính phủ. Hiện nay, cách thức mà Trung Quốc sử dụng trong kháng nghị lên Liên Hợp Quốc đối với kết quả tính toán chung thêm lục địa của Ma-lai-xi-a và Việt Nam tháng 5 năm 2009 thực tế đã nói đến chủ quyền đối với quần đảo Trường Sa và “vùng biển liên kề”. Mặc dù chỉ có một số ít người chú ý đến điều này, ý nghĩa thực sự của nó là Trung Quốc thừa nhận nguyên tắc cơ bản là chủ quyền đối với nguồn tài nguyên trên biển và dưới đáy biển chỉ được tính trong phạm vi đến vùng đất mà một quốc gia có chủ quyền. Điều này cho thấy việc áp dụng những tư duy pháp lý có thể dẫn đến phương thức làm cho vấn đề trở nên thực tế hơn và có thể đàm phán được.

Lợi ích quốc gia thứ hai mà có thể chống lại cách tiếp cận pháp lý để giải quyết các tranh chấp ở Biển Đông đó là liên quan đến khả năng có thể xảy ra các phản ứng thù địch ở Đài Loan. Thực sự rất cần có sự hợp tác giữa nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa (PRC) và Cộng hòa Trung Hoa (ROC) ở Đài Loan để có thể phân định vùng nước giữa Đài Loan và Luzon, và quyết định đảo Thái Bình (Itu Aba) mà Đài Loan chiếm đóng có thể có vùng nước liên kề đến đâu. Những khó khăn trong thực tế và về mặt chính trị của việc thiết lập sự hợp tác qua eo biển Đài Loan đối với một vấn đề nhạy cảm như vậy có thể khiến cho Bắc Kinh kìm lại những nỗ lực tích cực nhằm giải quyết tranh chấp và tiếp tục “gặm nhấm” các vùng biển.

Nhân tố thứ ba có thể chống lại một giải pháp giải quyết tranh chấp trên cơ sở luật quốc tế có thể là do một hy vọng mơ hồ rằng sau này Phi-líp-pin, Ma-lai-xi-a và Việt Nam có thể quá dựa vào thiện chí của Trung Quốc cho nên có thể thông qua phương thức “cùng khai thác” để cho các công ty của Trung Quốc tham gia khai thác nguồn tài nguyên mà các nước này cho là của họ dựa trên một cơ sở luật quốc tế vững chắc và Trung Quốc có thể sẽ được chia phần lợi nhuận. Tôi cho rằng đây là một ảo tưởng. Cho dù Trung Quốc có trở nên mạnh và có quyền lực thế nào, chừng nào mà Việt Nam, Ma-lai-xi-a và Phi-líp-pin vẫn là các quốc gia có chủ quyền, với đầy đủ các quyền trong

cộng đồng quốc tế của các quốc gia, thì họ vẫn sẽ bảo vệ cho lợi ích quốc gia hiển nhiên nhất ở trên biển và ở vùng thềm lục địa của mình.

Những lợi ích quốc gia mà có xu hướng tìm kiếm một giải pháp pháp lý cho tranh chấp có sức nặng hơn nhiều:

Trước tiên, cho dù giải pháp đưa ra là như thế nào, một thỏa thuận về phân định biển sẽ xóa bỏ lý do để hải quân Mỹ duy trì sự hiện diện hữu hình, và sẽ làm giảm bớt việc các nước trong khu vực nghiêng theo hướng mời gọi Hải quân Mỹ tiến vào khu vực. Điều này sẽ dẫn đến ít nguy cơ Mỹ sẽ can thiệp vào các vấn đề ở khu vực hơn, và tạo thêm không gian cho Trung Quốc tiếp tục phát triển hòa bình, và xa hơn là củng cố lực lượng hải quân.

Thứ hai, một thỏa thuận về phân định biển ở Biển Đông có thể hoàn toàn mở ra khả năng khai thác nguồn dầu mỏ và khí đốt, với việc tiếp cận đầy đủ các khoản vay quốc tế do các quy chế pháp lý đã được thiết lập. Các công ty dầu mỏ Trung Quốc rất có thể sẽ được mời nộp hồ sơ đấu thầu không chỉ trong vùng thềm lục địa của Trung Quốc và còn ở cả thềm lục địa của các quốc gia láng giềng.

Thứ ba, do quá trình đi đến thỏa thuận phân định biển ở Biển Đông phụ thuộc vào sự hợp tác gần gũi giữa Trung Quốc và Đài Loan, điều này có thể tạo nên động lực để giải quyết vấn đề giữa hai bờ eo biển cũng như tiến đến một giải pháp được công nhận trên cơ sở nguyên tắc Một nước Trung Quốc. Nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa và Cộng hòa Trung Hoa ở Đài Loan có thể sẽ đồng ý dễ dàng về một phương thức chia sẻ trách nhiệm giữa họ ở Biển Đông, từ đó tạo nên mô hình để sau này phân chia những trách nhiệm khác.

Từ những lý do trên, tôi cho rằng Trung Quốc càng lớn mạnh và quyền lực thì sẽ càng quan tâm hơn đến việc mở ra khả năng giải quyết tranh chấp ở Biển Đông dựa trên cơ sở luật quốc tế.

Luật pháp

Luật trong nước và quốc tế đề cập rất nhiều đến các phương thức quản lý và giải quyết mọi loại tranh chấp. Hầu như mọi thỏa thuận, thậm chí cả các mệnh lệnh được xây dựng bằng ngôn ngữ pháp lý và có sự tham khảo một số loại nguyên tắc chung hay các nguyên tắc đặc biệt quan trọng. Thậm chí những cường quốc cũng không thể phủ nhận luật pháp hay bẻ cong nó theo ý thích. Để đạt được sự ghi nhận hợp pháp, tin tưởng, tôn trọng, họ phải hành động không chỉ dựa trên sức mạnh mà còn cả các nguyên tắc. Chỉ khi bản thân các cường quốc tự chấp hành pháp luật mới có thể kỳ vọng các nước khác cũng làm theo trừ khi họ bị buộc sử dụng vũ lực.

May mắn là có nhiều cơ quan luật quốc tế rất phát triển luôn sẵn sàng giải quyết những tranh chấp ở Biển Đông và các cơ quan này chắc chắn sẽ ngày càng phát triển, điều chỉnh và hoàn thiện dần trong quá trình vận hành. Phần luật quốc tế liên quan nhất ở đây là Luật biển, như quy định trong một số hiệp ước trong lịch sử, đặc biệt là Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển năm 1982 và sau đó đã được hơn 60 quốc gia phê chuẩn để trở thành luật quốc tế có đầy đủ hiệu lực. Trong số các quốc gia phê

chuẩn bao gồm toàn bộ các quốc gia ở xung quanh Biển Đông (trừ Đài Loan do không được hưởng quy chế là một quốc gia được công nhận trên quốc tế, nhưng cũng đã ra tuyên bố ủng hộ Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển)

Xét từ góc độ pháp lý, các vấn đề chủ yếu ở Biển Đông nên được xem một cách riêng biệt thay vì lẫn lộn với các vấn đề khác là:

- Sự tự do qua lại dân sự ở biển cả cũng như ở vùng đặc quyền kinh tế của từng quốc gia (nằm ngoài 12 hải lý của vùng lãnh hải). Đây là lợi ích chung giữa Trung Quốc, Mỹ và tất cả các quốc gia trong khu vực, cũng như các quốc gia có biển ở ngoài khu vực. Mỹ có thể sẽ không được phép đánh đồng sự tự do qua lại dân sự và sự tự do qua lại quân sự.
- Sự tự do qua lại quân sự ở biển cả cũng như ở vùng đặc quyền quốc tế của các quốc gia riêng biệt, bao gồm quyền tiến hành thăm dò địa chất và các hoạt động đo đạc khác ở đáy biển trong khi các hoạt động này rõ ràng sẽ bị cấm nếu nó được tiến hành bởi các công ty dân sự hay thương mại. Đây là một vấn đề gây tranh cãi trong luật quốc tế. Nhiều quốc gia ven biển đồng tình với Trung Quốc rằng rõ ràng cần phải hạn chế hoạt động quân sự của hải quân nước ngoài ở vùng đặc quyền kinh tế của quốc gia ven biển. Điều này cũng có nghĩa là việc xây dựng căn cứ quân sự thường trực của Trung Quốc từ năm 1995 ở Đá Vành Khăn là vi phạm luật quốc tế. Do Đá Vành Khăn không nằm trên mặt nước khi thủy triều lên, do đó nó không phải là đảo mà là một phần của đáy biển. Điều này có nghĩa là quyền chủ quyền đối với nguồn tài nguyên ở vùng biển và dưới đáy biển của Đá Vành Khăn được quy định bởi Luật biển. Và bởi vì vùng này là sự kéo dài của bờ biển Phi-líp-pin, nên Phi-líp-pin có nền tảng pháp lý vững chắc để tuyên bố Đá Vành Khăn là một phần thêm lục địa của mình. Nếu Trung Quốc muốn tìm kiếm sự ủng hộ quốc tế để thiết lập giới hạn cho các hoạt động mà hải quân Mỹ cũng như hải quân các nước khác có thể thực hiện ở vùng đặc quyền kinh tế của Trung Quốc, Trung Quốc phải dỡ bỏ các căn cứ quân sự ở Đá Vành Khăn hoặc xin phép Phi-líp-pin nếu muốn giữ những căn cứ này lại.
- Quản lý nguồn tài nguyên sinh vật cũng như các nguồn tài nguyên khác ở vùng biển nửa kín. Đây là một lợi ích chung mạnh mẽ của tất cả người dân ở xung quanh Biển Đông, nhưng nó chỉ thu hút được một khoản kinh phí lẫn sự quan tâm chính trị rất ít ỏi. Một số quốc gia thậm chí còn không tính hoặc không biết chính xác phần kéo dài của thêm lục địa và vùng đặc quyền kinh tế mà họ yêu sách. Điều này phải được nhìn nhận như là một trách nhiệm chung khẩn cấp, đòi hỏi sự hợp tác hơn là các động thái đơn phương.
- Việc thăm dò và khai thác khoáng sản và các nguồn tài nguyên khác ở đáy biển, mà chủ yếu là dầu mỏ và khí đốt. Điều này có chút ít liên quan đến các quốc gia ngoài khu vực như Mỹ, mặc dù các công ty dầu mỏ của Mỹ cũng như của các nước khác với những điều kiện hợp lý có thể quan tâm đến việc tham gia trên cơ sở thương mại. Như những gì đang diễn ra, việc khai thác dầu có thể được tiến hành ở các khu vực không tranh chấp hay ở các khu vực rõ ràng thuộc vùng thêm lục địa của một quốc gia (chẳng hạn như vùng thêm lục địa ở phía bắc Bru-

này và ở phía đông Ma-lai-xi-a) dưới sự cho phép và quy chế pháp luật của quốc gia đó. Ở các khu vực tranh chấp, việc khai thác dầu tốt hơn là nên để dành cho tương lai với cái gọi là “phát triển chung”, do hai lý do sau: những tranh chấp có thể leo thang nghiêm trọng hơn nếu như phát hiện ra một lượng lớn dầu mỏ ở đây, trừ khi “vùng khai thác chung” có được sự đảm bảo pháp lý vững chắc của quốc tế về việc phân chia lợi nhuận như thế nào giữa các quốc gia liên quan. Thứ hai, là do các công ty dầu mỏ lớn không có ý muốn tiến hành khai thác tại các khu vực tranh chấp,

- Việc phân định các vùng biển (vùng thềm lục địa và vùng đặc quyền kinh tế EEZ). Điều này cũng có chút liên quan đến các quốc gia ngoài khu vực. Việc phân định như thế nào thực sự đã được quy định trong rất nhiều điều khoản của Công ước Luật biển, và đã được ký và phê chuẩn bởi tất cả các quốc gia xung quanh Biển Đông. Một khi các quốc gia này đưa ra các tuyên bố rõ ràng, thì việc đàm phán có thể được bắt đầu trên cơ sở các tiền lệ và nguyên tắc đã có. Những tấm bản đồ với nhiều mô hình thay thế khác nhau mô tả Biển Đông sẽ được phân chia như thế nào giữa các quốc gia xung quanh có thể được tìm thấy trên khắp các mạng cũng như trong cuốn sách kinh điển của Jon Van Dyke và Mark Valencia “Chia sẻ nguồn tài nguyên ở Biển Đông”.
- Những tranh chấp về chủ quyền đối với các dải đá ngầm, đảo đá và các đảo nổi lên khi thủy triều lên cũng có chút liên quan đến các nước ngoài khu vực như Mỹ và nhất là các quốc gia có liên quan trực tiếp, hoặc là thông qua việc kết hợp giữa đàm phán song phương và đa phương, hoặc dựa vào phán quyết của Tòa án Quốc tế ở La Hay. Những tranh chấp này không được quy định trong Luật biển, nhưng nó được quy định ở những điều khác của luật quốc tế. Những tranh chấp như vậy được giải quyết trên cơ sở sự hiện diện lịch sử, phản đối liên tục, tuyên bố chính thức v.v... Tranh chấp chủ quyền đối với quần đảo Trường Sa, bãi cạn Scarborough (và đảo Điếu Ngư/Senkaku) là những tranh chấp căng thẳng khó có thể giải quyết. Tuy nhiên, điều này có thể là không cần thiết, do những đảo này quá nhỏ để có thể thỏa mãn tiêu chuẩn ở điều 121.3 của Công ước Luật biển để thiết lập vùng thềm lục địa và vùng đặc quyền kinh tế, cũng như chúng có rất ít ảnh hưởng đến việc phân định vùng thềm lục địa và vùng đặc quyền kinh tế do chiều dài đường bờ biển của chúng quá ngắn so với đường bờ biển của các quốc gia ở Biển Đông.

Kết luận

Không có hải quân của một nước nào, cho dù nó có mạnh đến đâu đi nữa, có thể chinh phục, củng cố và bảo vệ vùng biển cũng như đáy biển. Theo nghĩa này, biển có sự khác biệt cơ bản với đất liền. Ưu thế tuyệt đối về hải quân có thể đạt được và được duy trì bằng cách có lực lượng hải quân đủ mạnh để tạo ra ấn tượng với lực lượng hải quân của các nước khác rằng hải quân của họ chắc chắn sẽ bị tiêu diệt khi đối đầu với quân đội của nước siêu cường. Nếu hải quân Trung Quốc có thể lớn mạnh gấp 10 lần hiện

nay, nó vẫn không thể bảo vệ các dàn khoan dầu trái phép đã lắp đặt ở Biển Đông chống lại một cường quốc quyết tâm coi nguồn dầu là của mình và cũng khá tốn kém để ngăn chặn tàu đánh cá của các quốc gia khác đánh cá trên biển nếu các tàu này được chính phủ hỗ trợ. Tất cả những điều này có nghĩa là tốt hơn là các quốc gia nên kết hợp sức mạnh hải quân (“cây gậy lớn” theo như quan điểm của Theodor Roosevelt), với không chỉ những “cuộc nói chuyện mềm mỏng”, mà còn với một nền ngoại giao dựa trên cơ sở kiến thức sâu sắc và vận dụng sáng tạo luật pháp quốc tế.

Có một quan niệm sai lầm đang rất phổ biến là tranh chấp ở Biển Đông không thể được giải quyết trên cơ sở luật quốc tế, và theo đó giải pháp duy nhất chỉ có thể là “phát triển chung”. Một quan điểm sai lầm xa hơn nữa là sự gia tăng sức mạnh của hải quân Trung Quốc sẽ làm cho một giải pháp pháp lý để giải quyết tranh chấp ở Biển Đông thậm chí ít có khả năng đạt được hơn so với trước đây. Tôi nghiêng theo cách nghĩ triển vọng giải quyết vấn đề trên cơ sở luật pháp quốc tế sẽ tăng lên hơn là giảm đi cùng với gia tăng sức mạnh và ảnh hưởng của Trung Quốc. Ba thế hệ lãnh đạo của Trung Quốc nhận thức được tầm quan trọng của việc giải quyết những tranh chấp trên đất liền đến an ninh quốc gia của họ và đã đầu tư một nguồn lực đáng kể để đi đến giải pháp cho tranh chấp này. M. Taylor Fravel đã thể hiện trong nghiên cứu của mình “Strong Nation Secure Borders” về việc Trung Quốc đã giải quyết ít nhất là 17 tranh chấp về biên giới như thế nào, với cái giá phải trả là những nhượng bộ đáng kể. Ông cũng chỉ ra rằng Trung Quốc hầu như sẵn sàng thỏa hiệp khi nước này đàm phán trên thế mạnh, và có xu hướng sử dụng vũ lực nếu yếu thế trong đàm phán. Tôi cho rằng điều tương tự có thể xảy ra với những tranh chấp trên biển của Trung Quốc, và nhận định này của tôi là dựa trên một loạt những lợi thế rõ ràng mà Trung Quốc có thể có được từ việc giải quyết những tranh chấp này như đã nói ở trên. Việc giải quyết tranh chấp có thể loại trừ cái cớ để Mỹ can thiệp vào các công việc ở khu vực, cũng như làm tăng thêm niềm tin mà các nước láng giềng đối với Trung Quốc thông qua sự hợp tác kinh tế và ngoại giao, và cũng sẽ tạo ra các khuôn khổ pháp lý cần thiết để quản lý, bảo vệ và khai thác biển và các nguồn tài nguyên khác, chẳng hạn như dầu mỏ và khí đốt ngoài khơi, với những tác động tích cực đối với chiến lược an ninh năng lượng của Trung Quốc.

Phần 3

TRANH CHẤP TẠI BIỂN ĐÔNG
NHỮNG VẤN ĐỀ LUẬT PHÁP QUỐC TẾ

CÁC HOẠT ĐỘNG TRONG KHU VỰC TRANH CHẤP: NHỮNG VẤN ĐỀ VỀ PHÁP LÝ VÀ TÍNH CHÍNH ĐÁNG

GS. Ian Townsend-Gault

Khoa Luật, Đại học British Columbia, Vancouver, Ca-na-đa¹

Tóm tắt

Tác giả phân tích về các quyền lợi và nghĩa vụ của các quốc gia là các bên liên quan trong một cuộc tranh chấp, đặc biệt là trong trường hợp có một hay nhiều bên tranh cãi rằng, nếu xét theo bản chất yêu sách của mình, thì không hề tồn tại một “tranh chấp” nào, kể cả trên thực tế lẫn trên phương diện luật pháp. Học giả này cho rằng: “Từ trước đến nay, tranh cãi về chủ quyền ở Biển Đông đã áp đảo các đòi hỏi khác và vẫn có những dấu hiệu cho thấy rằng sự ám ảnh “thiến cận” chỉ tập trung vào các hòn đảo không mấy quan trọng về mặt địa lý này (và còn kém quan trọng hơn trong luật quốc tế) sẽ vẫn tiếp tục kéo dài. Trong khi đó, các quốc gia ven biển ở Biển Đông sẽ giúp ích cho nhân loại hơn rất nhiều nếu họ thể hiện một cam kết với sự phát triển bền vững và việc bảo tồn, bảo vệ vùng biển nửa kín này không chỉ vì các nghĩa vụ pháp lý, mà quan trọng hơn bởi vì đây là những gì cộng đồng quốc tế và các thế hệ tương lai mong chờ ở họ”.

Bài viết này sẽ phân tích về các quyền lợi và nghĩa vụ của các quốc gia là các bên liên quan trong một cuộc tranh chấp, đặc biệt là trong trường hợp có một hay nhiều bên tranh cãi rằng, nếu xét theo bản chất yêu sách của mình, thì không hề tồn tại một “tranh chấp” nào, kể cả trên thực tế lẫn trên phương diện luật pháp. Rõ ràng là việc nghiên cứu về vấn đề này sẽ liên quan mật thiết với chương trình nghị sự của một hội thảo nghiên cứu các vấn đề về Biển Đông. Một trong những điều thường xuyên được các bên yêu sách chủ quyền đối với các quần đảo Trường Sa và Hoàng Sa nhắc tới là bởi vì quyền của họ là không có gì phải tranh cãi, nên không có gì cần phải thảo luận, nghĩa là không

1. Đây chỉ là bản nháp cho bài viết hoàn chỉnh cuối cùng, vì vậy sẽ không có các ghi chú.

hề có tranh chấp nào. Lập luận này đã miễn cho họ được trách nhiệm phải phản hồi lại các quan điểm của các quốc gia khác. Những quan điểm này đơn giản có thể bị phớt lờ bởi vì việc tuyên bố rằng không có gì cần phải đàm phán có nghĩa chính là không có gì để phản hồi lại đối phương.

Quan điểm như trên có thể được hiểu theo một trong hai cách. Cách hiểu có lợi nhất là các nước đã đúng khi duy trì các yêu sách với tất cả khả năng của họ, đặc biệt trong trường hợp liên quan đến các vấn đề chủ quyền. Điều này suy cho cùng cũng chính là vấn đề cơ bản nhất trong luật quốc tế. Thực tiễn pháp lý quốc tế đòi hỏi các quốc gia phải duy trì được các yêu sách của mình bằng mọi cách và bất cứ khi nào có thể. Về vấn đề này, các bên yêu sách ở Biển Đông cũng như ở các vùng biển như Đông Hải và Hoàng Hải đều tỏ ra đặc biệt chú ý. Cách hiểu ít có lợi hơn là coi quan điểm cực đoan trên đơn giản như một thái độ không khoan nhượng khiến cho cuộc tranh chấp đi vào bế tắc. Bản thân quan điểm đó có thể có hại hoặc không, nhưng nếu kết quả nó mang lại là việc thiếu vắng một quyền tài phán và do đó không quốc gia nào chịu thực hiện các nghĩa vụ về quản lý hàng hải và bảo vệ môi trường, thì các kết quả có thể đi từ rất không có lợi cho đến đặc biệt tai hại.

Khả năng cuối cùng này hoàn toàn không phải là viễn vông hay không thể xảy ra. Các chuyên gia đều đồng thuận rằng ngành đánh cá trên trái đất đang lâm vào khủng hoảng, một số chuyên gia còn dự báo về sự sụp đổ hoàn toàn trừ khi có sự thay đổi trong hành vi, đặc biệt là kiểm soát được các hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp và không được quản lý. Thực thể duy nhất có khả năng làm được điều này là các quốc gia ven biển. Tương tự như vậy, sự xuống cấp không ngừng của môi trường, việc mất đi môi trường sống của các loài thủy sản, sự biến mất của đa dạng sinh học: đây là những xu hướng mà loài người đang đi đến, đặc biệt là ở những khu vực mà các quốc gia không chịu hoặc không thể quản lý. Nói cách khác, trong khi luật biển bao gồm sự cân bằng giữa việc thực hiện các quyền và thực thi các nghĩa vụ, thì việc tập trung quá nhiều vào các quyền lợi mà phớt lờ hoàn toàn các nghĩa vụ sẽ tạo thành một thảm họa trong một tương lai không xa.

Sẽ có thể thấy rõ từ những điều trên rằng khái niệm về “nguyên trạng” trong bối cảnh một cuộc tranh chấp liên quan đến quyền tài phán trên biển mang tính chọn lọc rất cao. Một tình huống bế tắc về quyền tài phán có thể đồng nghĩa với việc các bên vẫn giữ nguyên các điểm cơ bản trong lập luận của các bên trong cuộc tranh chấp giữa quốc gia mình và các quốc gia khác. Nhưng điều này không nhất thiết cũng phải áp dụng đối với các hoạt động trên biển, nơi mà việc không có các quy tắc, sự theo dõi, kiểm soát và giám sát được một số người ủng hộ, cụ thể là những người thực hiện các hoạt động của mình đơn giản chỉ vì lợi nhuận mà không màng đến các vấn đề về phát triển tài nguyên bền vững và bảo vệ hệ sinh thái.

Một số nhà bình luận, bao gồm cả tác giả, đã từ lâu kêu gọi các quốc gia tranh chấp chủ quyền rời mắt khỏi chương trình nghị sự trước mắt – mà trong một số trường hợp chính là vấn đề duy nhất trong chương trình nghị sự đó, trong khi tất cả các vấn đề khác hoàn toàn bị bỏ qua – và xem xét đến các vấn đề lớn hơn mà quốc gia đó và các quốc gia láng giềng của họ đang phải đối mặt. Cần phải chỉ ra rằng luật quốc tế đã cho

phép thực hiện các dàn xếp về quyền tài phán dưới rất nhiều hình thức để tăng cường chức năng quản lý, bảo tồn và bảo vệ như đã được nêu ra ở trên mà không ảnh hưởng đến các yêu sách về chủ quyền lãnh thổ và quyền tài phán trên biển. Tuy nhiên, cái giá phải trả cho các cuộc thảo luận như vậy vẫn thường là sự ghi nhận một cách có lợi cho một nước và sự thiệt hại cho nước kia, hoặc đôi khi là tất cả các nước khác trong trường hợp tranh chấp giữa nhiều bên. Điều này lại đưa chúng ta về điểm xuất phát – sự bế tắc hoàn toàn. Bởi vì hệ quả cuối cùng của những chính sách này chính là các bên sẽ không có hành động gì trong lúc các thảm họa về hệ sinh thái và môi trường tiến đến ngày càng gần, vì thế không có lí do nào để duy trì chúng. Một hay nhiều bên nào đó đã từng không ít lần tuyên bố rằng họ có thể chờ “thậm chí là hàng ngàn năm” để đạt được thành công như mong muốn. Vấn đề là, môi trường biển và tài nguyên của biển lại đang vận hành với lịch trình ngắn ngủi hơn: chúng không thể đợi được đến hàng ngàn năm. Trường hợp Biển Đông lại càng có nhu cầu phải có những hành động sớm hơn kỳ hạn trên.

Xác định sự tồn tại của một “tranh chấp”

Sự phức tạp ngày càng tăng cả về phạm vi và chi tiết của quan hệ quốc tế hiện đại đã tạo nhiều ảnh hưởng đối với luật quốc tế đương đại. Ngày nay số lượng các điều ước đang có hiệu lực nhiều hơn bất kỳ lúc nào, điều chỉnh các vấn đề mà 50 năm về trước, hoặc ít hơn không ai có thể tưởng tượng được. Trong nội bộ đa số các quốc gia trên thế giới cũng đang chứng kiến một hiện tượng tương tự. Chưa từng bao giờ các cá nhân có được nhiều quyền lợi hay trách nhiệm phát sinh từ luật như vậy. Hiển nhiên điều này có nghĩa là khả năng xảy ra tranh chấp ngày càng cao. Một hiện tượng tương tự cũng có thể nhận thấy: 100 năm trước rõ ràng là ở các nước như Ca-na-đa các cá nhân vẫn thường chấp nhận những gì mà giới chức trách đưa ra (và giới chức trách có thể là bất cứ thực thể nào, từ chính phủ đến một quan chức hành pháp, một ông chủ, hay một địa chủ). Mặc dù các tuyên bố, dù được đưa ra dưới hình thức nào, nhiều khi nhận được thái độ không hài lòng, nhưng chúng vẫn thường được tuân thủ. Ngày nay, công dân các nước ý thức được hơn về các quyền sửa đổi. Có nhiều lí do dẫn đến việc này, kể cả không liên quan ở đây, nhưng rõ ràng truyền thông, văn học, và những hứng thú đối với các vở kịch về tội phạm hoặc các vụ kiện tụng đã góp phần làm tăng được ý thức về thực tế rằng một công dân bất mãn có thể đưa một tranh chấp đi xa hơn. Điều này cũng xảy ra tương tự trong cộng đồng quốc tế, với việc các quốc gia yếu hoặc không thích gây hiềm khích ngày càng nhận ra rõ ràng họ không bắt lực như mình nghĩ, tuy rằng đôi khi cần có nhiều thời gian thì họ mới nhận ra rằng bản thân các quốc gia này phải có trách nhiệm tích cực hành động vì bản thân mình hơn. Cho dù một quốc gia muốn đối đầu với quốc gia khác một cách công khai hay kín đáo, và việc này phụ thuộc vào một loạt các yếu tố như điều kiện văn hóa, tình trạng quan hệ song phương, thì nhận thức về việc các hệ quả pháp lý có thể có tính bắt buộc trong hành động (hành vi hoặc không thực hiện hành vi) của quốc gia khác đang ngày càng trở thành động lực của các quốc gia. Điều này tự nhiên dẫn đến sự mở rộng phạm vi của những gì mà chúng ta có thể gọi là tranh chấp.

Bất kỳ tranh chấp nào cũng có thể được đặt ở một vị trí trên nấc thang, từ không đáng kể và không quan trọng đến vấn đề tuyệt đối cơ bản, và các tranh chấp chủ quyền rõ ràng được đặt chắc chắn ở nấc phía trên. Như đã trình bày ở trên, không có gì là cơ bản với một quốc gia hơn là việc xác định giới hạn lãnh thổ của mình. Và các yêu sách về chủ quyền thuộc về một hạng mục riêng bởi tại đây chúng ta có thể thấy được sức mạnh của thuyết “phục hồi lãnh thổ” rõ ràng hơn bất kỳ nơi nào khác. Chẳng hạn, một nước có thể mong muốn thu hồi lại một vật khảo cổ có ý nghĩa văn hóa quan trọng, một vật có sức mạnh và tầm quan trọng phi thường, hay thậm chí mang ý nghĩa biểu tượng. Ở đây người ta nghĩ tới các yêu cầu của Hy Lạp liên tục đòi Bảo tàng Anh ở London hoàn trả viên Cẩm thạch Elgin. Những yêu sách đó mạnh mẽ và kích động lòng người, nhưng chúng vẫn nằm ở một cấp độ thấp hơn so với những yêu sách về chủ quyền.

Luật pháp quốc tế không khuyến khích sự lỏng lẻo trong vấn đề về chủ quyền. Cái mà nó khuyến khích chính là sự chắc chắn và dứt khoát. Rõ ràng là quốc gia có quyền làm bất cứ việc gì họ muốn với lãnh thổ của mình, liên quan đến vấn đề này ta có thể thấy trường hợp mà Pê-ru quyết định cho phép Bô-li-vi-a xây dựng cảng ở Thái Bình Dương nhờ đó khôi phục cho nước này đường kết nối trực tiếp ra biển vốn đã bị mất sau sự thịnh suy của Nam Mỹ thời kỳ hậu thuộc địa. Các hòn đảo thuộc Saint Pierre et Miquelon nằm ngoài bờ phía nam của Newfoundland thuộc chủ quyền của Pháp bởi Anh đã cho nước này để làm nơi tị nạn cho các ngư dân (có khả năng là do việc mất đi lãnh thổ là không đáng kể - hòn đảo lớn hơn của Newfoundland vào thời bấy giờ là thuộc địa của Anh, và các hòn đảo này vốn đã sẵn có một lượng lớn dân số nói tiếng Pháp). Những ví dụ như trên là hiếm có, nhưng chúng có thể được dùng để chứng minh một điều quan trọng. Nhưng ở đây chúng ta lại đang nói về các trường hợp mà chủ quyền của nước “hiến tặng” không bị chất vấn hay tranh cãi. Trong các trường hợp mà quyền chủ quyền của các nước “hiến tặng” bị tranh cãi thì sao?

Vào lúc này chúng ta cần phải xem xét nguồn gốc phát sinh chủ quyền quốc gia đối với một vùng lãnh thổ nhất định. Đoạn trên đây đã mô tả một cách thức – một quốc gia tặng lãnh thổ cho quốc gia khác, hoặc để cho một quốc gia mới được hình thành. Trong trường hợp đó thì ít có khả năng các thành viên khác trong cộng đồng quốc tế - các quốc gia – sẽ phản đối, trừ khi họ làm việc đó do các lí do về ý thức hệ, chính trị, hoặc có thể là tôn giáo. Nếu không xem xét đến các khía cạnh khác, thì chắc hẳn là sẽ có nhiều nước châu Âu muốn Kosovo vẫn là một phần của Séc-bi-a, thay vì phải đương đầu với một quốc gia mới với một nền kinh tế có vẻ là không mấy ổn định. Liên quan đến vấn đề này chúng ta có thể xem các ý kiến của Tổng thống Mỹ Bill Clinton và Thủ tướng Anh Tony Blair khi họ kết thúc cuộc đánh bom của NATO chống Séc-bi-a rằng nền độc lập của Kosovo là lựa chọn ít mong muốn nhất trong số các lựa chọn của họ.

Vấn đề là ở chỗ, và nó vẫn hay bị nhiều nhà bình luận bỏ qua, các quốc gia được hình thành thông qua quá trình gọi là thừa nhận. Để trở thành một thành viên trong cộng đồng quốc tế, một thực thể cần phải được thừa nhận bởi các thành viên khác. Timor Leste là một quốc gia không phải nhờ việc bỏ phiếu độc lập, hay nhờ quyết định của Ấn-đô-nê-xi-a không yêu sách chủ quyền với vùng lãnh thổ đó, mà là do các hành vi có nhận thức của các quốc gia thừa nhận sự tồn tại của Timor như một thành viên trong cộng

đồng. Cho đến tháng 10/2010, chúng ta thấy quá trình này diễn ra với Kosovo, khi mà một số quốc gia thừa nhận nền độc lập của nước này còn số khác thì không, và các vùng lãnh thổ như Bắc Ossetia ở Georgia, gần như chỉ được thừa nhận là độc lập bởi Nga.

Tất nhiên là không có câu hỏi nào được đặt ra về việc các hòn đảo ở Biển Đông và Biển Hoa Đông trở thành các quốc gia độc lập. Vấn đề là các thực tiễn quốc tế đã cho thấy rằng tính chính đáng cao nhất lại đến từ thái độ của cộng đồng quốc tế. Cũng có thể thấy rõ rằng, một mình sự chiếm đóng là chưa đủ. Điều này đã được làm rõ qua ý kiến tư vấn của Tòa án Công lý Quốc tế liên quan đến tính hợp pháp của bức tường ở Vùng Lãnh thổ bị chiếm đóng ở Pa-le-xtin. Tòa đơn giản chỉ khẳng định lại quan điểm đã được chấp nhận trong luật pháp quốc tế: chiếm hữu và xâm chiếm không phải là các phương thức hợp pháp để có được danh nghĩa.

Tất nhiên Pa-le-xtin có thể được phân biệt với các hòn đảo mà chúng ta đang tập trung vào bởi nó có một lượng dân số cố định cùng các khát vọng dân tộc chủ nghĩa của riêng mình. Trong khi đó, các đảo ở Biển Đông và Biển Hoa Đông thì không như vậy. Tóm lại, tôi thấy rằng vấn đề về tính hợp pháp của các yêu sách chủ quyền phụ thuộc, ít nhất là một phần, vào thái độ của các quốc gia khác. Quan điểm của các quốc gia yêu sách là rõ ràng, mặc dù những lí do cho các yêu sách đó không phải lúc nào cũng minh bạch. Vấn đề là ở chỗ, liên quan đến bài viết này, cộng đồng quốc tế thường không chọn phe trong các vấn đề này, nghĩa là các nước từ chối thừa nhận quyền chủ quyền của một quốc gia bất kỳ và chống lại các quốc gia khác.

Thoạt nhìn thì đây dường như là một nhận định mang tính tiêu cực, bởi nó mô tả một việc còn chưa xảy ra – chủ quyền vẫn chưa được thừa nhận. Nhưng nó cũng có một yếu tố tích cực, ở chỗ là việc từ chối thừa nhận một yêu sách có thể hiểu là chối bỏ tất cả các yêu sách, hoặc là thừa nhận tính hợp pháp của tất cả các yêu sách. Do đó, tôi cho rằng thái độ của cộng đồng quốc tế là vô cùng quan trọng dưới góc nhìn của các bên yêu sách. Nó cho thấy rằng các lập trường mà các bên yêu sách đưa ra cho đến nay vẫn chưa đáng thuyết phục như các bên vẫn khẳng định. Chẳng hạn, chúng vẫn chưa mang tính hiển nhiên.

Do cộng đồng quốc tế đã từ chối thừa nhận yêu sách của một quốc gia và chối bỏ quốc gia khác, và do chúng ta biết được rằng có các yêu sách xung đột với nhau, nên xét từ quan điểm của cộng đồng quốc tế thì ít nhất là quả thực có sự tồn tại của một “tranh chấp” về chủ quyền. Có lẽ chúng ta cũng có thể đi đến một số kết luận khác, rằng việc chiếm đoạt bằng vũ lực một hòn đảo hay thực thể đã được một quốc gia khác chiếm đóng sẽ không thể tạo nên một quyền sở hữu hợp pháp, và cũng có thể bị coi là những chứng cứ ban đầu về hành vi phi pháp. Đồng thời, cộng đồng quốc tế cũng thể hiện quan điểm rõ ràng rằng các quốc gia đối đầu cần phải giải quyết tranh chấp chủ quyền của mình theo cách tốt nhất có thể.

Giải quyết tranh chấp chủ quyền – Liệu Luật quốc tế có ích?

Câu hỏi được đặt ra ở trên có thể bị một số người coi là thừa hoặc vô ích. Nếu chủ quyền quốc gia là khái niệm cơ bản của luật pháp quốc tế, vậy tại sao các phương thức

để xác định nó lại không được quy định trong luật? Tuy nhiên, tình hình hiện nay lại khá là khó nắm bắt. Thực tiễn quốc gia và các án lệ của các tòa đã thiết lập và làm rõ các quy định để xác định chủ quyền đối với vùng lãnh thổ đất liền khi mà dấu hiệu thông thường – dân số - không tồn tại. Điều này đặc biệt đúng với các đảo nhỏ bị chiếm đóng (nhưng không nhất thiết là yêu sách) bởi công dân của một quốc gia qua hàng thế kỷ. Các vấn đề còn trở nên phức tạp hơn khi các hòn đảo này còn không có khả năng có được sự sống thường xuyên. Nguyên nhân của nó có thể là do địa hình hoặc khí hậu không thể nuôi dưỡng sự sống, hoặc do bản thân các hòn đảo không thể duy trì được sự sống của con người mà không có các nguồn cung cấp và can thiệp mà bản thân chính những điều này đã khiến khả năng chiếm đóng trên đảo bị thách thức ngay từ đầu. Đa số các đảo lớn ở Biển Đông và Biển Hoa Đông đều thuộc hạng mục này. Khi nhìn vào các bức ảnh và ảnh chụp từ vệ tinh của những hòn đảo này, thì ta khó có thể hiểu được vì sao, ít nhất là trong điều kiện bình thường, con người lại muốn sống ở đó.

Khi các vấn đề xung đột về chủ quyền được đưa ra trước tòa quốc tế thì vấn đề đó thường được xác định bởi các yếu tố như hồ sơ lịch sử về yêu sách và sự chiếm đóng, trong đó có thể bao gồm các thực tiễn của các thế lực thực dân, như trong trường hợp tranh chấp giữa Bahrain và Qua-ta được giải quyết bởi Tòa án Công lý Quốc tế năm 2003. Tôi vẫn chưa thể bị thuyết phục rằng những vụ việc đó có ích cho Biển Đông và Biển Hoa Đông như một vài người vẫn thường nghĩ. Ở một khía cạnh, Ba-ran/Qua-ta là một tranh chấp song phương, và lãnh thổ của hai quốc gia này liền kề nhau. Trong những trường hợp như thế này thì chẳng có gì bất ngờ khi xảy ra các khác biệt về quyền tài phán đối với đảo và các loại đảo nhỏ khác trong khu vực gần bờ biển và vùng chung của biên giới. Những hiện tượng đó không xuất hiện ở Biển Đông hay ở Đông Hải. Cho dù các tuyên bố có được các bên yêu sách cường điệu như thế nào đi chăng nữa, thì vẫn khó có thể tin được rằng một quần đảo như Trường Sa lại được coi là một phần không tách rời trong lãnh thổ của bất kỳ bên nào trừ khả năng ngoại lệ là một số hòn đảo gần Phi-líp-pin. Cũng chẳng có gì ngạc nhiên khi một nước có yêu sách về việc các hòn đảo nhỏ được sử dụng làm nơi tị nạn cho ngư dân. Sẽ khá là kỳ lạ nếu như các hòn đảo đó không được sử dụng cho mục đích như vậy. Do những người mà ngày nay đã trở thành công dân của những nước ven biển đều hành nghề đánh cá, nên các hình thức sử dụng bởi họ cũng sẽ tương ứng như nhau.

Còn về các luận điểm tiếp theo được đưa ra về việc chính quyền nước nào đưa ra yêu sách này hay tuyên bố kia vào ngày này hay ngày kia, thì các hồ sơ lịch sử cho tác giả thấy rằng không một nước nào coi các quần đảo như Trường Sa là vùng lãnh thổ có tầm quan trọng về yêu sách chủ quyền cho đến khi xuất hiện vấn đề về quyền tài phán trên biển và các quyền trên biển và quyền đối với các tài nguyên dưới lòng đại dương. Nói cách khác là cho đến khi xuất hiện những thứ đáng giá. Bản thân các hòn đảo, trái với các tuyên bố hùng hồn, lại không được coi trọng vì bản thân nó. Thật vậy, có thể lập luận rằng (và tôi sẽ nói đến vấn đề này ở dưới đây) rằng các hòn đảo ở Biển Đông đến giờ vẫn không được coi là có giá trị sinh thái mà chúng đáng được có, đặc biệt là với sự đa dạng sinh học và chức năng làm môi trường sống cho cá của chúng.

Một trong những hệ quả của việc không chắc chắn về quyền tài phán đối với các đảo không chỉ dừng lại ở những khả năng tranh chấp tiềm tàng không dứt như những gì đã thấy ảnh hưởng tới quan hệ giữa Trung Quốc và Nhật Bản ở Biển Hoa Đông vào tháng 9-10/2010, mà còn ảnh hưởng đến các quốc gia khác, nếu chẳng hạn một trong các bên yêu sách có ý định áp đặt luật đánh cá của mình vào vùng đó. Tuy hiện giờ đây vẫn chưa phải là vấn đề nảy sinh ở Biển Đông, nhưng không thể chắc rằng nó sẽ không xảy ra. Không khó để tưởng tượng được những hậu quả đáng tiếc khi một tàu không phải của khu vực lại vào đánh cá ở vùng nằm ngoài vùng đặc quyền kinh tế của các bên yêu sách tính từ ngắn thủy triều thấp hay các đường cơ sở thẳng hoặc thông thường xung quanh lãnh thổ đất liền của các nước đó, nhưng lại còn cách hơn 12 hải lý và dưới 200 hải lý từ một hòn đảo, có thể coi vùng này là biển cả bởi các đảo ở đây không thể có quy chế vùng đặc quyền kinh tế theo Điều 121(3) Công ước Luật Biển. Khả năng này nhắc nhở chúng ta rằng trong khi các quốc gia đối đầu đang ở “mặt trận” tranh chấp chủ quyền và quyền tài phán trên biển, thì các quốc gia khác vẫn có thể bị cuốn vào theo cách như trên. Cũng có thể khẳng định rằng những điều bất định vẫn còn tồn tại xoay quanh các vấn đề chủ quyền sẽ đem lại những tác động gây mất ổn định, chưa kể là chúng còn tạo ra các lỗ hổng trong việc bảo vệ và quản lý môi trường và tài nguyên. Đây chính là một trong những lí do khiến chính quyền Obama thay đổi chính sách ở Biển Đông và bắt đầu thấy lợi ích của mình ở đó. Mối lo ngại về khả năng đối đầu leo thang giữa các bên tranh chấp là một trong các yếu tố thúc đẩy đằng sau tiến trình hội thảo Biển Đông vào năm 1989. Các quốc gia tranh chấp sẽ không có gì ngạc nhiên khi thấy cộng đồng quốc tế mong muốn nhìn thấy hoặc tranh chấp chủ quyền sẽ được giải quyết hoặc một dạng cơ chế hợp tác để có thể ngăn chặn những nguy cơ gây tác động tiêu cực nghiêm trọng đối với nền hòa bình và ổn định trong khu vực.

Các quyền và nghĩa vụ của các bên tranh chấp

Ở phần trước, tôi lập luận rằng có tồn tại một tranh chấp chủ quyền đối với đảo ở Biển Đông và Biển Hoa Đông trong phạm vi của luật quốc tế bởi trên thực tế quan điểm mà các bên đưa ra đều bị những bên kia phản đối. Hơn nữa, cộng đồng quốc tế đã không lựa chọn đứng về một phe nào, do đó đã ngầm khẳng định rằng họ không chấp nhận bất cứ một yêu sách nào tính cho đến nay (đồng thời cũng không phản đối yêu sách nào). Trong những tình huống này, chúng ta có thể đi đến kết luận rằng có tồn tại một tranh chấp. Vấn đề bây giờ là cần phải xem xét các quyền và nghĩa vụ của các bên liên quan.

Quan điểm chung của luật quốc tế có thể được nói ngắn gọn như sau: Luật quốc tế, cũng giống như các hệ thống pháp luật khác, cung cấp cho các chủ thể của nó một hệ thống quy tắc khách quan để điều chỉnh các hành vi bằng cách tạo ra các quyền và/hoặc nghĩa vụ. Quốc gia, cũng như cá nhân, thường ủng hộ tính khách quan khi các lập luận rõ ràng là có lợi cho mình, nhưng đến khi bất lợi thì không. Trong trường hợp không có lợi, thì họ sẽ thường có xu hướng muốn tạo ra một ngoại lệ cho quy tắc, khéo léo đưa ra các cách giải thích cho lý do vì sao quy tắc không nên hoặc không được áp dụng trong một trường hợp cụ thể, hoặc đòi hỏi rằng bất kỳ quan điểm pháp lý nào đều phải

ưu tiên cho những xem xét về danh nghĩa lịch sử. Hầu hết các hệ thống pháp luật đã gạt bỏ quan niệm rằng luật pháp cần phải được áp dụng ngay cả khi kết quả nó mang lại là vô lý, hoặc thậm chí là bất công bằng. Chẳng hạn, thông luật của Anh đã từng quy định rằng một đứa trẻ đẻ hoang sẽ không có quyền đối với tài sản của cha nếu như người cha chết mà không để lại di chúc. Cả mẹ đứa trẻ cũng vậy, bất kể quãng thời gian hai người sống chung với nhau – sự thừa nhận đối với khái niệm “hôn nhân trên thực tế” là khá mới mẻ trong hệ thống thông luật của Anh. Trong những tình huống này, thì tài sản của người cha sẽ được chia cho cha mẹ và anh em (đây chính là tình huống mà người phụ nữ từng sống chung 30 năm với tác giả người Thụy Sĩ Stieg Larsson gặp phải. Bà đã không kết hôn với ông này, và tài sản trị giá hàng triệu bạc của ông có được từ thành công của các tiểu thuyết thiên niên kỷ (The Girl who Kicked the Hornet's Nest) được chia cho cha và em trai ông: bà không nhận được gì). Những người chủ trương tuân thủ chặt chẽ với các văn bản luật sẽ nói rằng “đó chính là luật”. Nhiều người khác sẽ cho rằng “điều này thật không công bằng”. Trong thông luật của Anh, khái niệm về sự công bằng được đưa ra để giảm thiểu việc áp dụng luật pháp quá chặt chẽ theo câu chữ mà từ đó có thể dẫn đến các phán quyết không công bằng hoặc mang tính đàn áp (nhưng nó đã không được áp dụng trong trường hợp liên quan đến quyền của đứa trẻ đẻ hoang, có thể là do các lập luận rằng bản thân việc làm đó là đáng xấu hổ, và rằng việc sống chung ngoài hôn nhân không nên được khích lệ). Đáng tiếc là sự chấp nhận dần dần khái niệm về pháp quyền lại diễn ra rất chậm trong một số trường hợp. Tuy vậy hầu hết các hệ thống pháp luật ngày nay đã nhận thấy rằng để một nước có thể phát triển về mặt xã hội, kinh tế và chính trị, thì tính có thể dự đoán được trong quan hệ pháp lý không chỉ là cái đáng mong muốn – mà còn là một đòi hỏi thiết yếu. Trong thực tế thì một số quốc gia trong cộng đồng quốc tế coi trọng pháp quyền hơn một số khác. Rõ ràng các nước yếu hơn trong mối quan hệ không đối xứng thường sẽ coi trọng pháp quyền hơn bởi họ không có cách nào khác để bảo đảm quyền lợi của mình trước một cường quốc láng giềng trong các tranh chấp liên quan đến lợi ích sống còn.

Khái niệm về pháp quyền được thể hiện khá rõ ràng trong luật quốc tế đương đại. Không một hệ thống pháp luật nào có thể chấp nhận việc miễn áp dụng một phần đối với các quy tắc của mình trừ các trường hợp miễn áp dụng là rất nhỏ, và chỉ áp dụng trong một số tình huống vô cùng đặc biệt và trong giới hạn thời gian rất ngắn. Do đó, các vấn đề về tính hợp pháp và bất hợp pháp cần phải được xem xét một cách công bằng và thỏa đáng. Một số nước không muốn làm việc này, ít nhất là trong ngắn hạn, và dù sao đây cũng là quyền của họ. Nhưng một số quy định của luật không cho phép có ngoại lệ. Tòa án Công lý Quốc tế đã nêu rõ điều này trong ý kiến tư vấn về tính hợp pháp của bức tường ở Lãnh thổ bị Chiếm đóng ở Pa-le-xtin. Việc chiếm đóng không phải, và cũng không thể trở thành một phương thức hợp pháp để thủ đắc quyền sở hữu với lãnh thổ. Tương tự như vậy, ngày nay chúng ta thấy Trung Quốc phản đối vùng hợp tác chung giữa Nhật Bản và Hàn Quốc vào năm 1976 là hoàn toàn hợp pháp – rìa phía tây của vùng này gần với Trung Quốc hơn là với hai bên, và do đó được coi là một phần trong vùng ngoài khơi của Trung Quốc. Ma-lai-xi-a và Thái Lan đã phải đối đầu với yêu sách của Việt Nam rằng một phần của vùng phát triển chung ở Vịnh Thái Lan gần Việt Nam hơn là với hai nước kia và đã phải chấp nhận lập trường đó. Trong khi đó, vùng phát triển

chung ở Timor Gap, được thành lập bởi Ô-xtrây-li-a và In-đô-nê-xi-a và hoàn toàn hợp pháp theo luật của hai nước này, nhưng các nước khác lại không thừa nhận.

Từ đây có thể thấy rằng sự vận hành của các quy tắc liên quan đến việc hình thành vùng tài phán trên biển không thể chấp nhận một ngoại lệ nào trừ khi tất cả các bên hữu quan bày tỏ sự đồng thuận. Như đã nêu ở trên, sự đồng thuận đó không dễ có được đối với quyền sở hữu cá thể đối với các đảo như Trường Sa, hay đối với sự hình thành của các vùng tài phán xung quanh chúng ở khu vực cách 12 hải lý. Tuy nhiên, tôi lưu ý ở đây rằng tôi đồng ý với các quan điểm của Giáo sư Robert Beckman trong một bài viết ngắn do RSIS xuất bản rằng Ma-lai-xi-a và Việt Nam rõ ràng đã không làm như vậy đối với các hòn đảo trong vùng thềm lục địa kéo dài mà họ đệ trình lên Ủy ban về Ranh giới Thềm Lục địa.

Do đó tôi đi đến kết luận rằng khi không có sự nhượng bộ về quyền sở hữu chính đáng, thì các quốc gia hữu quan vẫn bị ràng buộc bởi các quy tắc về giải quyết tranh chấp. Bước thứ nhất trong quá trình giải quyết tranh chấp là đàm phán, và việc này đòi hỏi các bên phải nhận thức rằng thực sự có tồn tại một “tranh chấp”. Rất có thể đàm phán sẽ không đi đến kết quả mong muốn cho dù các bên có nỗ lực và thiện chí đến đâu. Nếu được thì chúng ta đã không cần đến các tòa án quốc tế.

Tôi thấy rằng, với Trường Sa và Hoàng Sa chúng ta có thể đang phải đối mặt với tình huống rằng hoặc là không có sự khác biệt nào đáng kể về thể mạnh và yếu điểm giữa các yêu sách chủ quyền, hoặc tệ hơn là một tòa quốc tế có thể phán quyết có lợi cho một bên dựa vào những cơ sở không mấy thuyết phục: các tòa quốc tế và tòa quốc gia vẫn thường làm như thế này do sốt ruột muốn đạt được một “kết quả”. Tôi không tin rằng có một cơ hội hay động cơ nào để các bên có thể đệ trình tranh chấp chủ quyền Trường Sa/Hoàng Sa lên một tòa án quốc tế. Do đó, trong tình huống này, các nghĩa vụ sẽ phát sinh từ Điều 74(3) và 83(3) của Công ước Luật Biển. Các quốc gia hữu quan cần phải có nỗ lực để đạt được dàn xếp tạm thời có tính thực tiễn. Như những nội dung về các vùng phát triển và hợp tác chung cho thấy, có rất nhiều mô hình và ví dụ để ta có thể lựa chọn. Có thể có nhiều bên tham gia vào một dàn xếp, nhưng phải không tồn tại sự phản đối. Rõ ràng là các bên yêu sách ở Biển Đông sẽ giúp ích cho cộng đồng quốc tế rất nhiều bằng việc tham gia dàn xếp về quyền tài phán, giải quyết được các nhu cầu về bảo vệ môi trường, sinh thái, đa dạng sinh học và nghề cá. Không khó để tìm được những bằng chứng thuyết phục rằng việc bảo vệ là một nhu cầu cấp thiết.

Những suy nghĩ cuối cùng

Suy nghĩ cuối cùng và duy nhất của tôi là như sau: luật quốc tế đã ban cho các quốc gia quyền đối với các vùng biển liên kế, nhưng cũng đặt ra các nghĩa vụ với quốc gia đó. Quan điểm chung của các văn bản pháp luật như Công ước Luật Biển (1982) và Công ước về Đa dạng Sinh học (1992), cũng như các hiệp định khác và các tập quán quốc tế là rất rõ ràng. Chúng ta không cần luật pháp quốc tế phải phát triển xa hơn để có thể hiểu rõ được quan điểm này. Các quyền và nghĩa vụ luôn tồn tại song song. Từ trước đến nay, tranh cãi về chủ quyền ở Biển Đông đã áp đảo các đòi hỏi khác, và vẫn có những

dấu hiệu cho thấy rằng sự ám ảnh “thiến cận” chỉ tập trung vào các hòn đảo không mấy quan trọng về mặt địa lý này (và còn kém quan trọng hơn trong luật quốc tế) sẽ vẫn tiếp tục kéo dài. Trong khi đó, các quốc gia ven biển ở Biển Đông sẽ giúp ích cho nhân loại hơn rất nhiều nếu họ thể hiện một cam kết với sự phát triển bền vững và việc bảo tồn, bảo vệ vùng biển nửa kín này không chỉ vì các nghĩa vụ pháp lý, mà quan trọng hơn bởi vì đây là những gì cộng đồng quốc tế và các thế hệ tương lai mong chờ ở họ.

TÁC ĐỘNG CỦA CÁC ĐẢO NHÂN TẠO ĐỐI VỚI TRANH CHẤP LÃNH THỔ TẠI QUẦN ĐẢO TRƯỜNG SA

GS. Zou Keyuan

Khoa Luật, Đại học Trung tâm Lancashire, Vương quốc Anh

Tóm tắt

Hiện nay, vấn đề đảo nhân tạo ở Biển Đông chưa được bàn thảo cụ thể nhiều trong bối cảnh các cuộc tranh chấp lãnh thổ và biển. Ngay cả trong luật quốc tế, khái niệm “đảo nhân tạo” vẫn còn gây nhiều tranh cãi và chưa có bất kỳ định nghĩa nào về đảo nhân tạo được chấp nhận rộng rãi mặc dù hàng loạt các điều khoản trong Công ước Luật Biển của Liên Hợp Quốc 1982 có đề cập tới khái niệm này. Với sự phát triển của khoa học công nghệ và các quốc gia dân tộc ngày càng nỗ lực chiếm giữ nhiều không gian từ đại dương hơn, thì vấn đề đảo nhân tạo càng trở nên nổi bật. Bài tham luận này sẽ thảo luận về vấn đề này từ góc độ luật pháp quốc tế, đặc biệt liên hệ với quần đảo Trường Sa và nhằm khơi dậy các cuộc tranh luận thêm về vấn đề này trong tương lai.

Phần mở đầu

Rất khó để có câu trả lời thỏa đáng cho câu hỏi đảo nhân tạo có tác động tới tranh chấp ở quần đảo Trường Sa như thế nào và ở mức độ nào. Cũng có thể có những hoài nghi là liệu đảo nhân tạo có thật sự tồn tại ở Biển Đông hay không. Nếu có, những đảo nhân tạo này là gì? Bài tham luận này cố gắng thảo luận về đảo nhân tạo từ khía cạnh luật pháp quốc tế. Mặc dù thuật ngữ đảo nhân tạo có thể bao gồm cả các cấu trúc và thiết lập nhân tạo như dàn khoan dầu hay cơ sở nuôi trồng thủy sản (ví dụ như các dàn khoan đã cũ hay không còn được sử dụng nữa đôi khi có thể được dùng như các

ran nhân tạo để nuôi trồng thủy sản)¹ nhưng bài tham luận này chủ yếu chỉ đề cập tới mỗi đảo nhân tạo mà thôi.

Có rất ít văn bản trong Luật quốc tế giải thích rõ về đảo nhân tạo. Đường như vấn đề liên quan tới đảo nhân tạo đã bị lãng quên khi Công ước Luật biển của Liên Hợp Quốc năm 1982 (UNCLOS) được thông qua. Nếu chúng ta nhớ lại, thì trong những năm 1970 và 1980, đã có những bài báo và sách viết về lĩnh vực này,² thậm chí trong Hội nghị lần thứ ba của Liên Hợp Quốc về Luật biển (UNCLOS III), một số quốc gia cũng đã đệ trình đề xuất liên quan tới đảo nhân tạo.³ Trong những năm gần đây, vấn đề đảo nhân tạo dường như đang nóng trở lại, đặc biệt trong bối cảnh của khu vực Đông Á. Với những tiến bộ của loài người, sự phát triển của khoa học công nghệ, áp lực từ việc gia tăng dân số chưa từng có và ngày càng nhiều hoạt động tăng cường của con người ở biển, thì vấn đề đảo nhân tạo dường như trở nên càng quan trọng hơn. Việc xây dựng các đảo nhân tạo liên quan tới chủ quyền quốc gia, quyền tài phán biển, phân định biên giới biển, khai thác và sử dụng tài nguyên thiên nhiên biển mà nếu không được giải quyết đúng cách, có thể trở thành một điểm nóng mới trong tranh chấp và xung đột quốc tế.

Đảo nhân tạo trong Luật quốc tế

Trong khi đảo nhân tạo rõ ràng do con người tạo nên, nhưng trong lịch sử của luật pháp quốc tế, thuật ngữ cũng như quy chế pháp lý của nó chưa bao giờ được xác định rõ ràng, đôi khi được coi là đảo tự nhiên hoặc đôi khi lại là tàu. Ví dụ, theo Gidel, đảo nhân tạo có thể được coi là đảo tự nhiên miễn là chúng thỏa mãn các điều kiện sau: bao quanh là nước, vĩnh viễn nổi trên bề mặt biển khi thủy triều lên và các điều kiện tự nhiên để xây dựng đảo có thể cho phép con người sinh sống. Ngoài ra, đảo nhân tạo còn phải là các đảo được hình thành theo công thức tự nhiên như các lớp bồi tích với sự trợ giúp của con người.⁴ Cách nhìn nhận đảo nhân tạo như các con tàu có thể bắt nguồn từ một báo cáo của Hội đồng Hội Quốc Liên năm 1927, trong đó nói rằng những đảo được con người tạo ra và neo đậu tại đáy biển mà không cần kết nối cố định với đáy biển, nhưng được sử dụng như là một cơ sở thiết lập ổn định cho doanh nghiệp để phát triển giao thông vận tải... thì loại đảo hư cấu này phải được xem như là tàu đang đi trên biển.⁵

1. Để biết thêm chi tiết, xem John M. Macdonald, 'Artificial Reef Debate: Habitat Enhancement or Waste Disposal?', *Ocean Development and International Law*, Tập 25, 1994, 87-118.
2. Các tác phẩm tiêu biểu gồm Nikos Papadakis, *The International Legal Regime of Artificial Islands*, Leyden: A.W. Sijthoff, 1977; và Alfred HA Soons, *Artificial Islands and Installations in International Law*, Tạp chí thường kỳ số. 22, Học viện Luật biển, tháng 7, 1974.
3. Ví dụ, Bỉ, Man-ta và Mỹ đệ trình đề xuất của mình lên Hội nghị. Chi tiết, xem A.M.J. Heijmans, "Artificial Islands and the Law of Nations", *Netherlands International Law Review*, Vol.21, 1974, 155-160; xem thêm Francesca Galea, *Artificial Islands in the Law of the Sea*, Luận án Tiến sĩ, Khoa Luật, Đại học Man-ta, tháng 5, 2009, 31-35; có tại http://www.seasteading.org/files/research/law/ARTIFICIAL_ISLANDS_-_01.09.09_mod.doc.pdf (truy cập 2/11/2010).
4. Gidel, *Le Droit International Public de la Mer*, tập III, Paris, 1934, 684.
5. Ủy ban Chuyên gia, 1927; trích ở Moten, "Continental Shelf", 1952 tr. 253.

Chúng ta phải thừa nhận rằng đảo nhân tạo cũng có một số đặc điểm của cả tàu và đảo tự nhiên, nhưng việc phân loại đảo nhân tạo là tàu hay đảo tự nhiên cũng đều là không hợp lý. Nếu chúng ta xem xét lại định nghĩa về tàu và đảo tự nhiên, chúng ta có thể dễ dàng nhận thấy sự khác biệt giữa chúng và đảo nhân tạo.

Như đã biết, UNCLOS không hề có định nghĩa về “tàu”. Nếu chúng ta nhớ lại, trong những năm 1950, ông Francois - báo cáo viên đặc biệt đã dự thảo một định nghĩa về “tàu”, là “một thiết bị có khả năng vượt biển nhưng không phải là trên không với các trang thiết bị và thuyền viên phù hợp với mục đích mà nó được sử dụng” tại Ủy ban Luật pháp Quốc tế trong thời gian đàm phán các Công ước Gơ-ne-vơ về Luật biển.⁶ Tuy nhiên, dự thảo định nghĩa này cuối cùng đã bị Ủy ban Luật pháp Quốc tế xóa bỏ vào năm 1955. Công ước Luật biển về sau cũng theo thông lệ này và chỉ định nghĩa thuật ngữ “tàu chiến”.⁷ Tuy vậy, một số điều ước quốc tế khác cũng đã định nghĩa về “tàu”. Ví dụ, Công ước Quốc tế về Ngăn ngừa ô nhiễm từ các con tàu năm 1973 đã định nghĩa “tàu” là “bất kỳ loại phương tiện nào hoạt động trong môi trường biển, bao gồm tàu cánh ngầm, các phương tiện hơi đệm, tàu ngầm, tàu nổi và các nền tảng cố định hoặc thả nổi khác”.⁸ Như chúng ta có thể thấy, định nghĩa này bao gồm các nền tảng cố định hoặc thả nổi mà cũng có thể được xếp loại là đảo nhân tạo.

Một định nghĩa khác liên quan tới đến đảo nhân tạo là định nghĩa về “đảo”. Theo Công ước Luật biển, “đảo” “là một mảnh đất được hình thành tự nhiên, bao quanh là nước và nổi trên mặt nước khi thủy triều lên”.⁹ Định nghĩa này bao gồm một số yếu tố quan trọng: một mảnh đất, hình thành tự nhiên, bao quanh là nước và nổi trên mặt biển khi thủy triều lên. Tuy nhiên, Công ước này không giải thích rõ một mảnh đất bao quanh là nước và nổi trên mặt nước khi thủy triều lên ở mức độ nào có thể được coi là đảo. Trong thực tiễn Nhà nước, một số quốc gia sử dụng thuật ngữ “đảo” với ý nghĩa rất rộng. Ví dụ như Nhật Bản gọi “Okinotori” là “*shima*” (nghĩa là đảo trong tiếng Nhật) và Trung Quốc dùng từ “*qundao*” (nghĩa là quần đảo hoặc nhóm đảo trong tiếng Trung Quốc) để đặt tên cho tất cả các điểm đảo, thậm chí kể cả một số điểm ở dưới nước vĩnh viễn, chẳng hạn như Bãi ngầm Macclesfield ở Biển Đông. Hay quần đảo Trường Sa được gọi là Quần đảo “Nam Sa” theo cách gọi của Trung Quốc. Mặc dù định nghĩa “đảo” trong Công ước Luật biển vẫn để ngỏ cho các cuộc bàn thảo và tranh luận thêm, nhưng nó vẫn được cộng đồng quốc tế chấp nhận rộng rãi.

Sau khi xem xét các khía cạnh về mặt định nghĩa của “tàu” và “đảo”, chúng ta sẽ chuyển sang xem xét bản chất pháp lý của đảo nhân tạo. Vì Công ước Luật biển không định nghĩa về đảo nhân tạo nên giới học giả ngành luật pháp quốc tế đã cố gắng định nghĩa “đảo nhân tạo”. *Bách khoa toàn thư Công pháp quốc tế* đã định nghĩa đảo nhân tạo là một nền tảng cố định vĩnh viễn hoặc tạm thời do con người tạo nên, bao quanh là

6. Xem *Yearbook of International Law Commission*, 1955, Tập 1, tr.10 tại [http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes\(e\)/ILC_1955_v1_e.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes(e)/ILC_1955_v1_e.pdf) (truy cập ngày 27/10/2010).

7. Xem Điều 29 Công ước Luật biển. Văn bản có thể xem tại http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm (truy cập ngày 27/10/2010).

8. Điều 2, Công ước 1973. Có thể xem văn bản tại <http://sedac.ciesin.org/entri/texts/pollution.from.ships.1973.html> (truy cập ngày 27/10/2010).

9. Xem Điều 121 Công ước Luật biển.

nước và nổi trên mặt nước trên khi thủy triều lên.¹⁰ Theo Soons, đảo nhân tạo là những cấu trúc được tạo ra bằng cách đặt/đổ lên các vật chất tự nhiên như sỏi, cát và đá; trong khi đó các công trình lấp đặt nhân tạo lại là những cấu trúc bê tông cố định gắn với đáy biển bằng ống dẫn và các cọc.¹¹ Hai định nghĩa học thuật này có một số ý nghĩa pháp lý, nhưng không thể bao trùm hết tất cả các loại đảo nhân tạo và công trình lấp đặt nhân tạo. Theo tính toán của Papadakis, có rất nhiều loại đảo nhân tạo như (1) thành phố trên biển (cố định hoặc nổi), (2) đảo nhân tạo phục vụ phát triển kinh tế, chẳng hạn như đối với việc thăm dò và khai thác tài nguyên thiên nhiên, đảo nhân tạo công nghiệp, đảo nhân tạo phục vụ đánh bắt cá, các công trình xây lắp nhân tạo để phát triển các nguồn lực phi tự nhiên như cứu hộ hoặc khảo cổ học, nhà máy điện; (3) các công trình nhân tạo phục vụ giao thông vận tải, chẳng hạn như bến tàu nổi, nhà kho, sân bay nổi; (4) các công trình phục vụ nghiên cứu khoa học và dự báo thời tiết; (5) các công trình phục vụ giải trí; và (6) các căn cứ quân sự.¹² Nếu nhìn vào từng phân loại một, chúng ta có thể dễ dàng thấy rằng tình trạng pháp lý của chúng khác nhau. Đây là một trong những lý do tại sao không có một định nghĩa nào về đảo nhân tạo trong Công ước Luật biển và do đó Công ước đã đơn giản là né tránh những phức tạp nảy sinh từ vấn đề định nghĩa đảo nhân tạo. Nhưng mặt khác, những kẽ hở còn lại trong Công ước Luật biển vẫn làm phức tạp vấn đề liên quan đến quy chế pháp lý của đảo nhân tạo.

Mặc dù Công ước Luật biển không có một định nghĩa nào về đảo nhân tạo, nhưng lại có hàng loạt các điều khoản áp dụng cho đảo nhân tạo. *Thứ nhất*, Công ước Luật biển cho phép các quốc gia, đặc biệt là các quốc gia ven biển, được quyền xây dựng đảo nhân tạo và quyền tài phán đối với các đảo này. Rõ ràng các quốc gia ven biển có quyền xây dựng các đảo và các thiết lập nhân tạo trong vùng lãnh hải của mình. Trong vùng đặc quyền kinh tế (EEZ), một quốc gia ven biển có “độc quyền xây dựng và cho phép cũng như quy định việc xây dựng, vận hành và sử dụng: (a) đảo nhân tạo; (b) các thiết lập và cấu trúc phục vụ các mục đích quy định tại Điều 56 và các mục đích kinh tế khác; (c) các thiết lập và cấu trúc có thể ảnh hưởng đến việc thực hiện các quyền của quốc gia ven biển đó trong khu vực”.¹³ Trong khi quốc gia ven biển được hưởng quyền tài phán hoàn toàn đối với đảo, các thiết lập và cấu trúc nhân tạo, bao gồm cả thẩm quyền về hải quan, tài chính, y tế, an toàn và các quy định và luật về di trú¹⁴ thì nước này cũng cần đưa ra thông báo hợp lý về việc xây dựng đảo nhân tạo này cũng như duy trì phương tiện trong dài hạn để cảnh báo về sự hiện diện của các đảo này. Hơn nữa, “nếu cần thiết, các quốc gia ven biển có thể thiết lập vùng an toàn thích hợp xung quanh các đảo, thiết lập và cấu trúc nhân tạo mà trong đó, có thể thực hiện các biện pháp thích hợp để đảm bảo an toàn cho cả hàng hải lẫn các đảo, các thiết lập và cấu trúc nhân tạo”.¹⁵ Các quốc gia ven biển có quyền thành lập một vùng an toàn xung quanh đảo nhân tạo và xác định phạm

10. Rudolf Bernhardt, *Encyclopedia of Public International Law, Law of the Sea Volume*, 1989, at 38.

11. Soons, 1974.

12. Xem Papadakis, chú thích 2, 1977, tr.11-49.

13. Xem Điều 60 Công ước Luật biển.

14. Nt.

15. Nt.

vi của khu vực đó, có tính đến các tiêu chuẩn quốc tế liên quan.¹⁶ Những điều khoản này cũng áp dụng đối với đảo nhân tạo xây dựng trên thềm lục địa.¹⁷ Ngoài ra, các quốc gia dân tộc còn được hưởng quyền xây dựng đảo nhân tạo ở đại dương như là một trong những quyền tự do ở đại dương (Điều 87, Công ước Luật biển).

Thứ hai, Công ước Luật biển ở một chừng mực nào đó đã xác định tình trạng pháp lý của đảo nhân tạo. Định nghĩa của Công ước về đảo rõ ràng loại trừ bất kỳ đảo nhân tạo nào. Điều 60 quy định rằng “các đảo, thiết lập và cấu trúc nhân tạo không có tư cách của đảo. Chúng không có lãnh hải riêng và sự hiện diện của chúng không ảnh hưởng đến việc phân định lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa”.¹⁸ Trong khi đảo nhân tạo không tạo ra bất kỳ vùng biển nào, thì các quốc gia ven biển lại được phép thiết lập vùng an toàn xung quanh chúng. Nhưng khu vực an toàn xung quanh đảo nhân tạo không được vượt qua khoảng cách 500 mét, “tính từ mỗi điểm của rìa ngoài của chúng, trừ khi các điểm đó được công nhận theo các tiêu chuẩn quốc tế hoặc theo khuyến cáo của các tổ chức quốc tế có thẩm quyền”.¹⁹

Thứ ba, việc xây dựng đảo nhân tạo có một số tác động đối với việc phân định biên giới biển. Đối với việc phân định lãnh hải, “công trình cảng bến vững ở xa nhất mà tạo nên một phần không thể tách rời của hệ thống cảng biển được coi như là một phần cấu thành bờ biển”, nhưng những thiết lập xa bờ và các đảo nhân tạo không nên được coi là “công trình cảng bến vững”.²⁰ Đây là điều khoản giới hạn tác động của đảo nhân tạo đối với việc phân định lãnh hải. Tuy nhiên, mặt khác, liên quan đến việc sử dụng các đường cơ sở thẳng, Công ước Luật biển lại quy định rằng “Đường cơ sở thẳng không được kéo đến hoặc kéo từ mực nước khi thủy triều hạ xuống trừ khi các ngọn hải đăng hoặc các thiết lập tương tự luôn luôn ở trên mực nước biển đã được xây dựng bên trên chúng hoặc ngoại trừ trường hợp đường cơ sở thẳng được kéo đến hoặc từ điểm và từ mực nước như vậy đã được quốc tế công nhận”.²¹ Quy định này chỉ ra rằng đảo nhân tạo và các thiết lập có thể đóng một số vai trò trong phân định lãnh hải. Tất nhiên, liên quan đến việc phân định vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa, trừ một số vai trò trong việc xác định đường cơ sở thẳng mà căn cứ vào đó để đo đạc vùng lãnh hải như đã đề cập ở trên thì đảo nhân tạo, về nguyên tắc, không có bất kỳ vai trò gì vì chúng không có các quyền đối với vùng đặc quyền kinh tế và/hoặc thềm lục địa như đã quy định trong Công ước Luật biển.

Trong luật nội địa tương ứng, các quốc gia ven biển đã sử dụng các điều khoản liên quan của Công ước Luật biển để thực hiện các quyền điều ước của mình. Trong số tất cả các tuyên bố chủ quyền trên các quần đảo ở Biển Đông, luật của Trung Quốc về EEZ và thềm lục địa ban hành năm 1998 đã nhắc lại quyền và quyền tài phán của Trung Quốc đối với EEZ và thềm lục địa của nước này liên quan đến việc thành lập và sử dụng các

16. Nt.

17. Điều 80 Công ước Luật biển.

18. Điều 60 Công ước Luật biển.

19. Nt.

20. Điều 11 Công ước Luật biển.

21. Xem Điều 7 Công ước Luật biển.

đảo, thiết lập và cấu trúc nhân tạo.²² Phi-líp-pin cũng có một điều khoản tương tự rằng nước này có thể thực thi “độc quyền và quyền tài phán đối với việc thành lập và sử dụng các đảo nhân tạo, các sân bay, thiết lập và cấu trúc ngoài khơi”.²³

Nếu so sánh, ta có thể thấy luật tương ứng của Ma-lai-xi-a chi tiết hơn, có một phần và một số điều khoản bao gồm:

“(1) Không ai được xây dựng, vận hành hoặc sử dụng những đảo, thiết lập, cấu trúc nhân tạo trong vùng đặc quyền kinh tế hay trên thềm lục địa, trừ khi được Chính phủ cho phép và phải tuân thủ với những điều kiện có thể áp đặt.

(2) Chính phủ có quyền tài phán hoàn toàn đối với các đảo, thiết lập và cấu trúc nhân tạo trong vùng đặc quyền kinh tế và trên thềm lục địa, bao gồm cả quyền tài phán với hải quan, tài chính, y tế, an toàn và luật di trú.

(3) Nếu cần thiết, Chính phủ có thể thiết lập vùng an toàn thích hợp xung quanh các đảo, thiết lập và cấu trúc nhân tạo trong đó có áp dụng biện pháp đảm bảo an toàn phù hợp cho cả hàng hải và các đảo, thiết lập và cấu trúc nhân tạo.

(4) Chính phủ xác định phạm vi của vùng an toàn, có tính đến cả yếu tố hàng hải và các đảo, công trình và cấu trúc nhân tạo theo tiêu chuẩn quốc tế liên quan. Thông báo về giới hạn phạm vi của vùng an toàn sẽ được đưa ra kịp thời.

(5) Mọi phương tiện phải tôn trọng các khu vực an toàn và tuân thủ theo bất kỳ chỉ dẫn của Chính phủ đưa ra theo tiêu chuẩn quốc tế được chấp nhận rộng rãi về việc đi lại tại các vùng lân cận của các đảo, thiết lập, cấu trúc nhân tạo và các vùng an toàn”.²⁴

Từ những bộ luật nội địa này, chúng ta có thể thấy rằng các quốc gia sẽ thực thi các quyền và quyền tài phán của mình liên quan đến việc xây dựng và quản lý đảo, các thiết lập và cấu trúc nhân tạo. Cũng cần lưu ý rằng những luật này được giới hạn trong việc thực hiện các quy định liên quan của Công ước Luật biển về vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Luật Lãnh hải và các vùng tiếp giáp của Trung Quốc năm 1992 không đề cập tới quyền xây dựng đảo nhân tạo trên lãnh hải vì có thể họ nghĩ rằng đó là một quyền hiển nhiên vì họ có chủ quyền hoàn toàn đối với vùng lãnh hải của mình (ngoại trừ qua lại vô hại).

Quần đảo Trường Sa

Thuật ngữ “đảo” có thể là một nhầm lẫn khi đề cập đến tất cả các điểm đảo tự nhiên trong vùng Biển Đông bao gồm cả khu vực Trường Sa. Về mặt địa lý, có hàng trăm điểm đảo tự nhiên trong vùng Biển Đông bao gồm cả quần đảo/ đảo nhỏ, đảo san hô, rạn san hô và các bãi ngầm. Theo Trung Quốc, Quần đảo Trường Sa bao gồm 14 đảo/ đảo nhỏ,

22. Xem Điều 34, Luật năm 1998. Văn bản có thể xem tại http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATION-ANDTREATIES/PDFFILES/chn_1998_eez_act.pdf (truy cập ngày 28/10/2010).

23. Xem phần 2 (B) của Sắc lệnh Tổng thống Số. 1599 (11/6/1978) thành lập EEZ và các mục đích khác. Văn bản có thể xem tại http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/PHL_1978_Decree.pdf (truy cập ngày 28/10/2010).

24. Phần VI Đảo, các thiết lập và cấu trúc nhân tạo của Luật Vùng đặc quyền kinh tế, 1984. Văn bản http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/MYS_1984_Act.pdf (truy cập ngày 29/10/2010).

6 bãi ngầm, 113 rạn san hô ngập nước, 35 bãi ngầm dưới nước và 21 bãi cát ngầm ngập nước.²⁵ Theo một nguồn tham khảo của phương Tây, có khoảng 170 điểm đảo trong vùng Biển Đông, trong đó chỉ khoảng 36 đảo nhỏ nổi được trên mặt nước khi thủy triều lên.²⁶ Hai con số trên cho thấy các điểm tự nhiên bị ngập dưới nước nhiều hơn so với những điểm nổi trên nước. Đây là một đặc điểm địa lý đặc biệt của Biển Đông, quyết định tầm quan trọng của các đảo và thiết lập nhân tạo ở Quần đảo Trường Sa về khía cạnh chính trị, kinh tế và chiến lược. Bởi vì các đảo và bãi san hô ở đây đã lần lượt được các quốc gia và vùng lãnh thổ tuyên bố chủ quyền, và/hoặc chiếm đóng là Bru-nây, Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa, Ma-lai-xi-a, Phi-líp-pin, Đài Loan và Việt Nam, khiến Quần đảo Trường Sa trở thành tranh chấp lãnh thổ phức tạp nhất trong lịch sử thế giới.

Nói chung hiện tại có ba loại đảo và/hoặc các thiết lập nhân tạo ở trong và xung quanh Quần đảo Trường Sa và các vùng lân cận. Thứ nhất là các thiết lập nhân tạo nổi tạm thời, như dàn khoan dầu. Một khi chúng không còn hoạt động nữa, các dàn khoan này sẽ được tháo dỡ và loại bỏ. Thứ hai là các thiết lập và cấu trúc nhân tạo gắn kết tạm thời hoặc vĩnh viễn với đảo tự nhiên, như đường băng. Độc đáo nhất có thể là loại cuối cùng, là các đảo nhân tạo được xây dựng trên các loại đá tự nhiên và các rạn san hô vĩnh cửu. Trung Quốc đã chiếm đóng một số rạn san hô ở Trường Sa từ năm 1988, vì mục đích đóng căn cứ quân sự hoặc các mục đích khác, nước này đã xây dựng các cấu trúc nhân tạo trên các rạn san hô (Johnson South/Rạn san hô Chigua, Subi/Rạn san hô Zhubi, Gaven/Rạn san hô Nanxun, Cuarteron/Rạn san hô Huayang, Hughez/Rạn san hô Dongmen và Mischief/Rạn san hô Meiji). Một số trong số này sau đó đã được mở rộng để trở thành giống như các đảo nhân tạo, chẳng hạn như một thiết lập trên Fiery Cross/Rạn san hô Yongshu. Rạn san hô Swallow (tiếng Ma-lai-xi-a: Terumbu Layang Layang) bị Ma-lai-xi-a chiếm đóng đã được ồ ạt khai hoang và bây giờ có một cảng cá, một khu lặn nghỉ dưỡng gồm 15 phòng và một đường băng 1,5 km. Về mặt này, phải thừa nhận rằng đối với rất nhiều đảo, do có các thiết lập nhân tạo, nên “rất khó để phân biệt cái nào là điểm tự nhiên và cái nào là do con người tạo ra”.²⁷ Trong khi sẽ là an toàn để nói rằng các điều khoản liên quan của Công ước Luật biển có thể áp dụng đối với hai loại đầu tiên, thì tình trạng pháp lý của loại thứ ba lại đặc biệt và khó xác định theo Công ước Luật biển và ngay cả theo luật pháp quốc tế nói chung. Nếu định nghĩa đây là một điểm tự nhiên, thì nó lại xen lẫn với các thiết lập và cấu trúc nhân tạo; nếu định nghĩa đây là một đảo nhân tạo thì nó lại không được con người gắn kết cố định với đáy biển mà lại được hỗ trợ bởi một nền tự nhiên như một rạn san hô dù ở trên mặt nước hay không khi thủy triều lên. Rõ ràng là không có điều khoản nào trong luật pháp quốc tế điều chỉnh hình thức kết hợp giữa tự nhiên và nhân tạo như thế. Công ước về Thềm lục địa 1958 có điều khoản chỉ liên quan đến việc xây dựng đảo nhân tạo trên thềm lục địa vì nó quy định rằng các quốc gia ven biển được quyền xây dựng và duy trì hoặc hoạt động trên các thiết lập trên thềm lục địa và các thiết bị khác cần thiết cho việc thăm dò

25. Zeng Zhaoxuan, *Islands in the South China Sea*, 1986, 3.

26. Daniel J. Dzurek, *The Spratly Islands Dispute: Who's on First?* IBRU (International Boundaries Research Unit-Đơn vị Nghiên cứu Biên giới Quốc tế) Maritime Briefing Số.2 (1), 1996, at 1.

27. Robert W. Smith, 'Maritime Delimitation in the South China Sea: Potentiality and Challenges', *Ocean Development and International Law*, Số.41 (3), 2010, at 223.

và khai thác tài nguyên thiên nhiên, nhưng những thiết lập nhân tạo và thiết bị như vậy không có địa vị của đảo.²⁸ Do chúng ta không thể tìm thấy bất kỳ nguồn tham khảo nào trong luật pháp quốc tế liên quan đến những kết hợp giữa nhân tạo và tự nhiên, nên chúng ta có thể bàn kỹ hơn vấn đề này qua xem xét một số thực tiễn nhà nước hiện nay.

Một nhóm đảo đặc thù?

Vấn đề sau nổi lên một cách rất tự nhiên: liệu những đảo nhân tạo với nền tảng tự nhiên có được coi là một nhóm đảo *đặc thù* (*sui genesis*) hay không? Đảo nhân tạo có thể được xây dựng dưới đáy biển, trên thềm lục địa, trên đá hoặc rạn san hô. Liệu chúng có thể được xem như nhau về mặt pháp lý không? Câu hỏi này dường như không dễ trả lời.

Trong thực tiễn Nhà nước, đã có một vài ví dụ về việc xây dựng đảo hoặc cấu trúc nhân tạo từ đá tự nhiên và san hô. Trong đầu thập kỷ 70 của thế kỷ trước, Tonga đã dùng xi măng để nâng cao hai bãi cạn, từ đó mở rộng các vùng biển thuộc quyền tài phán của mình.²⁹ Ví dụ gần đây hơn là đảo san hô Okinotorishima của Nhật Bản (còn có tên Rạn san hô Douglas), là một điểm đảo, nó nằm ở 20°25' Bắc và 136°05' Đông, cực nam lãnh thổ Nhật Bản. Do bị nước biển làm xói mòn, bề mặt của rạn san hô này trên mặt nước khi thủy triều lên đã dần dần bị rút xuống và hạ thấp đi. Khi triều lên, chỉ có thể nhìn thấy 16 cm của hòn Bắc (Kitakojima) và 6 cm của hòn Đông (Higashikojima) – hai bãi đá của rạn san hô này – nổi trên mặt nước.³⁰ Dưới các tác động của tự nhiên, rạn san hô này sẽ bị nước biển nuốt hoàn toàn. Kể từ năm 1987, Nhật Bản đã bắt đầu đầu tư một khoản tiền lớn (khoảng 300 triệu USD³¹) để củng cố và bồi đắp các rạn san hô nhằm sử dụng các rạn san hô làm cơ sở để đòi hỏi thêm các vùng nước chủ quyền. Nước này đã xây dựng một bức tường xung quanh và bao bọc rạn san hô như một hầm mộ để bảo vệ chúng không biến mất dưới tác động của tự nhiên.³² Theo dự đoán, “Nhật Bản rất có thể sẽ nghiêm túc nỗ lực xây dựng Okinotorishima thành một đảo nhân tạo lớn”.³³ Theo báo cáo, nếu thành công, Nhật Bản có thể đòi hỏi có một vùng đặc khu kinh tế rộng khoảng 400.000 km² và thềm lục địa rộng khoảng 740.000 km² xung quanh rạn san hô này.³⁴

Có thể thấy rõ rằng việc củng cố và bồi đắp các loại đá được hình thành tự nhiên hoặc các rạn san hô trong khu vực Quần đảo Trường Sa là có lợi cho lợi ích và quyền tài

28. Điều 5, Công ước về Thềm lục địa 1958. Văn bản có thể xem tại http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_1_1958_continental_shelf.pdf (truy cập ngày 31/10/2010).

29. Xem Papadakis, chú thích 2, trang 93.

30. Yann-huei Song, ‘Okinotorishima: A “Rock” or an “Island”? Recent Maritime Boundary Controversy between Japan and Taiwan/China’, trong Seung-Yong Hong và Jon M. Van Dyke (eds.), *Maritime Boundary Disputes, Settlement Processes, and the Law of the Sea* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2009), tr.148.

31. Xem Qin Jize, Li Xiaokun and Cheng Guangjin, “Japan atoll expansion ‘hurts neighbors’”, China Daily, 11/2/2010, có thể tham khảo tại http://www.chinadaily.com.cn/world/2010-02/11/content_9461259.htm (truy cập ngày 14/10/2010).

32. Smith, xem chú thích 27, tr.222.

33. Song, xem chú thích 30, tr.150.

34. Xem Qin và các tác giả khác, chú thích 31. Tuy nhiên có thông tin rằng vùng đặc quyền kinh tế của Okinotorishima (400.000 km²) thậm chí còn lớn hơn lãnh thổ Nhật Bản. Xem Song, chú thích 30, tr.156.

phán của nước đòi hỏi chủ quyền hiện đang kiểm soát các bãi đá hoặc rạn san hô tại đây. Điều này dễ gây ra một số tranh cãi về mặt lý thuyết, nhưng do không có quy định nào trong luật pháp quốc tế cấm các công trình nhân tạo nên điều này không hề vi phạm luật pháp quốc tế hiện nay kể cả Công ước Luật biển.

Mặt khác, với sự phát triển của khoa học công nghệ, đảo nhân tạo có thể có các điều kiện sống thuận lợi hơn cho con người, do đó điều này sẽ thay đổi địa vị pháp lý của các đảo trong tương lai. Như chúng ta đã biết, trong các tài liệu cũ, đảo nhân tạo được coi là một đảo hợp pháp³⁵ và định nghĩa đầu tiên về “đảo” cũng bao gồm cả đảo nhân tạo. Có thể tìm thấy điều này trong Đạo luật cuối cùng của Hội nghị Pháp điển hóa của Hội Quốc Liên năm 1930, trong đó đảo được định nghĩa là “một vùng đất thường xuyên nằm cao hơn mực nước cao”³⁶ nhưng không thấy đề cập đến việc có được hình thành tự nhiên hay không. Tuy nhiên, chỉ một thời gian sau đó, đảo nhân tạo đã bị loại trừ khỏi định nghĩa “đảo” khi từ khóa “hình thành tự nhiên” được bổ sung thêm.³⁷ Sau khi cân nhắc các yếu tố lịch sử, một câu hỏi được đặt ra là liệu có thể tái định nghĩa về “đảo” để bao hàm cả đảo nhân tạo, đặc biệt là những đảo mà phần nhân tạo đã gắn kết chặt chẽ với phần tự nhiên.

Cũng cần lưu ý rằng ngay từ năm 2001 khi Tòa án Quốc tế (ICJ) xét xử *Vụ việc về Phân định biển và các vấn đề lãnh thổ giữa Qua-ta và Ba-ranh (Qua-ta v. Ba-ranh)*, Shigeru Oda, cựu thẩm phán quốc tịch Nhật Bản bày tỏ quan ngại về sự phát triển trong tương lai có liên quan với vấn đề đảo nhân tạo: “nhờ có công nghệ hiện đại, việc phát triển các đảo nhỏ và bãi cạn sẽ có thể làm nền móng cho các công trình như các điểm giải trí hay cơ sở công nghiệp. Mặc dù Công ước Luật biển 1982 có một số điều khoản liên quan (ví dụ Điều 60 và 80), tôi phải cân nhắc xem loại công trình này có được luật pháp quốc tế cho phép hay không, và nếu được, thì cấu trúc như vậy sẽ có tình trạng pháp lý nào. Đây thực sự là vấn đề đáng để thảo luận trong tương lai”.³⁸ Những gì Oda quan tâm đến trong một thập kỷ trước đã trở thành vấn đề cộng đồng quốc tế thực sự phải đối mặt hiện nay.

Tuy nhiên, trước khi các quy tắc quốc tế liên quan phát triển hơn trong tương lai, chúng ta phải tiếp tục cuộc thảo luận sau đây trong khuôn khổ của luật pháp quốc tế hiện hành. Dưới đây là một số điều cần cân nhắc để thảo luận thêm.

Đầu tiên là việc áp dụng nguyên tắc hay tiêu chí về tính hợp lý. Vào những năm 60 của thế kỷ trước, một số học giả nổi tiếng về Luật biển của Mỹ đã chỉ ra rằng “tiêu chí chính để thẩm định tính hợp lý của một yêu sách phân định lãnh hải hoặc một vùng

35. Xem A.M.J. Heijmans, “Artificial Islands and the Law of Nations”, *Netherlands International Law Review*, Tập 21, 1974, trang 151.

36. Xem Jon M. Van Dyke và Robert A. Brooks, ‘Uninhabited Islands: Their Impact on the Ownership of the Ocean’s Resources’, *Ocean Development and International Law*, Tập 12, 1983, tr. 272. Như chúng ta đã biết, H. Lauterpacht đề xuất thêm tính từ “tự nhiên” trước “vùng đất”, nhưng đã bị Ủy ban Luật quốc tế từ chối năm 1954.

37. Theo định nghĩa trong Công ước Geneva về Lãnh hải và Vùng tiếp giáp năm 1958, một hòn đảo là “một vùng đất được hình thành tự nhiên, bao quanh bởi nước và nổi trên mặt nước khi thủy triều lên”. Xem Điều 10 Công ước. Công ước Luật biển chỉ đơn thuần sao chép lại định nghĩa này về đảo.

38. ‘Separate Opinion of Judge Oda’, trong JUDGMENT OF 16 MARCH 2001, trang 125; xem tại <http://www.icj-cij.org/docket/files/87/7031.pdf> (truy cập ngày 1/11/2010).

nội thủy từ một vùng đất nhân tạo có nước bao quanh là liệu nó có được xây dựng để sử dụng trong thực tế hay chỉ là một cố gắng nguy tạo để mở rộng lãnh hải hoặc vùng nội thủy mà không có liên quan đến các lợi ích khác của vùng đất đó”.³⁹ Họ cũng tiếp tục chỉ ra rằng, “việc cho phép một quốc gia mở rộng lãnh hải hoặc thiết lập các vùng nội thủy mới chỉ đơn giản bằng cách đổ đá xuống biển tới một mức nhất định để đảm bảo các công trình nhân tạo luôn nổi trên mặt nước, rõ ràng là điều không hề được mong muốn”.⁴⁰ Mục đích của các nước đòi hỏi chủ quyền khi xây dựng đảo nhân tạo ở khu vực Quần đảo Trường Sa là rất rõ ràng, như là để duy trì và củng cố tuyên bố về lãnh thổ và biển ở Biển Đông. Một số công trình nhân tạo được xây dựng đơn thuần vì mục đích kinh tế (ví dụ du lịch) và khoa học (quan sát khí tượng) lại bị các nước có liên quan cáo buộc. Liệu các mục đích bị cáo buộc này có phải là nguy trang cho mục đích thực sự ở trên? Và liệu những mục đích thực sự ấy thuận theo hay chống lại tính hợp lý?

Cần nhắc thứ hai về việc xây dựng đảo nhân tạo nằm ở việc áp dụng nguyên tắc “tôn trọng hợp lý”. Việc hưởng quyền xây dựng đảo nhân tạo của một số quốc gia không nên ảnh hưởng bất hợp lý đến quyền và lợi ích của các quốc gia khác cũng như cả cộng đồng quốc tế. Nguyên tắc này được thể hiện rõ trong các điều khoản liên quan của Công ước Luật biển, nó chỉ ra rằng khi một quốc gia ven biển thiết lập vùng an toàn xung quanh đảo nhân tạo, cần đảm bảo rằng khu vực này liên quan một cách hợp lý đến bản chất và chức năng của hòn đảo nhân tạo ấy, và cũng cần phải đưa ra thông báo về phạm vi của vùng an toàn. Hơn nữa, “đảo, các thiết lập và cấu trúc nhân tạo cùng với các vùng an toàn bao quanh chúng có thể không được thiết lập nếu chúng ảnh hưởng đến việc sử dụng các tuyến đường biển đã được công nhận thiết yếu đối với đường biển quốc tế”.⁴¹ Nguyên tắc “tôn trọng hợp lý” cũng được phản ánh trong các điều khoản của Công ước Luật biển về thực thi các quyền tự do trên biển (Điều 87).

Một điều đáng quan tâm khác là liệu có nghĩa vụ phải thông báo và tham vấn về việc xây dựng đảo nhân tạo và các thiết lập ở Biển Đông hay không. Ví dụ như trong Công ước về Luật Sử dụng các kênh rạch nhân tạo quốc tế cho mục đích phi hàng hải năm 1977 cũng đã phản ánh nhiệm vụ này.⁴² Công ước đã đặt ra cho các nước có các kênh rạch nghĩa vụ phải thông báo về bất kỳ kế hoạch hành động nào mà có thể ảnh hưởng đến môi trường của các kênh rạch quốc tế. Việc tham vấn và đàm phán sẽ được tiến hành nếu có bất đồng với các quốc gia này. Trên thực tế, nghĩa vụ thông báo và tham vấn này liên quan đến các quy định về kiểm soát ô nhiễm và bảo vệ môi trường. Các nước có kênh rạch cũng được yêu cầu phải có biện pháp cá nhân hay tập thể để ngăn ngừa hoặc giảm nhẹ những yếu tố liên quan đến một con kênh quốc tế mà có thể gây hại cho các nước có kênh rạch khác.⁴³ Có lẽ nhiệm vụ này nên được áp dụng cho việc xây dựng đảo nhân tạo ở Biển Đông, bởi rất cần thiết phải tham khảo ý kiến các bên có

39. Myres S. McDougal và William T. Burke, *Public Order of the Oceans*, 1962, trang 387-388.

40. McDougal và Burke, *Đã dẫn*, trang 388.

41. Xem Điều 60 Công ước Luật biển.

42. Xem tại http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf (truy cập ngày 26/9/2010).

43. Xem Điều 27 Công ước 1997.

liên quan trước khi xây dựng, ngay cả trong lãnh hải.⁴⁴ Các quốc gia có liên quan có thể dựa vào bản Tuyên bố về Cách ứng xử của các bên trên Biển Đông (DOC) năm 2002 để tạo ra một cơ chế thông báo và tham vấn. Theo như báo cáo, các nước ASEAN và Trung Quốc mới đây đã đồng ý nối lại các cuộc đối thoại về việc thực hiện có hiệu quả DOC và tăng cường hợp tác hướng tới việc thông qua một bộ Quy tắc ứng xử trên Biển Đông (COC).⁴⁵ Nghĩa vụ thông báo và tham vấn đối với việc xây dựng đảo nhân tạo và các kiến thiết ở Biển Đông nên được đưa vào chương trình đối thoại này.

Cuối cùng, vấn đề đảo nhân tạo có liên quan đến việc áp dụng Điều 121 (3) của Công ước Luật biển rằng “Ở những bãi đá mà ở đó con người không thể duy trì sự sống của con người hay đời sống kinh tế của chúng thì sẽ không có vùng đặc quyền kinh tế hoặc thềm lục địa”.⁴⁶ Hiện trạng xây dựng nhân tạo ở Biển Đông hay nơi khác bị ảnh hưởng bởi điều khoản này từ khi các quốc gia, để mở rộng không gian hàng hải của mình, đã tiến hành mọi nỗ lực để chuyển các “bãi đá” thành “đảo” có thể đáp ứng các điều kiện duy trì môi trường sống của con người hay đời sống kinh tế của chúng. Đảo san hô Okinotorishima là một ví dụ điển hình. Câu hỏi được đặt ra là liệu công trình xây dựng nhân tạo như vậy trên rạn san hô có thay đổi tình trạng pháp lý của rạn san hô đó hay không. Trung Quốc bày tỏ rằng việc xây dựng các cơ sở nhân tạo trên rạn san hô “sẽ không thay đổi tình trạng pháp lý của nó”.⁴⁷ Tuy nhiên, đây chỉ là quan điểm pháp lý của Trung Quốc về Okinotorishima và trái với ý định thực sự của Nhật Bản. Tất cả những gì Nhật Bản đã, đang và sẽ làm là để các rạn san hô đáp ứng các điều kiện tại Điều 121 (3) của Công ước Luật biển, giúp nước này không chỉ đòi được lãnh hải mà còn cả vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa từ các rạn san hô đó. Do đó, mục đích cuối cùng của Nhật Bản là thay đổi.

Tuy nhiên, sự thay đổi này có thể dẫn đến hai hậu quả pháp lý: một là sự thay đổi phù hợp với ý nguyện của Nhật Bản khi cuối cùng rạn san hô sẽ biến thành một hòn đảo tự nhiên thỏa mãn các điều kiện liên quan được quy định trong Công ước Luật biển; và một hậu quả khác, có thể đi ngược lại mong muốn của Nhật Bản, là sự thay đổi khi cuối cùng cộng đồng quốc tế sẽ coi rạn san hô tự nhiên như là một hòn đảo nhân tạo, mà theo luật pháp quốc tế hiện nay chỉ có thể có vùng an toàn rộng 500 mét. Vì vậy không những mất quyền đòi hỏi vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa, mà còn mất những quyền lợi đối với lãnh hải do có những công trình đáng kể về thiết lập và cấu trúc nhân tạo. Một học giả nổi tiếng về biển, Jon van Dyke, đã từng đưa ra nhận định này. Theo ông, công tác tăng cường mở rộng do Nhật Bản tiến hành có thể được coi là đã thay đổi một rạn san hô thành đảo nhân tạo, vì vậy không thể đòi hỏi một vùng đặc quyền kinh tế hoặc thềm lục địa, theo Điều 60 của Công ước Luật biển.⁴⁸ Ông tiếp tục

44. Xem Heijmans, chú thích 35, tr. 160; và Nikos Papadakis, ‘Artificial Islands in International Law’, *Maritime Policy and Management*, Tập 3, 1975, tr. 34.

45. Xem ‘Press release on the 13th ASEAN - CHINA summit’, Hà Nội, ngày 29/10/2010, tại http://asean2010.vn/asean_en/news/36/2DA9D9/Press-release-on-the-13th-ASEAN---CHINA-summit (truy cập ngày 1/11/2010).

46. Điều 121(3) Công ước Luật biển.

47. Xem Qin và các cộng sự, chú thích 31.

48. Jon M. Van Dyke, ‘Legal Status of Islands with Reference to Article 121(3) of the UN Convention on the Law

liên hệ với các vấn đề của đảo nhân tạo với Biển Đông và chỉ ra rằng các rạn san hô Subi và Johnson South (do Trung Quốc chiếm đóng), rạn san hô Dallas (của Ma-lai-xi-a), cũng như Vanguard và Prince of Wales Banks (của Việt Nam) phải được đối xử như với đảo san hô Okinotorishima.⁴⁹ Luận điểm của ông càng được củng cố bởi ý kiến trước đó của một thẩm phán Tòa án Quốc tế đã nêu rõ trong *Vụ việc liên quan đến Phân định biển và các vấn đề về Lãnh thổ giữa Qua-ta và Ba-ranh* năm 2001 rằng “theo quy định trong Công ước 1982 về Luật biển, những nỗ lực bị cáo buộc của cả hai nước để thay đổi một cách nhân tạo phần phía trên bề mặt của Qit’at Jaradah không cho phép tôi kết luận rằng nó có tư cách pháp lý của một hòn đảo”.⁵⁰ Cũng có gợi ý rằng, theo Công ước Luật biển, những rạn san hô đã được cơ bản chuyển đổi thành các đảo nhân tạo ở Biển Đông sẽ mất tư cách pháp lý như là các rạn san hô tự nhiên và được coi là hòn đảo nhân tạo.

Tuy nhiên, đối với câu hỏi làm thế nào để ngăn chặn sự xói mòn của đảo tự nhiên bằng cách củng cố theo kiểu nhân tạo, thì cần có sự đối xử khác nhau với các hòn đảo có tình trạng pháp lý khác nhau. Nếu một hòn đảo đã sở hữu vùng đặc quyền kinh tế và thêm lục địa riêng trước khi có bất cứ sự can thiệp nhân tạo đáng kể nào, nhưng do ảnh hưởng của các yếu tố tự nhiên mà nước ven biển cần phải tiến hành việc xây dựng nhân tạo để ngăn không mất đi trạng thái pháp lý trước đó, thì hành động này cần được luật pháp quốc tế thông qua. Điều này đặc biệt có ý nghĩa trong bối cảnh nóng lên toàn cầu và sự dâng lên của mực nước biển. Một số quốc đảo đang đối mặt với mối đe dọa bị ngập nước do nước biển dâng lên. Luật pháp quốc tế không cấm các quốc gia giữ chủ quyền của họ bằng việc sử dụng các kiến thiết và cấu trúc nhân tạo, cho dù có đáng kể và tốn kém thế nào. Trái lại, nếu một nước ven biển chỉ đơn thuần cố gắng để mở rộng không gian biển của mình với sự hỗ trợ của các cơ sở nhân tạo thì điều này đáng được đặt câu hỏi trong luật pháp quốc tế. Như trong một học giả về Luật biển khác là Symmons Clive nhận xét, việc bảo quản một vùng đất có địa vị đảo, so với việc tạo ra một khu vực đất đai để có được tư cách pháp lý của đảo, là hoàn toàn khác nhau.⁵¹ Nỗ lực để biến đổi một rạn san hô trở thành một hòn đảo tự nhiên có khu vực biển rộng lớn dường như không chỉ đi ngược lại nguyên tắc “tôn trọng hợp lý”, mà còn có thể coi là xâm phạm quyền lợi của các nước khác nói riêng và cộng đồng quốc tế nói chung.

Nếu không bị các quốc gia ven biển sở hữu một cách thái quá thì các vùng biển là một phần của vùng đáy biển quốc tế và /hoặc một phần của các đại dương. Theo ý nghĩa đó, Trung Quốc bày tỏ mối quan ngại của mình rằng việc Nhật Bản đòi chủ quyền với thêm lục địa trong vụ Okinotorishima “sẽ tạo ra một tiền lệ có thể dẫn đến việc lấn

of the Sea’, 9 December 1999, <http://seasteading.org/seasteading.org/localres/misc-articles/DykeLegalStatusOfIslands.html> (truy cập ngày 1/11/2010).

49. Nt.

50. ‘Declaration of Judge Vereshchetin’, trong JUDGMENT OF 16 MARCH 2001, tr. 220; xem tại <http://www.icj-cij.org/docket/files/87/7031.pdf> (truy cập ngày 1/11/2010). Thực tế, ban đầu cách nhìn nhận như vậy đã tồn tại rồi. Ví dụ, như Jessup viết, “Sẽ là một học thuyết nguy hiểm ở nhiều nơi trên thế giới nếu cho phép các Quốc gia chiếm đoạt các vùng nước mới bằng cách xây dựng trên các bãi cát ngầm”. P.C. Jessup, *The Law of Territorial Waters and Maritime Jurisdiction*, New York, 1927, 69.

51. Clive Symmons, ‘Some Problems Relating to the Definition of Insular Formations in International Law: Islands and Low-Tide Elevations’, IBRU Maritime Briefing Tập 1.1, Quyển 5, 1995, tr. 3 ; trích dẫn trong Song, chú thích 30, tr. 165.

chiếm trên các vùng biển khơi và trong khu vực với quy mô lớn hơn”.⁵² Một số quốc gia khác cũng đồng tình với quan điểm này của Trung Quốc. Có một điều chưa rõ ràng là liệu đòi hỏi của Nhật Bản có đi ngược lại nguyên tắc về di sản chung của nhân loại nêu trong Công ước Luật biển vì nguyên tắc này đã được cơ bản thỏa hiệp với việc thông qua Hiệp định về thực hiện Phần XI của Công ước Luật biển năm 1994 hay không.⁵³

Như đã nói ở trên, cần xem xét về việc liệu các bãi đá san hô có hải đăng được xây dựng trên đó có đáp ứng đầy đủ các điều kiện theo Điều 121 (khoản 3) Công ước Luật biển hay không. Các học thuyết trước đây trong Luật quốc tế đều công nhận rằng các bãi đá có hải đăng không được hưởng quy chế có vùng biển, thậm chí là cả lãnh hải, như Oppenheim đã từng nói: “một quốc gia sẽ không có quyền tuyên bố chủ quyền một vùng lãnh hải đối với vùng nước bao quanh một hải đăng”.⁵⁴ Tuy nhiên, có vẻ như học thuyết này đã thay đổi và quan điểm chính hiện nay thì cho rằng một hải đăng được xây dựng trên một bãi đá là minh chứng cho “đời sống kinh tế” bởi lẽ nó có liên quan đến ngành công nghiệp hàng hải.⁵⁵ Vấn đề là: liệu một bãi đá có hải đăng có thể được hưởng quy chế có vùng biển mở rộng không? Và có công bằng không nếu các bãi đá có công trình nhân tạo lớn ở Biển Đông được coi là các “đảo nhân tạo”?

Cũng cần chỉ ra một khác biệt nữa giữa việc xây dựng đảo nhân tạo mà không đòi các vùng biển phát sinh từ đó với việc xây dựng chủ yếu là vì mục đích yêu sách các vùng biển, mà điển hình là đảo san hô Okinotorishima. Về mặt này, cách làm của Trung Quốc là đáng chú ý. Như chúng ta đã biết, Trung Quốc đã phản đối mạnh mẽ yêu sách biển của Nhật Bản trong vụ Okinotorishima, nhưng mặt khác, Trung Quốc cũng xây dựng một số đảo nhân tạo đáng kể ở Biển Đông. Cho đến nay không thấy phía Trung Quốc thể hiện quan điểm nào rằng họ sẽ đòi vùng đặc quyền kinh tế và/hoặc thêm lục địa từ đảo nhân tạo dựa trên các rạn san hô mà họ chiếm đóng. Nếu có tuyên bố như vậy, Trung Quốc sẽ tự chống lại quan điểm phản đối Nhật Bản của mình. Có lẽ, do Trung Quốc đã bày tỏ rõ ràng quan điểm đối với các rạn san hô theo Điều 121 (3) của Công ước Luật biển nên khó có thể Trung Quốc sẽ làm theo Nhật Bản trong vấn đề này. Mặc dù vậy, một số quốc gia khu vực Đông Nam Á có thể có mối quan ngại đối với quan điểm của Trung Quốc trong việc sẽ thực hiện một tiêu chuẩn kép để đòi hỏi vùng đặc

52. “Proposal for the inclusion of a supplementary item in the agenda of the nineteenth Meeting of States Parties: Note verbale dated 21 May 2009 from the Permanent Mission of China to the United Nations addressed to the Secretary-General”, SPLOS/196, ngày 22/5/2009, xem tại <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/346/61/PDF/N0934661.pdf?OpenElement> (truy cập ngày 1/11/2010).

53. Để thảo luận thêm về vấn đề này, xem Erik Franckx, “The International Seabed Authority and the Common Heritage of Mankind: The Need for States to Establish the Outer Limits of Their Continental Shelf”, *International Journal of Marine and Coastal Law*, Tập 25 (4), 2010, 543-567.

54. Xem D.H.N Johnson, “Artificial Islands”, *International Law Quarterly*, tập. 4 (2), 1951, 208-09.

55. Ví dụ, như hai học giả Hà Lan quan sát, nhiều học giả có quan điểm cho rằng một hải đăng hay một phương pháp trợ giúp cho hàng hải nào khác được xây dựng trên một đảo sẽ tạo ra cho đảo đó “một đời sống kinh tế của chính mình” do giá trị của hàng hải. Barbara Kwiatkowska và Alfred. H. A. Soons, ‘Entitlement to Maritime Areas of Rocks Which Cannot Sustain Human Habitation or Economic Life of Their Own’, *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol.31, 1990, 167-68 ; trích trong Robert Beckman và Clive Schofield, ‘Moving Beyond Disputes over Island Sovereignty : ICJ Decision Sets Stage for Maritime Boundary Delimitation in the Singapore Strait’, *Ocean Development and International Law*, Vol.40, 2009, at 10.

quyền khu kinh tế và thêm lục địa từ các rạn san hô nhỏ ở Biển Đông, điều này được phản ánh trong công hàm của In-đô-nê-xi-a ngày 08/7/2010 liên quan đến đường chữ U của Trung Quốc tại Biển Đông, đính kèm trong công hàm của Trung Quốc (ngày 7/5/2009) về việc phản đối các đề trình về thêm ngoài lục địa của Việt Nam và Ma-lai-xi-a.⁵⁶ Quan điểm chính thức của Trung Quốc về các đảo ở Biển Đông cơ bản là “Trung Quốc có chủ quyền không thể tranh cãi đối với các đảo ở Biển Đông và các vùng nước lân cận. Trung Quốc cũng có quyền chủ quyền và quyền tài phán đối với các vùng nước liên quan cũng như đáy biển và vùng đất dưới đáy biển”.⁵⁷ Tuy nhiên, chúng ta có thể thấy rằng Trung Quốc tuyên bố chủ quyền đối với vùng đặc quyền kinh tế và thêm lục địa ở Biển Đông nhưng không nói rõ liệu Trung Quốc có tuyên bố chủ quyền với vùng đặc quyền kinh tế và thêm lục địa từ các bãi đá mà nước này đã chiếm được hay không.

Đã có rất nhiều các cuộc thảo luận về việc áp dụng Điều 121 (3) của Công ước Luật biển vì nó mơ hồ và không rõ ràng. Tốt hơn hết, cần có một giải thích đáng tin cậy về điều khoản này. Một giải thích như vậy cũng sẽ giúp giải quyết những vấn đề thực tế phát sinh từ việc xây dựng đảo nhân tạo. Như chúng ta đã biết, Trung Quốc đã cố gắng đưa thêm một vấn đề về việc giải thích điều khoản này vào chương trình nghị sự của Hội nghị các quốc gia thành viên của Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển năm 2009. Như Trung Quốc tuyên bố, Hội nghị nên “xem xét vấn đề tuyên bố thêm lục địa mở rộng đối với một đảo đá như là một điểm cơ bản và các hệ lụy pháp lý của nó theo Điều 121 của Công ước”.⁵⁸ Không may là nỗ lực này của Trung Quốc đã không thành công.

Ai có quyền lực và thẩm quyền để đưa ra giải thích đáng tin cậy cho Điều 121 (3) của Công ước Luật biển? Rõ ràng là Ủy ban về Thêm lục địa không thích hợp vì họ chỉ xem xét, kiểm tra đề trình của các quốc gia ven biển về ranh giới phía ngoài của thêm lục địa. Ủy ban này cũng thể hiện rằng họ không có thẩm quyền để giải thích các điều khoản của Công ước.⁵⁹ ICJ tuy có thẩm quyền nhưng dường như lại chần chừ không muốn đưa ra giải trình. ICJ đã từ bỏ cơ hội gần đây trong *Vụ việc Phân định biển tại Biển Đen (Ru-ma-ni và U-crai-na)* với việc giải quyết vấn đề đảo Serpents'. Vì không tạo ra bất kỳ ảnh hưởng nào với hòn đảo này trong việc phân định biên giới biển giữa Ru-ma-ni và U-crai-na, Tòa án cũng tránh tranh luận liệu theo Điều 121 (3) của Công ước Luật biển thì Serpents' có phải là một khối đá nhô lên mặt biển hay không.⁶⁰ Tòa án

56. Công hàm của In-đô-nê-xi-a có thể xem tại http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/idn_2010re_mys_vnm_e.pdf (truy cập ngày 1/11/2010).

57. Lập trường này được lập lại trong Công hàm của Trung Quốc về đăng ký chung gửi Ủy ban ranh giới thêm lục địa ngày 7/5/2009, xem tại http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf (truy cập 2/11/2010)

58. Xem “Proposal for the inclusion of a supplementary item in the agenda of the nineteenth Meeting of States Parties: Công hàm ngày 21/5/2009 của Phái đoàn Thường trực Trung Quốc tại Liên Hợp Quốc gửi Tổng thư ký, chú thích 52.

59. Xem ví dụ tại UN Doc. CLCS/64, ngày 1/10/2009, trong đó Ủy ban nêu lại rằng “họ không có nghĩa vụ đối với các vấn đề liên quan tới giải thích đáng tin cậy Điều 121 của Công ước”. Xem tại <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/536/21/PDF/N0953621.pdf?OpenElement> (truy cập ngày 1/11/2010).

60. Xem chi tiết tại ‘Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine)’, JUDGMENT OF 3 FEBRUARY 2009, đặc biệt là đoạn trang 179-188; có thể xem tại <http://www.icj-cij.org/docket/files/132/14987.pdf> (truy cập ngày 1/11/2010).

có thẩm quyền tích cực nhất có lẽ là Toà án Quốc tế về Luật biển (ITLOS) mà hiện đang nóng lòng mong đợi được xử lý nhiều vụ việc hơn. Gần đây, các Chủ tịch và thẩm phán của ITLOS phát biểu rằng họ (không chỉ riêng Phòng Tranh chấp Đáy biển) có thẩm quyền đưa ra ý kiến tư vấn về các vấn đề pháp lý do các bên liên quan đệ trình. Theo họ, cơ sở pháp lý của thẩm quyền tư vấn là Điều 21 của Điều lệ ITLOS, trao cho Toà án thẩm quyền đặc biệt là với “tất cả các vấn đề mà bất kỳ hiệp định khác đã quy định cụ thể trao thẩm quyền xét xử cho Tòa” và hiệp định ấy có thể trao thẩm quyền tư vấn cho Tòa án.⁶¹ Theo Thẩm phán Wolfrum - cựu Chủ tịch của ITLOS, các ý kiến này “có thể có lợi ích to lớn trong việc giải quyết các tranh chấp quốc tế” và “chức năng tư vấn của Tòa án có thể hướng các bên tham gia đi tới kết quả có lợi lẫn nhau”.⁶² Hiện nay, Phòng Tranh chấp Đáy biển của ITLOS đang giải quyết một trường hợp do Cơ quan đáy biển quốc tế trình lên để xin ý kiến tư vấn về việc giải thích về Nghĩa vụ của các quốc gia trong Công ước Luật biển.⁶³ Có thể là nếu Hội nghị các bên ký kết Luật biển hoặc các cơ chế thích hợp khác quyết định cần có ý kiến tư vấn từ ITLOS, thì Tòa án sẽ rất vui mừng nhận công việc này. Các học giả nổi tiếng cũng đã đề xuất các lựa chọn khác để làm rõ Điều 121 (3) của Công ước.⁶⁴

Lời kết

Vấn đề đảo nhân tạo rộng hơn nhiều so với quy mô của bài tham luận này. Nó không chỉ liên quan đến tranh chấp về lãnh thổ và biển như ở Biển Đông, mà còn liên quan tới an ninh hàng hải cũng như sự sống còn của con người trước biến đổi khí hậu và suy thoái môi trường. Các cuộc thảo luận trong giới pháp lý đang tiếp diễn về việc làm thế nào để tạo nơi lưu trữ cacbon thông qua nền tảng nhân tạo có liên quan đến các điều 208-209 của Công ước Luật biển cũng như Công ước London về bán phá giá. Khủng bố trên biển hay tội phạm hàng hải có thể được tiến hành bằng cách sử dụng các đảo và/hoặc nền tảng nhân tạo, hoặc tấn công các địa điểm này. Sự gia tăng mực nước biển có thể sẽ đẩy nhanh việc xây dựng đảo nhân tạo và các cơ sở hạ tầng để tránh việc các hòn

61. Xem “Statement by Rüdiger Wolfrum, President of the ITLOS on the Report of the Tribunal at the 18th Meeting of States Parties to the Convention on the Law of the Sea”, ngày 16/6/2008, tr. 5, xem tại http://www.itlos.org/start2_en.html (truy cập ngày 8/8/2010). Xem tham khảo tại Ki-Jun You, “Advisory Opinions of the International Tribunal for the Law of the Sea: Article 138 of the Rules of the Tribunal Revisited”, *Ocean Development and International Law*, Tập 39, 2008, 360-371; và Tafsir Malick Ndiaye, “The Advisory Function of the International Tribunal for the Law of the Sea”, *Chinese Journal of International Law*, Tập 9 (3), 2010, 565-587.

62. Xem “Statement by Rüdiger Wolfrum, President of the ITLOS on the Report of the Tribunal at the 18th Meeting of States Parties to the Convention on the Law of the Sea”, tldđ, ct.5..

63. Vào ngày 14/5/2010, Phòng Tranh chấp Đáy biển của Toà án Quốc tế về Luật biển (ITLOS) đã nhận được đề nghị đưa ra ý kiến tư vấn đầu tiên. Xem chi tiết tại ‘Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the International Seabed Area (Request for Advisory Opinion submitted to the Seabed Disputes Chamber)’, có thể xem tại http://www.itlos.org/start2_en.html (truy cập ngày 1/11/2010)

64. Ví dụ như, theo Oude Elferink, các lựa chọn khác bao gồm một hội nghị ngoại giao, các thủ tục thay thế hoặc một cuộc họp của các chuyên gia. Xem Alex G. Oude Elferink, ‘Is it Either Necessary or Possible to Clarify the Provision on Rocks of Article 121 (3) of the Law of the Sea Convention ?’ in M.A. Pratt and J.A. Brown (eds.), *Borderlands Under Stress* (London : Kluwer Law International, 2000), 398-399.

đảo bị ngập nước. Các công trình xây dựng như vậy có thể là một trong những sự lựa chọn cho các quốc đảo hiện đang bị đe dọa bởi sự nóng lên toàn cầu.

Ngoài phương diện môi trường, đảo nhân tạo còn có khía cạnh an ninh hàng hải. Ví dụ, Nghị định thư SUA 1988 được soạn ra để kiểm soát các hành động trái phép đối với sự an toàn của các nền tảng cố định nằm trên thềm lục địa. Theo Nghị định thư này, khái niệm “nền tảng cố định” được định nghĩa là “một đảo nhân tạo, công trình xây lắp hay một cấu trúc vĩnh viễn gắn với đáy biển vì mục đích thăm dò, khai thác tài nguyên hoặc các mục đích kinh tế khác”.⁶⁵ Trong bất kỳ đàm phán nào trong tương lai liên quan đến việc xây dựng đảo nhân tạo, khía cạnh an ninh đều cần phải được xem xét.

Đảo nhân tạo cũng có liên quan đến quyền lấn đất từ biển. Như chúng ta đã biết, một số nước như Hà Lan và Xinh-ga-po có lượng đất lấn biển đáng kể.⁶⁶ Sẽ có một số khía cạnh thú vị nảy sinh nếu chúng ta so sánh việc lấn biển với việc xây dựng đảo nhân tạo, đặc biệt khi cân nhắc xem yêu sách không gian biển từ việc lấn biển có hợp pháp hay không, cho dù một hành động đơn phương có thể gây ra tranh chấp quốc tế hoặc các vấn đề rắc rối khác giữa các quốc gia láng giềng, như trong *Vụ lấn biển của Xinh-ga-po trong và xung quanh Eo biển Johor (giữa Ma-lai-xi-a và Xinh-ga-po)* năm 2003.⁶⁷

Cuối cùng, cũng cần lưu ý rằng cùng với sự tăng dân số, trong tương lai người ta có thể sẽ xây dựng các đảo nhân tạo có quy mô lớn hay thậm chí là các thành phố trên biển. Đầu những năm 70 của thế kỷ trước, tại Vương quốc Anh đã có kế hoạch xây dựng một thành phố trên biển đủ khả năng cho một cộng đồng tự trị khoảng 30.000 dân sinh sống.⁶⁸ Các đảo nhân tạo được xây dựng ở Dubai của Tiểu Vương Quốc Ả-rập ít nhiều đã một phần thực hiện được kế hoạch ấy.⁶⁹ Cũng đã có những đề xuất xây dựng sân bay mới trên biển. Trên thực tế, một số sân bay châu Á đang được xây dựng ngoài biển.⁷⁰ Với sự phát triển của công nghệ, còn có thể xây dựng được sân bay giữa đại dương. Các cơ sở hạ tầng nhân tạo hiện có cũng như đang được đề xuất có mối liên quan đến địa vị pháp lý của đảo nhân tạo. Câu hỏi được đặt ra là: với khả năng duy trì đời sống con người hoặc đời sống kinh tế của riêng mình, liệu các đảo nhân tạo này có được hưởng các quyền có các vùng biển hay không? Đảo nhân tạo chắc chắn có những ảnh hưởng về mặt pháp lý khác đối với sự phát triển của luật pháp quốc tế và thực tiễn Nhà nước tương ứng, điều này đòi hỏi cần có thêm các cuộc thảo luận và tranh luận. Chính vì vậy, chắc chắn rằng vấn đề về đảo nhân tạo sẽ thu hút sự chú ý nhiều hơn nữa từ cộng đồng thế giới trong tương lai gần.

65. Điều 1, Nghị định thư SUA. Văn bản có thể xem tại <http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/conventions/Conv9.pdf> (truy cập ngày 29/10/2010).

66. Bảng cách lấn biển, diện tích của Xinh-ga-po đã tăng từ 581 km² lên 695 km² từ năm 1966 đến 2003. Xem Kog Yue-Choong, ‘Environmental Management and Conflict in Southeast Asia : Land Reclamation and Its Political Impact’, IDSS Working Paper Số 101 (Singapore : Institute for Defence and Strategic Studies, Nanyang Technological University, January 2006), tr. 7.

67. Trong trường hợp này, Ma-lai-xi-a đã cáo buộc Xinh-ga-po đã vi phạm các quyền của nước này tại môi trường đánh cá và biển. Để biết thêm chi tiết, xem http://www.itlos.org/start2_en.html (truy cập ngày 1/11/2010).

68. Xem Papadakis, 1975.

69. Chúng được gọi là ‘Đảo cỏ’ nơi xây dựng cơ sở hạ tầng thương mại và cư trú. Dự án bắt đầu vào năm 2001.

70. Về ý nghĩa pháp lý, xem Erik Jaap Molenaar, ‘Airports at Sea: International Legal Implications’, *International Journal of Marine and Coastal Law*, Tập 14 (3), 1999, 371-386.

CÁC ĐỀ TRÌNH VÀ YÊU SÁCH TẠI BIỂN ĐÔNG ĐƯỢC ĐƯA LÊN ỦY BAN GIỚI HẠN THỀM LỤC ĐỊA CLCS

*GS. Robert C Beckman & Tara Davenport
Trung tâm Luật quốc tế (CIL), Đại học Quốc gia Xinh-ga-po*

Tóm tắt

Trong bài các tác giả tóm tắt các yêu sách đối với các đảo ở Biển Đông trước năm 2009 và phân tích các văn kiện chính thức được đệ trình lên CLCS liên quan đến các yêu sách ở Biển Đông, và những nguyên nhân vì sao Trung Quốc có thể ngày càng gặp nhiều áp lực phải làm rõ yêu sách của mình và điều chỉnh nó cho phù hợp với UNCLOS. Để kết luận các tác giả phân tích cách thức mà Trung Quốc có thể bảo vệ các lợi ích quốc gia của mình ở Biển Đông và đồng thời làm rõ yêu sách của mình sao cho phù hợp với các quyền và nghĩa vụ theo UNCLOS.

Phần mở đầu

Những yêu sách về chủ quyền đối với các đảo thuộc Quần đảo Trường Sa ở Biển Đông đã trở thành nguồn gốc của các bất đồng và những xung đột tiềm tàng trong vòng 30 năm trở lại đây. Các bên Trung Quốc, Việt Nam, Phi-líp-pin, Ma-lai-xi-a, Bru-nây Darusassalam và Đài Loan đều yêu sách đối với tất cả (hoặc một số) các đảo nhỏ tại đây. Thêm vào đó, trong hầu hết các trường hợp người ta vẫn chưa làm rõ được về việc các bên muốn yêu sách vùng biển nào từ những đảo nhỏ này. Mặc dù các Quốc gia yêu sách đã trở thành thành viên của Công ước Luật biển 1982 (UNCLOS),¹ họ vẫn chưa công

1. Trung Quốc thông qua Công ước UNCLOS vào ngày 7/6/1996; Việt Nam thông qua UNCLOS vào ngày 25/7/1994; Phi-líp-pin thông qua UNCLOS vào ngày 8/5/1984; Ma-lai-xi-a thông qua UNCLOS vào ngày 14/10/1996; Bru-nây thông qua UNCLOS vào ngày 5/11/1996. Đài Loan không thể thông qua UNCLOS bởi không được coi là 'Quốc gia' theo Điều 306 của UNCLOS. Xem Thực trạng của UNCLOS tại Cơ sở Dữ liệu Điều ước LHQ tại http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XXI~6&chapter=21&Temp=mtdsg3&lang=en.

khai được các bản đồ hay tọa độ địa lý để mô tả các giới hạn của các vùng biển này (lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa) tính từ đất liền hoặc từ các đảo của Quần đảo Trường Sa đúng theo như quy định của Công ước.² Hơn nữa, khả năng về việc các bên yêu sách một vùng thềm lục địa nằm ngoài giới hạn 200 hải lý của vùng đặc quyền kinh tế cũng chưa được xét đến.

Tình hình tranh chấp đã có sự chuyển biến cơ bản vào năm 2009 sau khi các bên đưa các đơn đệ trình lên Ủy ban Giới hạn Thềm Lục địa (CLCS). Động lực thúc đẩy cho sự thay đổi này chính là thời hạn ngày 13/5/2009. Theo quy định thủ tục được thông qua bởi CLCS, đây là ngày mà các quốc gia yêu sách ở Đông Nam Á phải đệ trình các thông tin cho CLCS nếu họ có ý định yêu sách một vùng thềm lục địa vượt quá giới hạn 200 hải lý theo Điều 76(8) của UNCLOS.³

Đầu tiên, nhóm tác giả sẽ tóm tắt qua các yêu sách đối với các đảo ở Biển Đông trước năm 2009. Sau đó chúng tôi sẽ phân tích đến các văn kiện chính thức được đệ trình lên CLCS liên quan đến các yêu sách ở Biển Đông. Những văn kiện này không chỉ bao gồm các đệ trình mà còn các Công hàm gửi cho Tổng thư ký LHQ liên quan đến các đệ trình đó. Tiếp theo chúng tôi sẽ xem xét tầm quan trọng của những tiến triển này, đặc biệt là việc chúng đã khiến cho một số bên yêu sách phải điều chỉnh các yêu sách của mình cho phù hợp với các quyền và nghĩa vụ theo UNCLOS. Sau đó, chúng tôi sẽ tìm hiểu những tác động của các tiến triển này đối với yêu sách của Trung Quốc ở Biển Đông, và những nguyên nhân vì sao Trung Quốc có thể ngày càng gặp nhiều áp lực phải làm rõ yêu sách của mình và điều chỉnh nó cho phù hợp với UNCLOS. Để kết luận chúng tôi sẽ phân tích cách thức mà Trung Quốc có thể bảo vệ các lợi ích quốc gia của mình ở Biển Đông và đồng thời làm rõ yêu sách của mình sao cho phù hợp với các quyền và nghĩa vụ theo UNCLOS.

I. Những yêu sách ở Biển Đông trước năm 2009

Tranh chấp ở Biển Đông giữa Trung Quốc (và Đài Loan), Việt Nam, Phi-líp-pin, Ma-lai-xi-a và Bru-nây (các quốc gia yêu sách) liên quan đến Quần đảo Trường Sa (được đặt tên theo một trong các đảo nhỏ của quần đảo – đảo Trường Sa). Quần đảo Trường Sa bao gồm khoảng 100 đảo nhỏ, bãi san hô, và núi trên biển nằm rải rác quanh một khu vực rộng 410.000 km² ở vùng trung tâm của Biển Đông.⁴ Không hề có một định nghĩa chung, thống nhất về Quần đảo Trường Sa, nói cách khác là không thể biết rõ được Quần

2. Xem các Điều 16, 75, và 84 của UNCLOS.

3. Theo Điều 4 trong Phụ lục II của Công ước LHQ về Luật biển năm 1982 (UNCLOS), một Quốc gia ven biển muốn thiết lập giới hạn bên ngoài của thềm lục địa vượt quá 200 hải lý theo Điều 76 (8) của UNCLOS, phải làm việc này trong vòng 10 năm sau khi UNCLOS có hiệu lực với quốc gia đó. Tuy nhiên, sau khi các Quốc gia đang phát triển bày tỏ mối quan ngại về những khó khăn khi tuân thủ theo giới hạn 10 năm do các yêu cầu về nguồn lực, năng lực và chuyên môn để có thể đệ trình các dữ liệu khoa học và kỹ thuật, giới hạn về thời gian đã được sửa đổi. Theo Quyết định được thông qua tại Hội thảo các Quốc gia Thành viên LOS/72), đối với quốc gia mà UNCLOS có hiệu lực trước ngày 13/5/1999, thời điểm bắt đầu cho kỳ hạn 10 năm này sẽ là 13/5/1999. Xem tại trang Web của Ủy ban Giới hạn Thềm lục địa (CLCS) http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/issues_ten_years.htm.

4. Xem *CIA World Fact Book* có tại <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pg.html>.

đảo này được cấu thành nên từ những đảo nhỏ nào và các quốc gia yêu sách thường không đồng nhất với nhau trong cách mô tả và định nghĩa về Quần đảo Trường Sa.⁵

Như đã nói ở trên, các quốc gia yêu sách hoặc tuyên bố chủ quyền với một số đảo hoặc tất cả các đảo thuộc Quần đảo Trường Sa. Công ước UNCLOS không giải quyết các vấn đề về chủ quyền lãnh thổ. Theo Luật quốc tế các yêu sách chủ quyền được điều chỉnh bởi các quy định và nguyên tắc tập quán quốc tế về thủ đắc lãnh thổ.

Tuy nhiên, Công ước UNCLOS có thể được sử dụng ở chừng mực là nó cho phép các Quốc gia yêu sách về các vùng biển gần vùng lãnh thổ mà quốc gia đó có chủ quyền. Điều 121 cũng cho phép các đảo có quy chế về các vùng biển (lãnh hải, vùng tiếp giáp, vùng đặc quyền kinh tế và thêm lục địa) nếu chúng là “vùng đất tự nhiên có nước bao bọc, và vùng nước này vẫn ở trên mặt nước khi thủy triều lên.”⁶ Tuy nhiên, các đảo đá không thể duy trì cuộc sống con người hoặc các hoạt động kinh tế riêng thì sẽ không có vùng đặc quyền kinh tế hay vùng thêm lục địa.⁷

Hiện nay, chúng ta không thể biết rõ được liệu có bao nhiêu đảo của Quần đảo Trường Sa sẽ đáp ứng được định nghĩa về một “vùng đất tự nhiên có nước bao bọc, khi thủy triều lên vùng nước này vẫn ở trên mặt nước”. Cũng không thể biết được liệu bao nhiêu trong số các đảo này sẽ có khả năng duy trì cuộc sống con người hay đời sống kinh tế riêng để có thể có vùng đặc quyền kinh tế hay vùng thêm lục địa, còn bao nhiêu trong số còn lại sẽ chỉ là các đảo đá và chỉ có lãnh hải rộng 12 hải lý và một vùng tiếp giáp.

Một số đảo tự nhiên ở Quần đảo Trường Sa là các “đảo nửa chìm nửa nổi”, nằm ở trên mặt nước lúc thủy triều xuống nhưng lại nằm dưới mặt nước khi thủy triều lên. Những đảo như vậy không có quy chế về bất kỳ một vùng biển nào, thậm chí cả lãnh hải 12 hải lý cũng không.⁸ Trên thực tế thì cũng không thể biết được liệu những đảo như vậy thì có được yêu sách chủ quyền hay không.⁹

Phần thảo luận dưới đây sẽ xem xét đến cơ sở và tình trạng của các yêu sách được đưa ra tính đến năm 2009 và sau đó là cơ sở của các bên yêu sách trong việc thiết lập các vùng biển trước năm 2009.

1. Trung Quốc/Đài Loan

Do hầu hết các nước trong cộng đồng quốc tế ngày nay đều theo đuổi Chính sách ‘Một Trung Quốc’ nên chúng ta không coi Đài Loan là một bên yêu sách tách biệt. Trong lịch sử, những yêu sách của Đài Loan đối với các đảo thuộc Quần đảo Trường Sa cũng giống như những yêu sách của Trung Quốc. Cần phải lưu ý rằng Đài Loan đang chiếm giữ đảo Ba Bình, hòn đảo lớn nhất thuộc Quần đảo Trường Sa.

5. Daniel J DZUREK, *The Spratly Islands Dispute, Who's on First*, 2 (1) Maritime Briefing, International Boundaries Unit (1997) tr. 3.

6. Điều 121 (1), UNCLOS.

7. Điều 121 (3), UNCLOS.

8. Điều 13, UNCLOS

9. *Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge* (Malaysia/Singapore), Judgment, ICJ Reports 2008, tr. 12.

Yêu sách chủ quyền của Trung Quốc

Trung Quốc yêu sách chủ quyền đối với tất cả các đảo ở Quần đảo Trường Sa. Tuy nhiên, Trung Quốc chưa từng chính thức tuyên bố cụ thể về việc nước này muốn yêu sách những hòn đảo nào hay đánh dấu chúng bằng các tọa độ địa lý, mặc dù đã đặt toàn bộ Quần đảo Trường Sa thuộc khu vực quản lý hành chính theo cấp tỉnh của mình.¹⁰

Trung Quốc đưa ra yêu sách của mình dựa trên các yếu tố về phát kiến, lịch sử và sự chiếm hữu trên thực tế.¹¹ Nước này yêu sách rằng các nhà hàng hải Trung Quốc là những người đầu tiên đặt chân đến các hòn đảo và đã thực thi việc chiếm hữu thực tế sau khi phát kiến ra chúng từ thế kỷ 12 đến thế kỷ 17.¹² Trong giai đoạn thực dân phương Tây từ thế kỷ 18 đến thế kỷ 19, Trung Quốc tuyên bố rằng mình đã khẳng định được chủ quyền với Quần đảo Trường Sa nhưng vì yếu kém về quân sự và những chính biến nội bộ nên nước này đã không thể làm gì hơn ngoài việc phản đối hành động của các quốc gia khác, đặc biệt là các thế lực thực dân phương tây như Pháp – quốc gia đã yêu sách chủ quyền đối với Quần đảo Trường Sa vào những năm 1930.¹³ Sau khi Chính quyền Trung Hoa Cộng hòa (ROC) sụp đổ và nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa (PRC) được thành lập vào năm 1950, CHND Trung Hoa càng quyết liệt hơn trong việc yêu sách đối với Quần đảo Trường Sa nhưng phải đến năm 1988 thì nước này mới bắt đầu chiếm đóng các đảo thuộc Quần đảo Trường Sa.¹⁴ Tính đến nay, Trung Quốc chiếm đóng khoảng bảy hòn đảo thuộc Quần đảo Trường Sa.¹⁵

Các vùng biển của Trung Quốc trước năm 2009

Hiện vẫn chưa biết được rằng liệu những đảo mà Trung Quốc yêu sách ở Quần đảo Trường Sa có đáp ứng được định nghĩa về “đảo” theo Điều 121 của Công ước UNCLOS và những vùng biển mà nước này muốn yêu sách từ chúng hay không. Một số báo cáo đã chỉ ra rằng trong số bảy hòn đảo mà Trung Quốc chiếm đóng thì có một vài đảo chỉ có một phần nhỏ nhô lên trên mặt nước lúc thủy triều lên trong khi một số báo cáo khác lại cho rằng không một hòn đảo nào trong số đó thuộc loại đảo nổi lúc thủy triều lên trong tình trạng tự nhiên của nó.¹⁶

10. Ví dụ, vào năm 1984, Quốc hội nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa (PRC) đã thành lập một vùng hành chính đặc biệt bao gồm đảo Hải Nam và các quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa: Xem Monique CHEMILLIER-GEN-DREAU, *Sovereignty over the Paracel Islands*, (Netherlands: Kluwer Law International, 2000) tr. 45

11. Để xem các thảo luận tổng thể về các yêu sách chủ quyền của Trung Quốc, xem Mark VALENCIA, Jon M. VAN DYKE, Noel A. LUDWIG, *Sharing the Resources of the South China Sea* (Netherlands: Kluwer Law International, 1997) tr. 20 -24; Marwyn S. SAMUELS, *Contest for the South China Sea* (New York: Methuen & Co., 1982); Stein TONNESSON, “Why are the disputes in the South China Sea so intractable? A Historical Approach,” 30 (3) *Asian Journal of Social Sciences*, tr. 570.

12. Tonneson, *nt.*, tr. 574.

13. *Nt.*

14. *Nt.*, tr. 587.

15. Các đảo này là Cuarteron Reef (Đá Châu Viên - nd), Fiery Cross Reef (Đá Chữ Thập - nd), Gaven Reef (Đá Gaven - nd), Hughes Reef (Đá Huy Gơ - nd), Johnson Reef, Mischief Reef (Đá Vành Khăn - nd) và Subi Reef (Đá Su Bi - nd): Xem tại trang web của Global Security <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/spratly-claims.htm>.

16. Valencia et al, ghi chú số 11, tr. 22.

Luật pháp của Trung Quốc không ngăn cản nước này yêu sách một vùng đặc quyền kinh tế và vùng thềm lục địa từ các đảo mà họ yêu sách ở Quần đảo Trường Sa, nhưng cho đến nay Trung Quốc vẫn chưa làm như vậy. Theo Luật về Lãnh hải và Vùng Tiếp giáp năm 1992,¹⁷ Trung Quốc đã yêu sách một vùng lãnh hải rộng 12 hải lý xung quanh Quần đảo Trường Sa.¹⁸ Ngược lại, Luật về Vùng Đặc quyền Kinh tế và Thềm Lục địa năm 1988 của Trung Quốc lại không trực tiếp nhắc đến Quần đảo Trường Sa. Điều 2 Luật này nêu rằng:

"Vùng đặc quyền kinh tế của nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa là một vùng nằm ngoài và tiếp giáp với lãnh hải của nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa kéo dài 200 hải lý tính từ đường cơ sở dùng để đo chiều rộng lãnh hải.

Vùng thềm lục địa của nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa bao gồm đáy biển và tầng đất cái của các vùng dưới lòng nước trải dài qua lãnh hải và dọc chiều kéo dài tự nhiên của lãnh thổ đất liền đến rìa ngoài của mép lục địa, hay một khoảng cách 200 hải lý từ đường cơ sở dùng để đo chiều rộng lãnh hải trong trường hợp rìa ngoài lục địa không kéo dài đến khoảng cách đó".

Tuyên bố năm 1996 của Trung Quốc về Đường Cơ sở của Lãnh hải¹⁹ chỉ tuyên bố về một phần của các đường cơ sở của Trung Quốc liên quan đến các phần đất liền của mình và Quần đảo Hoàng Sa. Trung Quốc đã không tuyên bố đường cơ sở của mình liên quan đến Quần đảo Trường Sa. Tuyên bố này nêu rằng những đường cơ sở còn lại sẽ được đề cập đến vào dịp khác.²⁰

Cần phải lưu ý rằng luật pháp của Trung Quốc cho ta thấy nước này sẽ sử dụng *đường cơ sở thẳng* để vẽ đường cơ sở của lãnh hải, trong đó bao gồm vùng lãnh hải tiếp giáp với Quần đảo Trường Sa.²¹ Trung Quốc đã sử dụng đường cơ sở thẳng cho vùng đất liền và Quần đảo Hoàng Sa,²² hành động này đã bị các nước khác phản đối, trong đó có các quốc gia yêu sách khác là Phi-líp-pin và Việt Nam²³ do việc làm này trái với những yêu cầu về đường cơ sở thẳng theo Công ước UNCLOS.²⁴

17. *Law on the Territorial Sea and Contiguous Zone* ngày 25/2/1992, có tại Cơ sở Dữ liệu Luật Quốc gia UNDOALOS tại http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/CHN_1992_Law.pdf

18. Xem Điều 2 của *Law on the Territorial Sea and Contiguous Zone* ngày 25/2/1992, nêu rằng:

Lãnh hải của CHND Trung Hoa là vùng nước tiếp giáp với lãnh thổ của nước này.

Lãnh thổ của PRC bao gồm đất liền và các đảo, Đài Loan và các đảo liên quan bao gồm Đảo Điếu Ngư (Diaoyu), quần đảo Bành Hồ (Penghu), quần đảo Đông Sa (Dongsha), quần đảo Tây Sa (Hoàng Sa), quần đảo Nam Sa (Trường Sa-Spratly) và các đảo khác thuộc chủ quyền của CHND Trung Hoa (tác giả cố ý in nghiêng nhấn mạnh).

19. Declaration of the Government of the People's Republic of China on the Baselines of the Territorial Sea of the People's Republic of China on 15 May 1996, Cơ sở Dữ liệu Luật Quốc gia UNDOALOS tại http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/chn_1998_eez_act.pdf.

20. Như trên.

21. Xem Điều 2 và 3 của *Law on the Territorial Sea and Contiguous Zone* of 25 February 1992, ghi chú số 17.

22. *Declaration of the Government of the People's Republic of China on the Baselines of the Territorial Sea of the People's Republic of China* on 15 May 1996, ghi chú số 19.

23. Yann-Huei SONG và ZOU Keyuan, "Maritime Legislation of Mainland China and Taiwan: Developments, Comparisons, Implications and Potential Challenges for the United States" (2000) 31 *Ocean Development and International Law* 303 tr. 322 – 323

24. United States "Straight Baseline Claim: China," (1996) Limits in the Seas, No. 117, US Department of State, Bureau of Oceans and Environmental and Scientific Affairs có tại <http://www.state.gov/documents/organization/57692.pdf>

Đường lưỡi bò (Đường 9 đoạn) của Trung Quốc

Đường đứt khúc 9 đoạn của Trung Quốc xuất hiện lần đầu tiên trên bản đồ của Trung Quốc vào năm 1914 do Hu Jin Jie vẽ.²⁵ Phải đến năm 1947 thì Chính phủ Trung Hoa Cộng hòa mới phát hành một tấm bản đồ chính thức về Biển Đông và sử dụng 11 đoạn đứt khúc vẽ theo “hình chữ U” xung quanh hầu hết các đảo của Quần đảo Trường Sa.²⁶ Hai trong số các đường này nằm ở Vịnh Bắc Bộ và sau đó đã bị xóa đi và từ đó đường này được biết đến với các tên “đường đứt khúc” hay “đường chín đoạn”.

Trước năm 2009, Chính phủ CHND Trung Hoa chưa có quan điểm chính thức rõ ràng đối với tầm quan trọng của đường đứt khúc 9 đoạn. Một số nhà bình luận cho rằng đường đứt khúc chín đoạn có mục đích thể hiện giới hạn của yêu sách Trung Quốc đối với toàn bộ khu vực, do đó bao gồm cả các đảo, biển, không phận, đáy biển và tất cả nguồn tài nguyên trong đó, nó còn được biết đến với cái tên là “yêu sách vùng nước lịch sử”. Một số khác thì lại cho rằng đường đứt khúc chín đoạn đơn giản chỉ là một cách để nói rằng Trung Quốc yêu sách tất cả các đảo nằm bên trong đường chín đoạn đó.²⁷

Điều 14 của Luật về Vùng Đặc quyền Kinh tế và Thềm Lục địa²⁸ còn làm cho vấn đề trở nên rối loạn hơn với quy định rằng “việc thừa hưởng các quyền lịch sử của nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa sẽ không bị ảnh hưởng bởi các quy định nêu trong luật này.” Chính phủ Trung Quốc đã không làm rõ về việc thế nào gọi là “quyền lịch sử” hay liệu luật này có nhắm đến các quyền lịch sử ở không gian đại dương trong vùng đường đứt khúc chín đoạn hay không.

2. Việt Nam

Yêu sách chủ quyền của Việt Nam

Việt Nam yêu sách chủ quyền với toàn bộ các đảo ở Quần đảo Trường Sa. Việt Nam chưa từng chính thức tuyên bố cụ thể về những hòn đảo mà nước này yêu sách chủ quyền hay định nghĩa chúng bằng các tọa độ địa lý. Tuy nhiên, Việt Nam đã đặt toàn bộ Quần đảo Trường Sa thuộc hệ thống quản lý hành chính tỉnh/thành của mình.²⁹

Các yêu sách chủ quyền của Việt Nam là dựa trên yếu tố phát kiến, danh nghĩa lịch sử, thừa kế lịch sử từ Pháp, và chiếm hữu và kiểm soát trên thực tế. Việt Nam khẳng định rằng, dựa trên bằng chứng lịch sử, nước này đã duy trì được sự chiếm hữu và kiểm

25. ZOU Keyuan “The Chinese Traditional Maritime Boundary Line in the South China Sea and its Legal Consequences for the Resolution of the dispute over the Spratly Islands” 14 International Journal of Marine and Coastal Law 1 (1999) 27 – 55 tr. 52

26. Valencia et al, ghi chú số 11 tr. 25.

27. Để biết thêm về các cách giải thích khác nhau về đường đứt khúc chín đoạn, xem Zou, ghi chú số 25.

28. *Exclusive Economic Zone and Continental Shelf Act* of 26 June 1998, Cơ sở Dữ liệu Luật Quốc gia UNDOALOS tại http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/chn_1998_eez_act.pdf.

29. Ví dụ, vào năm 1982, chính phủ Việt Nam đã thành lập huyện Trường Sa (tên Việt Nam của Đảo, Quần đảo Spratly) thuộc tỉnh Phú Khánh: Xem LUU Van LOI, *The Sino-Vietnamese Difference on the Hoang Sa and Truong Sa Archipelagos* (Hanoi: The Gioi Publishers, 1996) tr. 114.

soát trên thực tế đối với Quần đảo Trường Sa từ thế kỷ 17.³⁰ Việt Nam cũng yêu sách chủ quyền đối với Quần đảo Trường Sa thông qua thừa kế danh nghĩa từ Pháp, thế lực thực dân ở Đông Dương mà vào năm 1930 đã chiếm đóng một số đảo nhỏ ở Quần đảo Trường Sa và tuyên bố chủ quyền trên chúng.³¹ Việt Nam cũng yêu sách chủ quyền thông qua chiếm hữu và kiểm soát trên thực tế. Hiện nay Việt Nam hiện đang chiếm giữ 21 hòn đảo.³²

Các vùng biển của Việt Nam trước năm 2009

Cũng như với Trung Quốc, hiện vẫn chưa rõ việc những đảo nào mà Việt Nam yêu sách chủ quyền ở Quần đảo Trường Sa có thể đáp ứng được định nghĩa về “đảo” theo Điều 121 của UNCLOS và có quy chế về vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Theo các tài liệu thì có ít nhất 9 trên tổng số 21 đảo mà Việt Nam hiện đang chiếm đóng là các đảo nổi tự nhiên lúc thủy triều lên.³³

Trước năm 2009, Việt Nam chưa hề yêu sách gì về các vùng biển từ Quần đảo Trường Sa mặc dù đã có một số dấu hiệu cho thấy nước này đang có ý định làm như vậy. Vào năm 1977, Việt Nam đưa ra Tuyên bố về Lãnh hải, Vùng Tiếp giáp, Vùng Đặc quyền Kinh tế và Thềm Lục địa³⁴ theo đó xác định vùng đặc quyền kinh tế kéo dài 200 hải lý từ đường cơ sở dùng để đo chiều rộng lãnh hải của Việt Nam, Khoản 5 quy định rằng:

Các đảo và quần đảo thuộc lãnh thổ Việt Nam ở ngoài vùng lãnh hải nói ở Điều 1 có lãnh hải, vùng tiếp giáp, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa riêng như đã quy định trong các điều 1, 2, 3, và 4 của Tuyên bố này.

Điều này được củng cố bởi Tuyên bố về Đường cơ sở Lãnh hải của Việt Nam năm

30. Valencia et al, ghi chú số 11, tr. 32.

31. Tonnesson, ghi chú 11, tr. 577. Tuy có bằng chứng rõ ràng là Pháp đã chính thức chuyển giao quyền kiểm soát Quần đảo Hoàng Sa cho Nam Việt Nam vào năm 1950, nhưng vẫn có các ý kiến trái chiều về việc liệu Pháp có chuyển giao Quần đảo Trường Sa hay không: xem Chemillier- Gendreau, ghi chú số, 10 tr. 41 theo đó cho rằng Pháp đã nhượng quyền kiểm soát Quần đảo Trường Sa cùng lúc với Hoàng Sa và Dzurek, ghi chú số 5 tr. 18 trong đó nói rằng “không có hồ sơ về việc Pháp nhượng quyền đối với quần đảo Trường Sa khi nước này rút khỏi Đông Dương.”

32. Các đảo này là Bãi Tắc Tan (Alison Reef), Cồn Amboyna (Amboyna Cay), Bãi Thuyền Chài (Barque Canada Reef), Đảo Trường Sa Đông (Central London Reef), Đá Núi Le (Cornwallis South Reef), Đá Gri-San, Da Hi Gen, Đá Đông (East London Reef), Đá Lớn (Great Discovery Reef), Đá Lát (Ladd Reef), Đá Len đảo (Lansdowne Reef), Đảo Nam Yết (Namyit Island), Đá Phan Vinh (Pearson Reef), Đá Núi Thị (Petley Reef), Đảo đá Sơn ca (Sand Cay), Đảo Sinh Tồn (Sin Cowe Island), Đá Nam (South Reef), Song Tử Tây (South West Cay), Trường Sa (Spratly Island), Đá Tiên Nữ (Tennent Reef), Đá Tây (West London Reef). Xem Global Security.org có tại <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/spratly-claims.htm>.

33. Các đảo này là Trường Sa (Spratly Island), Đá Tây (West London Reef), Đá Phan Vinh (Pearson Reef), Cồn Amboyna (Amboyna Cay), Đảo Sinh Tồn (Sin Cowe Island), Đảo Nam Yết (Namyit Island), Đảo đá Sơn ca (Sand Cay), Bãi Thuyền Chài (Barque Canada Reef), và Song Tử Tây (South West Cay). Việt Nam đã có các cơ sở đồn trú tại ít nhất 5 trong số các đảo trên, cụ thể là đảo Trường Sa, Cồn Amboyna, Đảo Sinh Tồn, Đảo Nam Yết, và Đảo Song Tử Tây. Xem trong Valencia et al, tại ghi chú số 11, tr. 31.

34. Viet Nam's Statement on the Territorial Sea, the Contiguous Zone, the Exclusive Economic Zone and the Continental Shelf, ngày 12/5/1977, Cơ sở Dữ liệu Luật Quốc gia UNDOALOS tại http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/VNM_1977_Statement.pdf.

1982³⁵ theo đó Việt Nam xác lập đường cơ sở thẳng để đo chiều rộng lãnh hải. Khoản 4 của Tuyên bố cũng nêu rằng:

Đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải của các quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa sẽ được quy định cụ thể trong một văn kiện tiếp theo phù hợp với Điểm 5 của bản Tuyên bố ngày 12 tháng 5 năm 1977 của Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Hệ thống đường cơ sở thẳng của Việt Nam đã bị các quốc gia khác phản đối dựa trên cơ sở là Việt Nam đã không đáp ứng được các tiêu chí được xác định tại Điều 7 của Công ước UNCLOS.³⁶

Việt Nam cũng đã đưa ra Tuyên bố sau đây khi thông qua Công ước UNCLOS vào ngày 25/7/1994, tuyên bố này dường như ngầm định rằng nước này sẽ yêu sách các vùng biển liên quan từ Quần đảo Trường Sa:

Quốc hội tái khẳng định chủ quyền của Việt Nam trên quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa ... và về các quyền chủ quyền và quyền tài phán của các quốc gia ven biển đối với các thềm lục địa và vùng đặc quyền kinh tế của các nước này...

Quốc hội nhấn mạnh sự cần thiết phải phân rõ giữa việc giải quyết tranh chấp các quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa và việc bảo vệ các vùng thềm lục địa và các vùng biển thuộc chủ quyền, các quyền và quyền tài phán của Việt Nam, dựa trên các nguyên tắc và tiêu chuẩn được quy định trong Công ước UNCLOS.³⁷

Có một số báo cáo cho rằng đến năm 1995, Việt Nam đã thay đổi quan điểm và cho rằng các đảo ở Quần đảo Trường Sa không có quy chế về vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa và rằng bất kỳ vùng nào xung quanh các đảo cũng sẽ chỉ giới hạn ở vùng lãnh hải.³⁸ Tuy nhiên, những báo cáo này là dựa trên các buổi phỏng vấn với quan chức chính phủ Việt Nam và cho đến trước năm 2009 đã không có một văn kiện chính thức nào nói về quan điểm này.

Trước năm 2009, Việt Nam cũng đã không thiết lập giới hạn của vùng đặc quyền kinh tế tính từ đất liền của Việt Nam, cũng như không đưa ra danh sách tương ứng về tọa độ địa lý đúng theo như quy định của Điều 75 (2) của UNCLOS. Việt Nam chỉ xác

35. *Statement by the Government of the Socialist Republic of Viet Nam on the Territorial Sea Baseline of Viet Nam* ngày 12/11/1982, Cơ sở Dữ liệu Luật Quốc gia UNDOALOS tại http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/VNM_1982_Statement.pdf.

36. Các đảo sử dụng như là điểm cơ sở cho các đường cơ sở thẳng được yêu sách bởi Việt Nam được mô tả là “nhỏ, phân tán và nằm cách xa khỏi bờ biển đất liền, cụ thể là trong 9 điểm gấp khúc được xác định này thì có 5 điểm cách xa bờ hơn 50 hải lý” và vì vậy rất khó để xem các đường cơ sở thẳng của Việt Nam tuân thủ theo các quy định trong Điều 7 (1) của UNCLOS rằng các đường cơ sở thẳng có thể được sử dụng nếu “có một nhóm đảo nằm ngay gần kề”. Xem trong Sam BATEMAN and Clive SCHOFIELD, “State Practice Regarding Straight Baselines in East Asia – Legal, Technical and Political Issues in a Changing Environment” trình bày tại hội thảo *Difficulties in Implementing the Provisions of UNCLOS*, tổ chức bởi Ban Cố vấn về Luật biển (ABLOS), tại Monaco 16 – 17/10/2008, chi tiết tại <http://www.gmat.unsw.edu.au/ablos/ABLOS08Folder/Session7-Paper1-Bateman.pdf>

37. Xem *Vietnam's Declaration dated 25 July 1994 on its Ratification of UNCLOS*, xem tại Cơ sở Dữ liệu về các Hiệp định của Liên Hợp Quốc http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XXI~6&chapter=21&Temp=mtdsg3&lang=en#13.

38. Xem Valencia et al, ghi chú số 11, tr.31, trích dẫn các phỏng vấn với Nguyen Qui Binh, Cố vấn Pháp luật của Bộ Ngoại giao Việt Nam, 1995 và với Huỳnh Minh Chính, Phó Chủ tịch Ủy ban Thềm lục địa của Việt Nam, 1996

lập giới hạn của vùng đặc quyền kinh tế và đưa ra danh sách về tọa độ địa lý và nộp cho Tổng thư ký LHQ liên quan đến vùng đặc quyền kinh tế ở Vịnh Bắc Bộ theo “Hiệp định giữa nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam và nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa về Phân định Lãnh hải, Vùng Đặc quyền kinh tế và Thềm lục địa ở Vịnh Bắc Bộ” do hai bên ký kết vào năm 2000.³⁹

3. Phi-líp-pin

Yêu sách Chủ quyền của Phi-líp-pin

Phi-líp-pin không yêu sách chủ quyền với toàn bộ Quần đảo Trường Sa mà chỉ đối với một nhóm đảo được biết đến với cái tên Nhóm Đảo Kalayaan (KIG) bao gồm 53 đảo nhỏ ở vùng phía đông Biển Đông và loại trừ Đảo Trường Sa. Không như Trung Quốc hay Việt Nam, Phi-líp-pin đã công bố các tọa độ địa lý xác định để thể hiện các đảo thuộc nhóm KIG mà nước này tuyên bố chủ quyền.

Yêu sách của Phi-líp-pin đối với KIG được dựa trên yếu tố phát kiến, và một phần dựa trên khoảng cách rất gần về địa lý, cũng như việc chiếm hữu và kiểm soát trên thực tế. Yêu sách về phát kiến của Phi-líp-pin là dựa trên cơ sở của việc một công dân nước này là Tomas Cloma đã phát hiện và chiếm hữu một số đảo nhất định trong nhóm KIG, người này vào năm 1956 đã khẳng định quyền sở hữu đối với 53 hòn đảo ở Biển Đông và đặt tên chúng là “Vùng đất Tự do”.⁴⁰ Những hòn đảo này là do ông tự tuyên bố và không phải nhân danh Chính phủ Phi-líp-pin.⁴¹ Vào năm 1971, yêu sách của Cloma đã được Chính phủ Phi-líp-pin ủng hộ, Phi-líp-pin lúc này tuyên bố rằng 53 hòn đảo này ở Biển Đông, *ngoại trừ đảo Trường Sa*, thuộc sự chiếm hữu của Tomas Cloma vào năm 1951 “được coi là các đảo vô chủ và có thể thủ đắc theo các hình thức thủ đắc được ghi nhận trong Luật quốc tế, trong đó bao gồm việc chiếm hữu và kiểm soát trên thực tế.”⁴² Vào năm 1972, KIG chính thức trở thành một phần của Tỉnh Palawan.⁴³ Vào năm 1978, các hòn đảo thuộc KIG nằm trong các tọa độ địa lý đã được xác định đã chính thức được tuyên bố là thuộc chủ quyền của Phi-líp-pin theo Sắc lệnh Tổng thống (PD) số 1596, bao gồm:⁴⁴

Đáy biển, tầng đất cái, rìa lục địa và không phận thuộc chủ quyền của Phi-líp-pin. Khu vực này từ nay được xem là một địa phương riêng biệt thuộc Tỉnh Palawan và sẽ được biết đến với cái tên là “Kalayaan.”

Phi-líp-pin cũng đã tuyên bố rằng thềm lục địa của KIG là phần kéo dài tự nhiên

39. Xem *Law of the Sea Information Circular No. 21, April 2005* tại ghi chú số 10, xem tại trang <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/losic/losic21e.pdf>

40. Xem Samuels, tại ghi chú 11, tr.82

41. Như trên.

42. Như trên, tr 89.

43. Như trên, tr 91.

44. *Presidential Decree No. 1596 Declaring Certain Areas Part of the Philippine Territory and Providing for their Government and Administration*, ngày 11/6/1978. Lý do được đưa ra là “các khu vực này không thuộc quốc gia nào về mặt pháp lý, mặt khác, vì lý do lịch sử, các nhu cầu không thể thiếu cũng như việc kiểm soát và chiếm đóng trên thực tế được thiết lập theo đúng Luật quốc tế, các khu vực này phải thuộc quyền sở hữu và chủ quyền của Phi-líp-pin.

của Tỉnh Palawan mặc dù lập luận này đã bị bác bỏ bởi thực tế rằng Kẽ Palawan sâu đã tách biệt đảo Trường Sa với quần đảo Phi-líp-pin.⁴⁵

Phi-líp-pin cũng đưa ra yêu sách của mình dựa trên cơ sở sự chiếm hữu và kiểm soát thực tế. Nước này hiện đang chiếm giữ 8 đảo trong vùng KIG.⁴⁶

“Ranh giới hiệp ước quốc tế” của Phi-líp-pin

Trước khi khảo sát vùng biển Phi-líp-pin, việc quan trọng đầu tiên là phân tích những gì mà Phi-líp-pin mô tả là “ranh giới hiệp ước quốc tế” được thiết lập dựa trên ba hiệp ước quốc tế, cụ thể là Hiệp ước Paris năm 1898⁴⁷, Hiệp ước Chuyển nhượng năm 1900⁴⁸ và Hiệp ước Washington năm 1930⁴⁹. Theo Mục 1 của Hiến pháp Phi-líp-pin năm 1935, lãnh thổ của Phi-líp-pin được mô tả bao gồm:

[T]ất cả các lãnh thổ được nhượng cho Hoa Kỳ theo Hiệp ước Paris được ký kết giữa Hoa Kỳ và Tây Ban Nha vào ngày 10/12/1898, các ranh giới được quy định trong Điều III của Hiệp ước nói trên, cùng với tất cả các đảo được bao gồm trong hiệp ước ký kết tại Washington giữa Hoa Kỳ và Tây Ban Nha vào ngày 7/11/1900 và hiệp ước ký kết giữa Hoa Kỳ và Anh Quốc vào ngày 2/1/1930, và tất cả các lãnh thổ trong đó Chính phủ hiện tại của Quần đảo Phi-líp-pin đang thực hiện các quyền tài phán.⁵⁰

Phi-líp-pin tuyên bố rằng các ranh giới hiệp ước được các hiệp ước này thiết lập nên, thông qua đó tạo thành một hình chữ nhật xung quanh quần đảo chính của Phi-líp-pin, quy định các biên giới lãnh thổ của Phi-líp-pin và tất cả các vùng nước từ đường cơ sở đến các ranh giới của hiệp ước quốc tế được coi là lãnh hải của Phi-líp-pin.⁵¹

Ngoài các đảo nằm trong ranh giới hiệp ước quốc tế, Phi-líp-pin cũng tuyên bố chủ quyền đối với ba vùng lãnh thổ khác, nhóm các đảo Bajo de Masinloc (còn gọi là Scarborough Shoal [Bãi cạn Scarborough]) và các đảo KIG [các đảo Trường Sa]. Về các đảo KIG [các đảo Trường Sa] (đối với những mục đích hiện tại, là nhóm đảo quan trọng nhất), như đã đề cập ở trên, trong năm 1978 các thực thể trong nhóm KIG [các đảo

45. Valencia et al, tại ghi chú số 11, tr. 35.

46. Những đảo này là Đảo Kota hay Loaita, Đảo Lawak hay Nansham, Đảo Likas hay West York, Bãi Panata hay Lamkian Cay, Đảo Pag-a-sa hay Thitu, Bãi Parola hay North East, Đảo Patag hay Flat, Đá Rizal hay Commodore Reef: Xem tại Global Security.org, chi tiết xem tại trang web <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/spratly-claims.htm>.

47. Hiệp ước Paris giữa Tây Ban Nha và Hoa Kỳ, ký kết tại Paris, 10 Tháng Mười Hai, 1898, Hiệp ước số 343.

48. Hiệp ước giữa Tây Ban Nha và Hoa Kỳ về việc chuyển nhượng đảo xa bờ của Phi-líp-pin, ký tại Washington, ngày 07 Tháng 11 năm 1900, Hiệp ước Số 345.

49. Công ước giữa Hoa Kỳ và Nước Anh phân định quần đảo Phi-líp-pin và Nhà nước Borneo, ký tại Washington, ngày 2 tháng 1 năm 1930, Hiệp ước số 856.

50. Trong khi Hiến pháp của Phi-líp-pin năm 1987 không có bất kỳ mối liên hệ nào với Hiệp ước Paris năm 1898, Hiệp ước Chuyển nhượng năm 1900 và Hiệp ước Washington năm 1930, các thảo luận hiến pháp cho thấy Phi-líp-pin dựa vào các hiệp ước quốc tế này làm cơ sở cho các biên giới lãnh thổ của Phi-líp-pin: Xem Mary Ann PALMA, “Phi-líp-pin là một quốc gia quần đảo và hàng hải: Quyền lợi, Thách thức và Triển vọng,” Tài liệu nghiên cứu RSIS số 182, ngày 21 tháng 7 năm 2009, 3, có tại <http://www.rsis.edu.sg/publications/workingpapers/wp182.pdf>.

51. Republic Act No. 3046, *An Act to Define the Baselines of the Territorial Sea of the Philippines*, ngày 17 tháng 6 năm 1961 tại Cơ sở dữ liệu Pháp chế Quốc gia UNDOALOS, có tại http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATION-ANDTREATIES/PDFFILES/PHL_1961_Act.pdf.

Trường Sa] với những tọa độ xác định đã được chính thức tuyên bố là đối tượng thuộc chủ quyền của Phi-líp-pin thông qua Nghị Định Thư 1596 của Tổng Thống (NĐT-TTh) bao gồm⁵²:

Đáy biển, lòng đất, rìa lục địa và vùng trời thuộc về và là đối tượng chủ quyền của Phi-líp-pin. Từ nay, khu vực đó được thành lập thành một khu tự quản khác biệt và riêng biệt của tỉnh Palawan và được biết đến với tên gọi là "Kalayaan" [Trường Sa].

Các biên giới lãnh thổ đối với nhóm KIG [các đảo Trường Sa] quy định tại Nghị Định Thư 1596 của Tổng thống năm 1978 được thể hiện như một khu vực đa giác liền kề với các ranh giới hiệp ước quốc tế.⁵³

Các vùng biển của Phi-líp-pin trước năm 2009

Câu hỏi đặt ra là liệu trước năm 2009 Phi-líp-pin đã đưa ra tuyên bố chủ quyền đối với các vùng biển (lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa) từ nhóm KIG [các đảo Trường Sa] hay chưa. Như đã đề cập ở trên, nước này hiện chiếm tám thực thể.⁵⁴ Được biết, ít nhất sáu trong số các thực thể này nổi hoàn toàn hoặc một phần khi thủy triều lên cao.⁵⁵ Giống như các tuyên bố của Trung Quốc và Việt Nam, vẫn chưa xác định được liệu các thực thể được yêu sách và các đặc trưng bị chiếm đóng có nằm trong định nghĩa về "đảo" theo Điều 121 của UNCLOS hay không.

Phi-líp-pin đã ban hành luật đường cơ sở thẳng vào năm 1961, trong đó vẽ ra đường cơ sở thẳng để từ đó xác định lãnh hải của nước này trước khi Phi-líp-pin thông qua UNCLOS vào ngày 08 tháng 5 năm 1984.⁵⁶ Luật đường cơ sở thẳng quy định rằng tất cả các vùng nước bên trong đường cơ sở được coi là vùng nước nội địa hoặc nội thủy của Phi-líp-pin và như đã nói ở trên, quy định rằng tất cả các vùng nước từ đường cơ sở cho tới các ranh giới hiệp ước quốc tế tạo thành một phần lãnh hải của Phi-líp-pin.⁵⁷ Những quy định này đối mặt với sự phản đối khi ban hành⁵⁸ và bị coi là trái với quy định của UNCLOS về đường cơ sở thẳng⁵⁹ và trái với quy định của UNCLOS về các vùng nước của một quần đảo.⁶⁰

52. *Presidential Decree No. 1596 Declaring Certain Areas Part of the Philippine Territory and Providing for their Government and Administration*, ngày 11 tháng 6 năm 1978.

53. Xem Palma, ghi chú 50, tr. 2

54. Đó là đảo Kota hoặc Loaita, đảo Lawak hoặc Nansham, đảo Likas hoặc West York, Panata hoặc Lamkian Cay, đảo Pag-a-sa hoặc Thitu, Parola hoặc North East Cay, đảo Patag hoặc đảo Flat, đá Rizal hoặc Commodore: Xem Global Security.org tại <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/spratly-claims.htm>.

55. Đó là đá Rizal hoặc Commodore, đảo Patag hoặc Flat, đảo Kota hoặc Loaita, đảo Lawak hoặc Nansham, Parola hoặc North East Cay, đảo Pag sa-a hay Thitu, đảo Likas hay West York: Xem Valencia et al, ghi chú số 11, tr. 232-234.

56. *The Republic Act No. 3046 of 1961, An Act to Define the Baselines of the Territorial Sea of the Philippines*, ngày 17 tháng 6 năm 1961, ghi chú số 50 ở trên.

57. Như trên.

58. R.R Churchill và A.V. LOWE, *The Law of the Sea*, xuất bản lần thứ 3, (Vương quốc Anh: Manchester University Press, 1999) tại 119.

59. Xem Điều 7, UNCLOS.

60. Xem Phần IV, UNCLOS. Thật vậy, khi phê chuẩn UNCLOS, Phi-líp-pin đưa ra tuyên bố rằng "khái niệm về vùng nước quần đảo là tương tự như khái niệm về vùng nước nội bộ theo Hiến pháp của Phi-líp-pin," bị Ô-xtrây-li-a, Bê-la-rút, Bun-ga-ri, Tiệp Khắc, Nga, U-crai-na và Mỹ phản đối với lý do nó đặt tới một mức độ không thể cho phép theo UNCLOS và trái với UNCLOS về vùng nước quần đảo. Đáp lại, Phi-líp-pin nói rằng nước này có mục đích

Dường như Phi-líp-pin cũng có yêu sách về thêm lục địa đối với nhóm đảo KIG [các đảo Trường Sa]. Nghị Định Thư 1596 của Tổng thống vào năm 1978, đã được đề cập ở trên, thiết lập chủ quyền đối với nhóm KIG [các đảo Trường Sa] và cũng thiết lập chủ quyền đối với đáy biển, lòng đất và rìa lục địa. Năm 1978, với Nghị Định Thư 1599 của Tổng thống (ban hành cùng ngày như Nghị Định Thư 1596 của Tổng thống nói trên), Phi-líp-pin đã thiết lập vùng đặc quyền kinh tế 200 hải lý tính từ đường cơ sở dùng để đo lãnh hải.⁶¹ Vùng đặc quyền kinh tế của tỉnh Palawan sẽ chồng chéo với nhóm KIG [các đảo Trường Sa]. Cũng không rõ liệu luật Phi-líp-pin đối với vùng đặc quyền kinh tế (Nghị Định Thư 1599 của Tổng thống) có nghĩa là Phi-líp-pin tuyên bố một vùng đặc quyền kinh tế xung quanh nhóm KIG [các đảo Trường Sa] hay không mặc dù có lập luận cho rằng có thể giải thích luật theo cách này⁶² và đáng chú ý là Nghị Định Thư 1599 của Tổng thống về vùng đặc quyền kinh tế của Phi-líp-pin được ban hành cùng ngày với NĐT-TTh 1596, văn kiện chính thức tuyên bố chủ quyền đối với nhóm KIG [các đảo Trường Sa].

Tuy nhiên, Phi-líp-pin đã không gửi các biểu đồ hoặc danh sách các tọa độ địa lý đối với các ranh giới bên ngoài của vùng đặc quyền kinh tế của quần đảo chính của Phi-líp-pin lẫn của nhóm KIG [các đảo Trường Sa] theo Điều 75 (2) của UNCLOS⁶³.

4. Ma-lai-xi-a

Yêu sách chủ quyền của Ma-lai-xi-a

Ma-lai-xi-a tuyên bố chủ quyền đối với mười một thực thể trong quần đảo Trường Sa.⁶⁴ Ma-lai-xi-a đã khẳng định hai cơ sở pháp lý cho yêu sách của mình, cụ thể là các thực thể này nằm trên thêm lục địa mở rộng của Ma-lai-xi-a và việc chiếm đóng và kiểm soát trên thực tế của nước này.

Liên quan đến yêu sách dựa trên thêm lục địa mở rộng, Ma-lai-xi-a đã thông qua Đạo luật Thêm Lục Địa vào năm 1966 xác định thêm lục địa của mình là:

Phần đáy biển và lòng đất dưới đáy biển của các khu vực biển tiếp giáp với bờ biển của Ma-lai-xi-a nhưng nằm ngoài khu vực lãnh hải, có độ sâu không lớn hơn 200 mét, hoặc

hài hòa luật pháp quốc gia của mình với UNCLOS: Xem Tuyên bố của Phi-líp-pin và sự phản đối của các nước khác tại Cơ sở dữ liệu về các Hiệp ước của Liên Hợp Quốc, có tại http://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XXI~6&chapter=21&Temp=mtdsg3&lang=en.

61. *Presidential Decree No. 1599 establishing an Exclusive Economic Zone and for other purposes* ngày 11 tháng 6 năm 1978 tại Cơ sở dữ liệu Pháp chế Quốc gia UNDOALOS có tại http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATION-ANDTREATIES/PDFFILES/PHL_1978_Decree.pdf

62. Xem Valencia et al., ghi chú 11, tr 35 ở trên. Mục 1 của *Nghị Định Thư 1599 của Tổng thống* tuyên bố rằng «vùng đặc quyền kinh tế được mở rộng tới một khoảng cách hai trăm hải lý bên ngoài và từ đường cơ sở từ đó để đo lãnh hải.»

63. Xem *Bảng Yêu sách về Biển* có tại trang web của Văn phòng các Vấn đề Đại dương và Luật biển của Liên Hợp Quốc có tại http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/table_summary_of_claims.pdf.

64. Đó là đá Ardasier, đá Dallas, đá Louisa, đá Mariveles, đá Royal Charlotte, đá Swallow, đá Erica, đá Investigator, đá Commodore, Amboy Cay và đá Barque Canada: Xem Valencia và cộng sự, ghi chú số 11.

*vượt ra ngoài giới hạn đó, tới độ sâu của các vùng nước trên thềm lục địa có thể cho phép khai thác được các nguồn tài nguyên thiên nhiên của các khu vực đã nói.*⁶⁵

Năm 1979, Ma-lai-xi-a đưa ra tuyên bố chính thức đầu tiên của mình đối với các thực thể trên quần đảo Trường Sa bằng việc xuất bản bản đồ *Peta Baru Menunjukkan Sempadan Perairan dan Penlantar Benua Malaysia*⁶⁶ (từ đây sẽ được gọi là "Bản đồ 1979"), trong đó xác định ranh giới của thềm lục địa của nước này và tuyên bố tất cả các thực thể phát sinh trong khu vực đó thuộc về chủ quyền của mình.⁶⁷ Cụ thể, Bản đồ 1979 tuyên bố năm thực thể trong quần đảo Trường Sa.⁶⁸

Ma-lai-xi-a cũng đưa ra yêu sách dựa trên cơ sở việc chiếm đóng và kiểm soát trên thực tế. Nước này hiện chiếm tám thực thể⁶⁹ và ba thực thể khác mà nước này tuyên bố hiện đang bị Phi-líp-pin hoặc Việt Nam chiếm giữ.⁷⁰

Các vùng biển của Ma-lai-xi-a trước năm 2009

Vẫn chưa rõ là liệu chín thực thể mà nước này hiện chiếm đóng có đáp ứng được định nghĩa về các đảo và có khả năng tạo ra một vùng lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa theo Điều 121 của UNCLOS hay không. Theo một số báo cáo cho biết, trong số chín thực thể nước này đang chiếm đóng có năm thực thể hoặc là nổi hoàn toàn trên mặt nước khi thủy triều lên hoặc nổi một phần trên mặt nước khi thủy triều lên.⁷¹

Trước năm 2009, không có biểu hiện gì cho thấy rằng Ma-lai-xi-a sẽ đưa ra các yêu sách về các vùng biển (lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế, thềm lục địa) từ các thực thể mà nước này yêu sách hoặc chiếm đóng tại quần đảo Trường Sa. Bản đồ 1979 cho thấy rằng ranh giới thềm lục địa có vẻ như không được vẽ ra từ bất kỳ thực thể nào mà là từ đường cơ sở dùng để đo lãnh hải. Ngoài ra cũng không có điểm nào trong Đạo luật 1984 liên quan đến vùng đặc quyền kinh tế của nước này để có thể cho rằng nước này

65. Xem Điều 2 của *Luật thềm lục địa năm 1966*, *Đạo luật số 57* ngày 28 Tháng 7 năm 1966 được sửa đổi bởi *Đạo luật số 83* năm 1972 có tại Cơ sở Dữ liệu Pháp chế Quốc gia UNDOALOS tại http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/MYS_1966_Act.pdf

66. Bản đồ mới Hiển thị các Lãnh hải và các ranh giới thềm lục địa của Ma-lai-xi-a năm 1979.

67. Asri Salleh, Che Hamdan Che Mogn Razil và Kamaruzan Jusoff, "Malaysia's Policy towards its 1963 – 2008 territorial disputes" (2009) 1 (5) *Journal of Law and Conflict Resolution* 107, tr. 112 có tại <http://www.academic-journals.org/jlcr/PDF/Pdf2009/Oct/Salleh%20et%20al.pdf>.

68. Đó là Amboyna Cay, đá Ardasier, đá Swallow, đá Royal Charlotte và đá Louisa: Xem Mark J VALENCIA, *Ma-lai-xi-a và Luật biển* (Ma-lai-xi-a: Viện Nghiên cứu chiến lược và quốc tế, 1991) tại 66. Tuy nhiên, nhiều lập luận đã chỉ ra rằng tuyên bố chủ quyền của Ma-lai-xi-a đối với các thực thể để dựa trên cơ sở đó đưa ra yêu sách thềm lục địa của mình là không có cơ sở pháp lý, bởi vì thềm lục địa được xác định theo UNCLOS không có nghĩa là gắn liền với đất, đá trên mực nước biển: Xem Valencia et al, ghi chú số 11.

69. Đó là đá Commodore (Phi-líp-pin), Amboyna Cay (Việt Nam) và đá Barque Canada (Việt Nam): Xem Salleh và cộng sự, *như trên*.

70. Đó là đá Barque Canada, đá Commodore, đá Louisa, đá Mariveles, đá Swallow: Xem Valencia et al, ghi chú số 11.

71. *Đạo Luật về Vùng Đặc quyền Kinh tế 1984 - Exclusive Economic Zone Act of 1984, Act No. 311, An Act pertaining to the Exclusive Economic Zone and Certain Aspects of the Continental Shelf of Malaysia and to provide for the regulations of activities in the zone and on the continental shelf and for matters connected therewith (Exclusive Economic Zone Act of 1984)*, có tại Cơ sở Dữ liệu Pháp chế Quốc gia UNDOALOS tại http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/MYS_1984_Act.pdf.

yêu sách vùng đặc quyền kinh tế từ bất kỳ một thực thể nào trong quần đảo Trường Sa. Đạo luật 1984⁷² chỉ tuyên bố vùng đặc quyền kinh tế của Ma-lai-xi-a là:

Một khu vực bên ngoài và tiếp giáp với lãnh hải của Ma-lai-xi-a và là đối tượng của phần phụ (2) và (4), kéo dài đến một khoảng cách 200 hải lý tính từ đường cơ sở dùng để đo bề rộng của lãnh hải.⁷³

Cần lưu ý rằng trong khi Ma-lai-xi-a chưa tuyên bố chính thức về các đường cơ sở thẳng, Bản đồ 1979 cho thấy rằng nước này đã sử dụng một hệ thống các đường cơ sở thẳng mà vẫn được cho là không phù hợp với Điều 7 của UNCLOS.⁷⁴ Tuy nhiên, Ma-lai-xi-a không nhận được sự phản đối nào từ các quốc gia khác, “có vẻ là điều này có liên quan nhiều hơn tới thực tế là các quan điểm của Ma-lai-xi-a về các đường cơ sở thẳng vẫn chưa được công bố và công khai hóa một cách chính thức chứ không phải bởi vì các đòi hỏi về việc chúng phải nhất thiết đáp ứng được các tiêu chuẩn được quy định tại Điều 7 của UNCLOS.”⁷⁵

Trước năm 2009, Ma-lai-xi-a cũng chưa phát hành hoặc nộp lưu chiểu cho Tổng thư ký Liên Hợp Quốc một cách chính thức danh sách các tọa độ địa lý đối với cả đường cơ sở, lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế lẫn thềm lục địa của nước này. Tuy nhiên, Đạo luật về Đường Cơ sở của Các Vùng biển của nước này ngày 01 tháng 5 2007 đã có quy định về việc tuyên bố các tọa độ địa lý của quy định các điểm cơ sở để từ đó đo đạc đường cơ sở của Ma-lai-xi-a,⁷⁶ và cũng quy định rằng các ranh giới bên ngoài của các vùng biển của Ma-lai-xi-a cần được Bộ trưởng liên quan tuyên bố.⁷⁷ Tuy nhiên, vẫn chưa có tọa độ địa lý cụ thể nào được xác định rõ và tuyên bố công khai.

5. Bru-nây

Tuyên bố chủ quyền của Bru-nây

Yêu sách của Bru-nây trước năm 2009 không hoàn toàn rõ ràng. Nước này tuyên bố chủ quyền đối với hai thực thể thuộc quần đảo Trường Sa, là Louisa Reef [Đá Louisa] (tuyên bố chủ quyền bởi Ma-lai-xi-a) và Riflemen Bank [Bãi Vững Mây]. Cũng không rõ là nước này tuyên bố chủ quyền với hai thực thể này hay đơn giản chỉ là những phần của biển liên kế được xem như là thuộc về thềm lục địa và vùng đặc quyền kinh tế của họ.⁷⁸ Không giống các nước có yêu sách khác, Bru-nây không chiếm đóng một thực thể nào cả.

Trong mọi trường hợp, Bru-nây đều phản đối yêu sách của Ma-lai-xi-a đối với Louisa Reef trên cơ sở cho rằng Louisa Reef nằm trong thềm lục địa của Bru-nây được

72. Phần 3 (1) của *Đạo Luật về Vùng Đặc quyền Kinh tế 1984*, như trên.

73. Bateman và Schofield, tại ghi chú số 36 ở trên.

74. Như trên.

75. Mục 5 của *Luật Đường cơ sở Vùng Biển 2006* ban hành ngày 01 Tháng Năm 2007.

76. Mục 6 của *Luật Đường cơ sở Vùng Biển 2006*, như trên.

77. Xem Valencia et al, ghi chú 11, tr. 38 có lưu ý rằng tại một cuộc họp năm 1992 của ASEAN, Ngoại trưởng Bru-nây đã tuyên bố là Bru-nây chỉ yêu sách phần biển này.

78. Xem *United Kingdom, The North Borneo (Definition of Boundaries) Order in Council No. 1517, 11 September 1958* và *United Kingdom, the Sarawak (Definition of Boundaries) Order in Council No. 1518, 11/9/1958*.

phân định năm 1958 bởi Vương quốc Anh (Bru-nây là một phần của đế chế thực dân Anh).⁷⁹ Năm 1980, sau khi Ma-lai-xi-a công bố Bản đồ 1979, tuyên bố Louisa Reef là một phần của thêm lục địa nước này, Vương quốc Anh, đại diện cho Bru-nây đã phản đối sự mô tả của Bản đồ 1979 coi Louisa Reef là một phần thêm lục địa của Ma-lai-xi-a.⁸⁰ Sau khi Bru-nây giành được độc lập từ Vương quốc Anh năm 1984, nước này đã công bố ba bản đồ⁸¹ thể hiện yêu sách về thêm lục địa của Bru-nây bao gồm cả Louisa Reef và Riflemen Bank.⁸²

Các vùng biển của Bru-nây trước 2009

Trước 2009, không rõ là Bru-nây tuyên bố chủ quyền với các vùng biển được phát sinh từ Louisa Reef hay Riflemen Bank, mặc dù nước này lập luận rằng yêu sách với Riflemen Bank dựa trên cơ sở thêm lục địa của Louisa Reef.⁸³

II. Các biện pháp liên quan đến việc đệ trình với CLCS năm 2009

1. Hạn chót Đệ trình với CLCS

Theo Điều 4 Phụ lục II của UNCLOS, một quốc gia ven biển khi có ý định thiết lập ranh giới ngoài của thêm lục địa rộng hơn 200 hải lý thì buộc phải Đệ trình cụ thể với CLCS cùng với bổ sung các dữ liệu kỹ thuật và khoa học có liên quan, trong vòng 10 năm kể từ khi Công ước có hiệu lực với quốc gia đó. Tại Hội nghị các nước thành viên của UNCLOS ngày 29 tháng 5 năm 2001, các nước quyết định rằng, đối với một nước mà Công ước đã có hiệu lực trước ngày 13 tháng 5 năm 1999, thì ngày bắt đầu của thời hạn 10 năm để Đệ trình với Ủy ban là ngày 13 tháng 5 năm 1999.⁸⁴ Hệ quả của quyết định này là hạn chót Đệ trình lên CLCS với các nước có yêu sách ở Biển Đông là ngày 13 tháng 5 năm 2009.

Bởi vì hạn Đệ trình là ngày 13 tháng 5 năm 2009, một vài nước tuyên bố chủ quyền với các đảo ở Biển Đông đã chuẩn bị bản đệ trình để đưa lên đúng hạn này. Trong trường hợp các bản đệ trình này bao gồm những vùng bao quanh các thực thể được tuyên bố chủ quyền bởi các nước khác, các nước bị ảnh hưởng sẽ gửi Công hàm đến Tổng thư ký Liên Hợp Quốc để phản đối các đệ trình nhằm bảo vệ lợi ích hợp pháp của mình.

79. Xem Salleh et al, ghi chú số 67, tr. 111.

80. Đó là: Bản đồ Giới hạn vùng đánh cá của Bru-nây Darussalam (1983); Bản đồ Các vùng Lãnh hải Bru-nây Darussalam (1987); Bản đồ Thêm lục địa Bru-nây Darussalam (1988): Xem Salleh et al, như trên.

81. Nhiều lập luận cho rằng Bru-nây không thể yêu sách một thêm lục địa kéo dài bởi vì rãnh East Palawan ngăn chia sự nối tiếp của thêm lục địa từ 60 đến 100 hải lý từ Bru-nây: Xem Valencia et al, ghi chú số 11 tr.38.

82. Xem Valencia et al, như trên.

83. Xem ghi chú số 3 ở trên.

84. Republic Act No. 387, *An Act to Amend Certain Provisions of Republic Act No. 3046 As Amended by Republic Act 5446, to Define the Archipelagic Baselines of the Philippines, and for Other Purposes*, 10 March 2009 tại cơ sở dữ liệu của UNDOALOS National Legislation, chi tiết tại trang http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATION-ANDTREATIES/PDFFILES/phl_2008_act9522.pdf

Các bản đề trình và các công hàm phản đối thường được truyền thông miêu tả như là những hành động cứng rắn để củng cố yêu sách ở Biển Đông. Trên thực tế, các bản đề trình và công hàm là những hành động cần thiết để các quốc gia liên quan thực hiện quyền của mình và bảo vệ lợi ích hợp pháp của mình.

Như sẽ phân tích ở những phần tiếp theo dưới đây, các bản đề trình và phản đối có tác dụng là nhằm làm rõ các yêu sách của một vài nước đối với các đảo ở Biển Đông.

2. Luật Đường cơ sở quần đảo năm 2009 của Phi-líp-pin

Để chuẩn bị một bản đề trình một phần, Phi-líp-pin lần đầu tiên điều chỉnh luật đường cơ sở của nước này, đưa đường cơ sở quần đảo phù hợp với yêu cầu của Phần IV UNCLOS áp dụng cho các quốc gia quần đảo. Tháng 2 năm 2009, Phi-líp-pin thông qua Đạo luật Cộng hòa Số 9522,⁸⁵ hay còn gọi là Luật Đường cơ sở Quần đảo Phi-líp-pin. Theo yêu cầu của UNCLOS, Phi-líp-pin đã gửi một danh sách các tọa độ địa lý của đường cơ sở trong Luật Đường cơ sở quần đảo Phi-líp-pin cho Tổng thư ký Liên Hợp Quốc, và được luân chuyển trong Ban thư ký cho mọi thành viên của Liên Hợp Quốc từ ngày 21 tháng 4 năm 2009.⁸⁶

Đường cơ sở được điều chỉnh của Phi-líp-pin là từ những điểm cơ sở trên quần đảo chính. Các đảo được Phi-líp-pin tuyên bố chủ quyền ở Biển Đông không được sử dụng làm các điểm cơ sở cho đường cơ sở quần đảo. Tuy nhiên, điều 2 của luật có nhắc đến các đảo ở Biển Đông như sau:

Điều 2. Đường cơ sở trong những khu vực sau đây, mà ở những khu vực này Phi-líp-pin cũng thực thi chủ quyền và quyền tài phán sẽ được xác định theo "Quy chế về các đảo" của Nước Cộng hòa Phi-líp-pin, cùng với Điều 121 Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển UNCLOS:

- a) Nhóm đảo Kalayaan, được xác định theo Sắc lệnh của Tổng thống số 1596; và
- b) Bajo de Masinloc, cũng được biết đến là Scarborough Shoal.

3. Công hàm Ngoại giao của Trung Quốc về Luật Đường cơ sở Phi-líp-pin 2009

Sự ám chỉ trong Điều 2 của Luật Đường cơ sở đến các thực thể ở Biển Đông – Nhóm đảo Kalayaan và Bajo de Masinloc (Huangyan Islan/Scarborough Shoal) – đã gây ra phản đối chính thức từ Trung Quốc. Công hàm ngày 13 tháng 4 năm 2009 của Trung Quốc gửi Tổng thư ký Liên Hợp Quốc có đoạn sau:⁸⁷

Đạo luật của Phi-líp-pin được nhắc đến ở trên tuyên bố chủ quyền bất hợp pháp đối với đảo Huangyan (được nhắc đến là "Bajo de Masinloc" trong Luật) và một vài

85. *Maritime Zone Notification* 69, ngày 21/4/2009 tại cơ sở dữ liệu của UNDOALOS National Legislation, chi tiết tại trang http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/phl_2008_act9522.pdf.

86. Xem *Communication from the Government of China* dated 13 /4/ 2009 tại UNDOALOS National Legislation Database http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/DEPOSIT/communicationsredeposit/mzn69_2009_chn.pdf.

87. Xem Đề trình của Ma-lai-xi-a và Việt Nam ngày 6/5/2009 (*Joint submission of Malaysia and the Socialist Republic of Viet Nam*) tại trang web của Ủy ban Giới hạn thêm lục địa (CLCS) http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/mys_vnm2009executivesummary.pdf

đảo và đá ngầm ở quần đảo Nam Sa (được nhắc đến là "nhóm đảo Kalayaan" trong đạo luật) [Việt Nam gọi là Trường Sa, tên quốc tế là Spratly – nd] của Trung Quốc là "những khu vực mà ở đó Phi-líp-pin cũng thực thi chủ quyền và quyền tài phán". Chính phủ Trung Quốc do đó một lần nữa nhắc lại rằng Đảo Huangyan và quần đảo Nam Sa là thuộc chủ quyền của Trung Quốc từ thời cổ đại. Nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa có chủ quyền không thể tranh cãi đối với đảo Huangyan và quần đảo Nam Sa và các vùng biển xung quanh. Mọi yêu sách chủ quyền lãnh thổ đối với Đảo Huangyan và quần đảo Nam Sa bởi bất kỳ quốc gia nào, do đó, đều không có ý nghĩa.

4. Đệ trình chung của Ma-lai-xi-a và Việt Nam và Đệ trình của Việt Nam

Ngày 6 tháng 5 năm 2009, Ma-lai-xi-a và Việt Nam nộp bản Đệ trình chung lên Ủy ban Về Giới hạn Thềm lục địa (CLCS) về một phần thềm lục địa của hai nước trong Biển Đông.⁸⁸ Khu vực thềm lục địa mở rộng giữa 200 hải lý giới hạn của hai nước đo từ đường cơ sở dọc bờ biển Việt Nam và các bang Đông Ma-lai-xi-a là Sarawak và Sabah. Khu vực này không vi phạm các hiệp định về thềm lục địa song phương đang tồn tại của hai nước với In-đô-nê-xi-a. Bản Đệ trình thông báo với Ủy ban rằng liên quan đến sự tồn tại của các tranh chấp biên giới chưa được giải quyết trong khu vực được xác định của bản Đệ trình, và các khả năng liên quan, bản đệ trình không ảnh hưởng đến các vấn đề liên quan đến phân định biên giới trong khu vực.⁸⁹

Ngày 7 tháng 5 năm 2009, Việt Nam cũng nộp đệ trình của mình lên CLCS⁹⁰ về khu vực phía Bắc khu vực Đệ trình với Ma-lai-xi-a. Ranh giới phía bắc của Đệ trình này là một đường trung tuyến được đo từ đường cơ sở của Việt Nam và Trung Quốc. Việt Nam tuyên bố trong bản đệ trình của mình rằng quan điểm của Việt Nam là khu vực thềm lục địa, đối tượng của bản Đệ trình không phải là đối tượng của bất cứ sự chống lấn hay tranh chấp nào.⁹¹

5. Công hàm của Phi-líp-pin về Đệ trình chung của Ma-lai-xi-a và Việt Nam và về Đệ trình của Việt Nam

Ngày 4 tháng 8 năm 2009, Phi-líp-pin gửi các Công hàm riêng biệt đến Tổng thư ký Liên Hợp Quốc để phản đối Đệ trình chung của Ma-lai-xi-a và Việt Nam⁹² và với Đệ trình của Việt Nam.⁹³ Công hàm phản đối Đệ trình chung tuyên bố rằng thềm lục địa mở rộng tuyên bố bởi Ma-lai-xi-a và Việt Nam nằm trong vùng tranh chấp vì chúng chống lấn với tuyên bố của Phi-líp-pin và "vì tranh cãi đang gia tăng từ những yêu sách lãnh thổ đối với một vài đảo trong khu vực bao gồm cả Bắc Borneo". Phản đối sau nhắc

88. Xem Phần 4 Đệ trình của Ma-lai-xi-a và Việt Nam ngày 6/5/2009.

89. Xem Đệ trình của Việt Nam ngày 7/5/2009 (*Submission of the Socialist Republic of Viet Nam*), ngày 7/5/2009, tại trang web của Ủy ban Giới hạn thềm lục địa (CLCS) http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_vnm_37_2009.htm

90. Xem Phần 4 của Đệ trình của Việt Nam ngày 7/5/2009.

91. Xem Công hàm của Phi-líp-pin số 00818 ngày 4/8/2009 được đăng trên Website của CLCS tại địa chỉ http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/clcs_33_2009_los_phl.pdf.

92. Xem Công hàm Phi-líp-pin số 00819 ngày 4/8/2009 được đăng trên Website của CLCS tại địa chỉ http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/clcs_37_2009_los_phl.pdf.

93. Xem Công hàm của Ma-lai-xi-a HA 41/09 ngày 21/8/2009 được đăng trên Website của CLCS tại địa chỉ http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/mys_re_phl_2009re_mys_vnm_e.pdf.

đến yêu sách lịch sử của Phi-líp-pin với Bang Sabah Đông Ma-lai-xi-a, trước đây gọi là Bắc Borneo.

Công hàm của Phi-líp-pin còn chỉ ra rằng sự tồn tại của tranh chấp biển, Phi-líp-pin đề nghị theo đoạn 1(5) Phụ lục I quy định thủ tục của Ủy ban, "trong các trường hợp khi một tranh chấp trên biển hay trên đất liền tồn tại, Ủy ban sẽ không xem xét một đề trình nào của bất kỳ nước nào liên quan trong tranh chấp". Công hàm sau đó đề nghị Ủy ban không xem xét Đề trình chung chỉ khi nào các bên thảo luận và giải quyết tranh chấp xong.

Một điểm đáng chú ý về Công hàm của Phi-líp-pin là công hàm này không phản đối hay thậm chí nhắc đến việc những tấm bản đồ được kèm theo bản Đề trình của Ma-lai-xi-a và Việt Nam, dường như bao gồm cả giới hạn 200 hải lý của Phi-líp-pin tính từ đường cơ sở của quần đảo.

Công hàm phản đối Đề trình của Việt Nam có nội dung tương tự. Công hàm tuyên bố rằng Đề trình của Việt Nam nằm trong khu vực đang tranh chấp vì nó chống lại với tuyên bố chủ quyền của Phi-líp-pin và nước này đề nghị Ủy ban không xem xét bản Đề trình cho đến khi các bên thảo luận và giải quyết được tranh chấp.

6. Công hàm của Ma-lai-xi-a và Việt Nam trả lời Phi-líp-pin

Hồi đáp của Ma-lai-xi-a⁹⁴ đối với Công hàm của Phi-líp-pin về Đề trình chung tuyên bố rằng bản Đề trình chung được làm mà không ảnh hưởng đến vấn đề phân định biên giới biển và không ảnh hưởng lập trường của các bên trong một tranh chấp biển hay đất liền. Ma-lai-xi-a cũng chỉ ra rằng nước này đã thông báo với Phi-líp-pin về lập trường của mình trước khi đệ trình chung, và rằng cả hai chính phủ Việt Nam và Ma-lai-xi-a đều đã đề xuất Phi-líp-pin cùng tham gia đệ trình chung.

Việt Nam trả lời Công hàm của Phi-líp-pin⁹⁵ bằng việc tuyên bố rằng đệ trình của nước này được làm không ảnh hưởng đến các vấn đề liên quan đến phân định biên giới cũng như lập trường các nước là một bên trong tranh chấp biển hay đất liền. Việt Nam cũng nhân cơ hội này tái khẳng định lập trường vững chắc của mình rằng nước này có chủ quyền không thể chối cãi với quần đảo Hoàng Sa (Paracels) và Trường Sa (Spratlys).

7. Công hàm của Trung Quốc về bản Đề trình chung của Ma-lai-xi-a và Việt Nam

Ngày 7 tháng 5 năm 2009, Trung Quốc gửi một Công hàm⁹⁶ đến Tổng thư ký Liên Hợp Quốc liên quan đến bản Đề trình chung của Ma-lai-xi-a và Việt Nam. Công hàm có đoạn sau:

94. Xem Công hàm của Việt Nam No. 240HC-2009 dated 18 August 2009 được đăng trên Website của CLCS tại địa chỉ http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/vnm_re_phl_2009re_mys_vnm_e.pdf.

95. Xem Công hàm của Trung Quốc CML/17/2009 dated 7 May 2009 được đăng trên Website của CLCS tại địa chỉ http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf

96. Xem Công hàm của Trung Quốc CML/18/2009, ngày 7/5/2009 được đăng trên Website của CLCS tại địa chỉ http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/chn_2009re_vnm.pdf.

Trung Quốc có chủ quyền không thể chối cãi với các đảo ở Biển Đông và các vùng nước lân cận, và có các quyền chủ quyền và quyền tài phán với các vùng nước tương ứng cũng như đáy biển (xem bản đồ kèm theo). Lập trường trên được Chính phủ Trung Quốc kiên trì theo đuổi, và được biết đến rộng rãi trong cộng đồng quốc tế.

Thềm lục địa mở rộng hơn 200 hải lý trong Bản Đề trình chung của Ma-lai-xi-a và Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam đã xâm phạm nghiêm trọng chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán của Trung Quốc ở Biển Đông. Theo điều 5(a) Phụ lục I Quy định thủ tục của Ủy ban ranh giới thềm lục địa, Chính phủ Trung Quốc nghiêm túc đề nghị Ủy ban không xem xét Đề trình chung của Ma-lai-xi-a và CHXHCN Việt Nam. Chính phủ Trung Quốc đã thông báo với Ma-lai-xi-a và CHXHCN Việt Nam lập trường trên.

Cùng ngày Trung Quốc gửi một công hàm⁹⁷ đến Tổng thư ký Liên Hợp Quốc về Đề trình của Việt Nam cũng với giọng điệu như vậy.

8. Công hàm của Ma-lai-xi-a và Việt Nam đối với Công hàm của Trung Quốc

Ma-lai-xi-a trả lời Công hàm của Trung Quốc gần như tương tự với phúc đáp của họ đối với Phi-líp-pin.⁹⁸ Trong văn bản này, họ tuyên bố rằng việc cùng đệ trình đã được thực hiện sẽ không gây ra bất cứ sự ảnh hưởng nào đối với các vấn đề về phân định biên giới biển và cũng không có ảnh hưởng nào đối với lập trường của các nước là các bên của cuộc tranh chấp lãnh thổ trên đất liền hay trên biển. Ma-lai-xi-a tiếp tục chỉ ra rằng họ đã thông báo với phía Trung Quốc về lập trường của họ trước khi đệ trình Bản Đề trình Chung. Tuy nhiên, họ đã không báo trước cho Trung Quốc về ý định sẽ tham gia đệ trình chung.

Phúc đáp của Việt Nam⁹⁹ đối với Công hàm của Trung Quốc liên quan tới bản Đề trình chung và Đề trình riêng của mình không đề cập đến việc các đệ trình có được thảo ra mà không ảnh hưởng các vấn đề liên quan đến việc phân định biên giới cũng như các lập trường của các bên liên quan đến tranh chấp. Thay vào đó, phúc đáp này tái khẳng định lập trường từ lâu về chủ quyền đối với các đảo này, cụ thể là:

Các quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa là một phần của lãnh thổ Việt Nam, Việt Nam có chủ quyền không thể tranh cãi đối với các quần đảo này. Yêu sách của Trung Quốc đối với các đảo và vùng nước liền kề trong khu vực Biển Đông, theo như bản đồ đính kèm với các Công Hàm CLM/17/2009 and CLM/18/2009 là không có cơ sở về mặt pháp lý, lịch sử hay thực tế, bởi vì vậy chúng không có hiệu lực về pháp lý.

9. Đề trình một phần của Phi-líp-pin

Ngày 8/4/2009, Cộng hòa Phi-líp-pin đã đệ trình lên Ủy ban về Giới hạn Thềm lục địa (CLCS) các thông tin về giới hạn của thềm lục địa nằm ngoài 200 hải lý từ đường cơ

97. Xem Công hàm của Ma-lai-xi-a HA 24/2009 ngày 20/5/2009, được đăng trên Website của CLCS tại địa chỉ http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/mys_re_chn_2009re_mys_vnm_e.pdf.

98. Xem Công hàm của Việt Nam 86/HC-2009 ngày 8/5/2009 được đăng trên Website của CLCS tại địa chỉ http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/vnm_chn_2009re_mys_vnm_e.pdf.

99. Xem Bản Đề trình của Phi-líp-pin (*Submission of the Republic of Philippines*), 8/4/2009 được đăng trên Website của CLCS tại địa chỉ http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/phl22_09/phl_esummary.pdf.

sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải trong khu vực Rãnh Benham.¹⁰⁰ Rãnh Benham nằm ở phía đông của đảo Luzon, ở phía bên kia của của Biển Đông. Như phía Phi-líp-pin đã nêu trong bản đề trình một phần, Rãnh Benham không phải là đối tượng của một cuộc tranh chấp hay một yêu sách về biên giới trên biển nào.

Trong bản đề trình một phần, Phi-líp-pin khẳng định rằng bản đề trình này không bị ảnh hưởng bởi bất cứ một định kiến nào về quyền của Phi-líp-pin trong việc đưa ra các đề trình khác đối với các khu vực khác trong tương lai.

10. Các thông tin sơ bộ do Bru-nây đề trình

Ngày 12/5/2009, Bru-nây Darussalam đã trình lên Ủy ban về Giới hạn Thềm lục địa (CLCS) một số Thông tin Sơ bộ.¹⁰¹ Trong văn kiện này, Bru-nây chỉ ra rằng các biên giới trên biển giữa Bru-nây và Ma-lai-xi-a ngoài 200 hải lý đã được phân định bởi một loạt các thỏa thuận. Đầu tiên, lãnh hải và thềm lục địa giữa Bru-nây và Ma-lai-xi-a được phân định cách đường đẳng sâu 100 hải lý, đã được quy định bởi hai Pháp lệnh của Chính phủ Anh năm 1958. Thứ hai, lãnh hải, Khu vực Đặc quyền Kinh tế và thềm lục địa mở rộng ngoài 200 hải lý được phân định bởi các Thư trao đổi ngày 16/03/2009.

Thêm vào đó, Bru-nây cũng chỉ ra rằng dựa trên các nghiên cứu chuyên môn cho đến nay, thềm lục địa của Bru-nây mở rộng ra ngoài 200 hải lý tính từ đường cơ sở dùng để đo lãnh hải Bru-nây và điều này sẽ được nêu trong Báo cáo toàn phần của Bru-nây sẽ được đề trình trong tương lai.

Bru-nây lưu ý rằng có khả năng có nhiều khu vực chồng lấn về quyền sở hữu liên quan đến vùng thềm lục địa ngoài 200 hải lý, và rằng Bản đề trình Sơ bộ được thảo ra sẽ không có ảnh hưởng nào với bất cứ việc phân định biên giới với các nước khác trong tương lai.

11. Công hàm của Trung Quốc đối với Đề trình của Nhật Bản

Trung Quốc cũng đề trình một Công hàm¹⁰² ngày 6/2/2009 để phản ứng lại với Đề trình của Nhật Bản¹⁰³ lên CLSC, liên quan đến vấn đề tranh chấp Biển Đông bởi vì Đề trình này nêu ra một vấn đề liên quan đến việc giải thích Điều 121 của Công ước Luật biển UNCLOS về quy chế các đảo. Trung Quốc không tranh cãi về thực tế rằng Okinotorishima là một đảo thuộc chủ quyền của Nhật bản. Tuy nhiên, Trung Quốc lập luận rằng Okinotorishima là một “đảo đá” (“rock”) dựa theo Khoản 3, Điều 121. Dưới đây là phần trích từ Công hàm của Trung Quốc:

100. Xem Đề trình Sơ bộ của Bru-nây Darussalam về Giới hạn ngoài của Thềm lục địa (Brunei Darussalam's Preliminary Submission concerning the Outer Limits of its Continental Shelf), 12/5/2009, được đăng trên Website của CLCS tại địa chỉ http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/preliminary/brn2009preliminaryinformation.pdf.

101. Xem Bản Đề trình của Phi-líp-pin (*Submission of the Republic of Philippines*), 8/4/2009 được đăng trên Website của CLCS tại địa chỉ http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/phl22_09/phl_esummary.pdf.

102. Xem Công hàm của Trung Quốc CML/2/2009 ngày 6/2/2009 được đăng trên Website của CLCS tại địa chỉ http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/chn_6feb09_e.pdf.

103. Xem Đề trình của Nhật Bản (*Submission of Japan*) ngày 12/11/2008 được đăng trên Website của CLCS tại địa chỉ http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_jpn.htm.

Chính phủ Trung Quốc cho rằng, theo Công ước về Luật biển, các nước ký kết sẽ có quyền đệ trình các thông tin về giới hạn ngoài của thêm lục địa mở rộng ngoài 200 hải lý. Trong quá trình thực hiện quyền này trong việc xác định giới hạn ngoài của thêm lục địa mở rộng ngoài 200 hải lý, các nước ký kết cũng sẽ có các nghĩa vụ phải bảo đảm tôn trọng đối với phạm vi của Khu vực đáy biển quốc tế, là tài sản chung của nhân loại, và không ảnh hưởng đến lợi ích chung của cộng đồng quốc tế. Tất cả các bên ký kết phải thực hiện Công ước này một cách đầy đủ và theo nguyên tắc bảo đảm sự thống nhất của Công ước, đặc biệt bảo đảm rằng sẽ không có vi phạm nào đối với Khu vực đáy biển quốc tế.

Chính phủ Trung Quốc đã nghiên cứu kỹ lưỡng Bản Tóm tắt của Đệ trình của Nhật Bản và đặc biệt chú ý đến thêm lục địa mở rộng ngoài 200 hải lý đo từ điểm cơ sở của đảo Okinotorishima, cũng như ba khu vực là KSB, MIT và KPR của thêm lục địa mở rộng bên ngoài 200 hải lý từ đảo Okinotorishima.

Cần phải chú ý rằng Okinotorishima trên thực tế chỉ là một đảo đá, theo Khoản 3 Điều 121 của Công ước. Chính vì vậy, chính phủ Trung Quốc mong muốn các thành viên của Ủy ban, các nước ký kết của Công ước cũng như các thành viên của Liên Hợp Quốc cần phải tuân thủ Công ước trong vấn đề đưa đảo đá Okinotorishima vào Bản đệ trình của Nhật Bản.

12. Công hàm của In-đô-nê-xi-a liên quan đến Công hàm của Trung Quốc về Đệ trình Chung của Ma-lai-xi-a và Việt Nam

Việc Trung Quốc đính kèm bản đồ đường 9 đoạn của năm 1947 vào các Công điện phản ứng lại việc đệ trình chung của Ma-lai-xi-a và Việt Nam là một nguyên nhân gây lo ngại đối với một số nước ASEAN. Đây là lần đầu tiên Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa đưa bản đồ này vào một văn kiện ngoại giao chính thức đến Liên Hợp Quốc. Kết quả là In-đô-nê-xi-a đã đệ trình một Công hàm lên Tổng thư ký Liên Hợp Quốc, ngày 8/7/2009,¹⁰⁴ trong đó nêu rõ các quan ngại của họ đối với hai vấn đề. *Thứ nhất*, về việc liệu bản đồ này có tuân thủ với các điều khoản của UNCLOS. *Thứ hai*, liệu Trung Quốc có tiếp tục sử dụng các lập trường của họ liên quan đến đảo Okinotorishima để áp dụng vào các thực thể địa chất tại Biển Đông. Dưới đây là trích đoạn từ Công hàm của In-đô-nê-xi-a:

- 2) In-đô-nê-xi-a cũng theo dõi chặt chẽ cuộc tranh cãi xoay quanh “Bản đồ Đường 9 đoạn”. Cho đến nay, vẫn chưa có giải thích nào về cơ sở pháp lý, phương pháp vẽ cũng như hiện trạng của các đường đứt khúc rời rạc này. Các đường đứt khúc này dường như là các vùng biển bao gồm các thực thể nhỏ hiện đang nằm trong tình trạng tranh chấp trong khu vực Biển Đông. Bất kể bên nào là chủ sở hữu của các thực thể này, In-đô-nê-xi-a luôn mong muốn dùng cơ hội này để đề cập đến lập trường của CHND Trung Hoa đối với các vấn đề liên quan đến khu vực biển xung quanh các đảo và đảo đá rất nhỏ, mà đã được thể hiện như tuyên bố dưới đây:
 - a. Tuyên bố của Trưởng đoàn Đại diện của CHND Trung Hoa, Ngài Đại sứ Chen Jinghua tại Phiên họp lần thứ 15 của Ủy ban Quản lý Đáy biển Quốc tế (ISBA) tại Kingston, Jamaica, tháng 6/2009, đặc biệt nhắc lại rằng “Yêu sách đối với vùng đặc

104. Xem Công hàm của In-đô-nê-xi-a số 480/POL-703/VII/10 ngày 8/7/2010 được đăng trên Website của CLCS tại địa chỉ http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/idn_2010re_mys_vnm_e.pdf.

quyền kinh tế và thềm lục địa với đảo đá [...] như là điểm cơ sở liên quan đến các nguyên tắc quan trọng của Công ước và lợi ích chung của cộng đồng quốc tế.” Ông cũng tiếp tục đề cập đến tuyên bố của Đại sứ Arvid Prado của Malia rằng “nếu giới hạn quyền tài phán 200 hải lý được dựa trên việc sở hữu các đảo không có người ở, xa xôi và rất nhỏ, thì tính hiệu quả của việc quản lý quốc tế đối với không gian biển nằm ngoài quyền tài phán của quốc gia sẽ bị suy giảm nghiêm trọng.”

- b. Tuyên bố của phái đoàn Trung Quốc tại cuộc họp lần thứ 19 của các nước thành viên của Công ước Luật biển, tổ chức ngày 22-26/6/2009 tại New York, đã nhắc lại rằng “theo Điều 121 của UNCLOS, các đảo đã không thể thích hợp cho việc sinh sống của con người hay các hoạt động kinh tế sẽ không có khu vực đặc quyền kinh tế hay thềm lục địa.
- 3) Theo đó, các tuyên bố của các đại diện cấp cao của CHND Trung Hoa cũng liên quan đến vấn đề Biển Đông và vì vậy, điểm chính xác duy nhất là việc tuyên bố rằng các thực thể nằm ở cách xa và rất nhỏ tại Biển Đông sẽ không được hưởng quy chế có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Việc cho phép sử dụng các đảo đá không người ở, các dải san hô và các bãi san hô vòng cách xa ngoài khơi so với lục địa và nằm giữa biển khơi quốc tế như là một điểm cơ sở để xác định không gian biển sẽ ảnh hưởng đến các nguyên tắc cơ bản của Công ước và vi phạm lợi ích chính đáng của cộng đồng quốc tế.
- 4) Chính vì vậy, như đã chứng minh tại các điểm trên, “bản đồ 9 đoạn” theo như Công hàm ở trên, CMUI712009 ngày 7/5/2009, rõ ràng là thiếu cơ sở về pháp lý quốc tế và do đó đi ngược lại UNCLOS 1982.

Các thông tin Sơ bộ được đệ trình bởi Trung Quốc

Ngày 11/5/2009, Trung Quốc đã đệ trình các thông tin sơ bộ¹⁰⁵ lên Ủy ban về Giới hạn Thềm lục địa (CLCS) liên quan đến Nhật Bản, và không liên quan đến các tranh chấp ở Biển Đông.

III. Tác động của các đệ trình đối với các yêu sách tại Biển Đông

Các đệ trình về một thềm lục địa mở rộng trong các khu vực tranh chấp

Ủy ban về Giới hạn Thềm lục địa (CLCS) là một tổ chức bao gồm các nhà khoa học, không phải là một tổ chức trọng tài hay tòa án. Chính vì vậy, các nguyên tắc hoạt động của Ủy ban này đã quy định rằng Ủy ban sẽ không xem xét một đệ trình trong trường hợp “tồn tại một tranh chấp trên đất liền hay trên biển”. Điều 5 (a) của Phụ lục I đối với Các nguyên tắc Hoạt động của Ủy ban về Giới hạn Thềm lục địa quy định:

Trong những trường hợp tồn tại tranh chấp trên đất liền hay trên biển, Ủy ban sẽ không xem xét và chấp nhận một đệ trình bởi bất cứ một nước nào liên quan đến tranh chấp. Tuy nhiên, Ủy ban có thể xem xét một hoặc nhiều đệ trình liên quan đến khu vực tranh chấp nếu có sự đồng thuận trước đó bởi tất cả các nước liên quan đến cuộc tranh chấp đó.¹⁰⁶

105. *Preliminary Information Indicative of the Outer Limits of the Continental Shelf Beyond 200 nautical miles of the People's Republic of China dated 11 May 2009* được đăng trên Website của CLCS tại địa chỉ http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/preliminary/chn2009preliminaryinformation_english.pdf.

106. Phụ lục I của Các Nguyên tắc Hoạt động của Ủy ban về Giới hạn Thềm lục địa (*Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf*) được đăng trên Website của CLCS tại địa chỉ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/309/23/PDF/N0830923.pdf?OpenElement>

Về Đệ trình chung của Ma-lai-xi-a và Việt Nam và Đệ trình của Việt Nam, các Công hàm của Phi-líp-pin và Trung Quốc đều đã chỉ ra rằng “hiện đang tồn tại một tranh chấp” và các Công hàm này dẫn đến việc áp dụng Điều 5(a). Chính vì vậy, sẽ không có khả năng Ủy ban này xem xét cả Đệ trình Chung của Ma-lai-xi-a và Việt Nam lẫn Đệ trình của Việt Nam.

Phi-líp-pin đã đưa lên đệ trình một phần và bảo lưu quyền được đưa đệ trình đối với các khu vực khác. Cả Bru-nây và Trung Quốc đều đã đệ trình các Thông tin Sơ bộ lên Ủy ban. Nếu bất cứ một nước nào trong số các nước này đưa lên một đệ trình đối với một thềm lục địa mở rộng trong khu vực tranh chấp của Biển Đông thì nhiều khả năng các nước yêu sách khác đều sẽ phản đối, dựa trên lập luận rằng hiện đang tồn tại một tranh chấp. Vì thế, Ủy ban sẽ không thể xem xét cả những đệ trình này.

Như vậy, các đệ trình của Ma-lai-xi-a và Việt Nam có hiệu quả pháp lý gì? Chúng ta có thể lập luận rằng chúng vẫn có một hiệu quả pháp lý nhất định kể cả nếu chúng không được Ủy ban xem xét. Bởi vì chúng vẫn đặt cơ sở pháp lý cho lập trường của Ma-lai-xi-a và Việt Nam đối với việc quyết định quy chế các nguồn tài nguyên thiên nhiên tại đáy biển và tầng đất cái của biển, nằm ngoài giới hạn 200 hải lý. Các nguồn tài nguyên sống trong vùng nước nằm ngoài giới hạn 200 hải lý sẽ được coi là thuộc đại dương, và vì vậy sẽ chịu sự điều chỉnh của các quy định của UNCLOS về việc đánh bắt tại biển cả.

1. Các yêu sách đã được làm rõ như thế nào?

Nhờ vào hành động của các quốc gia có yêu sách trong ASEAN liên quan đến phần thềm lục địa mở rộng, yêu sách của các quốc gia đã được làm rõ ở một vài khía cạnh.

Thứ nhất, Ma-lai-xi-a và Việt Nam đã công bố giới hạn vùng đặc quyền kinh tế mở rộng ngoài 200 hải lý, tọa độ của vùng này cũng đã được công bố và lưu hành. Ngoài ra, đường ranh giới liền kề trong phạm vi 200 hải lý cũng đã được làm rõ qua một thỏa thuận song phương giữa Bru-nây và Ma-lai-xi-a.

Thứ hai, dường như Ma-lai-xi-a, Việt Nam và Bru-nây đã thống nhất được một quan điểm rằng các đảo mà họ tuyên bố chủ quyền ở Biển Đông sẽ không được hưởng vùng lãnh hải vượt quá 12 hải lý. Điều này được hàm ý từ thực tế là các nước này không yêu sách vùng đặc quyền kinh tế từ các đảo ở Biển Đông, mà chỉ yêu cầu vùng đặc quyền kinh tế tính từ đường cơ sở dọc theo bờ biển nước mình.

Thứ ba, Ma-lai-xi-a và Việt Nam đã tuyên bố vùng đối diện nằm ngoài giới hạn 200 hải lý vùng đặc quyền kinh tế là phần thềm lục địa mở rộng, nhưng họ lại bỏ ngỏ không xác định ranh giới trên biển giữa phần thềm lục địa mở rộng của hai nước. Điều này cho phép hai nước này có quyền chủ quyền được khai thác và sử dụng nguồn tài nguyên ở đáy biển và vùng tầng đất cái ở thềm lục địa. Vùng nước phía trên thềm lục địa sẽ là biển cả, và việc tiến hành khai thác nguồn lợi thủy sản ở đây sẽ áp dụng theo các quy định của Công ước của Liên Hợp Quốc về luật biển đối với việc đánh bắt ở biển cả.

Thứ tư, Phi-líp-pin đã xác định đường cơ sở quần đảo của mình theo đúng những quy định của phần IV Công ước của Liên Hợp Quốc về luật biển. Từ đó có thể suy ra rằng Phi-líp-pin cuối cùng cũng đã từ bỏ yêu sách lãnh thổ hình chữ nhật dọc theo các

tọa độ xác định trong Hiệp ước Paris 1898 và chính các yêu sách về quần đảo theo đúng quy định của Công ước của Liên Hợp Quốc về luật biển.

Thứ năm, Phi-líp-pin cũng đã làm rõ các yêu sách của mình đối với các đảo thuộc quần đảo mà Phi-líp-pin gọi là nhóm đảo Kalayaan (KIG) bằng cách tuyên bố rằng các đảo này sẽ được điều chỉnh theo quy chế về đảo ở điều 121 Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển. Điều này có nghĩa là vùng lãnh hải 12 hải lý của các đảo này sẽ được tính theo các quy định chung về đường cơ sở, tức là tính theo mực nước triều thấp nhất dọc theo bờ biển chứ không phải tính theo đường cơ sở quần đảo. Từ đó, Phi-líp-pin cũng làm rõ rằng Phi-líp-pin sẽ không sử dụng các đường thẳng tạo thành một đa giác bao quanh khu vực các đảo KIG để xác định ranh giới vùng biển của mình. Điều này có nghĩa là các đường cạnh đa giác này chỉ đơn thuần là để thuận tiện cho Phi-líp-pin trong việc đánh dấu các đảo nào ở Trường Sa Phi-líp-pin đã yêu sách là thuộc chủ quyền của mình.

Thứ sáu, các yêu sách của Trung Quốc cũng được làm rõ trong một chừng mực nào đó. Bằng việc đính kèm bản đồ đường lưỡi bò 9 điểm trong Công hàm phản đối của mình, Cộng hòa nhân dân Trung Hoa đã tuyên bố chính thức với cộng đồng quốc tế rằng bản đồ này cho thấy những yêu sách của Trung Quốc ở biển Đông, bao gồm cả quần đảo Trường Sa. Trước năm 2009 thì việc Cộng hòa nhân dân Trung Hoa có đưa ra yêu sách chính thức trên bản đồ hay không vẫn chưa rõ ràng.

Thứ bảy, những từ ngữ trong Công hàm của Trung Quốc cũng cho thấy rõ lập trường của Trung Quốc trên một số phương diện. Trong Công hàm này, Trung Quốc tuyên bố yêu cầu “chủ quyền” đối với các đảo và “vùng nước liên kề”. Nếu Trung Quốc làm rõ được vùng nước liên kề có nghĩa là vùng lãnh hải 12 hải lý tính từ đường đánh dấu mực thủy triều thấp nhất của mỗi đảo thì điều này phù hợp với Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển. Trong Công hàm, Trung Quốc cũng tuyên bố rằng nó có “quyền chủ quyền và quyền tài phán” trong “vùng nước liên quan”. Nếu Trung Quốc làm rõ được “vùng nước liên quan” là chỉ yêu sách của Trung Quốc chỉ đối với vùng đặc quyền kinh tế trong vùng nước liên kề với lãnh hải tính theo đường cơ sở của mỗi đảo, thì nó cũng phù hợp với Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển.

Cuối cùng, yêu sách của Trung Quốc đã được làm rõ ở một giới hạn nhất định từ những gì không được tuyên bố trong Công hàm. Công hàm không nhắc gì đến “quyền lịch sử” hay “vùng nước lịch sử”. Nó chỉ sử dụng ngôn ngữ của Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển với “chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán”. Từ đó cho thấy dường như Trung Quốc không đòi quyền lịch sử đối với vùng nước bên trong đường đứt đoạn 9 khúc cũng như không tuyên bố vùng nước bên trong đường đứt khúc này là vùng nước lịch sử. Nhận định này cũng được giới báo chí Trung Quốc và Đài Loan đưa ra khi thảo luận về ý nghĩa của bản đồ đường 9 đoạn, lập trường của Trung Quốc giờ đã rõ ràng hơn.

2. Các tuyên bố đã không được làm rõ như thế nào?

Tuyên bố của Phi-líp-pin còn tồn tại những điểm chưa rõ ràng ở hai khía cạnh.

Thứ nhất, nó chưa đưa ra giới hạn ngoài của vùng đặc quyền kinh tế hướng về phía Biển Đông. Tuy nhiên, kể từ khi Phi-líp-pin xác định được đường cơ sở quần đảo, thì

có vẻ như giới hạn vùng đặc quyền kinh tế 200 hải lý của nó được tính theo các đường cơ sở quần đảo này. Thứ hai, Phi-líp-pin đã tuyên bố rằng bãi cạn Scarborough và vùng quần đảo Kalayaan sẽ được điều chỉnh theo quy chế về các đảo, quy định ở điều 121. Điều này không nói rõ liệu Phi-líp-pin có ý xem tất cả các thực thể như “đảo đá” và chỉ được xác định lãnh hải 12 hải lý, hay nó có ý rằng một vài thực thể là “đảo” và sẽ được xác định vùng đặc quyền kinh tế và thêm lục địa của mình.

Những đề cập của Trung Quốc trong Công hàm về “vùng nước liền kề” và “vùng nước liên quan” cũng khiến các tuyên bố của Trung Quốc còn mơ hồ. Tuy nhiên, vấn đề chính của Công hàm chính là việc sau những ngôn từ mơ hồ, Trung Quốc đã chú thích “xem bản đồ kèm theo” và tiếp theo đó là trích dẫn bản đồ đường đứt đoạn 9 khúc “nổi tiếng”. Điều này đã đẩy lên những lo ngại nghiêm trọng ở nhiều nước, đặc biệt là các nước ASEAN và làm nhen nhóm lên những mối nghi ngờ cũ về bản chất những yêu sách và ý đồ của Trung Quốc ở Biển Đông. Các nhà phê bình Trung Quốc đã nhanh chóng cho biết rằng việc đính kèm bản đồ trên thực tế là đã tuyên bố 80-90% Biển Đông hoặc là lãnh hải, hoặc là vùng nước lịch sử của Trung Quốc, và tuyên bố này không phù hợp với Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển cũng như không phù hợp với Luật quốc tế. Giới báo chí Mỹ đã nhanh chóng tập trung vào điểm này và các nhà quan sát Hoa Kỳ bắt đầu cho rằng hành động quả quyết này của Trung Quốc là mối đe dọa cho quyền tự do hàng hải và hàng không ở Biển Đông.

Yêu sách của Trung Quốc còn mơ hồ hơn khi xét đến những ngôn từ được sử dụng trong Công hàm phản đối Luật đường cơ sở 2009 của Phi-líp-pin. Trong Công hàm, Trung Quốc tuyên bố rằng họ có chủ quyền không thể tranh cãi đối với đảo Hoàng Nham và quần đảo Trường Sa cũng như “vùng biển xung quanh”. Cụm từ “vùng biển xung quanh” nghe còn mơ hồ hơn cả “vùng nước liền kề”. Do đó, trừ khi những ý đồ thực sự bị sai lệch do việc phiên dịch, thì có thể thấy chính sách của Trung Quốc liên quan đến bản chất của những yêu sách đối với vùng nước của biển Đông là “cố ý mơ hồ”.

Thậm chí In-đô-nê-xi-a, vốn không phải là một nước tranh chấp ở biển Đông, cũng thấy cần phải ra tuyên bố chính thức về Công hàm của Trung Quốc. Công hàm của In-đô-nê-xi-a ngày 08/7/2010 đã nêu ra hai lo ngại. Thứ nhất, đường đứt đoạn 9 khúc của Trung Quốc là thiếu cơ sở về mặt luật pháp quốc tế và phá vỡ sự cân bằng đã được thiết lập trong Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển. Thứ hai, Trung Quốc nên hành động nhất quán trong việc áp dụng Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển, sử dụng những lập luận đối với các đảo đá và đảo ở biển Đông khớp với những lập luận tương tự mà họ đã dùng đối với yêu sách của Nhật Bản về quần đảo Okinotorishima.

Tóm lại, những động thái của Ma-lai-xi-a, Việt Nam và Phi-líp-pin đã làm rõ một cách đáng kể những yêu sách của các nước này bằng phương thức phù hợp với Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển. Ngược lại, những biện pháp của Trung Quốc lại làm đẩy lên những lo ngại và nghi ngờ rằng yêu sách của Trung Quốc không phù hợp với Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển và Trung Quốc đang cố ý gây mơ hồ về cơ sở pháp lý đối với những tuyên bố của mình. Kết quả là một bộ phận lớn trong cộng đồng quốc tế hiện nay nhìn nhận tuyên bố của Trung Quốc ở Biển Đông là bất hợp pháp. Hành động của Trung Quốc cũng làm đẩy lên các câu hỏi liệu có phải Trung

Quốc chỉ hành động phù hợp với Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển khi nó củng cố cho lập trường chính trị của Trung Quốc (như trường hợp Okinotorishima), nhưng lại phớt lờ Công ước nếu nó không ủng hộ cho lập trường của Trung Quốc (như trường hợp ở Biển Đông).

3. Trung Quốc có thể làm rõ lập trường của mình như thế nào?

Như một trong các tác giả của bài báo này đã lập luận trong một bài bình luận khác¹⁰⁷, Trung Quốc có thể từng bước tiến hành làm rõ các tuyên bố của mình ở Biển Đông theo cách có thể bảo vệ lợi ích quốc gia của mình, đồng thời phù hợp với Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển. Họ có thể bắt đầu bằng việc tuyên bố lập trường của Trung Quốc ở Biển Đông như sau:

Thứ nhất, Trung Quốc tuyên bố chủ quyền với tất cả các đảo nằm trong đường đứt đoạn 9 khúc, bao gồm các đảo hiện đang bị chiếm đóng bởi các nước khác hoặc bởi Đài Loan, cũng như có chủ quyền đối với vùng lãnh hải 12 hải lý liên kế các đảo;

Thứ hai, Trung Quốc tuyên bố vùng đặc quyền kinh tế bên ngoài 12 hải lý tính từ các đảo thích hợp cho con người đến ở hoặc cho một đời sống kinh tế riêng theo quy định của điều 121 Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển và Trung Quốc có quyền chủ quyền khai thác và sử dụng nguồn tài nguyên sinh vật cũng như không sinh vật ở đáy biển và tầng đất cái của vùng đặc quyền kinh tế hoặc;

Thứ ba, Trung Quốc ghi nhận tất cả các quốc gia được hưởng quyền tự do biển cả ở vùng đặc quyền kinh tế xác định từ các đảo này, bao gồm quyền tự do bay qua, quyền tự do hàng hải và quyền được đặt các dây cáp và ống dẫn ngầm;

Thứ tư, chủ quyền đối với các đảo ở Biển Đông không được điều chỉnh bởi Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển và các tranh chấp về chủ quyền đối với các đảo này không được đưa ra bất cứ một tòa án quốc tế nào mà không có sự đồng ý của Trung Quốc;

Thứ năm, do bản chất vô cùng nhạy cảm của các tuyên bố chủ quyền, chưa chắc Trung Quốc và các quốc gia tranh chấp đã có thể thỏa thuận được về giải pháp cho vấn đề chủ quyền đối với các đảo trong một tương lai gần;

Thứ sáu, mặc dù Ma-lai-xi-a và Việt Nam đã gửi đơn đệ trình lên Ủy ban về giới hạn thêm lục địa CLCS trong đó yêu sách vùng thêm lục địa kéo dài bên ngoài giới hạn 200 hải lý vùng đặc quyền kinh tế, thì theo các quy định về thủ tục, CLCS không thể xem xét những đệ trình này do có sự tồn tại những tranh chấp trên biển trong khu vực này;

Thứ bảy, tuyên bố của Trung Quốc về vùng đặc quyền kinh tế đối với các đảo ở biển Đông sẽ chồng lấn với vùng đặc quyền kinh tế và thêm lục địa mở rộng theo tuyên bố của Ma-lai-xi-a và Việt Nam. Những tuyên bố ranh giới trên biển bị chồng lấn như vậy không được đưa ra bất kỳ tòa án quốc tế nào khi chưa có sự đồng ý của tất cả các bên, bao gồm cả Trung Quốc. Đây là Trung Quốc thực thi quyền của mình theo điều 298.1 quy định về thủ tục bắt buộc của tiến trình giải quyết tranh chấp theo Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển đối với các tranh chấp liên quan đến việc phân định ranh

107. Xem Robert BECKMAN, “Biển Đông: Trung Quốc có thể làm rõ tuyên bố của mình như thế nào”, RSIS Commentary số. 116 /2010 ngày 16/10/2010, tại <http://cil.nus.edu.sg/wp/wp-content/uploads/2009/08/RSIScommentaries-ProfBeckman-16Sep2010.pdf>.

giới trên biển. Hơn nữa, các tuyên bố ranh giới trên biển bị chồng lấn sẽ không thể đạt được thỏa thuận trước khi những tuyên bố về chủ quyền đối với các đảo ở Biển Đông được giải quyết xong;

Thứ tám, trong khi chờ đợi giải pháp cuối cùng cho các yêu sách về chủ quyền và biên giới trên biển, các quốc gia liên quan có ít sự lựa chọn ngoài việc đi đến thỏa thuận “các dàn xếp tạm thời dựa trên tình hình thực tế” như đề cập trong các quy định của Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển về việc phân định ranh giới, theo đó cho phép các sự dàn xếp tạm thời với điều kiện không làm phương hại đến việc phân định cuối cùng đối với các tuyên bố chủ quyền cũng như thỏa thuận cuối cùng về ranh giới trên biển;

Thứ chín, Trung Quốc mong muốn làm việc với các quốc gia thành viên ASEAN trong việc phát triển các biện pháp gây dựng lòng tin và hợp tác như lời kêu gọi trong Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông năm 2002 giữa Trung Quốc - ASEAN; và

Cuối cùng, Trung Quốc khẳng định lại lập trường của mình rằng các quốc gia tranh chấp nên gác lại những tranh chấp về chủ quyền và ranh giới trên biển, để đàm phán đi đến một cơ chế cùng phát triển chung nguồn tài nguyên thiên nhiên.

Nếu muốn làm rõ quan điểm của Trung Quốc về bản đồ đường đứt đoạn, Trung Quốc có thể học theo tiền lệ của Phi-líp-pin. Yêu sách hình chữ nhật của Phi-líp-pin dựa trên Hiệp ước Paris 1898 có nhiều điểm tương tự với yêu sách đường đứt đoạn của Trung Quốc. Yêu sách này nhận được sự ủng hộ đáng kể từ người dân trong nước do các nguyên do lịch sử, nhưng lại không được chấp nhận là hợp pháp trong cộng đồng quốc tế. Trong trường hợp của Phi-líp-pin thậm chí nó còn nhạy cảm hơn ở trong nước do các quy định trong Hiến pháp. Khi Phi-líp-pin ký và phê chuẩn Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển, Phi-líp-pin đã cố gắng thông qua một Tuyên bố đơn phương với Tổng thư ký Liên Hợp Quốc rằng Công ước Luật biển sẽ không ảnh hưởng đến chủ quyền của Phi-líp-pin phát sinh từ Hiến Pháp, nội luật của Phi-líp-pin cũng như các Điều ước mà Phi-líp-pin tham gia.¹⁰⁸ Tuy nhiên, tuyên bố này đã bị phản đối chính thức bởi Cộng hòa Liên bang Xô Viết, Mỹ và Ô-xtrây-li-a.¹⁰⁹ Đáp lại phản đối của Ô-xtrây-li-a, trong Tuyên bố đến Tổng thư ký Liên Hợp Quốc năm 1988, Phi-líp-pin đã cho biết họ đang tiến hành các động thái để từng bước điều chỉnh nội luật phù hợp với các quy định của Công ước Luật biển.¹¹⁰ Tuy nhiên, Phi-líp-pin không thể làm được điều này cho tới khi nước này thông qua Luật đường cơ sở năm 2009. Một điều đáng lưu ý cần chỉ ra là Phi-líp-pin chưa bao giờ từ bỏ chính thức việc yêu sách dựa trên Hiệp ước Paris

108. Xem Tuyên bố của Phi-líp-pin ký ngày 10/12/1982 và phê chuẩn xác nhận ngày 08/5/1984. Khổ 2 của Tuyên bố viết: “Việc ký kết này không ảnh hưởng đến chủ quyền của Phi-líp-pin như là người kế thừa của Mỹ theo Hiệp ước Paris giữa Tây Ban Nha và Mỹ ngày 10/12/1898 và Hiệp ước Washington giữa Mỹ và Anh ngày 02/01/1930.” Xem Hiệp ước tại trang Cơ sở dữ liệu về các hiệp ước của Liên Hợp Quốc: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&lang=en

109. Xem Phản đối ngày 25/02/1985 của Cộng hòa liên bang Liên Xô về Tuyên bố của Phi-líp-pin, Phản đối tháng 01/1985 của Mỹ về Tuyên bố của Phi-líp-pin, Phản đối ngày 03/8/1985 của Úc về Tuyên bố của Phi-líp-pin: Xem Hiệp ước tại trang Tập hợp hiệp ước của Liên Hợp Quốc: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&lang=en

110. Xem Tuyên bố ngày 26/10/1988 của Phi-líp-pin trả lời Phản đối của Ô-xtrây-li-a: Xem Hiệp ước tại trang Tập hợp hiệp ước của Liên Hợp Quốc: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&lang=en

1898. Ngược lại, Phi-líp-pin đơn giản chỉ là thông qua Luật đường cơ sở 2009 và đưa ra yêu sách của mình phù hợp với Công ước Luật biển.

Trung Quốc cũng có thể làm rõ bản đồ đường đứt khúc 9 đoạn của mình theo tiền lệ mà Phi-líp-pin đã làm với nhóm đảo KIG. Phi-líp-pin không tuyên bố chủ quyền đối với vùng nước nằm phía trong đường đa giác. Thay vào đó, Phi-líp-pin khẳng định các đảo bên trong đường đa giác thuộc chủ quyền của Phi-líp-pin. Nếu Phi-líp-pin yêu sách một vùng lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế hay thêm lục địa của bất cứ đảo nào, thì vùng đó sẽ được tính theo đường thủy triều thấp nhất của mỗi đảo theo như quy định của đường cơ sở thông thường.¹¹¹

Kết luận

Các yêu sách chủ quyền của hầu hết các quốc gia ở Biển Đông trước năm 2009 đều không rõ ràng. Ngoài ra, mặc dù các quốc gia tuyên bố chủ quyền đều đã tham gia UNCLOS, các nước này đều chậm trễ trong việc thay đổi các luật pháp và thông lệ quốc gia và điều chỉnh các yêu sách chủ quyền của mình phù hợp với UNCLOS.

Tuy nhiên, các đệ trình và các văn bản ngoại giao được gửi tới CLCS theo thời hạn 13 tháng 5 năm 2009 đã làm cho tình huống thay đổi đáng kể.

Các biện pháp được các quốc gia yêu sách chủ quyền sử dụng với phần thêm lục địa kéo dài đã khiến các tuyên bố chủ quyền của các quốc gia ASEAN trở nên rõ ràng hơn theo hướng phù hợp với UNCLOS và Luật quốc tế.

Tuyên bố chủ quyền của Trung Quốc được làm rõ ở một mức nhất định. Tuy nhiên, các biện pháp được Trung Quốc sử dụng để đáp lại các động thái của các nước ASEAN đã gây thêm nghi ngờ về tính hợp pháp của các yêu sách của Trung Quốc và về sự phù hợp của các yêu sách này với Luật quốc tế. Vì thế, Trung Quốc sẽ chịu sức ép ngày càng lớn trong việc phải làm rõ các tuyên bố của mình và điều chỉnh các tuyên bố của mình cho phù hợp với UNCLOS. Sẽ rất khó để các quốc gia yêu sách chủ quyền khác có thể đàm phán với Trung Quốc về các thỏa thuận cùng phát triển khi các yêu sách của Trung Quốc vẫn bị coi là không tuân theo UNCLOS.

Nếu Trung Quốc làm rõ được các yêu sách chủ quyền của mình ở Biển Đông như đề ra ở trên, nước này sẽ tăng tính hợp pháp của các yêu sách chủ quyền của mình và tạo cơ hội cho các cuộc thảo luận với các nước láng giềng về giải pháp lâu dài hợp lý duy nhất ở Biển Đông là đặt sang một bên các tranh chấp chủ quyền và thiết lập các thỏa thuận tạm thời mang tính thực tế tại Biển Đông, bao gồm cùng phát triển các nguồn tài nguyên thiên nhiên.

111. Điều 5, Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển.

BA TRANH CHẤP VÀ BA MỤC TIÊU: TRUNG QUỐC VÀ BIỂN ĐÔNG

GS. Peter Dutton

Viện Nghiên cứu về Hàng hải Trung Quốc
Học viện Hải quân Hoa Kỳ

Tóm tắt

GS. Peter Dutton nghiên cứu ba tranh chấp cơ bản ở Biển Đông là tranh chấp chủ quyền, tranh chấp phân định quyền tài phán và tranh chấp thứ ba liên quan đến việc kiểm soát vùng nước. Trong tham luận ông phân tích ba mục tiêu khu vực của Trung Quốc đóng vai trò quyết định chính sách Biển Đông bao gồm hội nhập khu vực, phát triển tài nguyên và bảo đảm an ninh và quá trình thực hiện những mục tiêu này. Tác giả kết luận rằng, để đảm bảo các giải pháp hòa bình cho tranh chấp và để đảm bảo ổn định ở khu vực, cần phải có Bộ quy tắc ứng xử đầy ý nghĩa và hợp tác khu vực để quản lý tài nguyên bền vững.

Việc gia tăng cạnh tranh gần đây giữa Trung Quốc và các nước láng giềng của nước này về chủ quyền, tài nguyên và an ninh trong vùng Biển Đông đã thu hút sự chú ý của các nhà lãnh đạo ngoại giao và quân sự Hoa Kỳ, những người luôn tìm cách thúc đẩy sự ổn định và an ninh ở các vùng biển có tính quan trọng toàn cầu này. Khi các nhà lãnh đạo Mỹ thảo luận những chính sách và chiến lược hỗ trợ ổn định khu vực, một số đã mô tả bản chất các tranh chấp phức tạp ở vùng Biển Đông như là một nút rối duy nhất của những thử thách đầy cam go. Trên thực tế có thể phân chia thành ba loại tranh chấp, mỗi loại đều có những người bên liên quan, luật chơi và hoạt động chính trị riêng. Thật không may, các chính quyền ở khu vực đang theo đuổi những giải pháp một mất một còn cho ba tranh chấp này dựa trên những tuyên bố cạnh tranh về chủ quyền và thẩm quyền pháp lý riêng biệt. Một phân tích tỉ mỉ về bản chất của mỗi tranh chấp đã mở ra những cơ hội cho nhiều cách thức hữu ích để giải quyết tranh chấp này dựa trên

việc gỡ lại lịch sử châu Á về những nguyên tắc giải quyết vấn đề “các bên cùng thắng” dựa trên những lợi ích chung.

I. Ba tranh chấp

Có ba loại tranh chấp cơ bản ở Biển Đông, mỗi loại đều có các bên liên quan, luật chơi, hoạt động chính trị và các vấn đề an ninh liên quan. Những tranh chấp này đã dẫn đến sự tái diễn những căng thẳng và xung đột trong khoảng bốn mươi năm. Những sự cố nổi bật về chủ quyền bao gồm cuộc tấn công của Trung Quốc vào các lực lượng của Việt Nam Cộng Hòa tại quần đảo Hoàng Sa vào năm 1974, Trung Quốc tấn công vào quân đội Việt Nam gần Đảo Chữ thập (Fiery Cross Reef) vào năm 1988 và vào năm 1995, Phi-líp-pin hất cẳng quân đội Trung Quốc khỏi Đảo Đá Vành Khăn (Mischief Reef). Kết quả của hàng loạt các sự kiện này là sự hợp nhất của một lập trường chính trị thống nhất của ASEAN để phản đối hành vi của Trung Quốc và để giảm bớt căng thẳng với các nước láng giềng, Trung Quốc chấp nhận bản Tuyên bố năm 2002 với ASEAN về Cách ứng xử của các bên ở Biển Đông, trong đó bao gồm thỏa thuận để “giải quyết các tranh chấp lãnh thổ và thẩm quyền pháp lý bằng phương pháp hòa bình mà không cần đến sự đe dọa hoặc sử dụng vũ lực...”¹ Điều tiếp theo chính là 15 năm tương đối yên tĩnh trong khu vực do Trung Quốc theo đuổi chính sách hội nhập với các nước láng giềng khu vực Đông Nam Á qua các chương trình văn hóa, thương mại, cơ sở hạ tầng và kinh tế hào phóng.

Hoa Kỳ nhiều lần bày tỏ thái độ trung lập đối với các kết quả liên quan đến các tranh chấp về chủ quyền và thẩm quyền pháp lý miễn là tất cả các bên tiếp tục theo đuổi các biện pháp hòa bình trong việc giải quyết tranh chấp.

Sự ổn định này đã bị phá vỡ bởi một loạt các hành động hiếu chiến của Trung Quốc. Sự bùng nổ căng thẳng gần đây ở Biển Đông lại bắt đầu khi Trung Quốc gây áp lực đối với Việt Nam và một số công ty dầu mỏ về việc thăm dò và khoan dầu ngoài khơi trên bờ biển của Việt Nam. Như Phó Trợ lý Ngoại trưởng Hoa Kỳ Scot Marciel đã xác nhận trước Ủy ban Đối ngoại Thượng viện vào tháng Bảy năm 2009 rằng: “Bắt đầu từ mùa hè năm 2007, Trung Quốc đã yêu cầu một số công ty dầu khí của Mỹ và nước ngoài ngừng việc khai thác với các đối tác Việt Nam ở Biển Đông hoặc sẽ phải đối mặt với hậu quả khôn lường trong các giao dịch kinh doanh của họ với Trung Quốc.”²

Cuộc điều trần ở Thượng viện đã được tổ chức trong bối cảnh của “Sự kiện tàu Impeccable” tháng 3 năm 2009, trong đó một tàu nghiên cứu của hải quân Mỹ đã bị những “ngư dân” Trung Quốc tấn công một cách hung hãn ở khoảng 70 hải lý ngoài đảo Hải Nam, với sự hỗ trợ của các tàu dân sự và quân sự của Trung Quốc.

Những hành động này của Trung Quốc đã gây ra sự tái diễn căng thẳng trong khu vực. Đáp lại chính sách mới của Trung Quốc, Ngoại trưởng Mỹ Hilary Clinton đã phát biểu tại Diễn đàn Khu vực ASEAN hồi tháng 7 năm 2010 như sau:

1. <http://www.aseansec.org/13163.htm>.

2. Jason Folkmanis, “China Warns Some Oil Companies on Work with Vietnam, U.S. Says,” *Bloomberg*, July 16, 2009, trên trang <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=ak.lQfnkDStU>.

“Hoa Kỳ ủng hộ tiến trình ngoại giao hợp tác của tất cả các bên nhằm giải quyết những tranh chấp lãnh thổ khác nhau mà không có sự cưỡng ép nào. Chúng tôi khuyến khích các bên tiến tới thỏa thuận cho một quy tắc ứng xử toàn diện. Hoa Kỳ, như mọi quốc gia, có lợi ích quốc gia về tự do hàng hải, quyền tiếp cận mở đối với các vùng biển chung của châu Á và tôn trọng luật pháp quốc tế ở Biển Đông”.

Cho đến thời điểm này, thuộc tính chung duy nhất của mọi tranh chấp ở Biển Đông đó là Trung Quốc luôn là bên có liên quan đến tất cả các tranh chấp này. Tuy nhiên, sự chuyển biến của Trung Quốc trong năm 2009 theo hướng quyết đoán, thậm chí hung hãn - đặc biệt là trong nỗ lực kiểm soát các hoạt động hải quân của Mỹ ở Biển Đông - đã gây ra sự chú ý và mối quan tâm của Mỹ đến cả ba loại tranh chấp này. Nhằm tìm một con đường để trở về trạng thái ổn định khu vực như mong muốn, việc xem xét các thuộc tính của từng loại tranh chấp là vô cùng hữu ích.

1. Chủ quyền

Những tranh chấp về chủ quyền liên quan đến vấn đề trong đó các quốc gia ven biển có quyền thực thi chủ quyền trên lãnh thổ tự nhiên của các đảo ở Biển Đông. Vấn đề này liên quan đến Trung Quốc, Việt Nam, Ma-lai-xi-a, Phi-líp-pin, Đài Loan và có thể cả Bru-nây.³ Năm 1992, Trung Quốc ra Luật Lãnh hải và Khu vực tiếp giáp, mà cụ thể là tuyên bố chủ quyền đối với từng nhóm đảo trong Biển Đông - quần đảo Pratas (Đông Sa), quần đảo Hoàng Sa (Xisha), Macclesfield Bank (Trung Sa), và quần đảo Trường Sa (Nansha). Vào năm 1947, chính phủ Trung Hoa Dân Quốc bắt đầu xuất bản bản đồ với một loạt đường kẻ hình chữ U trong vùng Biển Đông để phân định biên giới biển của mình.⁴ Chính phủ Trung Quốc lập đi lập lại đặc điểm bản đồ này sau khi Đảng Cộng sản lên nắm quyền ở đại lục vào năm 1949 và ngày nay vẫn còn được mô tả trên các bản đồ xuất bản tại Trung Quốc và Đài Loan. Tuy nhiên, bản chất của yêu sách của Trung Quốc đối với việc mở rộng vùng biển và hàng loạt đảo, bãi cát ngầm, bãi đá và đảo nhỏ nằm bên trong chín nét gạch của đường chữ U (hay còn gọi là đường lưỡi bò - nd) chưa bao giờ được định rõ. Trong số các học giả và quan chức Trung Quốc, xuất hiện bốn trường phái tư tưởng chủ đạo về ý nghĩa của đường kẻ này, nhưng chính phủ Trung Quốc duy trì một chính sách nghiên cứu mơ hồ về ý nghĩa của đường kẻ gồm chín nét này.

Các vùng biển Chủ quyền

Một số nhà phân tích chính sách của Trung Quốc cho rằng vùng biển trong đường kẻ hình chữ U nên được xem là vùng biển chủ quyền của Trung Quốc, tùy theo đo đạc đầy đủ của cơ quan chức năng chính phủ có thể gọi là nội thủy hoặc lãnh hải. Ví dụ, một nhóm các nhà phân tích quốc phòng cấp cao Trung Quốc đã mô tả các lợi ích ngoài khơi của Trung Quốc như “khu vực mở rộng ra ngoài đường bờ biển lục địa của Trung Quốc nằm trong khoảng 200 hải lý (về phía Đông) và 1600 hải lý (về phía Nam)” hoặc xấp xỉ đến 4 độ vĩ bắc được công bố trong báo cáo năm 1935. Họ xem những “vùng biển

3. Joshua P. Rowan, “The U.S.-Japan Security Alliance, ASEAN, and the South China Sea Dispute,” *Asian Security*, Vol. XLV, No. 3, May/June 2005, tr. 414, 419-429.

4. Li Jinming and Li Dexia, “The Dotted Line on the Chinese Map of the South China Sea: A Note,” *Ocean Development and International Law*, Volume 34 (2003), tr. 287-95.

trong phạm vi quyền tài phán này của Trung Quốc... [là] khu vực mở rộng thuộc chủ quyền quốc gia của Trung Quốc.”⁵

Vùng nước lịch sử

Một số người Trung Quốc đã cho rằng khái niệm "vùng nước lịch sử" cho phép chính phủ xác nhận hợp pháp quyền kiểm soát rộng lớn đối với vùng Biển Đông.⁶ Khái niệm này là một biến thể của yêu sách đòi chủ quyền của Trung Quốc trên Biển Đông và phản ánh quan điểm của nhiều học giả và các quan chức trọng yếu Trung Quốc rằng đường chín đoạn đó thể hiện một sự xác nhận đối với vùng nước lịch sử, hoặc "quyền sở hữu" lịch sử, hoặc ít nhất là một số loại đặc quyền lịch sử để quản lý vùng biển và lãnh hải trong địa giới của đường kẻ đó.⁷ Có lẽ, tuyên bố có thẩm quyền nhất của Luật quốc tế về vấn đề này được ban hành vào năm 1951 bởi Tòa án Tư pháp Quốc tế trong Vụ kiện về việc đánh bắt cá, trong đó có Vương quốc Anh đã không thừa nhận tuyên bố của Tòa án Tư pháp Quốc tế Na-uy về chủ quyền trên vùng biển dọc theo bờ biển hiểm trở của nước này vượt ra ngoài giới hạn ba dặm lãnh hải truyền thống tại thời điểm đó.⁸ Tòa xem xét ba yếu tố liên quan sau: 1) sự phụ thuộc liên kết về địa lý của các lãnh hải đối với lãnh thổ đất liền – các phần tương ứng của bờ biển Na-uy bị lõm sâu với những đặc điểm địa lý phức tạp và ước tính khoảng 120.000 hòn đảo phụ, đảo nhỏ, bãi đá và bãi cát; 2) các mối liên hệ gắn gũi một cách đầy đủ giữa cấu tạo đất liền và không gian biển để tạo cho khu vực có chế độ cai quản chủ quyền đầy đủ; và 3) lợi ích kinh tế duy nhất thuộc các quốc gia ven biển dựa trên bằng chứng rõ ràng của việc sử dụng lâu dài. Dựa trên đánh giá của mình về những yếu tố này, tòa chấp thuận mở rộng chủ quyền của Na-uy đối với các vùng biển và các đặc tính bao hàm dựa trên các tuyên bố lịch sử của nước này.

Những yêu cầu đặt ra trong Vụ kiện đánh bắt cá đối với việc mở rộng chủ quyền của một quốc gia ven biển đối với không gian biển rõ ràng không hỗ trợ cho tuyên bố của Trung Quốc. Đặc biệt là không có sự phụ thuộc về địa lý chặt chẽ giữa biển và đất liền ở khu vực này. Quả thực, các đặc tính đất liền không quan trọng nên từ lâu đã được xem như là mối nguy hiểm về hàng hải hơn là một khu vực khai thác. Ngoài ra, chính các đảo nhỏ cũng phân tán tương đối rộng rãi so với các đặc tính đất liền ở dọc theo bờ biển Na-uy. Như vậy, việc thiếu đất liền vững chắc để tạo cơ hội cho cư dân bản địa sinh sống và sự hiện diện không thường xuyên của ngư dân và thương nhân đã cho thấy rõ ràng khu vực này là không có được một quy chế quản lý đầy đủ chủ quyền. Theo đó, yêu cầu của Trung Quốc đối với vùng nước lịch sử chỉ nhận được sự ủng hộ yếu ớt dựa trên các cơ sở này.

5. Wang Shumei, Shi Jiazhu and Xu Mingshun, "Carry Out the Historic Mission of the Army and Establish the Scientific Concepts of Sea Rights," *Zhongguo Junshi Kexue* (China Military Science), Beijing, February 1, 2007, tr. 139-46 (OSC CPP20070702436003).
6. "South China Sea: Controversies and Solutions—Interview with Liu Nanlai," *Beijing Review*, Beijing, ngày 4-10 tháng 6 năm 2009.
7. Hong Nong, Viện Quốc gia về Nghiên cứu Biển Đông, thuyết trình được trình bày tại trường Đại học Hawaii và Trung tâm nghiên cứu chiến lược châu Á - Thái Bình Dương, Honolulu, 1/10/2010.
8. *Vụ kiện đánh bắt cá* (Anh và Na-uy) vụ xét xử ngày 18 tháng 12 năm 1951, Báo cáo Tòa án Quốc tế 1951, trang. 116.

Liên quan đến vấn đề lợi ích kinh tế duy nhất, Trung Quốc đã có đầy đủ bằng chứng về sự tiếp xúc của ngư dân, thương nhân và quan chức chính phủ với các đảo của Biển Đông trong nhiều thế kỷ, nhưng ghi chép lịch sử cũng phản ánh rằng Việt Nam cũng có những tài liệu tương tự về sự tiếp xúc với các đảo này và cả hai nước đều không có một hồ sơ về việc sử dụng thường xuyên, độc quyền, và sự phụ thuộc vào các nguồn tài nguyên Biển Đông. Những người dân Phi-líp-pin, Ma-lai-xi-a và In-đô-nê-xi-a cũng duy trì sự tiếp xúc với các hòn đảo này trong việc hỗ trợ các hoạt động đánh bắt cá truyền thống và hỗ trợ thương mại địa phương. Vì vậy, không có bằng chứng ủng hộ cho bất kỳ lợi ích kinh tế duy nhất nào của Trung Quốc, hoặc bất kỳ quốc gia đơn lẻ nào trong và xung quanh các đảo của Biển Đông. Hơn nữa bằng chứng đã chứng minh điều ngược lại - rằng các vùng biển ở Biển Đông và hải đảo rải rác, đảo nhỏ, bãi đá và bãi san hô trong vùng biển này trong nhiều thế kỷ qua chính là khu vực đánh cá chung và các tuyến đường kinh doanh của tất cả cư dân trong khu vực. Thật vậy, việc sử dụng chung lâu dài này cho thấy rằng thay vì được giám sát như là một khu vực có chủ quyền, Biển Đông đã phát triển như là một khu vực sở hữu chung trong đó tất cả các bên theo đuổi lợi ích của mình mà không sợ bị quấy rối bởi các cơ quan chức năng của các quốc gia ven biển khác.

Tuyên bố chủ quyền đối với đảo

Một số học giả và các nhà hoạch định chính sách của Trung Quốc xem đường chữ U như một sự tuyên bố xác nhận chủ quyền trên tất cả các đảo, bãi đá, cồn cát, san hô và thuộc tính đất khác khắp vùng biển của Biển Đông, và đối với bất cứ điểm đất liền nào, và cho đến giới hạn mà Luật biển quốc tế cho phép các quốc gia ven biển được yêu sách dựa trên chủ quyền đối với các hòn đảo với kích thước nhỏ bé này. Ít nhất ở bề ngoài, tuyên bố của Trung Quốc về chủ quyền đối các đảo và phạm vi quyền tài phán bắt nguồn từ luật này là hợp pháp bởi vì chúng tuân thủ những quy định chung của Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển và các khía cạnh khác của Luật biển. Tuy nhiên, một loạt các vấn đề cơ bản làm suy yếu những yêu sách của Trung Quốc, bao gồm một thực tế là Việt Nam, Ma-lai-xi-a, Phi-líp-pin và Đài Loan đều tuyên bố xác lập chủ quyền đối với một vài hoặc tất cả các đảo ở Biển Đông. Từ sự cố Mischief Reef (Đá vành khăn) năm 1995 giữa Trung Quốc và Phi-líp-pin, các bên nguyên đơn đều trong trạng thái tĩnh, mỗi bên chiếm một số điểm.

Tất nhiên, Trung Quốc cũng chiếm giữ và quản lý toàn bộ quần đảo Hoàng Sa, mặc dù Việt Nam vẫn duy trì việc tuyên bố chủ quyền đối với quần đảo này. Trường Sa là một trường hợp phức tạp ở nhiều khía cạnh. Từ năm 1996, Việt Nam đã chiếm đóng hoặc kiểm soát khoảng 22 điểm, Trung Quốc 10 điểm, Phi-líp-pin 8 điểm, Ma-lai-xi-a 4 điểm, và Đài Loan 1 điểm.⁹ Để hỗ trợ cho một tuyên bố chủ quyền đối một hòn đảo, luật pháp quốc tế đòi hỏi một quốc gia ven biển phải chứng minh được sự chiếm đóng

9. Mark J. Valencia, Jon M. Van Dyke, and Noel A. Ludwig, *Sharing the Resources of the South China Sea*, University of Hawaii Press (Honolulu: 1999), plate 1. Lưu ý rằng những tuyên bố về chiếm hữu và kiểm soát trên các đảo của quần đảo Trường Sa là khác nhau, ví dụ có thể xem Rowan, "The U.S.-Japan Security Alliance, ASEAN, and the South China Sea Dispute," n. 1 như trên, về một vài quan điểm khác.

có hiệu quả hoặc sự quản lý và kiểm soát liên tục.¹⁰ Trên cơ sở đó, tuyên bố của Trung Quốc rằng các đảo thuộc quần đảo Trường Sa mà nước này không hề chiếm đóng hoặc quản lý và kiểm soát một cách có hiệu quả đã không được luật pháp quốc tế hỗ trợ. Điều tương tự cũng đúng với những tuyên bố của các bên khác về chủ quyền đối với một điểm nào đó mà họ không thực sự chiếm đóng. Một số nhà quan sát kết luận sai rằng những tuyên bố không phải của Trung Quốc đều chỉ dựa vào những tuyên bố của các nước châu Âu từ thời thuộc địa. Trong thực tế, những tuyên bố của các quốc gia Đông Nam Á ít nhất phần nào đó biểu hiện được sự liên hệ của cư dân ven biển với các đảo và vùng biển trên Biển Đông trong nhiều thế kỷ và nhận thức quốc gia rằng luật pháp quốc tế cần phải bảo vệ những lợi ích đó.

Lợi ích an ninh

Cuối cùng, một quan điểm thứ tư của Trung Quốc rằng đường kẻ hình chữ U phản ánh lợi ích an ninh hàng hải lâu dài của Trung Quốc ở Biển Đông và rằng những lợi ích an ninh này phải được pháp luật bảo vệ. Người Trung Quốc từ lâu đã xem Vịnh Bột Hải, Hoàng Hải, Biển Hoa Đông, và Nam Hải (Biển Đông) là cái được gọi là "các vùng biển gần" - như những khu vực lợi ích chiến lược cốt yếu và một phần của một chu vi phòng thủ tuyệt vời được thành lập trên đất và trên biển để bảo vệ phần đông dân số Trung Quốc và các trung tâm kinh tế dọc theo bờ biển. Theo một Thiếu tướng Quân đội giải phóng nhân dân Trung Quốc gần đây đã nói rằng, Biển Đông bao gồm một phần "vành đai ổn định chiến lược" của hàng hải Trung Quốc.¹¹

Sự quả quyết của Trung Quốc về yêu sách đối với các vùng nước trong "các vùng biển gần" của nước này đã phát triển song song với quy mô của lực lượng hải quân và dịch vụ hàng hải của họ và từ chính các lực lượng này. Theo như một nhà phân tích Trung Quốc nói, "Hải quân chỉ là một trong những phương tiện bảo vệ quyền và lợi ích hàng hải của chúng tôi... phương tiện chính là dựa vào pháp luật, luật pháp quốc tế và luật trong nước." Để thực thi các luật này và lợi ích chủ quyền của chúng tôi trên biển, "trong những năm gần đây chúng tôi đã bắt đầu tiến hành tuần tra định kỳ để bảo vệ quyền của chúng tôi ở Biển Hoa Đông và Nam Hải (Biển Đông)."¹² Như vậy, một số người Trung Quốc nhận thấy luật pháp quốc tế kết hợp với sức mạnh hàng hải đang phát triển như một phương tiện để thiết lập vùng đệm an ninh biển được mong muốn từ lâu đối với toàn bộ "vùng biển gần," bao gồm cả Biển Đông. Việc luật pháp quốc tế không bảo vệ lợi ích an ninh của một quốc gia ven biển nằm ngoài khu vực lãnh hải

10. *Arbitral Award of His Majesty the King of Italy on the Subject of the Difference Relative to the Sovereignty over Clipper-ton Island (France v. Mexico)*, January 28, 1931, *American Journal of International Law*, Vol. 26, (1932), p. 390; *Arbitral Award Rendered in Conformity with the Special Agreement Concluded on January 23, 1925, Between the United States of America and the Netherlands Relating to the Arbitration of Differences Respecting Sovereignty over the Island of Palmas (Miangas)*, April 4, 1928, in *American Journal of International Law*, Vol. 22 (1928), p. 867; *The Minquiers and Ecrehos Case (France/United Kingdom)*, 1953 *International Court of Justice* 47; *Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras; Nicaragua intervening)*, 1992 Điều khoản 351 của Luật pháp Quốc tế.

11. "Major General: 'South China Sea is China's Core Interest' is Not an Official Policy," *China Review News*, ngày 12 tháng 10 năm 2010, <http://www.chinareviewnews.com>.

12. "China's Maritime Rights and Navy," *Shijie Zhishi* (World Knowledge), Beijing, ngày 1 tháng 1 năm 2009 (OSC CPP20090123587001).

chặt hẹp đã không ngăn cản những người ủng hộ Trung Quốc tìm cách thay đổi các quy tắc đó.

2. Quyền tài phán

Loại tranh chấp thứ hai liên quan đến phân định ranh giới phạm vi quyền tài phán giữa các vùng biển liền kề, bao gồm cả vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Trung Quốc làm phức tạp những tranh chấp này thông qua tuyên bố mơ hồ của chính quyền đối với không gian biển trong một đường chữ U 9 đoạn, nhưng rõ ràng là yêu sách này bao gồm các khía cạnh về phạm vi quyền tài phán cũng như các khía cạnh về chủ quyền.¹³ Quyền tài phán theo luật pháp quốc tế không ngang bằng với chủ quyền đầy đủ trong đó quyền tài phán không bao gồm cùng một mức độ thẩm quyền tuyệt đối và độc quyền để cai trị tất cả các vấn đề liên quan tới nhà nước. Cũng giống như chủ quyền, phạm vi quyền tài phán là sự phản ánh của *quyền lực nhà nước trong phạm vi ranh giới nhất định*, nhưng khái niệm phạm vi quyền lực bao hàm việc áp dụng quyền hành nhà nước chỉ đối với *một tập hợp đối tượng đã được hạn chế và quy định*. Tất cả các bên tranh chấp liên quan đến vấn đề chủ quyền cũng đồng thời liên quan đến các tranh chấp về quyền tài phán, ví dụ thêm về In-đô-nê-xi-a, nước đã tuyên bố một vùng đặc quyền kinh tế kéo dài từ đảo Natuna chồng lấn với đường kẻ 9 gạch của Trung Quốc.¹⁴

Hai nguồn chính của tranh chấp về quyền tài phán tại Biển Đông là ranh giới của các vùng đặc quyền kinh tế quốc gia khác nhau và khu vực thềm lục địa trong đó mỗi quốc gia có thể thực hiện thẩm quyền của mình. Trong giới hạn địa lý nêu trong Điều 76 (biên giới đã xác định), các quốc gia ven biển có các đặc quyền (quyền lực nhà nước) để điều tiết việc thăm dò và khai thác các nguồn tài nguyên dưới đáy biển, mặc dù tính pháp lý của không gian biển ở thềm lục địa vẫn không thay đổi (một tập hợp đối tượng được hạn chế và quy định). Như vậy, luật pháp quốc tế tạo ra thẩm quyền hạn chế cho các quốc gia ven biển trong một vùng xác định được gọi là thềm lục địa.

Tương tự như vậy, một trong những sáng kiến quan trọng của Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển đó là quy định thẩm quyền của quốc gia ven biển ra một không gian biển ngoài lãnh hải, một khái niệm đã được phát triển liên tục trong suốt thế kỷ 20. Phần V của Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển đã thiết lập thẩm quyền của quốc gia ven biển đối với một vùng duyên hải rộng lớn của không gian biển được biết đến như là vùng đặc quyền kinh tế, có thể mở rộng đến 200 hải lý từ đường cơ sở của quốc gia ven biển (biên giới đã được xác định), trong đó các quốc gia ven biển có “quyền chủ

13. Mark J. Valencia, Jon M. Van Dyke, and Noel A. Ludwig, *Sharing the Resources of the South China Sea*, University of Hawaii Press (Honolulu: 1999), tr. 77. Các tác giả chỉ ra rằng: “Trung Quốc dường như đã phát triển chính sách ba không để đối phó với vấn đề quần đảo Trường Sa – không có tuyên bố chi tiết, không có thỏa thuận đa phương, và không quốc tế hóa vấn đề này bao gồm cả việc không liên kết với các cường quốc bên ngoài”. Chính sách của Trung Quốc dường như vẫn không thay đổi trong suốt 11 năm qua.

14. Trong một bản tuyên bố về đường kẻ gồm 9 gạch gần đây, xem lá thư của Phái Đoàn thường trực của nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa tại Liên Hợp Quốc gửi tới ông Ban Ki-Moon, New York, 7/5/2009 (CML/18/2009), trên trang http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf

quyền” đối với các nguồn tài nguyên cộng với các quyền tài phán có liên quan (quyền lực nhà nước độc quyền), đối với mục đích quản lý nguồn tài nguyên đó (một tập hợp đối tượng được hạn chế và xác định). Vì vậy, Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển đã hoàn thành việc tạo ra các quy chế quyền tài phán về tài nguyên ở vùng biển duyên hải. Theo đó, loại tranh chấp thứ hai này về cơ bản là do bất đồng của quốc gia về quyền tài phán trên vùng Biển Đông để tìm kiếm và khai thác tài nguyên trên và dưới thềm lục địa của Biển Đông và trong các vùng nước của nó.

Những yêu sách quyền tài phán không rõ ràng của Trung Quốc

Tất cả các quốc gia có đường bờ biển giáp với Biển Đông đều tuyên bố chủ quyền đối với một thềm lục địa và một vùng đặc quyền kinh tế, tuy nhiên rất hiếm có một phân định ranh giới thực tế nào giữa những khu vực ven biển được thực hiện.¹⁵ Tuyên bố về đường chín đoạn của Trung Quốc đặc biệt cho thấy một vấn đề lớn về giải quyết những tranh chấp này bởi vì ngoài việc dựa vào đường kẻ này như là một cơ sở khẳng định chủ quyền, các nhà hoạch định chính sách của Trung Quốc cũng đề cập đến nó như là cơ sở cho yêu sách quyền tài phán của Trung Quốc trên Biển Đông. Như đã nói ở trên, một số học giả và quan chức Trung Quốc khẳng định rằng khái niệm về quyền lịch sử (như là một thay thế cho yêu sách của Trung Quốc với các vùng biển lịch sử trên Biển Đông) được áp dụng như một cơ sở cho việc kiểm soát quyền tài phán của Trung Quốc đối với không gian biển trong giới hạn đường kẻ gồm chín vạch đó. Khái niệm về vùng biển lịch sử chỉ được đề cập vắn tắt nhất trong Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển nhưng vẫn tồn tại trong luật tập quán quốc tế liên quan đến các vịnh. Nó cho phép các quốc gia ven biển tuyên bố thẩm quyền mở rộng đối với không gian biển hoặc hải đảo khi tuyên bố của các quốc gia ven biển là công khai và có từ lâu đời, có tính độc quyền, và được chấp nhận rộng rãi bởi các quốc gia khác.

Tuyên bố quyền lịch sử về quyền hạn trên vùng biển ở Biển Đông của Trung Quốc bị làm suy yếu nghiêm trọng bởi những tuyên bố tương tự, chồng chéo từ phía Phi-líp-pin, Việt Nam, Ma-lai-xi-a, Bru-nây và In-đô-nê-xi-a, chưa kể đến tuyên bố song song mà Đài Loan thực hiện riêng rẽ. Điều này chứng tỏ rằng dù những tuyên bố về thẩm quyền Biển Đông có thể có từ lâu đời như thế nào, rõ ràng chúng không phải là độc quyền hoặc được chấp nhận rộng rãi bởi các quốc gia khác. Tuy nhiên, luật pháp Trung Quốc khẳng định các quyền lịch sử như là cơ sở của quyền tài phán trên Biển Đông. Luật vùng đặc quyền kinh tế và Thềm lục địa của nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa năm 1998 tuyên bố một vùng đặc quyền kinh tế xuất phát ra từ tất cả các lãnh thổ Trung Quốc bao gồm tất cả các lãnh thổ liên quan của Trung Quốc được xác định trong Luật Lãnh hải năm 1992, trong đó, như đã nói ở trên, cụ thể bao gồm từng nhóm đảo trong Biển Đông. Như vậy, kết hợp lại, trong hai điều luật này Trung Quốc khẳng định một khu đặc quyền kinh tế và do đó kiểm soát thẩm quyền đối với gần như toàn bộ khu vực Biển Đông trong đường chữ U.

15. Bảng yêu sách quyền tài phán biển (tính đến ngày 31/7/2010), http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATION-ANDTREATIES/PDFFILES/table_summary_of_claims.pdf. Về yêu sách của Đài Loan, xem CIA *World Fact Book, Maritime Claims*, at <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2106.html>.

Ngoài sự mơ hồ và thiếu tính cụ thể, còn nhiều vấn đề trong cách tiếp cận của Trung Quốc đối với quyền tài phán ở Biển Đông. Ví dụ, chỉ một số ít các đảo trên Biển Đông đủ điều kiện có lãnh hải mười hai hải lý theo tiêu chuẩn Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển. Một điểm yếu khác trong yêu sách của Trung Quốc về thẩm quyền trên Biển Đông dựa trên sự khẳng định chủ quyền của Trung Quốc đối với các bãi đá và cồn cát là Trung Quốc đã phản đối những tuyên bố tương tự của Nhật Bản về vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa xung quanh đảo Okinotorishima, một đảo san hô nhỏ ở Thái Bình Dương khoảng 1.050 hải lý về phía Nam Tokyo.¹⁶ Luật quốc tế ngăn chặn việc một quốc gia tuyên bố các quyền hợp pháp nếu nước đó phản đối những các tuyên bố tương tự của các quốc gia khác. Như vậy, cả các quy định của Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển lẫn quyền lịch sử đều không phải là nguồn pháp lý đặc biệt thuyết phục mà Trung Quốc có thể dùng làm căn cứ cho yêu sách của mình.

Những tuyên bố về quyền tài phán của các quốc gia khác

Trái ngược hoàn toàn với tuyên bố của Trung Quốc, những tuyên bố về quyền tài phán của Việt Nam và Ma-lai-xi-a phù hợp nhiều hơn với luật pháp quốc tế. Ví dụ như, Việt Nam tuyên bố một vùng đặc quyền kinh tế "là tiếp giáp với lãnh hải Việt Nam và hình thành cùng với lãnh hải một khu vực 200 hải lý từ đường cơ sở dùng để đo bề rộng của lãnh hải Việt Nam."¹⁷ Bên cạnh sự rõ ràng về ranh giới của tuyên bố này, Việt Nam cũng quy định các mức độ quyền tài phán quốc gia của nước này.¹⁸ Tuyên bố về quyền tài phán của Việt Nam bám sát được gần như từng câu từ trong yêu cầu của các điều 57 và 56 tương ứng của Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển, mặc dù cần lưu ý rằng đường cơ sở của Việt Nam được coi là quá rộng.¹⁹

Đạo luật về vùng đặc quyền kinh tế của Ma-lai-xi-a năm 1984 đưa ra tuyên bố quyền tài phán tương tự đối với vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa.²⁰ Ngoài ra, bản đề trình chung của Ma-lai-xi-a và Việt Nam lên Ủy Ban về Giới hạn của thềm lục địa cũng tạo một tuyên bố hợp lý cho một thềm lục địa mở rộng ngoài các vùng đặc quyền kinh tế 200 hải lý theo như Điều 76 của Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển.²¹ Bản đề trình này

16. "China Dismisses Japan's Claim of Tiny Atoll in Pacific, *Xinhua (on line)*," ngày 19 tháng 1 năm 2010.

17. *Statement on the Territorial Sea, the Contiguous Zone, the Exclusive Economic Zone and the Continental Shelf of 12 May 1977*, trên trang: http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/VNM_1977_Statement.pdf.

18. *Statement on the Territorial Sea, the Contiguous Zone, the Exclusive Economic Zone and the Continental Shelf of 12 May 1977*, trên trang: http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/VNM_1977_Statement.pdf.

19. *Limits in the Sea, No. 99, Straight Baselines: Vietnam*, United States Department of State, Bureau of Intelligence and Research, ngày 12 tháng 12 năm 1983, trên trang: <http://www.state.gov/documents/organization/58573.pdf>.

20. *Exclusive Economic Zone Act, 1984, Act No. 311 An Act pertaining to the exclusive economic zone and certain aspects of the continental shelf of Malaysia and to provide for the regulations of activities in the zone and on the continental shelf and for matters connected therewith*, trên trang http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/MYS_1984_Act.pdf.

21. *Malaysia-Socialist Republic of Vietnam, Joint Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf Pursuant to Article 76, paragraph 8 of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 in respect of the southern part of the South China Sea, Executive Summary*, 5/2009, có tại đường dẫn http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/mys_vnm2009executivesummary.pdf.

đã sử dụng đường cơ sở của mỗi quốc gia ven biển là điểm khởi đầu và đo đạc 200 hải lý mà không quan tâm đến bất kỳ điểm đảo nào. Liên quan đến quần đảo Trường Sa, Việt Nam và Ma-lai-xi-a thực hiện những cách tiếp cận hợp pháp tuân theo Điều 21 của Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển liên quan đến cơ chế quản lý các hải đảo và phù hợp với phán quyết pháp lý gần đây, đối lập với các phương pháp tiếp cận khác nhau của Trung Quốc. Cụ thể là các phương pháp tiếp cận của Ma-lai-xi-a-Việt Nam thừa nhận rằng các đảo nhỏ, rạn san hô và bãi cát ngầm ở phần phía Nam của Biển Đông là quá nhỏ để hình thành cơ sở cho một tuyên bố đối với một vùng đặc quyền kinh tế hay một thềm lục địa thuộc thẩm quyền của họ (hay bất cứ quyền tài phán nào khác đối với một lãnh hải).

Một khía cạnh quan trọng khác trong những tuyên bố của Ma-lai-xi-a và Việt Nam là chúng đều được cụ thể và công khai. Chúng thể hiện sự lựa chọn của mỗi chính phủ trong việc giải thích luật pháp quốc tế liên quan đến thẩm quyền của họ trên vùng biển ngoài khơi như thế nào. Chúng cung cấp một cơ sở đàm phán, thảo luận và thậm chí là kiện tụng của các quốc gia khác không cùng chung quan điểm. Chúng không dựa vào sức mạnh quân sự hay kinh tế để quyết định vấn đề. Theo những cách này, các phương pháp tiếp cận Ma-lai-xi-a-Việt Nam cung cấp một cơ sở cho một giải pháp ổn định đối với bất kỳ tranh chấp nào, đó là nhận xét của Tòa án Quốc tế trong vụ kiện đánh bắt cá đã được nói ở trên.

Chính phủ Phi-líp-pin đã xác lập đường cơ sở quần đảo cho các đảo chính trong luật được hoàn chỉnh năm 2009 và đệ trình lên Liên Hợp Quốc.²² Đạo luật này cũng tuyên bố một quy chế riêng biệt không cụ thể đối với quần đảo Trường Sa, được gọi là quần đảo Kalayaan và đối với bãi cát ngầm Scarborough. Phi-líp-pin cũng duy trì một tuyên bố về vùng đặc quyền kinh tế dựa trên Tuyên cáo của Tổng thống năm 1978.²³ Các vùng đặc quyền kinh tế của Phi-líp-pin mở rộng 200 hải lý tính từ đường cơ sở, được xác lập công khai theo đạo luật năm 2009. Như vậy, đối với những hòn đảo chính, Phi-líp-pin đã thực hiện một tuyên bố cụ thể và công khai liên quan đến giới hạn của vùng đặc quyền kinh tế của nước này.

Liên quan đến tuyên bố về thềm lục địa, Phi-líp-pin lưu giữ trong hồ sơ với Liên Hợp Quốc Tuyên bố của Tổng thống nước này năm 1968, trong đó yêu sách một thềm lục địa "kéo dài tới độ sâu của các vùng biển liền kề [của Phi-líp-pin] cho phép việc khai thác các nguồn tài nguyên, bao gồm các sinh vật sống thuộc loài không di cư."²⁴ Cách diễn đạt đã lỗi thời về giới hạn quyền tài phán của tuyên bố về thềm lục địa của Phi-líp-pin này xuất phát từ định nghĩa đã xuất hiện trong Công ước về Thềm lục địa năm 1958, các quy định trong đó đã được cập nhật bởi Điều 76 Công ước Liên Hợp Quốc.²⁵

22. *Republic of the Philippines Public Act No. 9522*, xem tại: http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATION-ANDTREATIES/PDFFILES/phl_2008_act9522.pdf.

23. *Presidential Decree No. 1599 of 11 June 1978 establishing an Exclusive Economic Zone and for other purposes*, available at: http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/PHL_1978_Decree.pdf.

24. *Presidential Proclamation No. 370 of 20 March 1968 Declaring as Subject to the Jurisdiction and Control of the Republic of the Philippines all Mineral and other Natural Resources in the Continental Shelf*, có tại đường dẫn: http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/PHL_1968_Proclamation.pdf.

25. *Convention on the Continental Shelf*, Geneva, April 29, 1958, có tại đường dẫn: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_1_1958_continental_shelf.pdf.

Ngoài ra, Phi-líp-pin đã thực hiện một tuyên bố về một thêm lục địa mở rộng ở biển Phi-líp-pin, nhưng không phải ở Biển Đông. Phi-líp-pin có thể làm rõ hơn các yêu sách về quyền tài phán của mình đối với một thêm lục địa bằng cách đưa ra tuyên bố phù hợp với Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển. Thêm vào đó, chính phủ Phi-líp-pin nên tuyên bố công khai những yêu sách, nếu có, về thẩm quyền pháp lý trên vùng biển mà nước này vẫn gìn giữ, dựa trên tuyên bố chủ quyền đối với một số đảo của quần đảo Trường Sa và rạn san hô Scarborough. Các bước này sẽ thúc đẩy sự ổn định bằng cách loại bỏ các yếu tố mơ hồ và thúc đẩy các cuộc đàm phán hoặc cuộc phân xử dựa trên luật pháp quốc tế.

Tóm lại, những tuyên bố thẩm quyền của Ma-lai-xi-a và Việt Nam đã được công khai và tuyên bố đầy đủ chi tiết. Những tuyên bố của Phi-líp-pin đang được làm rõ hơn nhưng vẫn cần tiếp tục cải thiện hơn nữa yếu tố này. Cần phải làm cho những tuyên bố của Bru-nây trở nên dễ tiếp cận một cách công khai hơn bằng cách đặt chúng trong mối liên hệ với Liên Hợp Quốc. Tuy nhiên, những tuyên bố về quyền tài phán của Trung Quốc đối với Biển Đông vẫn còn mập mờ và chưa được công khai và vì thế đã góp phần gây ra sự bất ổn định trong khu vực và đặt ra vấn đề cho tất cả quốc gia có tàu bè lưu thông trên các đường biển của Biển Đông.

3. Vấn đề kiểm soát

Loại tranh chấp thứ ba liên quan đến kiểm soát không gian biển và cơ bản là về việc giải thích chính xác luật pháp quốc tế liên quan đến sự cân bằng của quốc gia ven biển và các quyền cũng như nghĩa vụ quốc tế trong các vùng đặc quyền kinh tế và các vùng nước ven biển khác. Tranh chấp này chủ yếu chỉ liên quan đến Trung Quốc và Hoa Kỳ, nhưng nhiều nước khác trên toàn thế giới cũng có lợi ích và quyền lợi trong kết quả của sự việc này do họ liên quan đến việc Trung Quốc nỗ lực thay đổi những chuẩn mực quốc tế về tự do hàng hải cho các mục đích quân sự và để quay trở lại sự cân bằng của các quốc gia ven biển và các quyền quốc tế tại các vùng ven biển đã được thương lượng trong quá trình phát triển của các điều khoản của Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển.

Điều này dẫn đến một loạt các cuộc đối đầu giữa tàu của chính phủ Mỹ và Trung Quốc ở Biển Đông giữa năm 2001 và năm 2009 mặc dù căng thẳng nảy sinh đáng lẽ có thể đã được kiềm chế từ phương diện chính trị và quân sự. Trung Quốc đã kết thúc chính sách chung của "những va chạm có kiểm soát", tuy nhiên vào 08 tháng 3 năm 2009 khi tàu hải quân Mỹ USNS Impeccable (T-AGOS 23) chạm trán với năm tàu của Hải quân PLA gồm một tàu tình báo, một tàu tuần tra ngư trường của chính phủ, một tàu Dịch vụ Giám sát Hàng hải của Cơ quan quản lý Hải dương học Chính phủ và hai tàu đánh bắt cá nhỏ.²⁶

Theo như quan sát của tất cả ba tàu của chính phủ Trung Quốc, những tàu đánh bắt cá nhỏ đã di chuyển một cách nguy hiểm trong phạm vi 8 mét trước mặt con tàu Impeccable và sau đó đột ngột dừng lại. Điều này buộc Impeccable phải hành động khẩn cấp để tránh va chạm. Ngoài ra, người Trung Quốc trên chiếc tàu đánh bắt cá

26. Captain Raul Pedrozo, U.S. Navy, "Close Encounters at Sea: The USNS Impeccable Incident", *Naval War College Review*, Vol. 62. No. 3, Summer 2009, tr. 101.

được sử dụng một cái móc sắt để cố gắng làm đứt cáp kéo của tàu Impeccable.²⁷ Những hành động này của Trung Quốc vi phạm các quy chuẩn quốc tế liên quan đến trách nhiệm thực hiện quyền lợi liên quan đến việc điều khiển tàu biển và đã hình thành sự can thiệp trái pháp luật với các tàu có chủ quyền của quốc gia khác. Tàu Impeccable đã rời hiện trường để giảm căng thẳng nhất thời, nhưng đã quay trở lại vài ngày sau đó đúng vị trí đó cùng với một tàu chiến Mỹ, USS Chung Hoon (DDG).²⁸ Như vậy, sự leo thang của Trung Quốc từ mô hình trước đây đã làm tăng tranh chấp về vấn đề hàng hải từ "sự va chạm có kiểm soát" thành "cuộc xung đột gần," do đó khơi dậy sự chú ý chiến lược mới của Mỹ đến vùng Biển Đông và đến các quy chuẩn quốc tế về việc kiểm soát tự do hàng hải cho mục đích quân sự trong các vùng đặc quyền kinh tế.

Việc tạo ra các vùng đặc quyền kinh tế năm 1982 bởi Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển như là một khu vực mở rộng ra ngoài lãnh hải tối đa là 200 hải lý tính từ bờ biển của một quốc gia ven biển là một thỏa hiệp đầy đủ cân bằng giữa lợi ích của các quốc gia ven biển trong việc quản lý và bảo vệ tài nguyên biển và lợi ích của các quốc gia sử dụng hàng hải trong việc bảo đảm các quyền tự do hàng hải ngoài khơi và các chuyến bay trên biển, kể cả cho mục đích quân sự. Như vậy, trong khi ở các vùng đặc quyền kinh tế, quốc gia ven biển đã được trao quyền chủ quyền đối với các nguồn tài nguyên và thẩm quyền ban hành luật liên quan đến các nguồn tài nguyên đó, để đảm bảo sự tham gia của các cường quốc hàng hải thì quyền tự do hàng hải trên biển cả vẫn được đặc biệt duy trì cho tất cả các quốc gia.

Tuy nhiên, Trung Quốc đã liên tục cố gắng để thay đổi thỏa hiệp được cân bằng một cách chu đáo này bằng cách đưa ra những tuyên bố bao quát về sự bảo vệ hợp pháp lợi ích an ninh của nước này, đặc biệt là trong vùng Biển Đông. Ví dụ, một tuyên bố của một phát ngôn viên quân đội Trung Quốc liên quan đến quyền tự do hàng hải quốc tế ở Biển Đông là điển hình. Phát ngôn viên Bộ Quốc phòng Trung Quốc, Đại tá Geng Yansheng, phát biểu: "Phù hợp với những yêu cầu của luật pháp quốc tế, chúng tôi sẽ tôn trọng tự do *qua lại* của tàu hoặc máy bay từ các nước có liên quan tuân thủ luật pháp quốc tế."²⁹ Khi bị buộc giải thích sự khác biệt giữa "việc qua lại" và "hàng hải", các quan chức cấp cao Trung Quốc đã tuyên bố rằng chính phủ Trung Quốc không phản đối việc tàu Hải quân Mỹ đi qua các vùng đặc quyền kinh tế Trung Quốc trên đường đến một địa điểm khác. Tuy nhiên, khi những con tàu này tiến hành diễn tập, thu thập tình báo hay các dữ liệu quân sự hữu ích khác, hoặc thực hiện các hoạt động khác hơn là chỉ đơn thuần đi qua biển, các quan chức này cho rằng những tàu này đã vi phạm luật pháp quốc tế và pháp luật quốc gia của Trung Quốc.

Tuy nhiên, Ngoại trưởng Mỹ Hilary Clinton đã làm rõ tại Diễn đàn khu vực ASEAN vào tháng Bảy năm 2010 rằng trong vùng Biển Đông, Hoa Kỳ sẽ không chấp nhận

27. Mark MacDonald, "U.S. Navy Provoked South China Sea Incident, China Says," *New York Times*, ngày 10 tháng 3 năm 2009, có tại đường dẫn: <http://www.nytimes.com/2009/03/10/world/asia/10iht-navy.4.20740316.html>.

28. Ann Scott Tyson, "Destroyer to Protect Ship Near China," *Washington Post*, ngày 13 tháng 3 năm 2009, có tại đường dẫn: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/12/AR2009031203264.html>.

29. Ben Blanchard, "China Says Will Respect South Seas Navigation Freedom," *Reuters*, ngày 31 tháng 7 năm 2010, có tại đường dẫn: <http://www.abs-cbnnews.com/global-filipino/world/07/30/10/china-says-will-respect-south-seas-navigation-freedom>.

những giới hạn của Trung Quốc về các quyền tự do hàng hải cho các mục đích quân sự. Bà nói rằng Hoa Kỳ, cũng giống như mọi quốc gia, có “một lợi ích quốc gia trong tự do hàng hải, tiếp cận mở đối với các vùng biển chung của châu Á, và tôn trọng luật pháp quốc tế ở Biển Đông.”³⁰

II. Ba mục tiêu

Trung Quốc đang theo đuổi ba mục tiêu chính trong vùng Biển Đông và Đông Nam Á đó là hội nhập khu vực, khai thác các nguồn tài nguyên, và tăng cường an ninh. Hành động của Trung Quốc trong bốn thập kỷ qua được hiểu rõ hơn trong mối quan hệ với những chiến lược thay thế của nước này để đạt được những mục tiêu trên.

1. Hội nhập khu vực³¹

Hội nhập khu vực giữa Trung Quốc và các quốc gia Đông Nam Á là một ưu tiên đối với Trung Quốc như là một phần trong chính sách tổng thể “Trỗi dậy Hòa Bình”. Do đó, hội nhập khu vực với các quốc gia khu vực Biển Đông gồm cả hai khía cạnh chính trị và kinh tế. Để đạt được tăng trưởng, một quốc gia rất cần có đường biên giới hòa bình để nguồn tài nguyên có thể được dành cho phát triển kinh tế hơn là phát triển quân đội và các hệ thống phòng thủ biên giới.³² Theo đó, để tập trung năng lượng trong nước vào việc tăng trưởng kinh tế nhanh chóng, Trung Quốc bước vào vào một thời kỳ tạm dừng chiến lược liên quan đến đối đầu dùng vũ lực trên quần đảo Trường Sa bắt đầu vào giữa những năm 1990 và sau khi thất bại chính trị mà Trung Quốc phải chịu sau sự cố Mischief Reef (Đá Vành Khăn).

Chiến lược mới này được theo đuổi từ cuối những năm 1990 đến tháng Ba năm 2009 mang lại một số tiến bộ lớn đối với Trung Quốc trong đó các cơ hội hội nhập chính trị và kinh tế khu vực với Trung Quốc được các quốc gia Đông Nam Á chào đón rộng rãi vì các nước này đã đẩy mạnh sự tăng trưởng kinh tế toàn khu vực và phục vụ cho đối trọng cân bằng với các cường quốc khác, chẳng hạn như Hoa Kỳ.

Để tạo thuận lợi cho các khía cạnh chính trị của hội nhập khu vực, Trung Quốc đã cam kết nhiều mối quan hệ chính trị với ASEAN. Tuy nhiên, có lẽ các khía cạnh thành công nhất của việc Trung Quốc theo đuổi hội nhập khu vực là các chương trình phát triển kinh tế, thương mại, và cơ sở hạ tầng. Ví dụ, thương mại hai chiều đã tăng vọt trong hai thập kỷ qua, từ dưới 8 tỷ USD vào năm 1991 đến 106 tỷ USD trong năm 2004 và đến 231 tỷ USD trong năm 2008. Con số cuối cùng còn cao hơn so với thương mại giữa các quốc gia ASEAN và Mỹ trong cùng một năm, đó là lên đến 172 tỷ USD. Trong nhiều năm, ASEAN đã có được thặng dư thương mại với Trung Quốc tuy nhiên đã bị suy giảm trong những năm gần đây. Để bù lại, Trung Quốc đồng ý tăng cường đầu tư song phương trong khu vực lên 60% trong hai năm.

30. Donald K. Emmerson, PacNet #45, *China's 'Frown Diplomacy' in Southeast Asia*, Pacific Forum CSIS, ngày 6 tháng 10 năm 2010, có tại đường dẫn: <http://csis.org/files/publication/pac1045.pdf>.

31. Tôi chân thành cảm ơn đồng nghiệp Nan Li đã cung cấp nhiều thông tin cho phần này.

32. M. Taylor Fravel, *Strong Borders, Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes*, Princeton University Press (2008).

Ngoài ra, Trung Quốc còn hỗ trợ các dự án cơ sở hạ tầng chủ yếu trong khu vực. Một trong những dự án đó là hành lang kinh tế Nam Ninh-Xinh-ga-po, tập trung vào việc xây dựng một hệ thống giao thông đường sắt tích hợp kết nối Nam Ninh, Hà Nội, TP Hồ Chí Minh, Phnom Penh, Băng-cốc, Kuala Lumpur và Xinh-ga-po. Một dự án thứ hai là Tiểu vùng khu vực sông Mê Kông tương tự nối Côn Minh ở tỉnh Vân Nam, Trung Quốc với Xinh-ga-po qua đường sắt cao tốc. Khó khăn hơn cho Trung Quốc để đạt được trong sáng kiến hội nhập khu vực của nước này là tập trung vào phát triển Vịnh Bắc Bộ và Sáng kiến Hải Nam. Các sáng kiến này bao hàm thách thức rõ ràng vì chúng liên quan đến các khu vực trong đó vấn đề chủ quyền và thẩm quyền vẫn còn trong tranh chấp.

Một số nhà bình luận cho rằng nhiều sáng kiến của Trung Quốc trong việc hỗ trợ hội nhập khu vực về cơ bản bao hàm chiến lược "quả chín", trong đó thời gian thuộc về phía Trung Quốc. Theo dòng suy nghĩ này, những nỗ lực hội nhập khu vực được tiến hành nhằm đóng băng các tranh chấp và tạo điều kiện chính trị khu vực thuận lợi trong khi Trung Quốc gia tăng sức mạnh kinh tế và quân sự. Một khi đã đạt được mức độ cao của sự phát triển tương đối.

Nếu ... [Trung Quốc] tiếp tục đẩy mạnh những tuyên bố mở rộng trong vùng Biển Đông một các mạnh mẽ, các đảo và không gian biển kèm theo của chúng có thể sẽ đơn giản rơi vào tay nước này như "quả chín rụng". Ít nhất là [Trung Quốc] sẽ thống trị vấn đề và giành được phần mồi của một con sư tử trong bất kỳ sự dàn xếp nào.³³

Một số người Trung Quốc tin rằng các mục tiêu Trung Quốc đầu tư đáng kể vào Đông Nam Á và chính sách của Trung Quốc nhằm đóng băng các tranh chấp là để tìm kiếm lòng biết ơn, hoặc có lẽ tác dụng đòn bẩy để đạt được kết quả là các quốc gia khác sẵn sàng bỏ qua việc tuyên bố chủ quyền đối với Biển Đông dưới sự giúp đỡ của Trung Quốc. Tuy nhiên, sự kiện gần đây cho thấy rằng các quốc gia Đông Nam Á mong muốn rằng không có một thế lực lớn nào đạt được quá nhiều ảnh hưởng đối với khu vực, bao gồm cả Trung Quốc. Như vậy, trong một lắc dao động ngược từ những năm 1990 đã khiến các nước ASEAN chào đón sự gắn kết khu vực ngày càng lớn của Trung Quốc, để bù đắp ảnh hưởng khu vực ngày càng tăng của Trung Quốc hiện nay, các nước Đông Nam Á luôn hoan nghênh sự chú ý của các cường quốc bên ngoài, trong đó có Hoa Kỳ, một phần để đảm bảo rằng các cuộc đàm phán về tranh chấp Biển Đông được tiến hành trên một cơ sở hợp lý và bình đẳng.

2. Kiểm soát tài nguyên³⁴

Ngoài việc hội nhập khu vực, Trung Quốc cũng theo đuổi mục tiêu tăng cường an ninh nguồn tài nguyên lâu dài bằng cách đảm bảo sự kiểm soát đối với hầu hết các nguồn sinh vật và phi sinh vật trên Biển Đông. Theo như một nhà bình luận Trung Quốc phát biểu rằng, "Thách thức chủ yếu hiện nay đất nước chúng ta đang đối mặt là

33. Mark J. Valencia, Jon M. Van Dyke, and Noel A. Ludwig, *Sharing the Resources of the South China Sea*, University of Hawaii Press (Honolulu: 1999), tr. 87.

34. Tôi gửi lời cảm ơn tới đồng nghiệp Lyle Goldstein đã cung cấp nhiều thông tin cho phần này.

gì? Đó là vấn đề về các nguồn tài nguyên."³⁵ Và Phó Chủ tịch Tập đoàn Dầu khí Xa bờ Quốc gia Trung Quốc (CNOOC) Zhou Shouwei đã nói "việc khám phá dầu khí xa bờ và đặc biệt là ở tầng nước sâu có ý nghĩa quan trọng đối với việc bổ sung thêm nguồn tài nguyên dầu mỏ của Trung Quốc và của thế giới."³⁶

Nguồn tài nguyên đánh bắt cá cũng quan trọng đối với lãnh đạo Trung Quốc. Một xuất bản của chính phủ công bố rằng:

Bản ... Hiệp định Trung-Việt về nghề cá ở Vịnh Bắc Bộ đã nhanh chóng giới hạn các không gian làm việc cho ngư dân của đất nước chúng ta. Những khó khăn mới cho đội tàu bị truy đuổi của chúng ta chắc chắn sẽ hình thành thảm họa này nối tiếp thảm họa khác. Các thỏa thuận như vậy không chỉ làm tình hình trở nên tồi tệ hơn mà còn có khả năng rằng nó có thể liên quan đến bất ổn xã hội tại các thị trấn và làng mạc ven biển.³⁷

Trên thực tế, Hải quân Trung Quốc nhận thấy tầm quan trọng của sức mạnh biển như một khía cạnh của an ninh các nguồn tài nguyên.

Trong thế kỷ mới, các đại dương là kho tàng chiến lược của tài nguyên thiên nhiên phục vụ cho sự phát triển bền vững của nhân loại. Sự khai thác và sử dụng triệt để của con người đối với đại dương và việc quản lý chung các đại dương phù hợp với pháp luật cơ bản là một sự tái phân phối quyền và lợi ích hàng hải của thế giới. Bất cứ ai có đầu tư lớn nhất trong các đại dương, bất cứ ai có khả năng khai thác các đại dương lớn nhất, và bất cứ ai kiểm soát các đại dương sẽ có lợi thế hơn và sẽ đạt được sự thịnh vượng nhiều hơn từ biển, và rằng đất nước đó sẽ giàu có và mạnh mẽ. Vì vậy một điều hoàn toàn chắc chắn rằng các đại dương sẽ trở thành một đấu trường quan trọng cho cuộc đấu tranh chính trị, kinh tế và quân sự quốc tế cũng như một mục tiêu quan trọng trong cuộc đấu tranh của mỗi quốc gia về quyền và lợi ích.³⁸

Có lẽ mục đích chính của tác giả này là biện minh cho sự mở rộng lực lượng hải quân của Trung Quốc. Tuy nhiên, việc ông đã chọn việc sử dụng những tranh luận như vậy về an ninh nguồn tài nguyên và tầm quan trọng của kiểm soát quốc gia đối với các tài nguyên biển là dấu hiệu cho thấy nhận thức của tác giả về sự lo lắng trong nhân dân và lãnh đạo Trung Quốc đối với tiềm năng cung cấp thực phẩm và năng lượng cho hơn 1,3 tỷ người, đặc biệt là kỳ vọng ngày càng tăng lên song song với vị thế kinh tế của Trung Quốc. Do đó, một mục tiêu quan trọng đối với Trung Quốc là để đảm bảo việc tiếp cận các nguồn tài nguyên của Biển Đông.

3. Tăng cường an ninh

Mục tiêu thứ ba của Trung Quốc dường như là để tăng cường sự kiểm soát trên Biển Đông nhằm tạo ra một vùng đệm an ninh hàng hải nhằm bảo vệ các trung tâm dân số lớn, khu công nghiệp, và các điểm văn hóa phong phú của khu vực phát triển ven biển phía Đông Trung Quốc.

35. Zhang Wenmu, *China Report*, August 2009, tr.28, (Bản dịch của CMSI).

36. Bình luận được đăng tải trên trang web của công ty, 10/6/2010.

37. Fisheries Management: Focusing on a Rights-Based Regime, 2006.

38. "Fifth Stroll Around the World Expo A Blue Water Navy: Imaginings in the World Expo Garden", *Dangdai Haijun*, August 1, 2010, p.28. (OSC TranslationCPP20100928090014).

Theo như một Thiếu tướng Hải quân Trung Quốc nghỉ hưu đã nói:

"Vùng biển của Trung Quốc là những lá chắn chiến lược ban đầu cho an ninh quốc gia. Khu vực ven biển là tiền tuyến của sự tăng trưởng trong việc phát triển kinh tế và phát triển xã hội dân sự của Trung Quốc. Khu vực phát triển nhất của Trung Quốc nằm dọc theo bờ biển... Khu vực ven biển cũng là vùng dân số lớn nhất so với bất kỳ vùng nào trên cả nước, sự tập trung cao nhất vào ngành công nghiệp công nghệ cao, và nền văn hóa hiện đại nhất. Nếu quốc phòng ven biển rơi vào nguy hiểm, các trung tâm chính trị, kinh tế trọng yếu của Trung Quốc sẽ phải đối mặt với các mối đe dọa từ bên ngoài. Trong bối cảnh chiến tranh hiện đại, kỹ năng quân sự như tấn công chính xác tầm xa ngày càng phát triển, điều này làm cho vùng ven biển trở nên có ý nghĩa hơn nhiều đối với việc bảo vệ tổ quốc như là một khu vực cung cấp chiều sâu chiến lược và thời gian quý giá cho việc cảnh báo sớm. Tóm lại, khu vực ven biển là cửa ngõ cho toàn bộ an ninh quốc gia của Trung Quốc."³⁹

Ý tưởng cho rằng Trung Quốc cần phải kiểm soát các vùng biển duyên hải dựa trên cách tiếp cận cổ điển địa chiến lược của một quốc gia mà an ninh gắn liền với cả đất liền và biển cả. Các nước đó thường tuân theo một chiến lược an ninh có thể cân bằng sức mạnh trên biển và đất liền để phát triển các vòng tròn đồng tâm của tầm kiểm soát, ảnh hưởng và phạm vi chiến lược xung quanh khu vực trung tâm của lợi ích quốc gia trọng yếu.⁴⁰ Do đó, Biển Đông, biển Hoa Đông và Hoàng Hải - được gọi là "các vùng biển gần" - thể hiện những khu vực mà các nhà chiến lược Trung Quốc tin rằng họ cần phải phát triển kiểm soát quân sự nhằm loại trừ mối đe dọa bên ngoài và qua đó để nâng cao mức độ an ninh cho khu vực ven biển của Trung Quốc.

Tuy nhiên, những hành động gần đây của Trung Quốc nhằm tăng cường an ninh của mình bằng cách cạnh tranh với các quốc gia khác về chủ quyền, quyền tài phán và kiểm soát trên vùng Biển Đông không hề tính đến lợi ích của các quốc gia khác. Vì vậy, bắt đầu từ tháng Ba năm 2009, khi Trung Quốc thay đổi chiến lược khu vực của mình đi từ hội nhập và hợp tác về tài nguyên sang cạnh tranh về lợi ích chủ quyền và an ninh, thay vì gạt hái những lợi ích chính trị như đã đạt được từ hơn một thập kỷ hợp tác, nước này đã để cho "quả chín" bị thối rữa trên cây. Các nhà hoạch định chính sách Trung Quốc cần ghi nhớ rằng hội nhập khu vực, kiểm soát tài nguyên, và tăng cường an ninh là những mục tiêu chung của tất cả các nước trong khu vực và rằng sự hợp tác vừa qua đã mang lại những kết quả đáng kể hoàn toàn không giống với kết quả là sự chuyển biến sang hướng cạnh tranh gần đây. Như vậy, các giải pháp hai bên đều thắng (win-win) tập trung vào *lợi ích chung* có nhiều triển vọng hơn so với các giải pháp thắng-thua dựa trên *cạnh tranh về chủ quyền, quyền tài phán và kiểm soát*.

39. Peng Guangqian, "China's Maritime Rights and Interests," in Dutton, Peter (ed.) *Military Activities in the EEZ: A U.S.-China Dialogue on Security and International Law in the Maritime Commons*, China Maritime Studies #7, Naval War College Press, Newport (2010, forthcoming).

40. H.J. MacKinder, "The Geographical Pivot of History," *The Geographical Journal*, Vol. XXIII, No. 4, (1904).

III. Tư tưởng *Tianxia* (Thiên hạ) mới

Mức độ chống chọi lợi ích giữa Trung Quốc và các nước Đông Nam Á ở Biển Đông quả là đáng kể. Sự kết hợp về mặt địa chính trị và kinh tế đã đem lại nhiều lợi ích cho mỗi quốc gia. Mỗi quốc gia đều quan tâm đến sự phát triển bền vững của nguồn cá dồi dào và các nguồn sinh vật sống ở Biển Đông. Mỗi quốc gia đều có nền kinh tế đang phát triển và có nhu cầu ngày càng tăng tương tự đối với hydrocarbon (chất hoá học hữu cơ) để phục vụ cho chính quốc gia mình. Mỗi nước đều quan tâm đến an ninh quốc gia, điều này phần nào phụ thuộc vào an ninh khu vực ngoài biển khơi. Điều đáng chú ý đó là một trong những lý do chính dẫn đến thất bại trong việc tăng cường lợi ích từ Biển Đông đó là cách giải quyết tranh chấp khi các cơ chế lựa chọn giải pháp đều là thắng-thua. Quả đúng vậy, chủ quyền lãnh thổ và thẩm quyền pháp lý - những cơ chế đảm bảo lợi ích an ninh quốc gia ở khu vực Biển Đông đều là giải pháp thắng-thua.

Vì các quần đảo và rặng đá ngầm ở Biển Đông từ nhiều thế kỷ nay luôn mở rộng cửa đón chào các ngư dân và thương lái đến từ các quốc gia ven biển như Việt Nam, Trung Quốc, Ma-lai-xi-a và Phi-líp-pin – mỗi một quốc gia đều phát triển mối liên hệ và quan tâm nhất định đối với những quần đảo này. Tương tự như vậy, trong nhiều thế kỷ, khu vực nhiều cá luôn mở rộng cho người dân đánh bắt cá mà không phải lo sợ bị ngăn cấm hay áp chế từ nước khác. Ngay cả khi Trung Quốc cho rằng quốc gia này đã thực thi chủ quyền đối với các quần đảo và lãnh hải trong giai đoạn này, đây là tính chủ quyền dựa trên *tianxia* (thiên hạ) – nghĩa là Hoàng đế có quyền cai quản tất cả mọi thứ ở hạ giới. Một yếu tố của *tianxia* cần khôi phục lại đó là chủ quyền cần được thực thi một cách nhẹ nhàng và vì lợi ích của các quốc gia Đông Nam Á. Các vị hoàng đế đều hiểu rằng điều mà các nhà lãnh đạo Trung Quốc thời nay dường như đã quên đó là khi quyền lực khoan dung, quyền lực của họ sẽ được tôn trọng; khi quyền lực chỉ thu hẹp mang tính cá nhân, quyền lực đó đáng bị lo ngại. Do đó, việc quay lại với những chính sách hòa hợp lợi ích chung sẽ thành công hơn phương pháp thắng-thua mà hiện nay các bên đang theo đuổi.

Để tiến triển hiệu quả, việc cần làm là hướng tới lối tư duy *tianxia*⁴¹ hợp thời trong thế kỷ 21, theo đó các giải pháp cho ba tranh chấp cần tìm ra đó là "có lợi đôi bên", phương pháp tiếp cận dựa trên lợi ích phù hợp với tất cả và không loại trừ ai.⁴² Một nơi thích hợp để bắt đầu thảo luận và tiếp cận những lợi ích chung đó là thông qua Bộ Quy tắc Ứng xử Biển Đông, trong đó tất cả các bên đều đồng ý với phương án tiếp cận hòa bình trong việc giải quyết nhiều tranh chấp hiện vẫn đang đe dọa hòa bình trong khu vực.

Tư tưởng *Tianxia* mới về Chủ quyền

Trong suốt những năm từ 1975 đến 1995, quan điểm cứng nhắc của Trung Quốc trong việc chấm dứt chủ quyền của các quốc gia khác đối với quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa đã khiến các quốc gia Đông Nam Á liên minh về chính trị và quân sự chống lại Trung

41. Tôi xin cảm ơn Giáo sư Alan Carlson của trường Đại học Cornell về việc sử dụng lại đoạn này.

42. Ma Xiaotian Speaks at Xinagshan Forum, China Review News (on line), ngày 22 tháng 10 năm 2010, có tại www.chinareviewnews.com.

Quốc. Thậm chí trong suốt 15 năm qua, các chính sách của Trung Quốc chủ yếu tập trung vào việc tạo đòn bẩy trong chính trị và kinh tế nhiều hơn trong quân sự nhưng đã thất bại vì họ vẫn duy trì quan điểm tập trung vào sự thống trị của người Trung Quốc đối với những khu vực mà trong lịch sử chưa bao giờ Trung Quốc kiểm soát được hoàn toàn, đây cũng là nơi người dân bản địa đã có truyền thống tự cai trị đất nước. Chính sách này đã thất bại bởi lẽ nó có thể chấm dứt lợi ích của các quốc gia khác trong khu vực đối với việc sử dụng phần lãnh thổ của Quần đảo Trường Sa vì mục đích thương mại, nghiên cứu, tăng cường an ninh quốc gia và khu vực và du lịch. Điều này cho thấy những đề xuất trước đó về việc chia sẻ “quyền sở hữu” trong khu vực đối với các quần đảo nên được xem xét lại.

Một đề xuất đã từng được Mark Valencia, John Van Dyke và Noel Ludwig đưa ra nhằm thiết lập một hình thức “chủ quyền khu vực” đối với các quần đảo – nghĩa là chia sẻ chủ quyền đối với các quần đảo cho các quốc gia trong khu vực để ngăn chặn sự xâm nhập của các nước khác.⁴³ Chủ quyền khu vực, được xác lập trên cơ sở thỏa thuận giữa các bên đòi quyền lợi, có thể thực thi thẩm quyền này trên quần đảo, hải phận và không phận. Việc chia sẻ chủ quyền lãnh thổ có thể diễn ra dưới nhiều hình thức, nhưng nên dựa trên cơ sở kết hợp các yếu tố như dân số, độ dài đường bờ biển và mở rộng việc sử dụng ở thời điểm hiện tại và trong lịch sử - các yếu tố này đều được luật pháp quốc tế công nhận và coi như cơ sở pháp lý để giải quyết tranh chấp lãnh hải. Điều này cũng cho phép các quốc gia đòi quyền lợi biển trong khu vực tiếp tục theo đuổi lợi ích trên lãnh thổ tự nhiên của Biển Đông thông qua một cơ chế chính trị được thiết lập nhằm quản lý hiệu quả lãnh thổ của mình.

Một ví dụ thứ hai có thể đưa ra xem xét đó là quy chế của đảo Svalbard, nằm ở giữa biển bắc của Na-uy và đảo Greenland. Để giải quyết tình trạng không rõ ràng của đảo Svalbard và để tránh xung đột quốc tế đối với nguồn tài nguyên của đảo, các nước liên quan đã tham dự hội nghị Paris sau khi kết thúc Chiến tranh thế giới thứ nhất để cùng đàm phán Hiệp ước Spitsbergen ngày 9 tháng 2 năm 1920. Hiệp ước này trao chủ quyền chính cho Na-uy, nhưng với những quyền liên quan đến nguồn tài nguyên đối với tất cả các bên tham gia ký kết. Những bên tham gia ký kết hiệp ước ban đầu gồm có Ô-xtrây-li-a, Ca-na-đa, Đan Mạch, Pháp, I-ta-li-a, Nhật, Hà Lan, Na-uy, Thụy Điển, Vương quốc Anh và Mỹ. Liên bang Xô-viết ký năm 1924 và Đức năm 1925 và hiện nay có hơn 40 nước tham gia ký kết trong đó có Trung Quốc.⁴⁴ Khi Hiệp ước có hiệu lực vào ngày 14 tháng 8 năm 1925, Na-uy có chủ quyền đối với đảo Svalbard với điều kiện tất cả các bên có quyền được săn bắt cá và “tự do bình đẳng tiếp cận và đi vào khu vực này vì bất kỳ lý do nào [và] tiến hành các hoạt động biển, công nghiệp, mỏ và thương mại mà không gặp bất kỳ sự cản trở nào trên cơ sở bình đẳng tuyệt đối.”⁴⁵ Phương pháp sáng tạo

43. Mark J. Valencia, Jon M. Van Dyke, and Noel A. Ludwig, *Sharing the Resources of the South China Sea*, University of Hawaii Press (Honolulu: 1999), Chapter VIII.

44. *Treaty between Norway, The United States of America, Denmark, France, Italy, Japan, the Netherlands, Great Britain and Ireland and the British overseas Dominions and Sweden concerning Spitsbergen signed in Paris 9th February 1920*, có tại đường dẫn: <http://www.lovdato.no/traktater/index.html>.

45. *Treaty between Norway, The United States of America, Denmark, France, Italy, Japan, the Netherlands, Great Britain and Ireland and the British overseas Dominions and Sweden concerning Spitsbergen signed in Paris 9th February 1920*, có tại đường dẫn: <http://www.lovdato.no/traktater/index.html>, Article 3.

này đối với chủ quyền, hài hòa lợi ích chung của các bên với sự ủng hộ của cộng đồng quốc tế, đã góp phần vào an ninh khu vực thông qua việc tránh được xung đột, quản lý hiệu quả nguồn tài nguyên sinh vật và phi sinh vật, và góp phần hiệu quả vào nghiên cứu khoa học quốc tế. Do đó, đây có thể được coi là một mô hình tiềm năng đối với việc đưa ra một quyết định đàm phán trong tranh chấp xung quanh quần đảo Trường Sa.

Tư tưởng *Tianxia* mới về Quyền tài phán

Có rất nhiều ví dụ về những thể chế hợp tác nhằm chia sẻ quyền tài phán đối với tài nguyên biển và có thể áp dụng hiệu quả đối với Biển Đông, bao gồm các quốc gia ở phía Đông và Đông Nam châu Á. Khu vực đánh cá chung của Việt Nam và Trung Quốc ở Vịnh Bắc Bộ là một ví dụ về phương pháp tiếp cận đối với việc chống chéo các quyền tài phán, chia sẻ lợi ích chung và lâu dài.⁴⁶ Các yếu tố có ích trong thỏa thuận này bao gồm các khu vực phân định ranh giới của luật trong nước, khu vực hợp tác quản lý với cơ sở pháp lý chung và một thỏa thuận quản lý hợp tác.⁴⁷

Theo thỏa thuận này, Ủy ban hỗn hợp ngư nghiệp - Joint Fishery Committee (JFC) đã được thành lập bao gồm đại diện của mỗi bên. Hợp tác cùng nhau, các bên quản lý những công việc chung như nghiên cứu nghề cá, tư vấn với các thành viên trong ngành cá và những gợi ý liên quan đến hạn ngạch đánh bắt của các loài khác nhau. JFC có thẩm quyền trong việc kết hợp các phương pháp bảo tồn và quản lý nhằm đảm bảo cho các đàn cá không bị đe dọa nghiêm trọng khi săn bắt quá nhiều. Các quyết định được đưa ra trên cơ sở đồng thuận, điều này giúp thúc đẩy sự thống nhất giữa các bên. Trong những phiên họp hàng năm, JFC thực hiện một “phương pháp quản lý khối lượng” nhằm định ra tổng lượng được phép đánh bắt (TAC) đối với mỗi loài áp dụng với một vài loại trọng tâm và số lượng tàu lớn có thể đánh cá. Tổng lượng được phép đánh bắt được dựa trên tình trạng của mỗi loài, độ mở rộng của hoạt động đánh bắt cá truyền thống, ảnh hưởng của các phương pháp đánh bắt hiện đại và ảnh hưởng của kỹ thuật quản lý.⁴⁸

Có một tổ chức đa phương có thể được coi như mô hình mẫu cho Biển Đông đó là Tổ chức Nghề cá Tây Bắc Đại Tây Dương (NAFO). NAFO quản lý lượng cá ngoài biển khơi trong khu vực giàu tài nguyên cá ở bên ngoài EEZ của các quốc gia ven biển trong khu vực Tây Bắc Đại Tây Dương. “Mục tiêu của NAFO là góp phần thông qua tư vấn và hợp tác nhằm sử dụng được nguồn cá tốt nhất, quản lý và bảo tồn hợp lý nguồn tài nguyên cá trong Vùng quy định của Công ước.”⁴⁹ Công ước lập ra một Hội đồng Ngư nghiệp với mục đích “sử dụng tài nguyên cá tốt nhất” và áp dụng hạn ngạch đánh bắt cá

46. Yu, Yunjun and Yongtong Mu, “The new institutional arrangements for fisheries management in Beibu Gulf,” *Marine Policy*, Volume 30, Issue 3, tháng 5 năm 2006, tr. 249-260.

47. Thao, Nguyen Hong, “Maritime Delimitation and Fishery Cooperation in the Tonkin Gulf,” *Ocean Development & International Law*, Vol. 36, (2005) tr. 25-44.

48. David Rosenberg, “Managing the Resources of the China Seas: China's Bilateral Fisheries Agreements with Japan, South Korea, and Vietnam,” *The Asia-Pacific Journal: Japan Focus* (online), có tại đường dẫn: <http://www.japanfocus.org/-David-Rosenberg/1789>.

49. Thông tin về Tổ chức nghề cá Tây Bắc Đại Tây dương có tại đường dẫn: <http://www.nafo.int/about/frames/about.html>.

hàng năm trên cơ sở tư vấn của Hội đồng Khoa học. Hạn ngạch đánh bắt cá mỗi năm, theo từng loài, do Hội đồng của các thành viên xác định, có cân nhắc đến các mô hình đánh bắt cá truyền thống và cộng đồng dân cư ven biển, những người sống chủ yếu là nhờ nguồn tài nguyên cá trên biển.

Hội đồng cũng chịu trách nhiệm trong việc áp dụng “các phương pháp quốc tế trong quản lý và thực thi quy định”, theo đó mỗi quốc gia thành viên có thể tham gia vào quy định thực hiện hạn ngạch chung.⁵⁰ Các phương pháp thực thi quy định chung bao gồm 1) sử dụng hệ thống bắt buộc để giám sát tàu đánh cá thông qua vệ tinh theo dõi để cập nhật vị trí của tàu mỗi lần sau vài giờ, 2) một chương trình giám sát bắt buộc theo đó, mỗi tàu đánh cá trong khu vực quy định buộc phải mang lên tàu một thiết bị giám sát độc lập và công bằng để theo dõi tất cả các hoạt động đánh cá và báo cáo nếu có bất cứ vi phạm nào và 3) một chương trình thanh tra và giám sát hỗn hợp, theo đó các bên tham gia ký kết thường xuyên trao đổi “thanh tra đại diện” (hiện nay là Ca-na-đa và Liên minh châu Âu) để giám sát việc các tàu cá của các bên tham gia ký kết có nghiêm túc thực hiện các quy định và gửi báo cáo những trường hợp vi phạm lên chính phủ của bên tham gia ký kết có tàu cá vi phạm để điều tra sâu hơn và xử lý hành chính hoặc đưa ra pháp luật.⁵¹ Kế hoạch phát triển rất tốt của NAFO trong việc điều hòa lợi ích đa phương trong nghề cá và việc thực thi quy định chung có thể coi là một mô hình có lợi đôi bên đối với Hướng tư duy *Tianxia* trong hợp tác ngư nghiệp ở Biển Đông.

Tư tưởng *Tianxia* mới về Sự kiểm soát

Điều gì đã xảy ra tại Hà Nội trong Diễn đàn khu vực ASEAN mùa hè vừa qua? Hoa Kỳ và các nước ASEAN đã nói rõ với Trung Quốc rằng tuyên bố của nước này là không bền vững theo Luật quốc tế, động lực chính trị trong khu vực, và chính trị của các cường quốc lớn. Một Báo cáo đã được xuất bản về các xích mích đang tăng lên trong khu vực về vấn đề an ninh và mong muốn của các quốc gia trong khu vực cho thấy sự quan tâm mới của Mỹ tới tình hình an ninh Đông Nam Á. Theo như một học giả quốc phòng của Ô-xtrây-li-a nói, “Xuyên suốt từ đầu tới cuối, Trung Quốc đang chứng kiến sự thay đổi không khí vô cùng lớn... Ý niệm về các mối đe dọa của Trung Quốc, do những nỗ lực riêng của chính nước này, đang được hồi sinh”⁵² Trong suốt những căng thẳng này, Ngoại trưởng Mỹ Hilary Clinton đã có cơ hội để nhắc nhở các bên tham gia vào Diễn đàn khu vực ASEAN rằng tự do hàng hải vì tất cả các mục đích, bao gồm các hoạt động quân sự, là một lợi ích quốc gia trọng yếu của Mỹ và là lợi ích của *tất cả* các nước phụ thuộc vào tuyến đường biển mở và an toàn này. Thật vậy, “tất cả” bao gồm cả Trung Quốc. Và chính điều này từ rất lâu đã gây bối rối cho các nhà phân tích an ninh của Mỹ về việc Trung Quốc đã theo đuổi một chính sách hướng tới luật pháp quốc tế mà dường như phần lớn dựa trên các mục tiêu khu vực và xung đột với lợi ích toàn cầu rộng lớn hơn của Trung Quốc.

50. *Convention on Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries*, Article XI.

51. *Convention on Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries*, Regulations, có tại đường dẫn: <http://www.nafo.int/fisheries/frames/regulations.html>

52. Edward Wong, “China’s Disputes in Asia Buttress Influence of U.S.,” *New York Times*, September 23, 2010.

Ấn trong mỗi quan tâm của các quốc gia khác về quan điểm luật pháp quốc tế của Trung Quốc là câu hỏi Trung Quốc sẽ trở thành một cường quốc như thế nào khi nước này tiếp tục lớn mạnh? Liệu quốc gia này có sử dụng sức mạnh đang tăng để giành lấy lợi ích riêng của mình bất chấp lợi ích của các quốc gia khác? Nếu vậy, con đường thắng-thua này ắt sẽ dẫn đến xung đột. Hoặc liệu Trung Quốc sẽ thực hiện vai trò lãnh đạo tích cực hơn trong cấu trúc hiện tại các chuẩn mực, thể chế và luật pháp quốc tế và tìm cách phát triển các giải pháp thắng-thắng cho các vấn đề về chống chéo lợi ích hay không? Liệu cuối thế kỷ 21 có chứng kiến một Hoa Kỳ mạnh mẽ, một Trung Quốc mạnh mẽ, hay một Hoa Kỳ và Trung Quốc cùng mạnh mẽ, một quan hệ đối tác khu vực hướng đến những lợi ích an ninh phi truyền thống là hướng tiếp cận thắng-thắng chứa đựng động lực về các lợi ích chung giữa những căng thẳng trong quan hệ quốc tế?

IV. Kết luận

Ba tranh chấp trong Biển Đông là nguồn cơn của sự bất ổn định và thậm chí là xung đột trong hơn bốn thập kỷ qua. Chỉ từ khi bị phản ứng tiêu cực đối với sự cố Mischief Reef năm 1995 và sự chuyển đổi của Trung Quốc sang chính sách đề tập trung hơn vào hội nhập khu vực và phát triển nguồn tài nguyên chung mới có một giai đoạn hòa bình tương đối. Hòa bình và an ninh trong tương lai ở Biển Đông đòi hỏi tất cả các nước trong khu vực phải duy trì tập trung vào lợi ích chung, hơn là chỉ theo đuổi lợi ích quốc gia mình. Điều này sẽ bao gồm cam kết có sửa đổi của tất cả các nước trong khu vực để tập trung vào hội nhập chính trị, kinh tế và thương mại và phát triển chung của nguồn tài nguyên sinh vật và phi sinh vật biển đã hình thành một di sản chung của châu Á. Các quốc gia nằm ngoài khu vực mà có lợi ích trong khu vực, trong đó có Hoa Kỳ, có thể cung cấp hỗ trợ và giúp đỡ đầy ý nghĩa trong những nỗ lực này.

Đạt được một tình hình ổn định khu vực lâu dài đòi hỏi các cách tiếp cận mới. Những mưu cầu hiện tại về chủ quyền, quyền tài phán và việc kiểm soát đang dựa trên cách tiếp cận thắng-thua mà có thể dẫn đến một sự dàn xếp chỉ dựa trên quyền lực, nhưng những dàn xếp này có thể không phải là cuối cùng vì chúng không quan tâm đến lợi ích chung lâu dài của những quốc gia khác. Ngày nay là một thời đại kêu gọi tất cả các bên phải phát triển các hình thức mới của phương pháp giải quyết vấn đề thắng-thắng. Những phương pháp tiếp cận này liên quan đến quyền lực chia sẻ, hơn là quyền lực độc quyền, và tập trung vào lợi ích chung, hơn là chạy theo cách tiếp cận dân tộc chủ nghĩa chỉ đáp ứng nhu cầu của quốc gia đó. Chỉ có hình thức tư duy mới, tư tưởng Tianxia mới này mới đảm bảo rằng diễn biến của các sự kiện thế kỷ 21 không lặp lại sự đối đầu và xung đột mà đã từng thống trị tất cả các sự kiện trong thế kỷ 20.

ĐƯỜNG ĐỨT ĐOẠN Ở BIỂN ĐÔNG: TÌM KIẾM MỘT GIẢI PHÁP PHÁP LÝ

GS. Erik Franckx* & Marco Benatar**
Trung tâm Luật Quốc tế, Đại học Brussel, Bỉ

Tóm tắt

Nhằm đưa ra phân tích pháp lý quốc tế về bản đồ Biển Đông mô tả một đường hình chữ U khó hiểu bao gồm 9 đoạn đứt khúc của Trung Quốc, GS. Erik Franckx và Marco Benatar đánh giá khía cạnh pháp lý của các cách giải thích khác nhau. Các lập luận phần lớn dựa vào luật biển quốc tế để chứng minh rằng lập luận của Trung Quốc liên quan đến “đường chín đoạn” là hoàn toàn không có cơ sở trong luật quốc tế. Bài viết tập trung phân tích các vụ án liên quan có sử dụng bản đồ làm bằng chứng và từ các nhân tố rút ra từ các vụ án này chứng minh rằng bản đồ sẽ có ít hoặc không có giá trị làm bằng chứng trước tòa. Cuối cùng, bài viết chứng minh rằng ngay cả nếu có giá trị pháp lý, bản đồ này cũng không thể sử dụng chống lại Việt Nam do Việt Nam đã có phản đối thực sự và hiệu quả.

Hầu như là bất biến, nỗ lực của các quốc gia nhằm củng cố sự kiểm soát và quyền tài phán đối với các đảo nêu bật lên sự mở đầu cho việc công kích vào các tài liệu bản đồ. Một mặt, những bản đồ được vẽ một cách cẩn thận có thể là chìa khóa để giải quyết các tranh chấp quốc tế, thể hiện ý định của các bên và cung cấp số liệu địa lý chính xác. Mặt khác, quá phụ thuộc vào các bản đồ cũng khá mạo hiểm bởi vì “giống như các số liệu, chúng có thể ‘nói dối’”.¹ Tranh chấp đối với các đảo ở Biển Đông² không phải là

*. Trường khoa Luật quốc tế và châu Âu và Giám đốc Trung tâm Luật quốc tế, Vrije Universiteit Brussel.

**. Nghiên cứu sinh Tiến sỹ, Quỹ nghiên cứu – Flanders (FWO); Thành viên, khoa Luật quốc tế và châu Âu và Trung tâm Luật quốc tế, Vrije Universiteit Brussel.

1. Keith Highet, “Evidence, the Court, and the Nicaragua Case”, *American Journal of International Law*, Vol. 81, 1987, tr. 19.
2. Sử dụng thuật ngữ “South China Sea” thay vì các cách đặt tên khác (ví dụ. “Biển Đông” (East Sea)) không có hệ quả pháp lý gì liên quan đến quyền sở hữu đối với các vùng biển hay đảo. Xem Erik Franckx, Marco Benatar,

ngoại lệ. Các quốc gia yêu sách ở Đông Nam Á đã tập hợp một số lượng lớn các bản đồ để bảo vệ cho các lập luận của mình, khác nhau về nội dung và chất lượng kỹ thuật. Một tấm bản đồ nổi lên gần đây và đã tạo được sự chú ý của dư luận là tấm bản đồ chính thức của Trung Quốc về Biển Đông mô tả “đường chín đoạn” hay “chữ U”.³ Sự tái khẳng định mạnh mẽ của tài liệu này gợi ra một loạt câu hỏi liên quan đến nguồn gốc, ý nghĩa và cơ bản nhất là giá trị của bản đồ đó trong các tranh chấp đang tiếp diễn ở Biển Đông.

Mục đích của bài nghiên cứu này là nhằm đưa ra phân tích pháp lý quốc tế về bản đồ nêu trên của Trung Quốc. Bài viết mở đầu bằng tóm tắt về lịch sử của bản đồ nêu trên và những diễn biến gần đây liên quan đến vấn đề này. Do đó, khía cạnh pháp lý của các cách giải thích khác nhau (và thay đổi theo thời gian) sẽ được xem xét đến. Chúng tôi sẽ phát triển các lập luận phần lớn dựa vào Luật biển quốc tế để chứng minh rằng lập luận của Trung Quốc liên quan đến “đường chín đoạn” là hoàn toàn không có cơ sở trong Luật quốc tế. Sau đó bài viết sẽ tập trung phân tích các vụ án liên quan có sử dụng bản đồ làm bằng chứng. Các nhân tố rút ra từ các vụ án này sẽ cho phép chúng ta chứng minh được rằng bản đồ sẽ có ít hoặc không có giá trị làm bằng chứng trước tòa. Cuối cùng, chúng tôi sẽ chứng minh rằng ngay cả nếu có giá trị pháp lý, bản đồ này cũng không thể sử dụng chống lại Việt Nam do Việt Nam sau đó đã có phản đối hiệu quả.

Bản đồ của Trung Quốc

Nguồn gốc

Nguồn gốc của đường chữ U ngày nay bắt nguồn từ những hoạt động của Ủy ban Điều tra Bản đồ Đất và Biển thành lập năm 1933, nước Cộng hòa Trung Hoa (sau đây gọi tắt là ROC hay Đài Loan). Nhiệm vụ của Ủy ban này bao gồm việc khảo sát và đặt tên cho các đảo ở Biển Đông và xuất bản các bản đồ thể hiện các đảo này thuộc lãnh thổ của Trung Quốc.⁴

Bản đồ chính thức đầu tiên thể hiện “đường đứt đoạn” có nguồn gốc từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Bản đồ này được Vụ Biên giới và Lãnh thổ, Bộ Nội vụ ROC xuất bản tháng 12/1946.⁵ Trong bản đồ này, “đường chữ U” bao gồm 11 nét đứt bao trùm

Nkeiru Joe & Koen Van den Bossche, “The Naming of Maritime Features Viewed from an International Law Perspective”, *Proceedings of the 16th International Seminar on Sea Names*, The Hague, The Society for East Sea & Northeast Asian History Foundation, 2010, tr. 95-130, xem tại <geo.khu.ac.kr/seanames/index.asp>.

3. Mặc dù thỉnh thoảng được nhắc đến như là “đường yêu sách lịch sử”, nên tránh mô tả như vậy. Hầu hết các thuật ngữ của Trung Quốc sử dụng để mô tả đường yêu sách không bao gồm biểu tượng tiếng Trung nào cho từ “lịch sử”. Daniel J. Dzurek, “The Spratly Islands Dispute: Who’s on First?”, *Maritime Briefing*, International Boundaries Research Unit (Durham University), Vol. 2, N° 1, 1996, tr. 11.
4. Li Jinming & Li Dexia, “The Dotted Line on the Chinese Map of the South China Sea: A Note”, *Ocean Development and International Law*, Vol. 34, 2003, tr. 289.
5. Zou Keyuan nhắc đến sự tồn tại của một đường thậm chí còn có trước đó ở Biển Đông được một người vẽ bản đồ vẽ năm 1914, tên là the Jinjie, in 1914 and subsequently in và sau đó là vào những năm 1920 và 30. Những đường đó cũng có thể được tìm thấy trên một số bản đồ vào thời gian này. Tuy nhiên, cần phải nhấn mạnh rằng: 1) Những phát hiện này có trước khi có bản đồ chính thức mô tả đường chữ U và 2) Những bản đồ được nhắc ở trên

phần lớn Biển Đông và các đảo ở khu vực này.⁶ Bắt đầu từ đường biên giới Việt – Trung, hai nét đầu tiên đi qua Vịnh Bắc Bộ. Nét thứ 3 và thứ 4 lần lượt tách bờ biển Việt Nam ra khỏi hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa. Nét thứ 5 và 6 đi qua Bãi James Shoal (4° Bắc), bãi ở cực Nam đường yêu sách của CHND Trung Hoa (PRC) và Đài Loan. Đi theo hướng Nam – Đông, hai nét đứt tiếp theo một mặt nằm giữa Trường Sa và mặt khác giữa Borneo (In-đô-nê-xi-a, Ma-lai-xi-a, Bru-nây) và Phi-líp-pin (tỉnh Palawan). Nét thứ 9, 10, 11 tách biệt Phi-líp-pin với ROC.⁷

Sau khi đánh đuổi Quốc dân đảng ra khỏi đại lục, nước PRC mới thành lập đã tiếp tục chính sách của các chính phủ Trung Quốc trước đó, minh họa các nét đứt tương tự đã xuất hiện trên các bản đồ của ROC. Từ đó trở đi, cả PRC và ROC đều bảo vệ “đường chữ U”. Tuy nhiên, từ năm 1953, các bản đồ của Trung Quốc về Biển Đông chỉ vẽ 9 thay vì 11 nét (hai nét ở Vịnh Bắc Bộ đã bị xóa bỏ).⁸

Công hàm của PRC gửi Tổng thư ký Liên Hợp Quốc (7/5/2009)

Tranh cãi xoay quanh “đường chữ U” lại nổi lên năm 2009 liên quan đến báo cáo chung của Ma-lai-xi-a và Việt Nam⁹ và báo cáo riêng của Việt Nam¹⁰ lên Ủy ban về Ranh giới Thềm lục địa (sau đây gọi là CLCS). Ủy ban cho phép các quốc gia ven biển muốn thiết lập ranh giới ngoài của thềm lục địa xa hơn 200 hải lý. Thời gian đăng ký của chính phủ Việt Nam và Ma-lai-xi-a có thể được giải thích bởi thời hạn của từng nước là tháng 5 năm 2009.¹¹ Phản ứng lại các hoạt động này, PRC lần đầu tiên đã đưa đường chữ U tại cấp quốc tế, như sau:

là do các cá nhân vẽ, do đó hành động với tư cách cá nhân. Xem Zou Keyuan, “The Chinese Traditional Maritime Boundary Line in the South China Sea and its Legal Consequences for the Resolution of the Dispute over the Spratly Islands”, *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 14, 1999, tr. 32-33.

6. Tái xuất bản ở Nien-Tsu Alfred Hu, “South China Sea: Troubled Waters or a Sea of Opportunity?”, *Ocean Development and International Law*, Vol. 41, 2010, tr. 208.
7. Kuan-Hsiung Wang, “The ROC’s Maritime Claims and Practices with Special Reference to the South China Sea”, *Ocean Development and International Law*, Vol. 41, 2010, tr. 248.
8. Li & Li, *như Ghi chú 2*, tr. 290. Quan điểm này đối lập với quan điểm của Zou Keyuan, người cho rằng hai nét này bị xóa đi vào những năm 1960. Xem Zou, *Ghi chú 3*, tr. 34-35.
9. Ma-lai-xi-a-CHXHCN Việt Nam, Báo cáo chung lên Ủy ban Ranh giới Thềm lục địa theo điều 76.8 UNCLOS liên quan đến vùng biển phía Nam, Báo cáo tóm tắt, 5/2009, xem tại www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/mys_vnm2009executivesummary.pdf
10. CHXHCN Việt Nam, Báo cáo lên Ủy ban Ranh giới Thềm lục địa theo điều 76.8 UNCLOS, Báo cáo riêng liên quan đến Thềm lục địa mở rộng của Việt Nam: vùng biển phía Bắc (VNM-N), Tóm tắt Báo cáo, 4/2009, xem tại www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/vnm2009n_executivesummary.pdf
11. Vì Ma-lai-xi-a và Việt Nam đã thông qua UNCLOS (Công ước đa phương, 10/12/1982, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1833, tr. 397-581. Công ước này có hiệu lực từ 16/11/1994 (xem tại www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf); sau này gọi là Công ước 1982) vào 14/10/1996 và 25/7/1994, hạn nộp báo cáo thông thường theo Phụ lục II, điều 4 là năm 2006 và 2004. Nhưng vì nhiều quốc gia gặp khó khăn trong việc đáp ứng thời hạn này, các quốc gia thành viên Công ước năm 2001 đã quyết định sử dụng một thời điểm khác để xác định thời hạn này: thay vì thời gian có hiệu lực của Công ước, thời gian áp dụng của CLCS về Hướng dẫn Kỹ thuật và Khoa học của CLCS sẽ là thời điểm bắt đầu của thời hạn 10 năm. Xem Doc.SPLOS/72 of 29 May 2001, xem tại ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/387/64/PDF/N0138764.pdf?OpenElement. Liên quan đến các quốc gia mà Công ước 1982 có hiệu lực trước 13/5/1999, bao gồm cả Ma-lai-xi-a và Việt Nam, 12/5/2009 trở thành thời hạn mới.

“Trung Quốc có chủ quyền không thể chối cãi với các đảo ở Biển Đông và các vùng biển lân cận và được hưởng các quyền chủ quyền và quyền tài phán đối với các vùng nước liên quan cũng như đáy biển và tầng đất dưới đáy của vùng biển đó (xem bản đồ kèm theo). Lập trường trên đây đã được Chính phủ Trung Quốc đưa ra một cách nhất quán và được cộng đồng quốc tế biết đến rộng rãi.”¹²

Độc kỹ công hàm này sẽ cho phép chúng ta nhận ra một vài khẳng định của Trung Quốc:

- 1). Chủ quyền đối với các đảo ở Biển Đông và các vùng biển lân cận (bản đồ kèm theo chỉ ra các đảo nằm trong khu vực đường đứt đoạn bao quanh, bao gồm: Quần đảo Tây Sa¹³, Nam Sa¹⁴, Trung Sa¹⁵ và Đông Sa¹⁶).
- 2). *Quyền chủ quyền và quyền tài phán* đối với các vùng biển liên quan, bao gồm cả đáy biển và tầng đất dưới đáy biển.
- 3). *Sự nhất quán* về lập trường chính thức của PRC đối với các yêu sách biển và lãnh thổ ở Biển Đông.
- 4). *Sự công nhận* của các quốc gia thứ ba đối với các yêu sách biển và lãnh thổ của PRC ở Biển Đông.
- 5). Đường chữ U *phác họa* yêu sách chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán của Trung Quốc.¹⁷

Các yêu sách

Công hàm nêu trên, mặc dù ở một số khía cạnh nào đó có mang tính mới, lặp lại những yêu sách mà Trung Quốc đã từng đưa ra trước đây.¹⁸ Hơn nữa, một số học giả Trung Quốc và Đài Loan đã đưa ra các cách giải thích của riêng mình cho “đường yêu sách chín đoạn”. Đứng trước những tranh cãi đó, chúng ta chỉ có thể chắc chắn một điều rằng những đòi hỏi của Trung Quốc ở Biển Đông không thể vượt quá ranh giới này.¹⁹ Những quan điểm này và tính pháp lý sẽ được thảo luận dưới đây.

12. CHND Trung Hoa, Công hàm gửi Tổng thư ký Liên Hợp Quốc, New York, 7/5/2009, CML/17/2009, xem tại www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf

CHND Trung Hoa, Công hàm gửi Tổng thư ký Liên Hợp Quốc, New York, 7/5/2009, CML/18/2009, xem tại www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/chn_2009re_vnm.pdf

13. Paracel Islands/Hoàng Sa.

14. Spratly Islands/Trường Sa.

15. Macclesfield Bank.

16. Pratas Islands.

17. Hu, *như* Ghi chú 4, tr. 204-206.

18. Xem bài viết của Bộ Ngoại giao PRC: “China’s Indisputable Sovereignty over the Xisha and Nansha Islands”, *Beijing Review*, n° 7, 18 February 1980, tr. 15-24, được thảo luận ở bài của Yoshio Otani, “À qui appartient l’archipel des Spratley? Un point de vue sur les revendications chinoises”, *Annuaire du droit de la mer*, Vol. 1, 1996, tr. 179-192.

19. Charles C. Hyde, “Maps as Evidence in International Boundary Disputes”, *American Journal of International Law*, Vol. 27, 1933, tr. 315; Hasjim Djalal, “South China Sea Island Disputes”, in Myron H. Nordquist & John Norton Moore (eds.), *Security Flashpoints: Oil, Islands, Sea Access and Military Confrontation*, The Hague, Nijhoff, 1998, tr. 113; F. Münch, “Maps”, in R. Bernhardt (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Elsevier Science, 1995, Vol. III, tr. 288; T.S. Murti, “Boundaries and Maps”, *Indian Journal of International Law*, Vol. 4, 1964, tr. 388.

Yêu sách lịch sử

Thực tiễn quốc gia

Mặc dù những khẳng định như thế này dường như không phải là đặc điểm trong chính sách của PRC, trước đây, ROC đã bảo vệ lập trường liên quan đến đường chữ U trong một loạt các tuyên bố. Ví dụ, vào năm 1991, tại một trong các Hội thảo về Biển Đông, một đại diện của Văn phòng Kinh tế và Thương mại Đài Bắc tại In-đô-nê-xi-a đã tuyên bố:

“Biển Đông là một bộ phận biển thuộc quyền tài phán của ROC. ROC có các quyền và đặc quyền ở Biển Đông. Bất kỳ hoạt động nào ở Biển Đông phải được sự chấp thuận của Chính phủ ROC.”²⁰

Hướng dẫn Chính sách đối với Biển Đông năm 1993 (được Viện Hành chính xác nhận) lưu ý rằng:

“Về khía cạnh lịch sử, địa lý, Luật quốc tế và thực tiễn, các quần đảo Nam Sa (Trường Sa), Tây Sa (Hoàng Sa), Chungsha (Macclesfield), Tungsha (Pratas) là một bộ phận lãnh thổ không thể tách rời của ROC; chủ quyền đối với các quần đảo đó thuộc về ROC. Khu vực Biển Đông nằm trong *giới hạn vùng nước lịch sử* là khu vực biển thuộc quyền tài phán của ROC, nơi mà ROC sở hữu tất cả quyền và lợi ích liên quan”.²¹

Năm 1994, một Bộ trưởng của Viện Hành chính, Chang Kinh-yu tuyên bố rằng “các vùng biển nằm trong “đường chữ U” ở Biển Đông là vùng nước lịch sử của chúng tôi và ROC được hưởng tất cả các quyền tương ứng”.²²

Chính sách của Đài Loan sau đó cũng được củng cố qua các phản đối đối với các hoạt động của các quốc gia ven biển ở khu vực. Để phản ứng lại việc Ma-lai-xi-a chiếm đóng hai đảo ở Trường Sa và quyết định của Phi-líp-pin đưa bãi Scarborough vào bản đồ của mình, ROC đã tuyên bố:

“*Biển Đông là một phần vùng biển của ROC. ROC có tất cả quyền và đặc quyền ở Biển Đông. Bất kỳ hoạt động nào (bao gồm thảo luận về hợp tác chung hay Bộ quy tắc Ứng xử...) ở Biển Đông phải được sự chấp thuận của Chính phủ ROC.*”²³

Một số học giả Trung Quốc đã đưa ra các lập luận pháp lý biện minh cho yêu sách rất thiếu cơ sở này.²⁴ Ví dụ, Zhao Guocai cho rằng: “Trung Quốc có quyền lịch sử đối

20. Dzurek, *như* Ghi chú 1, tr. 13.

21. Hướng dẫn Chính sách đối với Biển Đông, Điểm 1.10, 10/3/1993, trong bài viết của Kuan-Ming Sun, “Policy of the Republic of China Towards the South China Sea: Recent Developments”, *Marine Policy*, Vol. 19, 1995, tr. 408 (Phụ lục I).

22. Dzurek, *như* Ghi chú 1, tr. 13.

23. Cộng hòa Trung Quốc (Đài Loan) Bộ Ngoại giao, Tuyên bố, 1/7/1999, xem tại <www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=2353&ctNode=1902&mp=6>.

24. Pan Shiying, “South China Sea and the International Practice of the Historic Title”, Conference on the South China Sea, American Enterprise Institute, Washington, 7–9 September 1994, referenced in Zou Keyuan, “Historic Rights in International Law and in China’s Practice”, *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, 2001, tr. 161, footnote 97; Yann-huei Song & Peter Kien-hong Yu, “China’s ‘Historic Waters’ in the South China Sea: An Analysis from Taiwan, R.O.C.”, *American Asian Review*, Vol. 12, 1994, tr. 83–101.

với các đảo, đá, bãi cạn, bãi ngầm và vùng nước nằm trong đường yêu sách chín đoạn. Biển Đông được xem là vùng nước lịch sử của Trung Quốc, đã được công nhận rộng rãi vào thời gian đó. Tính đến bây giờ đã nửa thế kỷ trôi qua.”²⁵

Phân tích khía cạnh pháp lý

Phân tích các bài viết của các học giả liên quan đến yêu sách lịch sử đối với các vùng biển đã tạo ra rất nhiều tranh cãi xoay quanh các thuật ngữ. Các thuật ngữ thích hợp như quyền lịch sử/danh nghĩa lịch sử, vùng nước lịch sử, vịnh lịch sử không dễ gì phân biệt và giải thích được.²⁶ Để tránh việc đi sâu vào phân tích dài dòng và ở một mức độ nào đó không cần thiết nhằm phân biệt giữa quyền lịch sử và danh nghĩa lịch sử, đủ để làm rõ rằng “vùng nước lịch sử” nằm trong nội hàm của “quyền lịch sử.” Và “vịnh lịch sử” nằm trong nội hàm của “vùng nước lịch sử.”²⁷ Trong bối cảnh “đường chín đoạn”, các yêu sách của Trung Quốc có vẻ như ám chỉ đến các yêu sách về vùng nước lịch sử đối với phần lớn Biển Đông.

Chưa có một định nghĩa nào về vùng nước lịch sử được chấp nhận rộng rãi, nhưng theo nghĩa rộng, vùng nước lịch sử bao hàm các quyền thuộc về một quốc gia ven biển liên quan đến các vùng biển mà thông thường quốc gia đó không được hưởng. Phạm vi của các quyền liên quan đến vùng nước lịch sử khác nhau tùy từng trường hợp. Các khía cạnh pháp lý để đạt được vùng nước lịch sử được đưa ra xem xét trong một nghiên cứu năm 1962 của Văn phòng Luật pháp của Ban thư ký Liên Hợp Quốc (OLA) theo đề nghị của Ủy ban Luật quốc tế.²⁸ Theo quan điểm của OLA:

“Đường như có sự nhất trí tương đối chung rằng có ít nhất ba yếu tố phải được xem xét khi quyết định một quốc gia có đạt được danh nghĩa lịch sử đối với một vùng biển hay không. Những yếu tố này bao gồm: (1) Việc thực thi chủ quyền đối với vùng biển mà quốc gia có yêu sách quyền lịch sử; (2) Tính liên tục của việc thực thi chủ quyền đó; (3) Quan điểm của các quốc gia khác.”²⁹

Thực tiễn của ROC và PRC không đáp ứng được các yêu cầu này. Các điều kiện (1) và (2) nhấn mạnh tính cần thiết của việc các quốc gia yêu sách thực thi chủ quyền thông qua các hoạt động biểu hiện chủ quyền với mức độ thường xuyên và hiệu quả. ROC/PRC chỉ thỉnh thoảng thực thi chủ quyền và việc thực thi chủ quyền chỉ liên quan đến các đảo chứ không phải các vùng biển. Do đó, quyền tự do đánh cá và hàng hải của các quốc gia khác không bị cản trở.³⁰ Vì vậy, ROC/PRC không thể duy trì yêu sách lịch sử của mình. Nội dung của điều kiện 3 không chắc chắn. Về cơ bản, thảo luận xoay quanh việc liệu các quốc gia có cần phải chấp nhận hay việc không thể hiện bất kỳ phản ứng

25. Zhao Guocai, “Analysis of the Sovereign Dispute over the Spratlys under the Present Law of Sea”, *Asian Review*, Vol. 9, 1999, tr. 22 (bằng tiếng Trung), được dịch trong Li & Li, *như Ghi chú 2*, tr. 293.

26. Xem Andrea Gioia, “Historic Titles”, in Rüdiger Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2008, phiên bản điện tử, xem tại <www.mpepil.com>.

27. Zou, *như Ghi chú 21*, tr. 152.

28. Văn phòng Luật pháp, Ban thư ký UN, “Juridical Regime of Historic Waters, Including Historic Bays”, 9/3/1962, UN Doc. A/CN.4/143, *Yearbook of the International Law Commission* 1962, Vol. 2, tr. 1-26.

29. *Như trên*, tr. 13. Nghiên cứu đề cập đến một yêu cầu thứ 4 tiềm năng (biện luận “trên cơ sở sự cần thiết về kinh tế, an ninh quốc gia và lợi ích cơ bản hay các cơ sở tương tự”) nhận được ít sự nhất trí hơn.

30. Zou, *như Ghi chú 21*, tr. 161.

nào là đủ.³¹ Nhưng dù ai theo quan điểm nào, tất cả dường như nhất trí rằng phản đối từ các quốc gia bên ngoài có thể ngăn chặn việc thực thi chủ quyền hòa bình và liên tục, và đó chính xác là những gì đã diễn ra ở Biển Đông (xem phần V.b).

Một số đã vòng vo cho rằng yêu sách của Trung Quốc phải được xem xét trong bối cảnh các quy tắc của Luật quốc tế tồn tại vào thời điểm bản đồ “đường chữ U” được đưa ra, tức là năm 1946 (còn được gọi là học thuyết luật đương đại).³² Điều này hoàn toàn khác thường bởi cách tiếp cận này chỉ làm yếu thêm một lập luận đã hoàn toàn không mang tính thuyết phục. Vào thời điểm đó, chiều rộng lãnh hải được luật công nhận chỉ tối đa 3 hải lý, làm cho các yêu sách lịch sử càng thêm xa vời.³³ Nếu tính đến một thực tế rằng vùng nước lịch sử thông thường hoặc liên quan đến các vịnh, hoặc một khu vực vùng lãnh hải,³⁴ không hề ngạc nhiên khi lưu ý rằng một bài nghiên cứu gần đây về vùng nước lịch sử không thấy cần thiết phải dẫn chiếu đến yêu sách lịch sử của đường chín đoạn này.³⁵ Hơn nữa, ngay cả nếu vì lập luận cho Trung Quốc, có ai đó dám vạch ra học thuyết rằng Trung Quốc có khả năng đưa ra một yêu sách lịch sử mở rộng chưa hề có trước đây (*quod non*), nên nhớ một điều rằng các yêu sách lịch sử không tạo ra quy chế *erga omnes*, mà phụ thuộc vào sự công nhận công khai hay ngầm trên cơ sở các quốc gia, như một học giả nhấn mạnh gần đây.³⁶

Một lưu ý cuối cùng, việc sử dụng rộng rãi thuật ngữ “Biển Nam Trung Hoa” không trao chủ quyền lịch sử cho Trung Quốc.³⁷ Theo Luật quốc tế, chỉ riêng việc đặt tên một vùng lãnh thổ không thiết lập chủ quyền đối với vùng đó.³⁸ Tên gọi này đã bị các quốc gia liên quan, bao gồm Việt Nam³⁹ phản đối mạnh mẽ. Các bản đồ nước ngoài sử dụng tên Biển Nam Trung Hoa chỉ đơn giản tuân thủ cách sử dụng các thuật ngữ biển trong cuốn *Ranh giới Biển và Đại dương* năm 1953 của Tổ chức Thủy văn học quốc tế, không hề có giá trị nào về mặt chính trị.⁴⁰ Do đó, sự chọn lựa thuật ngữ không nhằm

31. Xem xét cho cả hai lập luận, xem UN, như Ghi chú 25, tr. 16-19.

32. Xem Markus Kotzur, “Intertemporal Law”, in Rüdiger Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2008, phiên bản điện tử, xem tại <www.mpepil.com>.

33. Xem Hasjim Djalal, “South China Sea Island Disputes”, *The Raffles Bulletin of Zoology*, Supplement No. 8, 2000, tr. 9-21.

34. Clive R. Symmons, *Historic Waters in the Law of the Sea: A Modern Re-appraisal*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2008, tr. 17-37.

35. Lần duy nhất Trung Quốc được nhắc đến liên quan đến yêu sách lịch sử của Xô Viết trước đây để khai thác Vịnh Great (như trên, tr. 144).

36. Tullio Scovazzi, “Book review of ‘Historic Waters in the Law of the Sea: A Modern Re-appraisal by Clive Ralph Symmons, Leiden, Martinus Nijhoff, 322 tr., 2008’”, *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 25, 2010, tr. 637, 642. Xem thêm tr. 639-640 và cùng cách viết Symmons, như Ghi chú 34, tr. 242-245, 299-300.

37. Lập luận này đã được đưa ra trong bài viết của Wu Fengbing, “Historical Evidence of China’s Ownership of the Sovereignty over the Spratly Islands”, in China Institute for Marine Development Strategy (ed.), *Selected Papers of the Conference on the South China Sea Islands*, Beijing, Ocean Press, 1992, tr. 111 (in Chinese), được dẫn chiếu trong bài viết của Zou, như Ghi chú 21, tr. 161, ghi chú 98.

38. Nguyen Hong Thao, *Le Vietnam et ses différends maritimes dans la Mer de Bien Dong (Mer de Chine méridionale)*, Paris, Pedone, 2004, tr. 258.

39. Việt Nam gọi vùng biển này là “Biển Đông”. Xem Ủy ban Biên giới quốc gia thuộc Bộ Ngoại giao Việt Nam <biengioilanhtho.gov.vn/bbg-vie/home.aspx>.

40. Tổ chức Khí tượng Quốc tế, *Ranh giới Đại dương và Biển*, 3rd ed., Monte-Carlo, Imtr. Monégasque, 1953, preface and tr. 30, xem tại <www.iho-ohi.net/iho_pubs/standard/S-23/S23_1953.pdf>. Các bản đồ cổ cũng sử dụng

ám chỉ sự công nhận chủ quyền của Trung Quốc của các quốc gia phương Tây. Đồng thời, Trung Quốc đã từng sử dụng các tên gọi khác nhau cho vùng biển này: “Biển Giao Chỉ” (triều Tống và Minh) và “Nam Hải” (triều Thanh (1905)), ROC (1913), PRC (1952 và 1975).⁴¹

Những diễn biến gần đây

Những diễn biến gần đây có thể thể hiện cuộc tranh luận này. Thực ra, có thể có khả năng ROC đang dần bỏ lập trường đã có từ lâu của mình. Các tuyên bố trong những năm gần đây là dấu hiệu cho thấy sự thay đổi trong lập trường, chính sách của ROC về vấn đề này với chính sách của PRC. Các dẫn chiếu đối với quyền lịch sử/vùng nước lịch sử không còn nữa trong khi đó có vẻ tập trung vào chủ quyền lãnh thổ đối với các đảo và các vùng nước xung quanh.⁴² Một ví dụ gần đây nhất là tuyên bố tháng 5/2009 phản đối báo cáo của Việt Nam và báo cáo chung của Việt Nam và Ma-lai-xi-a lên CLCS:

“Chính phủ ROC nhắc lại rằng các đảo Điều Ngư, Nam Sa (Trường Sa), Tây Sa (Hoàng Sa), Chungsha Islands (Macclesfield) và Tungsha Islands (Pratas) cũng như các vùng biển xung quanh là vùng lãnh thổ và vùng biển không thể tách rời của ROC dựa trên các danh nghĩa chủ quyền không thể chối cãi được dựa trên các cơ sở lịch sử, địa lý và Luật quốc tế. Theo Luật quốc tế, ROC được hưởng tất cả các quyền và lợi ích đối với các đảo nêu trên, cũng như các vùng biển xung quanh và vùng đáy biển và tầng đất dưới đáy biển tương ứng.”⁴³

cách đặt tên này chỉ vì trong lịch sử các nhà hàng hải châu Âu đã vấp phải các tàu Trung Quốc đã chiếm ưu thế trước đó. Xem Y. Lacoste, “Mer de Chine ou mer de l’Asie du Sud-Est”, *Hérodote*, N° 24, 1981, tr. 13, được dẫn chiếu trong bài viết của Nguyen, *như* Ghi chú 31, tr. 257.

41. Nguyen, *như* Ghi chú 31, tr. 257.

42. Tuyên bố của Đài Loan liên quan đến DOC do ASEAN và CHND Trung Hoa ký tại Cam-pu-chia vào 4/11/2002, xem tại <www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=2357&ctNode=1902&mp=6>: Đài Loan nhắc lại chủ quyền lãnh thổ của mình đối với Đông Sa (Pratas), Tây Sa (Parcel), Trung Sa (Macclesfield) và Nam Sa (Spratly) ở Biển Đông, những vùng mà mình có quyền hợp pháp theo Luật quốc tế; Lập trường của Đài Loan đối với các đảo ở Biển Đông 20/11/2007, xem tại <www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=27782&ctNode=1903&mp=6>: “Các quần đảo Trường Sa, Hoàng Sa, Macclesfield Bank và Pratas luôn luôn là phần lãnh thổ không thể tách rời của Đài Loan, dù có nhìn từ góc độ lịch sử, địa lý, Luật quốc tế hay đơn thuần là thực tế. Theo các nguyên tắc của Luật quốc tế, chủ quyền của chính phủ Đài Loan đối với các đảo là không thể tranh cãi và Đài Loan có quyền hưởng tất cả các quyền lợi tương ứng;” Đài Loan nhắc lại chủ quyền đối với quần đảo Trường Sa và đã đề xuất sáng kiến Trường Sa tập trung Bảo vệ môi trường thay vì tranh chấp lãnh thổ, 15/8/2008, xem tại <www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=32920&ctNode=1903&mp=6>: “Quần đảo Trường Sa, bao gồm Swallow Reef (Layang-Layang atoll), nằm trong vùng lãnh hải của Đài Loan. Từ góc độ lịch sử, địa lý hay Luật quốc tế, quần đảo Trường Sa, Hoàng Sa, Macclesfield, Pratas và các vùng biển lân cận là một phần lãnh thổ và lãnh hải của Đài Loan;” Tuyên bố của Đài Loan liên quan đến Đạo luật 2699 của Thượng viện Phi-líp-pin và Đạo luật 3216 của Hạ viện, 6/2/2009, xem tại <www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=36914&ctNode=1902&mp=6>: “về khía cạnh lịch sử, địa lý, thực tế hay Luật quốc tế, các quần đảo Hoàng Sa, Trường Sa, Macclesfield, Pratas, cũng như các vùng biển xung quanh là lãnh thổ của Đài Loan. Việc chủ quyền đối với các khu vực này thuộc về chính phủ chúng tôi là không thể chối cãi, Đài Loan có quyền và xứng đáng hưởng các quyền tương ứng. Bất kỳ yêu sách nào hay sự chiếm cứ các đảo này và các vùng nước xung quanh sẽ không được chính phủ nước Cộng hòa Trung Hoa công nhận.”

43. Tuyên bố của Đài Loan về Ranh giới ngoài khơi thêm lục địa, n° 003, 12/5/2009, xem tại <www.mofa.gov.tw/webapp/content.asp?culItem=38077&ctNode=1036&mp=6>.

Yêu sách đảo

Giải thích 1: Tất cả các đảo nằm trong đường chữ U là lãnh thổ của PRC/ROC

Một học giả đầu tiên có cách giải thích này là một nhà ngoại giao In-đô-nê-xi-a, Hasjim Djalal, trong khi thừa nhận bản chất “mập mờ” của đường chữ U của Trung Quốc, dựa trên những kết quả phân tích kỹ càng các tuyên bố của PRC, cụ thể là những phát biểu trong hội nghị của Tổ chức Hàng không Dân dụng quốc tế năm 1979 (ICAO).⁴⁴

Smith lưu ý rằng các loại đảo giữa biển nằm trong “những đường phân định” này là những đảo mà Trung Quốc có yêu sách chủ quyền. Ông nhấn mạnh rằng các nét đứt không tạo ra bất kỳ yêu sách nào về ranh giới biển và cũng không có bất kỳ tác động gì đối với giải quyết tranh chấp ranh giới biển.⁴⁵

Dzurek cũng tin rằng đường chữ U không phân định ranh giới về quyền tài phán biển của Trung Quốc, ví dụ như việc các nét đứt tách biệt Ma-lai-xi-a và đảo Natuna đi chệch khỏi đường phân định thêm lục địa giữa In-đô-nê-xi-a và Ma-lai-xi-a.⁴⁶

Rất nhiều thực tiễn gần đây của ROC và PRC cũng như bài viết của các học giả có vẻ như cho thấy một xu hướng giải thích theo lập trường này (xem ở trên).

Câu hỏi liệu các đảo ở Biển Đông thuộc về ai (cụ thể là Hoàng Sa và Trường Sa), câu hỏi cũng đang đưa đến những phân tích tỉ mỉ về hệ thống các sự kiện phức tạp và việc áp dụng các khái niệm pháp lý đa nghĩa (như khám phá, thời điểm kết tinh và chiếm đóng hiệu quả) nằm ngoài phạm vi được bàn tới ở đây.⁴⁷ Chính vì vậy, hoàn toàn hợp lý để nhấn mạnh ở đây rằng bản đồ của Trung Quốc không thể cấu thành nên một danh nghĩa lãnh thổ có giá trị đối với các đảo. Trong vụ *Burkina Faso/Mali* Tòa án Công lý quốc tế (ICJ) đã đưa ra một cách giải thích “rõ ràng”⁴⁸ về giá trị của các bằng chứng là bản đồ:

“Các bản đồ chỉ có giá trị cung cấp thông tin, mà độ chính xác thay đổi theo từng vụ án; bản thân các bản đồ và chỉ riêng sự tồn tại của các bản đồ không thể cấu thành nên danh nghĩa lãnh thổ mà phải là một tài liệu có hiệu lực pháp lý theo Luật quốc tế nhằm mục đích thiết lập các quyền lãnh thổ. Tất nhiên, trong một số trường hợp, các

44. Hasjim Djalal, “Conflicting Territorial and Jurisdictional Claims in South China Sea”, *The Indonesian Quarterly*, Vol. 7, N° 1, 1979, tr. 41-42.

45. Robert W. Smith, “Maritime Delimitation in the South China Sea: Potentiality and Challenges”, *Ocean Development and International Law*, Vol. 41, 2010, tr. 224. Xem thêm Gao Zhiguo, “The South China Sea: From Conflict to Cooperation”, *Ocean Development and International Law*, Vol. 25, 1994, tr. 346: “nghiên cứu kỹ các tài liệu của Trung Quốc cho thấy Trung Quốc chưa bao giờ yêu sách toàn bộ Biển Đông, nhưng chỉ các đảo và các vùng biển nằm trong đường đứt đoạn.” Xem Tuyên bố của Wang Xiguang, người trợ giúp Vụ Địa lý của Bộ Nội vụ trong việc biên soạn bản đồ vào những năm 1940: “đường biên giới quốc gia đứt đoạn được vẽ như đường trung tuyến giữa Trung Quốc và các quốc gia lân cận”, trong bài viết của Xu Sen'an, “The Connotation of the 9-Dotted Line on the Chinese Map of the South China Sea”, in Zhong Tianxiang (ed.), *Paper Selections of the Seminar on “The South China Sea in the 21st Century: Problems and Perspective”*, Hainan Research Center of the South China Sea, 2000, tr. 80 (in Chinese), được dịch trong bài viết Li & Li, như ghi chú 2, tr. 290.

46. Dzurek, như ghi chú 3, tr. 11.

47. Xem sách liên quan đến những vấn đề này, ví dụ như Monique Chemillier-Gendreau, *Sovereignty over the Paracel and Spratly Islands*, The Hague, Kluwer Law International, 2000.

48. Anna Riddell & Brendan Plant, *Evidence Before the International Court of Justice*, London, British Institute of International and Comparative Law, 2009, tr. 31.

bản đồ có thể đạt được hiệu lực pháp lý đó, nhưng phải là khi hiệu lực pháp lý đó không chỉ phát sinh từ nội dung của chính bản đồ đó, mà phải là do các bản đồ đó thể hiện ý chí của quốc gia hay các quốc gia liên quan. Ví như trường hợp các bản đồ là phụ lục của một văn bản chính thức, cấu thành một bộ phận không thể tách rời của văn bản đó. Ngoại trừ trong trường hợp rõ ràng này, các bản đồ chỉ là bằng chứng có giá trị hình thức với mức độ tin cậy thay đổi theo từng trường hợp có thể được sử dụng cùng các bằng chứng gián tiếp khác để thiết lập hay khôi phục lại các sự kiện trên thực tế.”⁴⁹

Trích dẫn phán quyết này của Tòa đã được sử dụng trong một loạt các vụ tranh chấp⁵⁰ và trong các ý kiến riêng của các thẩm phán⁵¹. Một số cho rằng trích dẫn trên như một bác bỏ hoàn toàn khái niệm danh nghĩa dựa trên bản đồ.⁵² Trong bất kỳ trường hợp nào, cánh cửa nhỏ⁵³ mà có vẻ như Tòa hé mở (“các bản đồ đính kèm một văn bản chính thức, cấu thành một bộ phận không thể tách rời của văn bản đó”) ám chỉ đến các văn kiện như các điều ước⁵⁴ và do đó không thể áp dụng được trong trường hợp này.

Giải thích 2: Đường chữ U là đường ranh giới của vùng đặc quyền kinh tế xung quanh các đảo ở Biển Đông

Một số học giả Trung Quốc có vẻ như ủng hộ giả thuyết này, mặc dù lý giải của các học giả đó ở một mức độ nào đó không giống nhau và cũng thường dẫn đến lập luận về quyền/vùng nước lịch sử. Zhao Lihai lưu ý:

“Đường đứt khúc chín đoạn thể hiện rõ lãnh thổ và chủ quyền của Trung Quốc đối với 4 quần đảo trên Biển Đông và khẳng định ranh giới biển của Trung Quốc xung quanh các đảo ở Biển Đông đã thuộc lãnh thổ của Trung Quốc ít nhất là từ thế kỷ 15. Tất cả các đảo và vùng biển lân cận nằm trong đường ranh giới nên thuộc quyền tài phán và kiểm soát của Trung Quốc.”⁵⁵

49. *Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali)*, Judgment, I.C.J. Reports 1986, 22 December 1986, tr. 582, § 54.

50. E.g. *Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia)*, Judgment, I.C.J. Reports 1999, 13 December 1999, tr. 1098, § 84: “Tòa sẽ bắt đầu bằng việc gợi lại những gì mà Hội đồng giải quyết vụ việc *Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali)* đã phát biểu về giá trị bằng chứng của bản đồ”; *Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras)*, Judgment, 8 October 2007, tr. 58, § 215: “Tòa tái khẳng định lập trường mà Tòa đưa ra trước đây liên quan đến phạm vi cực kỳ hạn chế của các bản đồ với tư cách là nguồn của danh nghĩa chủ quyền. (...)”; *Frontier Dispute (Benin/Niger)*, Judgment, I.C.J. Reports 2005, ngày 12 tháng 7 năm 2005, tr. 119-120, § 44: “Nguyên tắc này [như được miêu tả trong vụ *Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali)*] cũng sẽ hướng dẫn Hội đồng trong việc đánh giá bản đồ mà các bên tranh chấp dựa vào trong vụ án này.”; *Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia)*, Judgment, I.C.J. Reports 2002, 17 December 2002, tr. 667, § 88.

51. Ví dụ vụ *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain)*, Merits, I.C.J. Reports 2001, Ý kiến của thẩm phán Kooijmans, 16/3/2001, tr. 242, § 68.

52. Patrick Daillier, Mathias Forteau & Alain Pellet, *Droit international public*, 8th ed., Paris, L.G.D.J., 2009, § 301, tr. 524.

53. Để xem xét khả năng hạn chế này, xem Maurice Kamto, “Le matériau cartographique dans les contentieux frontaliers et territoriaux internationaux”, in Emile Yakpo & Tahar Boumedra (eds.), *Liber amicorum Judge Mohammed Bedjaoui*, The Hague, Kluwer, 1999, tr. 371-398.

54. Riddell & Plant, như ghi chú 41, tr. 266.

55. Zhao Lihai, *Studies on the Law of Sea*, Beijing, Beijing University Press, 1996, tr. 37 (in Chinese), translated in Li & Li, như ghi chú 2, tr. 291.

Jiao Yongke cho rằng:

“Các khu vực biển nằm trong đường ranh giới biển Nam Hải (Biển Đông) của Trung Quốc cấu thành các khu vực biển mà Trung Quốc có danh nghĩa sở hữu lịch sử, các vùng này cấu thành vùng đặc quyền kinh tế đặc biệt, hay vùng đặc quyền kinh tế lịch sử của Trung Quốc, do đó, các vùng này phải có quy chế tương tự như quy chế của vùng đặc quyền kinh tế theo các quy định của UNCLOS”.⁵⁶

Cuối cùng, Zou Keyuan tin rằng PRC đã có yêu sách lịch sử nhưng yêu sách này có quy chế pháp lý tương tự như vùng đặc quyền kinh tế hay thêm lục địa”.⁵⁷

Cách giải thích thứ hai này về các nét đứt hoàn toàn phụ thuộc vào cách thứ nhất. Nói cách khác, cách đó cũng phải dựa trên giả thiết chủ quyền của Trung Quốc đối với các đảo ở Biển Đông. Những người ủng hộ giả thiết này xem đường chữ U là một ranh giới biển nối kết ranh giới vùng đặc quyền kinh tế có được xung quanh các đảo. Một loạt các câu hỏi phát sinh. Vấn đề gai góc đầu tiên liên quan đến việc phân định các khu vực biển đó. Nói chung, một quốc gia ven biển không thể áp đặt sự phân định của mình lên các quốc gia khác một cách đơn phương. Hiệu lực của hành động đó sẽ phụ thuộc vào việc tuân thủ các quy phạm pháp Luật quốc tế.⁵⁸

Hơn nữa, thậm chí liệu các đảo có khả năng tạo ra các vùng biển xung quanh (bất chấp quốc gia nào là chủ sở hữu hợp pháp) hay không? Tất cả sẽ phụ thuộc vào việc liệu các đảo này có đáp ứng yêu cầu của đảo theo quy định hay chưa. Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển năm 1982 (Công ước 1982)⁵⁹ có quy định liên quan đến vấn đề này, điều 121:

“1. Đảo là một vùng đất hình thành tự nhiên, có nước bao quanh và ở trên mặt nước lúc thủy triều lên.

2. Ngoại trừ quy định ở đoạn 3, vùng lãnh hải, tiếp giáp lãnh hải, đặc quyền kinh tế và thêm lục địa của đảo được xác định theo các quy định của Công ước này áp dụng cho các vùng lãnh thổ đất liền khác.

3. Đảo đá không thích hợp cho con người đến ở hay có đời sống kinh tế riêng không có vùng đặc quyền kinh tế hay thêm lục địa.”

Những vùng đất nổi ở Biển Đông do đó sẽ có thể tạo thêm các vùng đặc quyền kinh tế (và thêm lục địa) chỉ khi các vùng này đáp ứng được các yêu cầu nghiêm ngặt được nêu ở trên. Đương nhiên là tính chất đảo của một loạt các đảo ở Biển Đông đã được xem xét. Oude Elferink kết luận một cách thận trọng rằng “ít nhất một số đảo

56. Jiao Yongke, “There Exists No Question of Redelimiting Boundaries in the Southern Sea”, *Ocean Development and Management*, Vol. 17, 2000, tr. 52 (in Chinese), được dịch thuật trong bài viết của Michael Strupp, “Maritime and Insular Claims of the PRC in the South China Sea under International Law”, *Zeitschrift für chinesisches Recht*, Vol. 11, 2004, tr. 16.

57. Zou, như ghi chú 21, tr. 160.

58. *Fisheries case (United Kingdom v. Norway)*, *Judgment*, *I.C.J. Reports 1951*, ngày 18 tháng 12 năm 1951, tr. 132.

59. Công ước 1982, như ghi chú, đã được tất cả các bên có lợi ích liên quan với tranh chấp ở Biển Đông thông qua, ngoại trừ Đài Loan (Việt Nam: 25/7/1994; PRC: 7/6/1996; Phi-líp-pin: 8/5/1984; Ma-lai-xi-a: 14/10/1996; Bru-nây: 5/11/1996), xem tại <www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm>.

ở Biển Đông có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Các loại đảo khác có thể gần như chắc chắn được xem như rơi vào nội hàm của điều 121(3) [các đảo đá].”⁶⁰ Nếu những vùng đất nổi này không phải là đảo, (ít nhất một phần) cách giải thích về vùng đặc quyền kinh tế của đường chữ U không có giá trị pháp lý. Nghiên cứu bắt buộc nhưng hơi nặng về thực tiễn và kỹ thuật này nằm ngoài phạm vi nghiên cứu này của chúng tôi.

Các yếu tố làm giảm giá trị bằng chứng các bản đồ

Theo một nguyên tắc có cơ sở vững chắc trong luật⁶¹, thẩm phán quốc tế có thẩm quyền lớn trong việc xem xét giá trị của các bằng chứng.⁶² Ghi nhớ quyền tự do này, chúng tôi đã nghiên cứu các tiền lệ án⁶³ liên quan đến các bản đồ để tìm ra các yếu tố⁶⁴ cơ bản mà các thẩm phán hay trọng tài viên sử dụng để đánh giá giá trị bằng chứng của các bằng chứng là bản đồ. Những yếu tố sau đây chứng minh những thiếu sót về giá trị bằng chứng của bản đồ đường chín đoạn của Trung Quốc.

Cách tiếp cận thận trọng đối với các bằng chứng là bản đồ

Theo quan sát ban đầu, một xu hướng chung đó là các tòa án quốc tế thường không đưa ra quyết định chỉ dựa trên các bằng chứng là bản đồ.⁶⁵ Mặc dù các bản đồ chính xác phản ánh ý định của các bên có thể cấu thành một “cơ sở vững chắc cho thảo luận” mà nếu thiếu sẽ gây ra “phiền phức đáng tiếc”,⁶⁶ các bản đồ đó sẽ thường đóng vai trò hỗ trợ giúp chứng thực các bằng chứng khác để cùng chứng minh một hướng lập luận.⁶⁷ Trở lại với phán quyết trong vụ *Buốc-ki-na Pha-xô/Cộng hòa Ma-li*:

60. Alex G. Oude Elferink, “The Islands in the South China Sea: How Does Their Presence Limit the Extent of the High Seas and the Area and the Maritime Zones of the Mainland Coasts?”, *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, 2001, tr. 182. Xem thêm Marius Gjetnes, “The Spratlys: Are They Rocks or Islands?”, *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, 2001, tr. 191-204; Barry Hart Dubner, “The Spratly “Rocks” Dispute: A “Rockapelago” Defies Norms of International Law”, *Temple International and Comparative Law Journal*, Vol. 9, 1995, tr. 299-306.
61. Xem thêm hệ thống án lệ và ý kiến học giả khá đầy đủ được trích trong Gérard Niyungeko, *La preuve devant les juridictions internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2005, tr. 322-335.
62. Raphaële Rivier, “La preuve devant les juridictions interetatiques à vocation universelles (CIJ et TIDM)”, in Hélène Ruiz Fabri & Jean-Marc Sorel, *La preuve devant les juridictions internationales*, Paris, Pedone, 2007, tr. 38-48.
63. Mặc dù không có học thuyết nào về *stare decisis* trong Luật quốc tế, các tòa án quốc tế sẽ thường trích dẫn án lệ. Điều này đặc biệt đúng với tòa ICJ, cơ chế có tính dẫn chiếu cao và chỉ đưa ra phán quyết khác với án lệ khi có lý do đặc biệt. Xem Alan Boyle & Christine Chinkin, *The Making of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007, tr. 293-299.
64. *Frontier Dispute*, như ghi chú 42, tr. 582, § 55: “(...) giá trị thực sự của các bản đồ với tư cách là bằng chứng phụ thuộc vào một số lượng lớn các yếu tố”; *Qatar v. Bahrain*, như ghi chú 44, Ý kiến phản đối của Thẩm phán Torres Bernárdez, tr. 274, § 37: “Giá trị của các bản đồ với tư cách là bằng chứng phụ thuộc vào một số lượng lớn các yếu tố”.
65. *Island of Palmas case (Netherlands v. U.S.A.)*, ngày 4 tháng 4 năm 1928, 2 R.I.A.A. 829, tr. 852-853: “(...) chỉ với sự thận trọng ở mức cao nhất thì mới dám dựa trên các bản đồ để quyết định vấn đề liên quan đến chủ quyền (...)”, được khẳng định trong vụ *Nicaragua v. Honduras*, như ghi chú 43, tr. 58, § 214; *Eritrea/Yemen Arbitration: Phase one: Territorial Sovereignty and Scope of the Dispute*, 9/10/1998, 22 R.I.A.A. 209, tr. 296, § 388: “trong tất cả các trường hợp liên quan bản đồ, bằng chứng cần phải được xử lý với sự thận trọng lớn.”
66. *Manica Plateau Arbitration (United Kingdom/Portugal)*, 30/1/1897, 28 R.I.A.A. 283, tr. 298.
67. *Indo-Pakistan Western Boundary (Rann of Kutch) between India and Pakistan (India v. Pakistan)*, 19 February 1968, Proposal of Mr. Nasrollah Entezam, 17 R.I.A.A. 1, tr. 505: “Bản đồ chỉ là bằng chứng bổ trợ. Chỉ có những bản

“Các bản đồ có thể có giá trị không hơn giá trị các bằng chứng chứng thực cho một phán quyết mà Tòa đã đưa bằng các cách khác không liên quan đến các bản đồ đó. (...) ngoại trừ khi các bản đồ thể hiện ý chí của quốc gia, bản thân các bản đồ không thể được xem là bằng chứng cho một đường biên giới, bởi vì nếu không các bản đồ đó sẽ tạo nên một giả thiết không thể bác bỏ được, thực tế có giá trị ngang với một danh nghĩa pháp lý. Giá trị duy nhất của các bản đồ này là một loại bằng chứng mang tính hỗ trợ hay xác nhận và điều này cũng có nghĩa là các bản đồ đó không thể tạo nên một giả thiết có thể bác bỏ hay tranh cãi (*juris tantum*) nhằm tạo ra một sự đảo ngược giá trị của một bằng chứng.”⁶⁸

Lập trường thận trọng này đã được thừa nhận và minh chứng trong ý kiến của các học giả nổi tiếng,⁶⁹ và trong một số trường hợp đã nhận được sự nhất trí cao.⁷⁰

Các bản đồ không thống nhất

Khi các tài liệu bản đồ mâu thuẫn với nhau, các tài liệu đó mất đi độ tin cậy. Như được ICJ tuyên bố trong vụ *Kasikili/Sedudu*:

“(...) xét tính không chắc chắn và thiếu thống nhất của tài liệu bản đồ được đưa ra Tòa, Tòa không thể đưa ra phán quyết dựa trên bằng chứng bản đồ được đưa ra trong vụ việc này.”⁷¹

đó là bằng chứng chính như được chuẩn bị bởi các nhà khảo sát trên thực địa thông quan quan sát. Thậm chí các bản đồ đó là bằng chứng chính chỉ nếu một nhà khảo sát có thể tự bản thân mình quan sát.”; *Qatar v. Bahrain*, như ghi chú 44, Ý kiến phản đối của Thẩm phán Torres Bernárdez, 16/3/2001, tr. 274, § 37: “Nói chung, giá trị bằng chứng được đưa ra bởi Tòa quốc tế chỉ hỗ trợ hay khẳng định các phán quyết đạt được thông qua các biện pháp khác không liên quan đến bản đồ bởi vì các bản đồ như vậy không phải danh nghĩa pháp lý”; *Island of Palmas*, xem ghi chú 63, tr. 853-854: “Dù sao đi nữa, bản đồ chỉ là một chỉ dẫn – và một chỉ dẫn gián tiếp – và, ngoại trừ khi được đính kèm một văn kiện pháp lý, không có giá trị của một văn kiện, liên quan đến việc công nhận hay từ bỏ các quyền.”; Như trên, tr. 853: “Nếu Trọng tài viên chấp nhận sự tồn tại của các sự kiện liên quan về mặt pháp lý trái ngược với các tuyên bố của các nhà sản xuất bản đồ mà nguồn thông tin chưa được xác định, ông ta có thể không coi bản đồ có giá trị gì, dù số lượng có nhiều và được chấp nhận chung ra sao”.

68. *Frontier Dispute*, như ghi chú 42, tr. 583, § 56; Xem thêm *Eritrea/Yemen Arbitration*, như ghi chú 57, tr. 296, § 388: “Trong tất cả các vụ việc liên quan đến bản đồ, bằng chứng phải được xử lý với sự thận trọng lớn.”; *The Government of Sudan/The Sudan People's Liberation Movement/Army (Abyei Arbitration), Final Award*, ngày 22 tháng 7 năm 2009, tr. 256, § 741, xem tại <www.pca-cpa.org>: “tương tự như vậy Tòa cũng rất e ngại để căn bằng ranh giới phía Đông và phía Tây của khu vực do Ngok Dinka xâm chiếm và chuyển giao năm 1905 với việc mô tả bằng bút chì khu vực đồng cỏ vào mùa khô trên một phác thảo bản đồ năm 1933, đặc biệt khi có một bằng chứng đầy đủ và cụ thể hơn”.

69. Sakeus Akweenda, “The Legal Significance of Maps in Boundary Questions: A reappraisal with Particular Emphasis on Namibia”, *British Yearbook of International Law*, Vol. 60, 1990, tr. 212; A.O. Cukwurah, *The Settlement of Boundary Disputes in International Law*, Manchester, Manchester University Press, 1967, tr. 224-225; Hyde, như ghi chú 16, tr. 313-315; Victor Prescott & Gillian D. Triggs, *International Frontiers and Boundaries: Law, Politics and Geography*, Leiden, Nijhoff, 2008, tr. 194-195; Durward V. Sandifer, *Evidence before International Tribunals*, 2nd ed., Charlottesville, University Press of Virginia, 1975, tr. 235; Guenter Weissberg, “Maps as Evidence in International Boundary Disputes: A Reappraisal”, *American Journal of International Law*, Vol. 57, 1963, tr. 781.

70. E.g. Ian Brownlie, *The Rule of Law in International Affairs: International Law at the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, The Hague, Nijhoff, 1998, tr. 156.

71. *Kasikili/Sedudu Island*, *supra* note 43, tr. 1100, § 87; Xem thêm: *Dubai/Sharjah Border Arbitration*, 19/10/1981, 91 I.L.R. 543, tr. 630, § 168: “Theo ý kiến của Tòa, cần thiết phải gác lại cả hai bản đồ mà ông Walker chuẩn bị bởi vì vị trí của Hadlib Azana có liên quan, kể từ khi, mặc dù được cùng một người chuẩn bị, hai bản đồ này mâu thuẫn lẫn nhau về đường biên giới chung của khu vực này. Thật là vô ích để nghiên cứu thêm về các lý do của sự

Các bản đồ thể hiện đường chín đoạn vẽ một bức tranh khác về Biển Đông so với bản đồ cũng như các tài liệu khác của các quốc gia ven biển trong khu vực. Sẽ rất khó để hiểu một cách chính xác về ranh giới chính trị và biển chỉ dựa trên việc sắp xếp gần nhau các bản đồ này. Thêm vào đó, các bức vẽ về đường chữ U không nhất quán. Như được đề cập ở trên, đường chữ U trên bản vẽ của PRC trước năm 1953 bao gồm 11 nét đứt, trong khi những phiên bản sau đó về đường đứt đoạn chỉ bao gồm 9. Không có lý do chính thức nào được giải thích cho sự xóa đi đầy bí ẩn của 2 nét đứt.

Chú thích không rõ ràng/thiếu mạch lạc

Vấn đề bản đồ thể hiện không rõ ràng cũng đã được nêu trong các phiên xét xử trọng tài. Trong vụ *Ê-ri-tơ-ri-a/Y-ê-men*, Ê-ri-tơ-ri-a đã đệ trình các bản đồ mô tả các đường đứt đoạn để minh họa cho các yêu sách của mình. Tòa đã nêu quan điểm đối với cách tiếp cận bằng chứng của bên tranh chấp:

“Trong một số trường hợp, Tòa không thể đồng ý với các mô tả bản đồ của Bên tranh chấp đưa ra. Hơn nữa, nếu không có sự chỉ dẫn rõ ràng từ chính bản đồ đó, Tòa không mong muốn tự mình giải thích về các đường đứt đoạn thay vì việc tô màu hay chú thích cho bản đồ đó. Kết luận dựa trên cơ sở này theo đề nghị của bên Ê-ri-tơ-ri-a liên quan đến một số bản đồ không được chấp nhận.”⁷²

Dĩ nhiên, sự suy luận về đường chữ U, việc thiếu vắng chú thích và cách diễn đạt khó hiểu của công hàm của PRC gửi lên Tổng thư ký Liên Hợp Quốc đã được giải thích. Sự phức tạp của bản đồ là lớn hơn cả bởi vì việc mô tả của đường chín đoạn xa rời các tiêu chuẩn bản đồ quốc tế được Tổ chức Khí tượng Quốc tế chính xác nhằm mục đích tạo nên tính rõ ràng.⁷³

Ý định không rõ ràng

Như được thẩm phán Oda chỉ ra trong ý kiến riêng của mình ở vụ *Kasikili/Sedudu*: “(...) một yêu sách lãnh thổ chỉ có thể được đưa ra với *ý định rõ ràng của chính phủ*, điều có thể được phản ánh qua các bản đồ. Bản thân bản đồ, nếu không có các bằng

mâu thuẫn đó.”Ê-ri-tơ-ri-a/Y-ê-men, *như* ghi chú 57, tr. 296, § 388: “Bằng chứng cho thời kỳ này ngồn ngộn với những mâu thuẫn và không chắn chắn. Mỗi bên phải chứng minh sự không nhất quán trong các bản đồ chính thức của mình. Tuy nhiên, xu hướng chung là bằng chứng bản đồ của Y-ê-men lớn hơn về quy mô và số lượng so với bản đồ của Ê-ri-tơ-ri-a. Tuy nhiên, giá trị có thể quy cho bằng chứng bản đồ có lợi cho một bên được cân bằng thông qua việc mỗi bên phải có các bản đồ đã xuất bản mà có vẻ như chống lại các yêu sách đó trong các vụ việc này”; *Delimitation of the Border between the State of Eritrea and the Federal Democratic Republic of Ethiopia, Eritrea-Ethiopia Boundary Commission*, 1/1/2002, 41 I.L.M. 1057, tr. 1089, § 4.67: “Bằng chứng bản đồ không thống nhất và nhất quán. Đa số bằng chứng công nhận sự tồn tại của mũi Belesa và quy vùng lãnh thổ trong đó cho Ê-ri-tơ-ri-a. Tuy nhiên, có những bản đồ có giá trị không làm như vậy hay chỉ làm một phần.”

72. *Eritrea/Yemen Arbitration*, *như* ghi chú 57, tr. 295, § 382.

73. Các nét đứt được dùng để vẽ đường chữ U của Trung Quốc không phù hợp với những đặc điểm kỹ thuật biểu đồ được Tổ chức Khí tượng Quốc tế đưa ra để chỉ dẫn các ranh giới biển quốc tế, vùng lãnh hải, tiếp giáp lãnh hải, đặc quyền kinh tế, thềm lục địa, vùng đánh cá... Xem Tổ chức Khí tượng Quốc tế, *Quy định của IHO đối với Biểu đồ quốc tế và những tiêu chuẩn kỹ thuật biểu đồ của IHO*, Monaco, Cục khí tượng quốc tế, 4th ed., 2010, B-440, C-407 (Ranh giới quốc tế và Giới hạn quốc gia) xem tại o-ohi.net/iho_pubs/standard/S-4/S4_v4.000_Sep10.pdf. Loại lập luận này được U-crai-na phát triển ở vụ *Black Sea*. Xem Bản tranh tụng của U-crai-na, *Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine)*, 19/5/2006, 5.141-5.149, tr. 123-125.

chứng hỗ trợ khác không thể biện hộ cho một yêu sách chính trị”.⁷⁴ Trong trường hợp này, tiêu chí để xét ý định rõ ràng về phía chính phủ PRC không được đáp ứng đầy đủ. Các cách giải thích khác nhau về đường chữ U do các học giả đưa ra cũng như công hàm mập mờ của PRC ngày 7/5/2009 là minh chứng cho kết luận này. Bên cạnh cấu trúc câu phức tạp, các thuật ngữ được sử dụng trong công ước, ví dụ như “các vùng biển liên quan” và “các vùng biển lân cận”, gây khó hiểu vì các thuật ngữ đó không hề xuất hiện trong Công ước 1982. Sự cố ý mập mờ lại càng bị cường điệu hoá khi mà PRC vẫn chưa (cho đến năm 2010) thông qua bất cứ luật nào làm cho đường chữ U có hiệu lực trong hệ thống luật quốc gia.⁷⁵

Ngay cả nếu ai đó có thể tìm thấy ý định nào của PRC đằng sau tấm bản đồ đó, hệ quả pháp lý theo đó không nên được đánh giá quá cao. Trở lại với ý kiến của thẩm phán Oda:

“Bản đồ được cơ quan chính phủ liên quan đưa ra đôi lúc có thể chỉ ra lập trường của chính phủ đó liên quan đến lãnh thổ hay chủ quyền đối với một vùng hay đảo cụ thể. Tuy nhiên, chỉ riêng bằng chứng không thể quyết định quy chế pháp lý của vùng hay đảo đó. Đường ranh giới trên các bản đồ đó có thể được giải thích như là thể hiện yêu sách tối đa của quốc gia liên quan, nhưng không cần thiết giúp biện hộ cho yêu sách đó.”⁷⁶

Thiếu tính trung lập

Khi một bản đồ được một chuyên gia công tâm vẽ, giá trị bằng chứng của bản đồ đó có xu hướng gia tăng. Ngược lại, các tài liệu bản đồ được đưa ra dưới danh nghĩa của một trong các bên của tranh chấp sẽ bị xem xét với nhiều hoài nghi hơn. Các trọng tài viên trong vụ *Beagle Channel* đã nhận xét như sau:

“Khi các bản đồ đến từ các nguồn ngoài các nguồn của các bên tranh chấp không cần thiết được xem là chính xác hơn hay khách quan hơn, nhưng trước tiên, các bản đồ đó có địa vị độc lập, do đó có giá trị rất lớn, trừ phi các bản đồ đó chỉ là sự xuất bản lại – hay là dựa trên các bản gốc có nguồn gốc từ các bản đồ được một trong các bên xuất bản, hoặc được xuất bản ở một nước liên quan, hoặc thay mặt hay theo yêu cầu của một bên, hoặc rõ ràng có mục tiêu chính trị. Nhưng khi mà địa vị độc lập không gây ra nghi ngờ như các vấn đề nêu trên, các bản đồ này có vai trò quan trọng trong việc giải quyết tranh chấp lãnh thổ do các bản đồ đó cho thấy sự tồn tại nhận thức chung ở một mức độ nào đó, như biện pháp giải quyết đó là gì, hay xung đột ở đâu hay cho thấy việc thiếu bất kỳ nhận thức chung nêu trên.”⁷⁷

74. *Kasikili/Sedudu Island*, như ghi chú 43, Ý kiến riêng của Thẩm phán Oda, tr. 1133-1134, § 40. Xem thêm: *Frontier Dispute*, như ghi chú 42, tr. 583, § 57: “Hội đồng bây giờ chuyển sang các bản đồ được đưa ra trong vụ việc này. Không có một bản đồ nào trước Hội đồng có thể đáng tin để phản ánh ý định của chính quyền thực dân như được thể hiện trong các văn bản liên quan đến vùng biên giới tranh chấp.”

75. Smith, như ghi chú 39, tr. 224.

76. *Kasikili/Sedudu Island*, như ghi chú 43, Ý kiến riêng của Thẩm phán Oda, tr. 1133-1134, § 40.

77. *Beagle Channel Arbitration (Argentina v. Chile)*, 18/2/1977, 21 R.I.A.A. 53, tr. 167, § 142. Xem thêm *Frontier Dispute*, như ghi chú 42, tr. 583, § 56: “Các yếu tố khác để xác định giá trị của bản đồ với tư cách là các bằng chứng liên quan đến tính trung lập của nguồn của các bản đồ đó đối với vấn đề tranh chấp và các bên của tranh chấp đó”.

Việc thiếu tính trung lập là rõ ràng liên quan đến đường chín đoạn. Như được thảo luận ở phần II.a), lịch sử của đường chữ U có thể được bắt nguồn từ một ủy ban trong nước do chính phủ ROC thành lập để cập nhật bản đồ của Trung Quốc và tái nhấn mạnh lập trường của Trung Quốc. Một cơ quan chính phủ đơn phương như vậy khó có thể được xem là công tâm đối với các nước liên quan khác ở khu vực Biển Đông. Không nên quên một điều rằng các nhà xuất bản bản đồ có lương tâm có thể bị lợi dụng vì các mục tiêu lừa gạt:

“Một nhà xuất bản bản đồ có thể bị lợi dụng để thể hiện yêu sách mà một quốc gia cụ thể, có thể là quốc gia của chính nhà xuất bản đó cho là phép đo đặc đầy đủ về phạm vi lãnh thổ của mình, bất chấp tính hợp pháp của yêu sách đó và không cho biết rằng bản đồ đó minh họa phạm vi của yêu sách hơn là lập trường về đường biên giới đã được chấp nhận. Thông qua việc sao chụp và tái xuất bản sau đó của các nhà xuất bản đáng tin đó, không chỉ tên tuổi của các nhà xuất bản sai lầm này bị lưu danh mà việc lập đi lập lại này có xu hướng đưa đến cho họ sự thừa nhận về mặt luật pháp bằng việc xuất bản một số lượng lớn bản đồ nhất quán trong bản lời khai của mình.”⁷⁸

Thiếu chính xác về mặt kỹ thuật

Trong việc xem xét giá trị bằng chứng của các bản đồ, De Visscher bổ sung các tiêu chí sau: “(...) Đảm bảo tính chính xác về bản chất địa lý của bản đồ (...), tính chính xác đối với những điểm gây tranh cãi (...)”⁷⁹ Theo Brownlie, “một bản đồ có giá trị bằng chứng tương ứng với chất lượng kỹ thuật của bản đồ đó.”⁸⁰

Ấn lệ cũng nhắc đến yêu cầu về tính chính xác về mặt kỹ thuật đối với các bản đồ.⁸¹ Trong vụ *Đảo Palmas*, trọng tài viên duy nhất Max Huber đã viết:

“Điều kiện đầu tiên mà các bản đồ cần phải đáp ứng để có thể làm bằng chứng cho các lập luận pháp lý đó là tính chính xác về mặt địa lý.”⁸²

ICJ cho rằng:

“Giá trị thật sự của các bằng chứng là bản đồ phụ thuộc một số yếu tố. Một số trong các yếu tố đó liên quan đến độ tin cậy về mặt kỹ thuật của các bản đồ. Điều này đã tăng lên đáng kể, đặc biệt nhờ những tiến bộ đạt được trong lĩnh vực chụp ảnh trên không và vệ tinh từ những năm 1950. Nhưng kết quả duy nhất là một bản đồ phản ánh trung thực bản chất và một sự trùng khớp với độ chính xác ngày càng tăng giữa hai biện pháp

78. A.O. Cukwurah, *The Settlement of Boundary Disputes in International Law*, Manchester, Manchester University Press, 1967, tr. 224. Xem thêm Hyde, như ghi chú 16, tr. 315: “(...) tham vọng lãnh thổ bành trướng của một quốc gia có lẽ trong một khoảng thời gian, được phản ánh trong một loạt các bản đồ được cấp tiến mô tả yêu sách tăng dần; và các bản mô tả sau đó khác xa so với các bản trước, mặc dù không có điều ước nào trên thực tế mở rộng ranh giới hay điều chỉnh đường biên giới cả”.

79. Charles De Visscher, *Problèmes de confins en droit international public*, Paris, Pedone, 1969, tr. 46.

80. Ian Brownlie, *African Boundaries: A Legal and Diplomatic Encyclopaedia*, London, Royal Institute of International Affairs, 1979, tr. 5.

81. Cukwurah, như ghi chú 70, tr. 217-220.

82. *Island of Palmas*, như ghi chú 63, tr. 853. Cited in *Dubai/Sharjah Border Arbitration*, như ghi chú 63, tr. 630, § 168. See also *Delimitation between Eritrea and Ethiopia*, như ghi chú 63, tr. 1075, § 3.19: “Ủy ban cũng nhận thức được rằng, các bản đồ, bất chấp độ thông tin mà các bản đồ mang lại, không cần thiết phải thể hiện chính xác hay khách quan thực tế trên mặt đất”.

đó. Những thông tin có từ sự can thiệp của con người, như tên gọi của các địa điểm và của các địa vật (địa danh) và sự mô tả các đường biên giới và các ranh giới chính trị khác, không theo đó mà trở nên đáng tin cậy hơn. Dĩ nhiên, độ tin cậy của các thông tin về địa danh cũng gia tăng, mặc dù ở một mức độ ít hơn, nhờ vào sự xác minh dưới mặt đất; nhưng theo ý kiến của các nhà bản đồ học, các sai sót vẫn rất phổ biến trong việc thể hiện các đường biên giới, đặc biệt khi các đường này được thể hiện ở những khu vực biên giới rất khó tiếp cận.”⁸³

Theo các ý kiến trên, công nghệ hiện đại có thể gia tăng sự tin cậy của các thẩm phán đối với các bằng chứng là bản đồ. Một vụ rất đặc trưng đó là vụ ICJ cho ý kiến tư vấn về *Bức tường I-xra-en*, vụ mà Tòa dựa (một phần) vào một bản đồ điện tử được đưa lên trang thông tin điện tử của Bộ Quốc phòng I-xra-en để xác định hướng đi hiện tại và tương lai của bức tường ở lãnh thổ của Pa-le-xtin.⁸⁴ Ngược lại, không có vẻ là bản đồ của Trung Quốc có thể đáp ứng các tiêu chuẩn nghiêm ngặt trên. Mặc dù các đường đứt đoạn của Trung Quốc nói chung đi theo đường đẳng sâu 200m, các đường này cho đến bây giờ vẫn chưa được định vị một cách chính xác, do đó thiếu các tọa độ địa lý chính xác.⁸⁵ Hơn nữa, có vẻ như có sự thiếu nhất quán nhỏ giữa các tài liệu bản đồ biển của PRC: các điểm kết thúc của 9 nét đứt làm cho đường chữ U giao động (giao động từ 1 đến 5 hải lý).⁸⁶

Một yếu tố nữa cho thấy sự thiếu chính xác của bản đồ Trung Quốc đó là tỷ lệ nhỏ quá mức cần thiết. ICJ đã phản nản về các bản đồ được vẽ với tỷ lệ chưa đủ. Minh họa tiêu biểu có thể thấy trong vụ tranh chấp *Land, Island and Maritime Frontier*:

“Hon-đu-rát đã xuất bản một bản đồ thứ 2 năm 1804 cho thấy vị trí của các giáo xứ của tỉnh San Miguel ở Archdiocese của Goa-tê-ma-la. Tuy nhiên tỷ lệ của bản đồ này không đủ để có thể xác định liệu dòng chảy ở đoạn cuối sông Goascoran là yêu sách của En Xan-va-đo, hay của Hon-đu-rát.”⁸⁷

Vấn đề tương tự cũng xảy ra trước các tòa trọng tài. Ví dụ, Ủy ban Biên giới *Eritrea-Ethiopia Boundary Commission* cho rằng:

“Hơn nữa, nhiều bằng chứng bản đồ có tỷ lệ quá nhỏ hay thiếu chi tiết đến nỗi mà bằng chứng đó có thể được xem là bằng chứng mập mờ liên quan đến vấn đề này.”⁸⁸

83. *Frontier Dispute*, *supra* note 42, tr. 582-583, § 55. Xem thêm *Beagle Channel*, như ghi chú 69, tr. 174, § 154: “Tòa có nghĩa vụ kết luận rằng bản đồ Pelliza map mang đặc điểm quá không chắc chắn để có thể có giá trị bằng chứng theo yêu cầu (...).”

84. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 2004, 9/7/2004, tr. 168, § 80.

85. Dzurek, như ghi chú 3, tr. 12; Zou, như ghi chú 3, tr. 51.

86. Dzurek, như ghi chú 3, tr. 11.

87. *Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras: Nicaragua intervening)*, Judgment, I.C.J. Reports 1992, 11/9/1992, tr. 550, § 315. Xem thêm: *Kasikili/Sedudu Island*, như ghi chú 43, Ý kiến phản đối của Phó Tổng thống Weeramantry, tr. 1176, § 73: “Bản đồ dĩ nhiên có thể có mức độ giá trị khác nhau phụ thuộc vào tác giả và tùy từng trường hợp và các bản đồ đó được sản xuất. Hơn nữa, tỷ lệ của bản đồ thường quá nhỏ để thể hiện rõ ràng khu vực cụ thể là chủ thể của tranh chấp, trong khi các bản đồ khác đủ to có thể chỉ định khu vực tranh chấp với đầy đủ chi tiết”.

88. *Delimitation between Eritrea and Ethiopia*, như ghi chú 63, tr. 1089, § 4.67. Trước đó trong vụ án đó, (tr. 1076, § 3.21), Ủy ban cũng cho rằng: “Bản đồ có tỷ lệ quá nhỏ đến nỗi nội dung của nó trở thành vấn đề nghiên cứu hơn là một sự quan sát chính xác, không thể có giá trị bằng chứng hay pháp lý lớn.” Xem thêm: *Case concerning the Loca-*

Tính không thể phản đối của bản đồ đối với các quốc gia khác trong khu vực

Tiêu chuẩn áp dụng

Ngay cả nếu chấp nhận rằng đường chín đoạn là một sự minh họa sai lầm của thực tế, điều đó không có nghĩa rằng bản đồ đó có thể bị bỏ sang một bên ngay tức thì. Điểm này được làm sáng tỏ trong vụ *Beagle Channel*:

“(…) tầm quan trọng của bản đồ có lẽ không nằm trong chính bản đồ đó, cái mà về mặt lý thuyết thậm chí không chính xác, mà chính là quan điểm được làm rõ – hay hành động liên quan đến bản đồ được thực hiện bởi bên liên quan hay các đại diện chính thức của bên đó.”⁸⁹

Các thẩm phán trong vụ *Đền Preah Vihear* đã có một cách tiếp cận rõ rệt hơn, cho thấy một dấu hiệu cảnh báo rõ ràng liên quan đến những hậu quả tiềm tàng của vấn đề thiếu thận trọng trong việc đưa ra các yêu sách có liên quan đến bản đồ:

“(…) Rõ ràng rằng các trường hợp như vậy sẽ gây ra một phản ứng nào đó, trong một khoảng thời gian hợp lý, về phía các quan chức Chiềng-Mai, nếu các quan chức đó muốn phản đối bản đồ hay có bất kỳ vấn đề nào nghiêm trọng liên quan đến bản đồ đó. Những quan chức đó đã không làm như vậy, hoặc lúc đó hoặc trong rất nhiều năm sau và do đó phải được xem là đã công nhận. *Qui tacet consentire videtur si loqui debuisset ac potuisset*.”⁹⁰

Một trường hợp về sự liên quan giữa các bản đồ và sự công nhận được nêu ra gần đây trong vụ *Eritrea-Ethiopia Boundary Commission*:

“Một bản đồ trong trường hợp này có lẽ ít có giá trị pháp lý: nhưng nếu bản đồ đó ở một khía cạnh nào đó có thể chấp nhận được, xét về khía cạnh cơ sở chủ yếu cho hành vi thừa nhận, thì điều đó có lẽ lại có giá trị pháp lý lớn.”⁹¹

Dĩ nhiên, cấu trúc sự kiện của các vụ việc được đề cập ở trên hoàn toàn khác so với những gì mà chúng ta đang phải đối mặt, điều gây ra tranh cãi liệu các tiền lệ đó có nên được áp dụng ở đây. Trong trường hợp này, chúng ta đang thảo luận về một đường ranh giới biển quá tham vọng, mà việc tạo ra đường này theo lời của ICJ là vấn đề

tion of Boundary Markers in Taba (Egypt/Israel), 29/9/1988, 20 R.I.A.A. 1, tr. 48, § 184: “Tòa không xem những chỉ dẫn dựa trên bản đồ này là quyết định bởi vì tỷ lệ của bản đồ (1:100,000) quá nhỏ để chứng minh một địa điểm trên thực tế chính xác như được yêu cầu trong những trường hợp này nơi mà khoảng cách giữa các điểm mốc thuộc khu vực tranh chấp thỉnh thoảng chỉ là vài mét”; *Dispute concerning the Course of the Frontier between BP 62 and Mount Fitzroy (Argentina/Chile) (“Laguna del Desierto”)*, 113 I.L.R. 1, ngày 13 tháng 10 năm 1995, tr. 224: “Trước tiên, một số quan sát được yêu cầu liên quan đến các bản đồ có tỷ lệ 1: 10.000 do Chile đệ trình. Những bản đồ này được vẽ với tỷ lệ tương đối lớn hơn tỷ lệ của bản đồ của Ủy ban Biên giới Hồn hợp hay tỷ lệ của các bản đồ đính kèm với Bản tranh tụng của Chile ngày 31/1/1995, lập luận rằng đã đưa ra một bản vẽ chính xác hơn về địa hình thực sự của mặt đất”.

89. *Beagle Channel*, như ghi chú 69, tr. 164, § 137.

90. *Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand)*, Merits, I.C.J. Reports 1962, 15/6/1962, tr. 23.

91. *Delimitation between Eritrea and Ethiopia*, như ghi chú 63, tr. 1075-1076, § 3.22. Tương tự Ủy ban quan sát thấy (tr. 1076, § 3.21): “Nhưng một bản đồ do một cơ quan chính phủ chính thức của một bên xuất bản, với tỷ lệ đủ để minh họa về vùng ranh giới tranh chấp có thể được xác định, bản đồ mà thường được đưa ra bày bán hoặc kiểm tra, dù là ở nước xuất xứ hay nước khác và hành động dựa trên, hay không phản ứng với, bởi nước bị tác động, có thể gây ra hậu quả pháp lý nghiêm trọng.”

ngghiêm trọng và không dễ gì đạt được sự chấp nhận.”⁹² Hơn nữa, như Strupp quan sát:

“Yêu sách đường chữ U lạ lùng này bất thường và thái quá xa rời thực tế trong suốt 3 thập kỷ những năm 30 đến 60 đến nỗi thật khó mà tưởng tượng được bằng việc có được sự thừa nhận liên quan đến các yêu sách bản đồ” một sự công nhận (công khai) của cộng đồng các quốc gia khác về những yêu sách “cực kỳ bất thường” đó, bằng việc áp dụng nguyên tắc *qui tacet consentire videtur si loqui debuisset ac potuisset* hay nguyên tắc khác, có thể được đưa ra xem xét một cách nghiêm chỉnh.”⁹³

“Trong trường hợp yêu sách quá vô lý ở Biển Đông này, so với một vấn đề mang tính nhạy cảm cao như vậy, đường chữ U rõ ràng không có chút cơ sở nào theo ý kiến của các quốc gia vấp phải yêu sách bản đồ đó liên quan đến khía cạnh ‘thừa nhận.’”⁹⁴

Tuy nhiên, cũng phải thận trọng khi có một cách tiếp cận trung gian. Sau khi đã kiểm tra kỹ thực tiễn quốc gia, Blum, trong tác phẩm có sức thuyết phục của mình về quyền lịch sử, đã đi đến kết luận sau:

“Những trường hợp phản đối yêu sách bản đồ gần đây dường như chỉ ra rằng trên thực tế các quốc gia “luôn canh chừng rất thận trọng đối với các bản đồ do các quốc gia văn minh xuất bản”, trái ngược với những gì mà Anh đưa ra trong khi tranh luận trước toàn trong vụ *Alaskan Boundary Dispute*. Nói chung, có vẻ như các quốc gia sẽ phải luôn ý thức được về các hoạt động lập pháp trong nước của mỗi một quốc gia và các hành động khác được thực hiện dưới thẩm quyền của các quốc gia đó và viện cớ về sự không hay biết sẽ chỉ được chấp nhận trong các trường hợp đặc biệt. Các quốc gia mong muốn bảo lưu các quyền của mình do đó nên ý thức vì lợi ích của mình các hành động chính thức của các quốc gia khác và có phản đối các hành động đó - thông qua các biện pháp hợp pháp được Luật quốc tế ghi nhận - nếu các quốc gia đó thấy rằng quyền lợi của mình bị ảnh hưởng, hoặc có nguy cơ bị ảnh hưởng bởi những hành động đó.”⁹⁵

Phản đối/thiếu sự công nhận

Giả sử những nguy cơ của việc ngầm công nhận đang lớn dần, các quốc gia ven biển phải chứng minh được đã thể hiện sự không đồng tình với chính sách đường chữ U của Trung Quốc và các lập luận của quốc gia này. Một vài học giả Trung Quốc cho rằng cộng đồng quốc tế đã không lên tiếng phản đối để ngăn chặn sự củng cố các yêu sách của Trung Quốc ở Biển Đông:

“Lúc tuyên bố về đường chín đoạn, cộng đồng quốc tế không hề thể hiện sự phản đối. Không một quốc gia lân cận nào bày tỏ phản đối ngoại giao. Sự im lặng này đối với một tuyên bố công khai có thể coi như tạo nên sự công nhận và có thể nhấn mạnh rằng đường đứt đoạn đã được công nhận trong một nửa thế kỷ qua. Tuy nhiên trong những năm gần đây, một vài quốc gia Đông Nam Á liên quan đến tranh chấp chủ quyền ở Biển Đông mới thắc mắc về quy chế pháp lý của đường chín đoạn.”⁹⁶

92. *Nicaragua v. Honduras*, như ghi chú 43, tr. 735, § 253.

93. Strupp, như ghi chú 49, tr. 17.

94. Như trên, tr. 17, ghi chú 98.

95. Yehuda Z. Blum, *Historic Titles in International Law*, The Hague, Nijhoff, 1965, tr. 150.

96. Li & Li, như ghi chú 2, tr. 290.

Zhao Guocai cho rằng: “Kể từ khi tuyên bố về đường chín đoạn, cộng đồng quốc tế vào thời điểm đó không hề đưa ra bất kỳ sự phản đối nào. Các quốc gia lân cận cũng không có phản đối ngoại giao nào về đường chín đoạn. Những yếu tố này cấu thành nên sự công nhận.”⁹⁷

Lấy Việt Nam là một ví dụ, chúng ta có thể quan sát được rằng những tuyên bố này là không thuyết phục. Minh họa cho điểm này đó là Việt Nam phản đối các yêu sách của Trung Quốc bằng việc tuyên bố rằng Việt Nam sẽ “không công nhận bất kỳ quyền nào gọi là “lợi ích lịch sử”, điều không hề phù hợp với luật pháp quốc tế và vi phạm chủ quyền và quyền chủ quyền của Việt Nam và lợi ích hợp pháp của Việt Nam ở các khu vực biển và thềm lục địa của mình ở Biển Đông.”⁹⁸ Gần đây hơn, chính phủ Việt Nam đã đưa ra tuyên bố sau để phản ứng với công hàm năm 2009 của Trung Quốc:

“Các quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa là bộ phận của lãnh thổ Việt Nam. Việt Nam có chủ quyền không thể chối cãi đối với các quần đảo này. Yêu sách của Trung Quốc đối với các đảo và vùng biển lân cận ở Biển Đông như được minh họa trên bản đồ đính kèm với các Công hàm CLM/17/2009 và CLM/18/2009 không hề có cơ sở pháp lý, lịch sử và thực tế, do đó vô hiệu.”⁹⁹

Hành động đó tuân thủ với các tiêu chí của luật pháp quốc tế cần thiết để tạo nên các hành động phản đối có hiệu lực pháp lý do đó đường chữ U không thể được sử dụng chống lại các quốc gia phản đối. Tiêu chuẩn về mặt thời gian¹⁰⁰ cũng đã được đáp ứng vì các ví dụ nêu trên được thực hiện nhanh chóng ngay sau các hành động của Trung Quốc mà các quốc gia phản đối. Yêu cầu về mục đích rõ ràng cũng được đáp ứng vì các tuyên bố của Việt Nam rõ ràng nhằm mục đích ngăn chặn việc có hiệu lực các hành vi pháp lý mới của Trung Quốc. Có một tiêu chuẩn khác cũng tồn tại, đó là phản đối phải nhất quán và liên tục.¹⁰¹ Tuy nhiên, liên quan đến Trung Quốc, có vẻ như không dễ dàng để áp dụng tiêu chí này trong bối cảnh lập trường mập mờ liên quan đến bản đồ và những gì mà bản đồ đó muốn thể hiện. Nói tóm lại, các quốc gia chỉ có thể phản đối một khi quốc gia kia đã nêu yêu sách chính thức và rõ ràng. Chúng ta đã bàn chi tiết về đặc điểm mập mờ của đường chín đoạn và tác động từ ý định mập mờ của phía Trung Quốc. Do đó, chỉ có thể phản đối yêu sách đường chữ U rõ ràng và dễ hiểu của Trung Quốc chỉ trong trường hợp hiếm hoi rằng Trung Quốc có đưa ra các yêu sách như vậy (ví dụ công hàm năm 2009 của PRC gửi cho Tổng thư ký Liên Hợp Quốc).

97. Zhao, như ghi chú 22, tr. 22, được dịch trong bài viết của Li & Li, như ghi chú 2, tr. 292.

98. Văn phòng Luật pháp của Ban thư ký Liên Hợp Quốc (Phòng các vấn đề đại dương và Luật biển), “Vietnam: Dispute regarding the Law on the Exclusive Economic Zone and the Continental Shelf of the People’s Republic of China which Was Passed on 26 June 1998”, *Law of the Sea Bulletin*, no. 38, 1998, tr. 55.

99. Việt Nam, Công hàm gửi Tổng thư ký Liên Hợp Quốc, New York, 8/5/2009, 86/HC-2009, xem tại <www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/vnm_re_chn_2009re_vnm.pdf>.

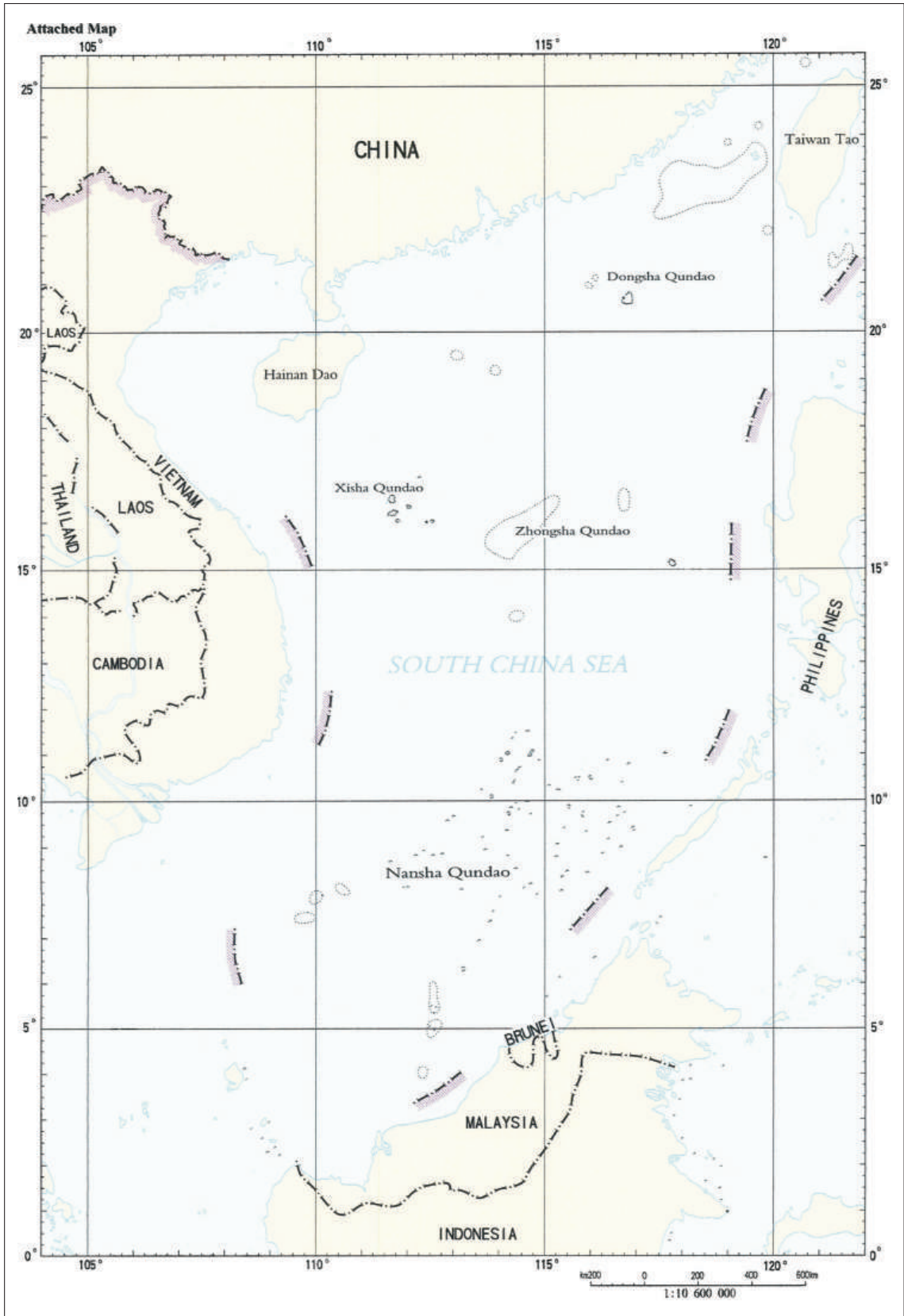
100. *Land, Island and Maritime Frontier Dispute*, như ghi chú 79, tr. 577, § 364.

101. *Fisheries (United Kingdom v. Norway)*, Judgment, I.C.J. Reports 1951, tr. 138; *Chamizal Case (Mexico, United States)*, 15/6/1911, 11 R.I.A.A. 309, tr. 329.

Kết luận

Trong bài viết ngắn này, chúng tôi đã nỗ lực để vạch ra một số đặc điểm không rõ ràng xung quanh các đường đứt đoạn trên bản đồ Biển Đông của Trung Quốc. Phân tích của chúng tôi đã giúp đưa ra kết luận rằng về khía cạnh luật pháp quốc tế, đường chữ U thiếu một cơ sở chắc chắn và do đó gây ra các vấn đề nếu đó được xem là một phần trong chính sách chính thức của PRC cũng như ROC. Việc quá tập trung vào đường chín đoạn cũng là một bước nằm ngoài cơ chế quản lý hiện hành, bao gồm các hội thảo, các biện pháp xây dựng lòng tin và hợp tác thông qua cùng phát triển.¹⁰² Chúng tôi hy vọng rằng các quốc gia yêu sách nên bỏ qua các yêu sách bản đồ đơn phương và tập trung sức lực vào các hoạt động mang lại lợi ích chung liên quan đến Biển Đông.

102. Hasjim Djalal, "The South China Sea: The Long Road Towards Peace and Cooperation", trong Sam Bateman & Ralf Emmers (eds.), *Security and International Politics in the South China Sea: Towards a Cooperative Management Regime*, Abingdon, Routledge, 2009, tr. 186-188.



LUẬT QUỐC TẾ VỀ PHÂN ĐỊNH BIỂN VÀ TÁC ĐỘNG ĐẾN TRANH CHẤP BIỂN ĐÔNG

TS. Nguyễn Thị Lan Anh
Khoa Luật Quốc tế, Học viện Ngoại giao Việt Nam

Tóm tắt

Phân định biển chỉ có thể được tiến hành trên cơ sở danh nghĩa chủ quyền về lãnh thổ. Tuy nhiên, trong tranh chấp tại Biển Đông, các tranh chấp về chủ quyền lãnh thổ đang lâm vào bế tắc. Vì vậy, việc giải quyết tranh chấp theo trình tự thông thường từ vấn đề chủ quyền lãnh thổ đến phân định biển là khó có thể thực hiện được. Trong bối cảnh này, việc nhìn nhận tranh chấp từ góc độ “ngược”, từ các nguyên tắc về phân định biển, để dự báo triển vọng phân định các vùng biển có thể được tạo ra bởi các đối tượng của tranh chấp lãnh thổ sẽ có thể giúp các bên tranh chấp có cái nhìn tổng quan về kết quả cuối cùng của tranh chấp và từ đó tạo điều kiện giúp họ giải quyết tranh chấp.

Luật quốc tế đương đại về phương pháp phân định biển xác định phân định biển là một quá trình trong đó đường cách đều là bước đầu tiên, và sau đó bước thứ hai là điều chỉnh đường này theo các hoàn cảnh hữu quan để đạt được giải pháp công bằng. Trong số các hoàn cảnh hữu quan thường được xem xét, sự hiện diện của các đảo thuộc chủ quyền của các bên tranh chấp thường được coi là hoàn cảnh hữu quan. Tuy nhiên, hiệu lực tối đa của các đảo trong phân định biển chỉ là 50% trong trường hợp các đảo nằm ở vị trí gần với đất liền của quốc gia có chủ quyền, và hiệu lực này sẽ bị giảm đi rất nhiều nếu các đảo nằm ở vị trí đơn lẻ hoặc gần với đất liền của quốc gia không có chủ quyền. Các đảo nằm trong quần đảo Trường Sa và Hoàng Sa là các đảo nhỏ, vì vậy, khi phân định các vùng biển của các đảo này (nếu có) với các vùng biển của đất liền sẽ tạo ra sự bất cân xứng về tỉ lệ chiều dài bờ biển và vì vậy, các đảo này sẽ có thể bị coi là các hoàn cảnh hữu quan. Do đó, nếu cần phân định các vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa

từ đất liền của các quốc gia ven biển và các đảo của quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa, thì các đảo này có thể sẽ phải giảm hiệu lực (nếu có) và nhường hiệu lực đầy đủ cho các vùng biển của đất liền. Nếu cần phân định chồng lấn tạo ra từ các đảo nằm trong vùng đặc quyền kinh tế của quốc gia ven biển khác, các đảo này có thể chỉ được trao 12 hải lý. Triển vọng này cho thấy cho dù vấn đề tranh chấp chủ quyền lãnh thổ có kết quả ra sao, các vùng biển được tạo ra từ đất liền trong phạm vi 200 hải lý vẫn thuộc về các quốc gia ven biển. Yêu sách chủ quyền lãnh thổ đối với Hoàng Sa và Trường Sa và quy chế pháp lý của các đảo này có thể chỉ có tác động đến khu vực biển nằm ngoài phạm vi 200 hải lý nói trên. Triển vọng này là kết quả của việc áp dụng luật quốc tế về phân định biển, mà không cần tính đến kết quả của tranh chấp chủ quyền. Nếu tranh chấp chủ quyền có thể không mang lại nhiều lợi ích cho các bên liên quan như các bên trông đợi, các bên có thể cùng nhau tạm gác tranh chấp chủ quyền lại và xây dựng một quy chế hợp tác chung trong khu vực Biển Đông ngoài giới hạn 200 hải lý từ đường cơ sở để tính chiều rộng lãnh hải của các quốc gia ven biển.

Phân định biển chỉ có thể được tiến hành từ danh nghĩa chủ quyền của các bên liên quan đối với lãnh thổ đất liền. Điều này có nghĩa là nếu các bên có tranh chấp về chủ quyền lãnh thổ, tranh chấp này phải giải quyết trước khi tiến hành phân định biển. Tuy nhiên, các tranh chấp chủ quyền tại Biển Đông hiện nay đang trong quá trình bế tắc. Để góp phần vượt qua được bế tắc này và tạo điều kiện thúc đẩy việc giải quyết tranh chấp, bài viết sẽ phân tích tranh chấp từ một góc độ khác, từ các nguyên tắc của luật quốc tế về phân định biển nhằm dự báo kết quả phân định biển cho các bên tranh chấp và tác động có thể có đối với tranh chấp. Hy vọng triển vọng về phân định biển sẽ giúp các bên nhìn nhận được được những gì đón chờ mình nếu tiếp tục giữ yêu sách chủ quyền, từ đó sẽ có cách tiếp cận mềm dẻo hơn và cùng nhau xây dựng một chế độ hợp tác tại Biển Đông.

Luật quốc tế về phân định biển

Luật áp dụng

Luật quốc tế về phân định biển mới chỉ được phát triển trong thời gian gần đây thông qua bước khởi đầu tại các công ước về Luật biển năm 1958. Điều 6 và điều 12 của hai Công ước 1958 về Thêm lục địa và Tiếp giáp lãnh hải đã quy định nguyên tắc phân định biển theo công thức đường cách đều và các hoàn cảnh đặc biệt.

Tuy nhiên, mười một năm sau, trong vụ *Thêm lục địa Biển Bắc*,¹ Luật quốc tế về phân định biển đã phát triển theo một hướng khác. Phán quyết trong vụ việc này đã không công nhận nguyên tắc được quy định tại Điều 6 của công ước 1958 là luật tập quán quốc tế mà để ngỏ cho khả năng áp dụng của nhiều phương pháp phân định biển để đạt đến kết quả công bằng, trong đó công thức đường cách đều và các hoàn cảnh đặc biệt không phải là phương pháp bắt buộc. Hơn nữa, phán quyết cũng xác nhận lại một nguyên tắc quan trọng, “đất thống trị biển”, theo đó các vùng biển chỉ có thể được tạo ra từ các danh

1. *Vụ Thêm lục địa Biển Bắc, Phán quyết*, Báo cáo của ICJ (1969), tr. 3

nghĩa chủ quyền của quốc gia đối với lãnh thổ.² Cách tiếp cận hướng tới giải pháp công bằng của vụ *Thềm lục địa Biển Bắc* đã tạo ra ảnh hưởng đối với các vụ việc sau đó, ví dụ như trong vụ phân định giữa *Tuy-ni-di* và *Li-bi* vào năm 1982³ đường cách đều đã hoàn toàn bị bỏ qua. Phán quyết năm 1982 này cũng phản ánh quá trình đàm phán và ký kết Công ước Luật biển năm 1982 trong đó các điều 74(1) và 83(1) đã pháp điển hoá một nguyên tắc thỏa thuận và giải pháp công bằng. Từ thời điểm này, người ta thấy phương pháp phân định biển đã thay đổi từ công thức đường cách đều/ hoàn cảnh đặc biệt của năm 1958 sang thỏa thuận/ giải pháp công bằng của năm 1982. Giải pháp công bằng không loại trừ việc áp dụng công thức đường cách đều và các hoàn cảnh đặc biệt nhưng đường cách đều cũng không coi là bước khởi đầu cho quá trình phân định biển.

Đến vụ phân định giữa *Li-bi* và *Man-ta*,⁴ sự phát triển của Luật quốc tế về phân định biển đánh dấu với một xu thế mới. Trong vụ việc này, phân định biển được bắt đầu bằng lại việc xây dựng đường cách đều. Tuy nhiên phải đến vụ việc giữa *Qua-ta* và *Ba-ranh*,⁵ đường cách đều mới được chính thức công nhận là bước khởi đầu cho quá trình phân định biển cho cả hai trường hợp, phân định biển giữa các quốc gia đối diện hay tiếp liền. Phán quyết của vụ *Qua-ta* và *Ba-ranh* vào năm 2002 cũng định nghĩa rõ ràng đường cách đều là đường nối tất cả các điểm có khoảng cách bằng nhau từ các điểm gần nhất của đường cơ sở để tính chiều rộng lãnh hải của các quốc gia tương ứng. Phương pháp phân định biển cũng được định nghĩa rõ ràng là một quá trình trong đó bước đầu tiên và tạm thời là xác định đường cách đều, sau đó bước thứ hai là điều chỉnh đường cách đều theo các hoàn cảnh hữu quan.⁶ Hai bước của phương pháp này đã được áp dụng nhất quán trong các phân định biển gần đây giữa *Ca-mơ-run* và *Ni-giê-ri-a*⁷ (2003), *Bác-ba-đốt* và *Tri-ni-đát* và *Tô-ba-gô*⁸ (2006), *Guy-an* và *Su-ri-nam*⁹ (2007) và gần đây là *Ru-ma-ni* và *U-crai-na*¹⁰ (2009).

Vì đường cơ sở chỉ là bước khởi đầu và tạm thời, bước thứ hai là xem xét các hoàn cảnh hữu quan. Các phán quyết tại vụ *Thềm lục địa biển Bắc* và các vụ việc trước vụ *Qua-ta* và *Ba-ranh* có thể dẫn đến kết luận rằng không có giới hạn nào về danh sách các hoàn cảnh hữu quan. Tuy nhiên, các vụ việc từ *Qua-ta* và *Ba-ranh* cho thấy một xu thế hạn chế nhất định. Trong số 5 hoàn cảnh hữu quan về lợi ích kinh tế và an ninh, sự hiện diện của các đảo và bãi nửa nổi nửa chìm và sự bất tương xứng của độ dài bờ biển, tòa án chỉ công nhận sự hiện diện của các đảo và bãi nửa nổi nửa chìm là hoàn cảnh hữu quan trong vụ *Qua-ta* và *Ba-ranh*.¹¹ Không có yếu tố nào trong số sáu hoàn cảnh được yêu cầu xem xét

2. Như trên, đoạn 39-56.

3. Phân định biển (*Tuy-ni-di* và *Li-bi*), Phán quyết, Báo cáo của ICJ (1982), tr.18

4. Phân định biển (*Li-bi* và *Man-ta*), Phán quyết, Báo cáo của ICJ (1985), tr.13

5. Vụ liên quan đến phân định biển và tranh chấp lãnh thổ giữa *Qua-ta* và *Ba-ranh*, Phán quyết, Báo cáo của ICJ (2001), tr.40.

6. Như trên, đoạn 230.

7. Vụ liên quan đến biên giới đất liền và trên biển giữa *Ca-mơ-run* và *Ni-giê-ri-a* (*Ca-mơ-run v. Ni-giê-ri-a: Ghi-nê Xích đạo can thiệp*), Phán quyết, Báo cáo của ICJ (2002), tr.303

8. Phân định biển giữa *Bác-ba-đốt* và Cộng hòa *Tri-ni-đát* và *Tô-ba-gô*, Phán quyết trọng tài, 11 tháng 4 năm 2006

9. Phân định biển giữa *Guy-an* và *Su-ri-nam*, Phán quyết trọng tài, 17 tháng 9 năm 2007

10. Phân định biển tại biển Đen (*Ru-ma-ni* và *U-crai-na*), tr.61

11. Bãi nửa nổi nửa chìm *Fasht al Azm* đã được coi là hoàn cảnh hữu quan với các khả năng hoặc là một bộ phận của

trong vụ *Ca-mơ-run và Ni-giê-ri-a* được chấp nhận là hoàn cảnh hữu quan.¹² Chỉ có lợi ích về hàng hải được xem là hoàn cảnh hữu quan trong vụ *Guy-an và Su-ri-nam*.¹³ Và sự hiện diện của đảo là hoàn cảnh hữu quan duy nhất trong vụ giữa *Ru-ma-ni và U-crai-na*.¹⁴ Kết luận của tòa án qua các vụ việc gần đây cho thấy sự ưu tiên hướng tới xem xét các hoàn cảnh khách quan là kết quả của đặc điểm tự nhiên hoặc địa lý của các bờ biển có liên quan, trong khi đó các hoàn cảnh về an ninh và kinh tế sẽ được xem xét một cách rất thận trọng. Hiện nay, sự kết hợp giữa đường cách đều được đo đạc theo công thức toán học và các hoàn cảnh hữu quan mang tính khách quan đã tạo ra những nguyên tắc phân định biển để dự đoán và ổn định hơn.

Hiệu lực của đảo trong phân định biển

Trong số các hoàn cảnh hữu quan có thể được xem xét, sự hiện diện của các đảo thuộc chủ quyền của các bên trong tranh chấp thường được coi là các hoàn cảnh hữu quan. Tuy nhiên, hiệu lực của các đảo này trong phân định biển được xác định trong các

đảo Sitrah, hoặc là có thể được sử dụng là điểm cơ sở để xác định đường cách đều hoặc là một bãi nửa nổi nửa chìm độc lập. Tòa án kết luận rằng, trong tất cả các khả năng đều dẫn tới sự bất tương xứng về tỉ lệ chiều dài bờ biển, do vậy Fasht al Azm được coi là hoàn cảnh hữu quan dẫn đến việc điều chỉnh đường phân định chạy qua giữa Fasht al Azm và Qit'at ash Shajarah. (đoạn 218). Đồng thời, sự hiện diện của đảo nhỏ Qit'at Jaradah cũng được coi là hoàn cảnh hữu quan dẫn đến việc lựa chọn đường phân định biển chạy qua sát phía đông của Qit'at Jaradah. Tuy nhiên, Tòa không đưa ra giải thích cụ thể về hiệu lực của đảo này trong việc tạo ra sự bất tương xứng (đoạn 219).

12. Trong vụ việc này, đầu tiên Tòa không xem xét đặc điểm địa lý lớn của vịnh Ghi-nê và bờ biển của Ca-mơ-run, đặc điểm này đã được hy vọng là rất tương đồng với đặc điểm địa lý của vụ Thêm lục địa Biển Bắc và đã tạo ra hoàn cảnh hữu quan (đoạn 297). Thứ hai, Tòa đã chấp nhận rằng sự hiện diện của các đảo có thể tạo thành hoàn cảnh hữu quan, đặc biệt khi các đảo nằm trong khu vực cần phân định và nằm ở vị trí gần bờ biển của quốc gia không có chủ quyền. Trong vụ việc này, đảo Bioko là lãnh thổ của quốc gia thứ ba, Ghi-nê Xích đạo. Do đó, Tòa kết luận, hiệu lực của đảo Bioko về phía trước của bờ biển của Ca-mơ-run có thể là vấn đề liên quan giữa Ca-mơ-run và Ghi-nê Xích đạo, không phải giữa Ca-mơ-run và Ni-giê-ri-a; do vậy, Bioko không phải là hoàn cảnh hữu quan (đoạn 298-9). Thứ ba, Tòa công nhận sự khác biệt lớn về độ dài bờ biển của các bên có thể dẫn đến sự điều chỉnh đường cách đều. Tuy nhiên, trong vụ việc này bờ biển có liên quan của Ni-giê-ri-a không dài hơn bờ biển có liên quan của Ca-mơ-run, và phủ nhận sự hữu quan của tỷ lệ chiều dài bờ biển (đoạn 300-1). Cuối cùng, mặc dù các dự án dầu mỏ đôi khi có thể là hoàn cảnh hữu quan trong phân định biển như trong các vụ việc giữa *Tuy-ni-di/Li-bi* (Báo cáo của ICJ, 1982, tr.18), *Vịnh Maine* (Báo cáo của ICJ, 1984, tr.246), *Ghi-nê/Ghi-nê Bi-xô* ((1986) 25 ILM 251) và *St Pierre và Miquelon* (*Vụ St Pierre và Miquelon* (1992) 31 ILM 1145), trong vụ việc này, Tòa coi các dự án dầu khí và sự tồn tại của các giếng dầu không phải là hoàn cảnh hữu quan dẫn đến sự điều chỉnh đường cách đều" (đoạn 304).
13. Trong phân định lãnh hải, Trọng tài cho rằng không có danh nghĩa lịch sử hay đặc điểm địa lý nào có thể lý giải cho việc điều chỉnh biên giới biển (đoạn 297). Trong trường hợp phân định vùng đặc quyền kinh tế và thêm lục địa, Trọng tài cho rằng các bờ biển có liên quan không tạo ra vùng lõm rõ rệt. Do vậy, sau khi xem xét kỹ lưỡng, Trọng tài kết luận rằng đặc điểm địa lý của các bờ biển liên quan không tạo ra hoàn cảnh hữu quan dẫn tới sự điều chỉnh đường cách đều để đạt tới giải pháp công bằng. Ngoài ra, đối với hành động của các bên, Trọng tài ủng hộ kết luận của các phán quyết trước đây trong vụ *St-pierre và Miquelon*, *Li-bi/Man-ta*, *Ca-mơ-run và Ni-giê-ri-a* và *Bắc-ba-đốt v. Tri-ni-đát và Tô-ba-gô* rằng dự án dầu khí và sự tồn tại của các giếng dầu nhìn chung không tạo ra hoàn cảnh hữu quan dẫn tới sự điều chỉnh đường cách đều và do vậy thực tiễn hoạt động về dầu mỏ của các bên không được tính đến trong quá trình phân định biển của vụ việc này (đoạn 386-91, Phán quyết 2007).
14. Trong vụ việc này, sự bất cân xứng về chiều dài bờ biển, bản chất kín của Biển Đen, các phân định đã thực hiện trong khu vực, sự tồn tại của đảo Serpents tại khu vực cần phân định, thực tiễn của các bên về dầu mỏ, đánh bắt cá và tuần tra trên biển, tác động cất giữa và cân nhắc về an ninh của các bên đã được Tòa xem xét khi kết luận về hoàn cảnh hữu quan (đoạn 105-204 của Phán quyết 2009).

vụ việc được phân định tại tòa và thực tiễn phân định biển của các quốc gia tùy thuộc vào độ lớn, vị trí của các đảo so với các bờ biển liên quan trong quá trình phân định. Với những đảo nằm cách xa bờ biển của quốc gia có chủ quyền hoặc nằm giữa các bờ biển liên quan, hiệu lực của chúng thường bị giảm bớt để nhường cho hiệu lực của các bờ biển đất liền của quốc gia ven biển.¹⁵ Điều này càng được củng cố trong các vụ việc có liên quan đến các đảo nhỏ và không có dân cư sinh sống. Trong vụ trọng tài phân xử giữa Anh và Pháp,¹⁶ sự hiện diện của ba hòn đảo, đảo đá Eddystone, đảo Channel và đảo Scilly đã dẫn đến sự điều chỉnh đường cách đều. Nằm ở vị trí gần với bờ biển của Pháp, đảo Eddystone thuộc chủ quyền Pháp được trao đầy đủ hiệu lực.¹⁷ Trong khi đó, nằm ở vị trí gần bờ biển Pháp nhưng đảo Channel thuộc chủ quyền Anh chỉ được phân định với 12 hải lý¹⁸ và tương tự đảo Scilly chỉ có nửa hiệu lực.¹⁹ Thậm chí với những đảo lớn như Jan Mayen trong vụ *Jan Mayen*,²⁰ có chiều dài khoảng 30 dặm và chiều rộng khoảng 2 dặm, và đảo Kerkenas, có dân số khá lớn, có tầm quan trọng về kinh tế và có diện tích khoảng 63 dặm vuông trong vụ *Tuy-ni-di/Li-bi*,²¹ cả hai đảo này đều chỉ được trao khoảng nửa hiệu lực trong phân định biển. Kết luận tương tự có thể được tìm thấy trong các vụ *Vịnh Maine*²² và *Li-bi/ Man-ta*.²³ Trong vụ trọng tài *St Pierre và Miquelon*,²⁴ đảo St Pierre và Miquelon có khả năng tạo ra đầy đủ các vùng biển nhưng chỉ được trao cho 24 hải lý tại phần phía Tây của đường phân định biển. Sự giảm bớt hiệu lực cũng xảy ra tại phần phía Nam của đường phân định biển nơi mà các đảo này nằm chắn trước hoặc nằm quá gần bờ biển Ca-na-đa.²⁵ Trong vụ việc diễn ra tại trọng tài gần đây giữa *Ê-ri-tơ-ri-a/Y-ê-men*, các đảo nhỏ như đảo al-Tayr và nhóm đảo al-Zubayr thậm chí còn đều bị bỏ qua.²⁶ Trong vụ *Qua-ta và Ba-ranh*, tòa án cũng giảm hiệu lực của đảo nhỏ Qit'at Jaradah để tránh sự mất cân xứng về tỉ lệ chiều dài bờ biển.²⁷ Trong vụ *Ca-mơ-run và Ni-giê-ri-a*, đảo thuộc chủ quyền của quốc gia thứ ba cũng bị bỏ qua trong phân định biển.²⁸

15. Bowett, "Islands, Rocks and Low Tide Elevations in Maritime Boundary Delimitations" trong Jonathan I. Charney and Lewis M. Alexander, *International Maritime Boundaries*, (Dordrecht, Boston and London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, Vol.1), tr.131 tại 151.
16. *Vụ liên quan đến phân định thêm lục địa giữa Anh và Pháp*, *Phán quyết* vào ngày 30 tháng 6 năm 1977, *Báo cáo phán quyết trọng tài*, (1979)18 ILM, tr. 339
17. *Như trên*, đoạn 144.
18. *Như trên*, đoạn 243-251.
19. Báo cáo của ICJ, 1993, tại đoạn 60-61 và 68-69.
20. Báo cáo của ICJ, 1982, tại đoạn 79 và 126.
21. *Phân định biển tại Vịnh Maine (Mỹ và Ca-na-đa)*, *Phán quyết*, Báo cáo của ICJ (1984), tr. 246. Trong vụ này, đảo Seal, đảo Mud và các thực thể tiếp liền của Canada được trao 50% hiệu lực dựa trên kích thước và vị trí địa lý, Báo cáo của ICJ, 1984, đoạn 222.
22. Đảo không có người cư trú Filfla của Man-ta đã bị bỏ qua trong phân định biển, *Phán quyết*, Báo cáo của ICJ, 1985, đoạn 64.
23. (1992) 31 ILM 1145
24. Xem thêm chi tiết, bản đồ minh họa và lập luận của trọng tài về điểm này tại *như trên*, tr.1148 và đoạn 69-71.
25. *Eritrea/Yemen Arbitration*, đoạn 147-8.
26. Tuy nhiên, Tòa không đưa ra giải thích cụ thể về việc giảm bớt hiệu lực. Báo cáo của ICJ, 2001, tr.40, tại đoạn 219.
27. Báo cáo của ICJ, 2002, tr.303, tại đoạn 298-9.
28. Jonathan I. Charney and Lewis M. Alexander, *International Maritime Boundaries*, (Dordrecht, Boston and London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, Vol.1), Report 5-3, tr.929.

Cách tiếp cận tương tự cũng diễn ra trong thực tiễn phân định biển của các quốc gia. Ví dụ như trong Hiệp định Eo biển Torres giữa Ô-xtrây-li-a và Papua Niu Ghi-nê,²⁹ một số đảo nhỏ của Ô-xtrây-li-a trong Eo biển Torres nằm ở vị trí gần với bờ biển của Papua Niu Ghi-nê chỉ được trao 3 hải lý lãnh hải và không có vùng biển khác. Trong 11 hiệp định phân biển khác giữa Cô-lôm-bi-a-Gia-mai-ca, Phần Lan-Thụy Điển, Cộng hòa Đô-mi-ni-ca-Anh (Turks và Caicos), Thái Lan-Việt Nam, Ghi-nê Xích đạo-Ni-giê-ri-a, Ai-len-Anh, Ai-xơ-len-Na-uy, Ả-rập Xêút-Y-ê-men, E-xto-ni-a-Phần Lan-Thụy Điển và An-giê-ri-Tuy-ni-di, hiệu lực của các đảo nhỏ cũng bị giảm bớt hoặc bỏ qua.³⁰

Các vụ việc trước tòa và trọng tài cũng như thực tiễn các quốc gia về phân định biển cho thấy khả năng các đảo nhỏ có được các vùng biển phụ thuộc vào kích thước, địa điểm của các đảo và sự sinh sống của dân cư trên đảo đó. Các đảo nào càng nằm gần đất liền của quốc gia có chủ quyền, thì đảo đó càng có ưu thế trong việc tạo ra các vùng biển. Ngược lại, nếu các đảo nằm ở vị trí gần với bờ biển của quốc gia không có chủ quyền với đảo hoặc nằm giữa khu vực cần phân định giữa hai quốc gia tiếp liền hoặc đối diện, thì đảo nằm càng xa bờ biển của quốc gia có chủ quyền, hiệu lực của đảo càng bị giảm bớt. Trong một số trường hợp, nếu các vùng biển của các đảo tạo ra kết quả phân định biển không công bằng, đảo có thể bị bỏ qua hiệu lực.³¹ Trong tất cả các trường hợp đã được thảo luận ở trên, các đảo nhỏ chỉ có thể có tối đa là 50% hiệu lực trong phân định biển, cho dù các đảo đó có thể có dân số đáng kể và có tầm quan trọng về kinh tế như đảo Kerkenas trong vụ *Tuy-ni-di/Li-bi*.³² Cũng cần lưu ý rằng hiệu lực tối đa của các đảo nhỏ đó chỉ có thể có được với sự hỗ trợ hiệu lực từ bờ biển đất liền.³³ Vì vậy, có thể kết luận rằng, nếu không có sự hỗ trợ hiệu lực từ đất liền, các đảo riêng lẻ sẽ còn có ít hiệu lực hơn trong trường hợp phân định biển với đất liền.

29. Xem chi tiết tại phân tích của Victor Prescott and Gillian Triggs, "Islands and Rocks and Their Role in Maritime Delimitation" in David Colson and Robert W. Smith (ed.), *International Maritime Boundaries*, (Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publisher, 2005, Vol.5), tr.3245 tại 3255-9.

30. Đây cũng là kết luận của Bowett, "Islands, Rocks and Low Tide Elevations in Maritime Boundary Delimitations" in Jonathan I. Charney and Lewis M. Alexander, *International Maritime Boundaries*, (Dordrecht, Boston and London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, Vol.1), tr.131 và Prescott, như trên.

31. *Vụ Thêm lục địa (Tuy-ni-di và Li-bi)*, *Phán quyết*, Báo cáo của ICJ (1982), tr.18.

32. Đảo Jan Mayen là một ngoại lệ. Đảo này nằm độc lập trong phân định biển với Greenland mà không có sự liên quan đến lãnh thổ đất liền của Na-uy. Tuy nhiên, vì Greenland cũng là một đảo, do vậy, hai đảo này có hiệu lực ngang nhau trong việc tạo ra các vùng biển. Do đó, việc giảm hiệu lực của Jan Mayen trong phân định biển không phải do Jan Mayen là đảo, mà vì sự bất cân xứng về độ dài bờ biển của hai đảo.

33. Các thành viên của Công ước Luật biển 1982 có yêu sách về vùng thêm lục địa vượt ra ngoài 200 hải lý phải đệ trình thông tin về ranh giới ngoài của thêm lục địa của họ lên CLCS càng sớm càng tốt nhưng trong mọi trường hợp phải trong vòng 10 năm kể từ ngày Công ước có hiệu lực với thành viên đó (Các nguyên tắc và thủ tục của Ủy ban về Ranh giới ngoài của thêm lục địa- Rules and Procedure, Doc. CLCS/40 of 2 July 2004.). Do những khó khăn mà các quốc gia đang phát triển phải đối mặt khi chuẩn bị các thông tin cần đệ trình, tại phiên họp thứ 11 của các thành viên của Công ước vào năm 2001, các thành viên đã nhất trí rằng đối với các thành viên mà Công ước có hiệu lực từ ngày 13 tháng 5 năm 1999, thời hạn 10 năm được bắt đầu từ thời điểm này. (Quyết định liên quan đến thời điểm bắt đầu thời hạn 10 năm cho việc đệ trình lên CLCS được quy định tại Điều 4 của Phụ lục II của Công ước 1982, SPLOS/72 vào ngày 29 tháng 5 năm 2001, đoạn (a).)

Các vùng biển chồng lấn tại Biển Đông và triển vọng phân định biển

Yêu sách về các vùng biển và các vùng chồng lấn

Biển Đông là một trong những biển nửa kín lớn nhất thế giới, bao quanh bởi các quốc gia như Trung Quốc (bao gồm cả Đài Loan), Việt Nam, Cam-pu-chia, Thái Lan, In-đô-nê-xi-a, Ma-lai-xi-a, Bru-nây và Phi-líp-pin. Mỗi quốc gia đã đưa ra yêu sách về các vùng biển của mình bao gồm cả 200 hải lý vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Ngoài ra, Việt Nam và Ma-lai-xi-a đã đệ trình yêu sách về thềm lục địa mở rộng đến Ủy ban về Rìa ngoài của thềm lục địa (CLCS).³⁴ Theo đó, Việt Nam yêu sách thềm lục địa mở rộng tại khu vực bờ biển phía Đông và cùng yêu sách với Ma-lai-xi-a tại khu vực bờ biển phía Nam.³⁵ Trung Quốc, Bru-nây và Phi-líp-pin cũng đã nộp thông tin sơ bộ về thềm lục địa mở rộng theo thời hạn của CLCS,³⁶ do vậy, các quốc gia này cũng tiếp tục có thể đệ trình yêu sách về thềm lục địa mở rộng trong tương lai. Các yêu sách này tạo ra các vùng biển trong lấn từ các bờ biển tiếp liền hoặc đối diện giữa các quốc gia ven Biển Đông.

Bên cạnh các vùng biển tạo ra từ lãnh thổ đất liền của các quốc gia ven biển, quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa, với vị trí ở giữa Biển Đông, có thể làm phức tạp thêm các khu vực chồng lấn nếu các đảo của hai quần đảo này có thể tạo ra đầy đủ các vùng biển. Quy chế pháp lý của đảo được quy định tại Điều 121 của Công ước Luật biển 1982. Theo đó, một đảo có khả năng tạo ra đầy đủ các vùng biển nếu đảo đó có khả năng cho con người cư trú hoặc có đời sống kinh tế riêng.³⁷ Ngôn ngữ của điều này rất mập mờ và gây tranh cãi³⁸ và thậm chí còn có thể dễ gây tranh cãi hơn khi áp dụng vào trường

34. Xem đệ trình chung của Ma-lai-xi-a và Việt Nam vào ngày 7 tháng 5 năm 2009 tại http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_mysvnm_33_2009.htm và đệ trình của Việt Nam vào ngày 8 tháng 5 năm 2009 tại: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_vnm_37_2009.htm
35. Đệ trình của Trung Quốc được nộp vào ngày 11 tháng 5 năm 2009, xem: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/preliminary/chn2009preliminaryinformation_english.pdf; Đệ trình của Bru-nây được nộp vào ngày 12 tháng 5 năm 2009, xem: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/preliminary/brn2009preliminaryinformation.pdf; Đệ trình của Phi-líp-pin được nộp vào ngày 8 tháng 4 năm 2009, xem: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_phl_22_2009.htm
36. Điều 121 quy định rằng:
1. Đảo là một vùng đất hình thành một cách tự nhiên, bao bọc bởi nước và luôn nổi trên mặt nước khi thủy triều lên.
 2. Trừ trường hợp được quy định tại khoản 3, lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế, và thềm lục địa của đảo được xác định như các quy định của Công ước này áp dụng cho lãnh thổ đất liền.
 3. Đảo đá không có khả năng cho con người cư trú hoặc đời sống kinh tế riêng không có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa.
37. Một số thảo luận về sự khó khăn trong việc giải thích điều này, xem Charney, "Rocks Cannot Sustainable Human Habitation" 93(1999) *AJIL* tr.863-77 và Kwiatkowska and Soons, "Entitlement to Maritime Areas of Rocks which Cannot Sustain Human Habitation or Economic Life of their Own" 21(1990) *NYIL*, 174, tr.139-181. Brown bình luận về diễn đạt của Điều 121(3) là "theo cách quy định hiện nay, Điều 121(3) dường như là một công thức hoàn hảo cho sự nhầm lẫn và xung đột". Xem thêm tại Brown E.D., "Rockall and the Limits of National Jurisdiction of the UK" (Part I) (1978) *Marine Policy*, tr.181 tại 206.
38. Đoạn 3 của Tuyên bố ngày 18 tháng 8 năm 2009 của Việt Nam và quan điểm tương tự của Ma-lai-xi-a tại đoạn 3

hợp của Hoàng Sa và Trường Sa khi mà các đảo đều rất nhỏ về kích thước, không có dân thường sinh sống và rất hạn chế về tài nguyên thiên nhiên trên bản thân các đảo. Hiện nay, các quốc gia như Trung Quốc (bao gồm cả Đài Loan), Việt Nam, Ma-lai-xi-a, Phi-líp-pin và Bru-nây, đã đưa ra yêu sách chủ quyền đối với tất cả hoặc một phần của các đảo, đồng thời có các quan điểm khác nhau về quy chế pháp lý của các đảo. Ma-lai-xi-a và Việt Nam theo như nội dung của tuyên bố phúc đáp tuyên bố phản đối của Trung Quốc về thêm lục địa mở rộng đã lập luận rằng đệ trình/ đệ trình chung của họ “không làm phương hại tới các vấn đề phân định biển giữa các quốc gia tiếp liền hay đối diện, cũng như lợi ích của các bên trong tranh chấp chủ quyền và vùng biển”.³⁹ Cụm từ “không làm phương hại” ngụ ý rằng thêm lục địa mở rộng mà Việt Nam và Ma-lai-xi-a yêu sách không tạo ra chống lẫn về vùng biển, có nghĩa là Hoàng Sa và Trường Sa không thể tạo ra đầy đủ các vùng biển. In-đô-nê-xi-a cũng chia sẻ quan điểm tương tự về vấn đề này với Việt Nam và Ma-lai-xi-a khi tuyên bố rằng “các đảo xa và nhỏ thuộc quần đảo Trường Sa không thể tạo ra vùng đặc quyền kinh tế và thêm lục địa. Việc cho phép các đảo đá không có người cư trú và các bãi san hô nằm cách biệt với đất liền, giữa biển cả, được sử dụng làm điểm cơ sở để tạo ra các vùng biển vi phạm các nguyên tắc cơ bản của Công ước Luật biển và xâm phạm đến lợi ích hợp pháp của cộng đồng quốc tế”.⁴⁰ Trong khi đó, Trung Quốc khi đưa ra tuyên bố phản đối yêu sách thêm lục địa mở rộng của Việt Nam và Ma-lai-xi-a đã lập luận rằng “Trung Quốc có chủ quyền không thể tranh cãi đối với các đảo trong Biển Đông và các vùng biển tiếp liền, và được hưởng quyền chủ quyền và quyền tài phán đối với các vùng biển có liên quan cũng như đáy biển và lòng đất dưới đáy biển tương ứng (xem bản đồ đính kèm)”.⁴¹ Cụm từ “quyền chủ quyền và quyền tài phán” và “vùng biển có liên quan” ám chỉ vùng đặc quyền kinh tế và thêm lục địa của các đảo, có nghĩa là Trung Quốc ủng hộ quan điểm Hoàng Sa và Trường Sa có đầy đủ các vùng biển. Đặc biệt, bản đồ đường lưỡi bò lần đầu tiên được đính kèm với tuyên bố này một cách chính thức ngụ ý rằng Trung Quốc muốn sử dụng đường lưỡi bò để yêu sách vùng đặc quyền kinh tế và thêm lục địa của các đảo trong Biển Đông, thay thế cho yêu sách lịch sử trước đây. Có lập trường trung dung ở giữa là quan điểm của Phi-líp-pin. Quốc gia này quy định trong nội luật rằng “chủ quyền và quyền tài phán [của nhóm đảo Kalayaan] sẽ được quyết định theo quy chế pháp lý của đảo”.⁴² Trong trường hợp Hoàng Sa và Trường Sa có đầy đủ các vùng biển, tình trạng chống lẫn các vùng biển tại Biển Đông có thể diễn ra rất phức tạp như sau:

- Chống lẫn về vùng đặc quyền kinh tế và thêm lục địa của Hoàng Sa và Trường Sa với đất liền của các quốc gia ven biển, xem minh họa tại bản đồ 1 và 2 dưới đây.

của Tuyên bố ngày 21 tháng 8 năm 2009.

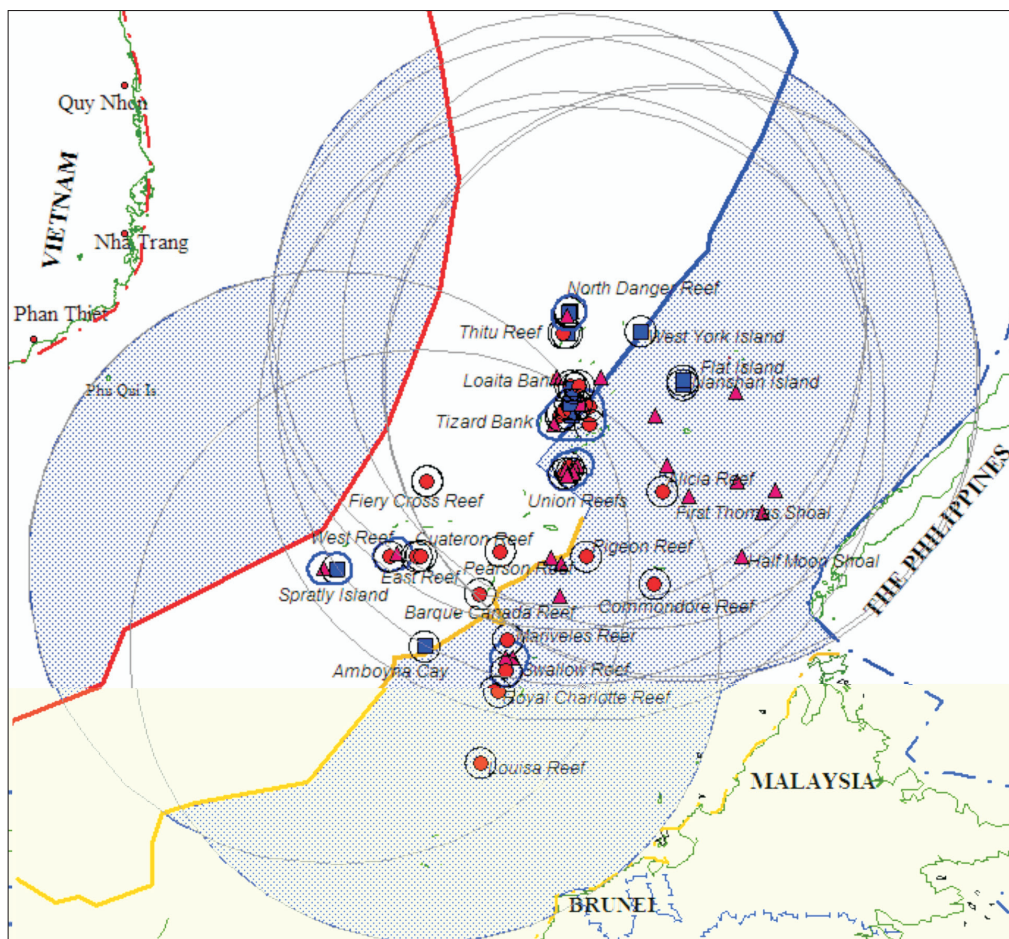
39. Đoạn 3 Tuyên bố ngày 8 tháng 7 năm 2010 của In-đô-nê-xi-a.

40. Đoạn 2 Tuyên bố ngày 7 tháng 5 năm 2010 của Trung Quốc.

41. Republic Act No 9522, Phần 2. Nhóm Kalayaan là tên gọi của một phần của Trường Sa theo tiếng Philipino.

42. Bản đồ được vẽ bởi chương trình Mapinfo. Các thực thể được đánh dấu bởi hình vuông màu xanh là những đảo lớn nhất về kích thước và có tiềm năng nhất về khả năng tạo ra đầy đủ các vùng biển (nếu được công nhận). Vùng chấm màu xanh là khu vực biển có khả năng chống lẫn giữa Trường Sa và đất liền. Triển vọng tương tự sẽ diễn ra với Hoàng Sa.

- Chống lấn về vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa giữa các đảo của Hoàng Sa và Trường Sa, theo minh họa tại bản đồ 1 và 2 dưới đây.
- Chống lấn giữa thềm lục địa của Hoàng Sa và Trường Sa với thềm lục địa mở rộng của Việt Nam, Ma-lai-xi-a, Phi-líp-pin và Bru-nây (nếu hai nước này có yêu sách này), như minh họa tại Bản đồ 2, dưới đây.
- Chống lấn giữa nội thủy, lãnh hải và vùng tiếp giáp lãnh hải của một số đảo của Hoàng Sa và Trường Sa với vùng đặc quyền kinh tế của đất liền của các quốc gia ven biển.



Bản đồ 1. Khả năng chống lấn vùng đặc quyền kinh tế⁴³

43. Bản đồ được vẽ bằng chương trình Mapinfo. Chú thích tương tự như bản đồ 1 cũng được sử dụng tại bản đồ này. Đường màu đỏ vẽ thêm minh họa cho thềm lục địa mở rộng mà Việt Nam và Ma-lai-xi-a yêu sách.



Bản đồ 2. Khả năng chống lấn vùng thêm lục địa⁴⁴

Triển vọng phân định biển

Áp dụng các nguyên tắc chung về phân định biển vào trường hợp của Biển Đông, hai bước của quá trình phân định biển cần được tiến hành. Bước đầu tiên là xác định đường cách đều và bước thứ hai là điều chỉnh đường cách đều để đạt được giải pháp công bằng. Với kích thước nhỏ, sự hiện diện của các đảo của Trường Sa và Hoàng Sa hoặc sự bất cân xứng về tỷ lệ độ dài bờ biển của các đảo này so với bờ biển đất liền của các quốc gia ven biển sẽ hoàn toàn có thể được xem là hoàn cảnh hữu quan. Theo phân tích tại phần trên, hiệu lực tối đa mà các đảo này có được trong trường hợp có sự trợ giúp về hiệu lực từ đất liền là 50%, và hiệu lực này sẽ giảm đi nhiều nếu các đảo đứng riêng lẻ, không có sự trợ giúp hiệu lực của đất liền trong quá trình phân định với các vùng biển tạo ra từ đất liền của các quốc gia ven biển. Vì vậy, khi phân định vùng đặc quyền kinh tế và thêm lục địa giữa các đảo của Hoàng Sa, Trường Sa và đất liền của các quốc gia ven biển, các đảo này sẽ chắc chắn bị giảm bớt hiệu lực (nếu có) để nhường cho hiệu lực đầy đủ của đất liền. Khi phân định vùng chống lấn giữa nội thủy, lãnh hải và vùng tiếp giáp lãnh hải của một số đảo của Hoàng Sa và Trường Sa với vùng đặc quyền kinh tế của đất liền của các quốc gia ven biển, các đảo này có thể chỉ được trao cho 12 hải lý.

Với các vùng chống lấn về vùng đặc quyền kinh tế và thêm lục địa giữa bản thân các đảo của Hoàng Sa, Trường Sa, có thể không có hoàn cảnh hữu quan nào cần tính đến vì các đảo có cùng hoàn cảnh và đặc điểm như nhau, do vậy, đường cách đều có thể được

44. Bản đồ được vẽ bằng chương trình Mapinfo. Chú thích tương tự như bản đồ 1 cũng được sử dụng tại bản đồ này. Đường màu đỏ vẽ thêm minh họa cho thêm lục địa mở rộng mà Việt Nam và Ma-lai-xi-a yêu sách.

giữ nguyên. Cuối cùng, đối với chồng lấn về thềm lục địa của Trường Sa và Hoàng Sa với thềm lục địa mở rộng của Việt Nam, Ma-lai-xi-a, Phi-líp-pin và Bru-nây (nếu hai nước này có yêu sách này), cho tới nay chưa có tiền lệ trong thực tiễn phân định biển của các nước, cũng như không có nguyên tắc đặc biệt nào được áp dụng cho tình huống cụ thể này. Bản thân các đảo có thể được coi là hoàn cảnh hữu quan và sự mở rộng của thềm lục địa vượt ra ngoài giới hạn 200 hải lý cũng có thể được coi như vậy. Do đó, trong trường hợp này đường cách đều cũng có thể được xem là kết quả cuối cùng.

Sự kết hợp các triển vọng phân định biển như phân tích trên đây cho thấy trong bất kỳ hoàn cảnh nào, các vùng biển được tạo ra từ đất liền đến giới hạn 200 hải lý sẽ thuộc về chủ quyền và quyền chủ quyền của các quốc gia ven biển. Các yêu sách chủ quyền đối với Hoàng Sa và Trường Sa cũng như quy chế pháp lý của các đảo này chỉ có ảnh hưởng đến vùng biển tại Biển Đông nằm ngoài giới hạn 200 hải lý từ đường cơ sở để tính chiều rộng lãnh hải của các quốc gia ven biển. Những dự đoán này là kết quả của việc áp dụng các nguyên tắc về phân định biển mà không cần tính đến kết quả của việc giải quyết các tranh chấp về chủ quyền lãnh thổ.



Bản đồ 3. Vùng biển nằm ngoài giới hạn 200 hải lý⁴⁵

45. Cảm ơn sự chia sẻ bản đồ này từ Clive Schofield và Robert Beckman

Tác động của triển vọng phân định biển đối với các tranh chấp tại Biển Đông

Bất kỳ quá trình phân định biển nào cũng chỉ có thể tiến hành dựa trên các danh nghĩa về chủ quyền lãnh thổ, do vậy việc giải quyết các tranh chấp về lãnh thổ phải được thực hiện trước khi tiến hành phân định biển. Tuy nhiên, tại Biển Đông hiện nay khi các tranh chấp về lãnh thổ đang lâm vào bế tắc, thì việc tìm hiểu một góc độ khác từ các nguyên tắc phân định biển, sẽ có thể tạo điều kiện cho các bên giải quyết tranh chấp. Như đã được phân tích tại các phần trên, áp dụng các nguyên tắc của Luật quốc tế đương đại về phân định biển vào trường hợp Biển Đông, danh nghĩa chủ quyền đối với các đảo của Hoàng Sa và Trường Sa sẽ không có nhiều giá trị trong việc tạo ra các vùng biển. Trường Sa và Hoàng Sa có thể chỉ giúp các quốc gia có được các vùng biển trong khu vực ngoài giới hạn 200 hải lý kể từ đường cơ sở để tính chiều rộng lãnh hải của các quốc gia ven biển, nếu các đảo này thỏa mãn yêu cầu tại điều 121(3) để có thể có được đầy đủ các vùng biển. Nếu không, khu vực ngoài giới hạn 200 hải lý đó sẽ là biển cả và để ngỏ cho tất cả các quốc gia thăm dò và khai thác. Trong bất kỳ trường hợp nào, khu vực ngoài giới hạn 200 hải lý không thể lớn như khu vực do đường lưỡi bò bao quanh. Vì vậy, có lẽ giải pháp tốt nhất là các bên trong tranh chấp tại Biển Đông nên tạm gác lại các yêu sách chủ quyền và hợp tác với nhau để cùng xây dựng quy chế hợp tác chung trong khu vực ngoài giới hạn 200 hải lý. Đề xuất này cũng phù hợp với nghĩa vụ hợp tác được quy định tại Điều 123 của Công ước Luật biển dành cho các quốc gia ven biển nửa kín như Biển Đông.⁴⁶

Để tạo điều kiện thúc đẩy quá trình hợp tác này, các bên trong tranh chấp có thể yêu cầu Tòa án Luật biển đưa ra ý kiến tư vấn về quy chế pháp lý của Hoàng Sa và Trường Sa. Lựa chọn này sẽ giúp các quốc gia giữ thể diện, tránh những kết cục không mong muốn vì ý kiến tư vấn không có giá trị pháp lý ràng buộc mà chỉ có giá trị khuyến nghị nhằm cung cấp những định hướng cho các bên trong quá trình giải quyết tranh chấp.

Biển Đông đã từ lâu được coi là điểm nóng đe dọa đến sự ổn định về an ninh của khu vực. Các xung đột vẫn leo thang, môi trường biển bị hủy hoại và hậu quả là không bên nào hưởng lợi từ tình hình hiện trạng. Luật quốc tế đương đại cũng cho thấy kết quả không khả quan đón đợi các bên tranh chấp về khả năng tạo ra các vùng biển từ danh nghĩa chủ quyền của Hoàng Sa và Trường Sa. Vì vậy, giữa hợp tác và sử dụng vũ lực để yêu sách lãnh thổ, hợp tác chắc chắn là lựa chọn khôn ngoan cho các bên trong tranh chấp tại Biển Đông hiện nay.

46. Điều 123 quy định nghĩa vụ hợp tác của các quốc gia bao quanh biển kín hoặc nửa kín như sau: “Các quốc gia bao quanh biển kín hoặc nửa kín cần hợp tác với nhau trong việc thực hiện quyền và nghĩa vụ theo quy định của Công ước này. Vì mục tiêu này, các quốc gia cần nỗ lực, một cách trực tiếp hoặc thông qua các tổ chức khu vực phù hợp: (a) phối hợp quản lý, bảo tồn, thăm dò và khai thác tài nguyên sinh vật của biển; (b) phối hợp thực hiện quyền và nghĩa vụ có liên quan đến việc bảo vệ và bảo tồn môi trường biển; (c) phối hợp các chính sách nghiên cứu khoa học và thực hiện các dự án nghiên cứu khoa học chung phù hợp về biển; (d) trong trường hợp thích hợp, mời các quốc gia có quan tâm, hoặc các tổ chức quốc tế hợp tác với các quốc gia ven biển để việc thực hiện của điều khoản này.

Phần 4

GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP
VÀ QUẢN LÝ XUNG ĐỘT Ở BIỂN ĐÔNG
THÀNH CÔNG VÀ TRIỂN VỌNG

BIỂN ĐÔNG: ĐÓNG GÓP CỦA NGOẠI GIAO KÊNH 2 /HỘI THẢO ĐỐI VỚI HÒA BÌNH VÀ HỢP TÁC Ở KHU VỰC

GS. TS. Hasjim Djalal, MA

Giám đốc, Trung tâm Nghiên cứu Đông Nam Á, In-đô-nê-xi-a

Tóm tắt

GS. TS. Hasjim Djalal từ In-đô-nê-xi-a điểm lại những nỗ lực không chính thức nhằm quản lý các xung đột tiềm tàng ở Biển Đông và chuyển hóa chúng thành đối thoại và hợp tác đã được thực hiện qua một chặng đường dài từ những năm 1980. In-đô-nê-xi-a đã khởi xướng thực hiện những nỗ lực này qua Hội thảo thường niên ở In-đô-nê-xi-a và qua các nhóm làm việc kỹ thuật khác nhau (TWGs), Hội Nhóm Chuyên gia và các nhóm nghiên cứu khác (SGs) ở các thủ đô và các địa điểm khác nhau ở khắp khu vực Đông Nam Á. Đến nay, Tiến trình Hội thảo đã được tổ chức ở In-đô-nê-xi-a 19 lần và đang chuẩn bị tổ chức Hội thảo lần thứ 20 ở Bandung, In-đô-nê-xi-a, vào tháng 11 năm 2010. Nhiều cuộc họp khác nhau đã được tổ chức ở các thành phố trong khu vực Biển Đông. Nhiều bài học đã được rút ra từ tiến trình này trong suốt gần 20 năm qua. Những bài học này cho thấy một vài điều kiện cho các nỗ lực thành công và một vài nguyên tắc cơ bản cần được xem xét trong việc quản lý các xung đột tiềm tàng. Bài viết bàn luận một vài bài học trong việc quản lý xung đột tiềm tàng không chính thức.

1. Hội thảo về Biển Đông: Một vài Nền tảng:

- Đã từng có các xung đột vũ trang giữa Trung Quốc và Việt Nam trước năm 1990
- Có nhiều tranh chấp lãnh thổ song phương, ba bên và đa phương.
- Có sự đổ xô đi tìm kiếm các nguồn tài nguyên, cả tài nguyên sống và các khoáng sản.
- Một vài xung đột và đối đầu trong lịch sử giữa các nước trong khu vực, bao gồm cả giữa Trung và Đông Nam Á.

- Lợi ích của các cường quốc ngoài khu vực ở Biển Đông, đặc biệt trong vấn đề hàng hải và đường hàng không qua vùng biển này.

2. Lập trường của In-đô-nê-xi-a

- In-đô-nê-xi-a giáp với Biển Đông nhưng không phải là một bên của tranh chấp quần đảo Trường Sa.

- Trong những năm 1980 In-đô-nê-xi-a lo sợ rằng Biển Đông có thể trở thành một điểm nóng trong khu vực có thể ảnh hưởng tới hòa bình và ổn định ở Đông Nam Á.

- Vào thời điểm đó ASEAN không có quan điểm gì về Biển Đông. Trên thực tế, có rất nhiều tranh chấp giữa các nước ASEAN với nhau.

- Vào thời điểm đó các nước Đông Dương (Cam-pu-chia, Lào và Việt Nam) chưa là thành viên của ASEAN.

3. Các sáng kiến không chính thức của In-đô-nê-xi-a

- Thấy được sự khó khăn trong việc thực hiện các sáng kiến chính thức, Tôi đã đi đến 5 nước ASEAN vào thời gian đó để thảo luận xem có thể làm được gì. Tôi thấy rằng:

- + Mọi người đều đặc biệt cho rằng chúng ta nên làm điều gì đó.
- + Có một sự lo sợ rằng các tranh chấp lãnh thổ có thể gây ra những khó khăn lớn cho những nỗ lực hợp tác phát triển.
- + Sẽ là tốt hơn nếu cách tiếp cận là không chính thức, ít nhất là ở giai đoạn đầu tiên.

4. Trong nỗ lực quản lý các xung đột tiềm tàng ở Biển Đông, tôi đã đưa ra 3 mục tiêu:

- *Sử dụng các chương trình hợp tác* trong đó mọi người đều có thể tham gia, dù cho nó có vẻ bé nhỏ và không quan trọng lúc ban đầu.

- *Thúc đẩy tiến trình xây dựng lòng tin.*

- *Khuyến khích đối thoại* giữa các bên để tìm kiếm giải pháp cho các vấn đề.

5. Có những nền tảng quan trọng cho việc hợp tác theo UNCLOS 1982, liên quan đến “biển kín và nửa kín” như Biển Đông, đặc biệt trong Điều 122 và 123.

6. Điều 122 định nghĩa biển kín và nửa kín là “một vịnh, một lưu vực hay một biển được bao quanh bởi hai hay nhiều quốc gia và thông với một biển hay đại dương khác qua một đường hẹp hay bao gồm toàn bộ hay hầu hết là lãnh hải và vùng đặc quyền kinh tế của hai hay nhiều quốc gia ven biển”.

7. Hơn nữa, Điều 123 quy định rằng “Các quốc gia ven một biển kín hoặc nửa kín nên hợp tác với nhau trong việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình theo Công ước này. Để đạt được mục đích này họ sẽ cố gắng, trực tiếp hoặc thông qua một tổ chức khu vực thích hợp”:

- Điều phối quản lý, bảo tồn, thăm dò và khảo sát các *tài nguyên sống* ở biển.
- Điều phối thi hành các quyền và nghĩa vụ tôn trọng *việc bảo vệ và bảo tồn môi trường biển.*

- Điều phối các *chính sách nghiên cứu khoa học* và thực hiện ở những nơi nào thích hợp cho *các chương trình nghiên cứu khoa học chung trong khu vực*.

- Khi thích hợp, *mời các nước quan tâm hay các tổ chức quốc tế để hợp tác* trong việc xúc tiến các quy định của điều này.

8. Tìm kiếm các chương trình hợp tác:

a. Cuộc họp đầu tiên của Hội thảo năm 1990 (ở Bali) có sự tham gia của chỉ 6 nước ASEAN.

b. Tôi đưa ra sáu chủ đề để thảo luận, mỗi chủ đề được một nước ASEAN dẫn dắt:

- Các vấn đề lãnh thổ và chủ quyền: Ma-lai-xi-a
- Các vấn đề chính trị và an ninh: Xinh-ga-po
- MSP và bảo vệ môi trường: In-đô-nê-xi-a
- An toàn hàng hải: Phi-líp-pin
- Quản lý tài nguyên: Thái Lan
- Các cơ chế hợp tác: Bru-nây Darussalam.

9. Trong các cuộc họp tiếp theo của hội thảo, chúng tôi đã có sự tham gia của Trung Quốc, Đài Loan (Đài Bắc Trung Hoa), Việt Nam, Lào và Cam-pu-chia, đặc biệt sau khi giành được hòa bình ở Cam-pu-chia, và các nước Đông Dương gia nhập ASEAN.

10. Hội thảo được tiếp tục hàng năm ở In-đô-nê-xi-a kể từ năm 1990. Thêm vào đó, hội thảo cũng làm việc thông qua các Nhóm Kỹ thuật (TWG's) khác nhau và Cuộc họp nhóm chuyên gia (GMS) và các Nhóm Nghiên cứu (SG) ở nhiều nơi trên khắp khu vực Biển Đông, được chủ trì bởi các nước tương ứng.

11. Có 5 TWG's, gọi là (1) Nghiên cứu khoa học biển, (2) Đánh giá tài nguyên, (3) Bảo vệ môi trường biển, (4) An toàn hàng hải, Tàu thuyền và Liên lạc và (5) các vấn đề pháp lý.

12. Hợp tác về MSR có lẽ là cao nhất, đặc biệt sau cuộc thám hiểm nghiên cứu tính đa dạng sinh học xung quang quần đảo Anambas năm 2002. Trong cuộc thám hiểm này các nhà khoa học từ tất cả các nước thành viên đều tham dự và họ phát hiện ra rất nhiều loài vẫn chưa được biết đến. Chúng tôi hy vọng những cuộc thám hiểm tương tự có thể và sẽ được diễn ra ở các nơi khác trên Biển Đông, đặc biệt ở khu vực Đông Bắc, Tây Bắc và ở Vùng Trung tâm Biển Đông.

13. Giờ đây chúng tôi đang tích cực chuẩn bị và phát triển hợp tác về việc làm thế nào để đối với việc nước biển dâng như là một hệ lụy của việc biến đổi khí hậu toàn cầu. Đồng thời, tôi cũng hy vọng rằng chúng tôi trong những ngày sắp tới sẽ được chứng kiến việc thi hành các chương trình khác nhau bởi các cơ quan hữu quan mà chúng tôi đã bàn bạc và thống nhất trong suốt những năm qua thông qua TWGs và SGs.

14. Trong Hội thảo lần thứ 18 tại Menado tháng 11 năm 2008, Trung Quốc và Đài Loan lần đầu tiên đồng ý đệ trình một đề xuất chung trước cuộc họp tiếp theo (tháng 11 năm 2009), kết hợp quan niệm của Trung Quốc về Các khóa học Giáo dục và Đào tạo và Trao đổi về Khoa học và Công nghệ Biển ở Biển Đông và đề xuất của Đài Bắc về

“Mạng lưới Giáo dục Đông Nam Á” (SEA-ONE). Đề xuất chung được đệ trình vào Hội thảo lần thứ 19 (2009) ở Makassar năm ngoái, và trở thành một mốc quan trọng trong việc xây dựng hòa bình và hợp tác ở Biển Đông.

15. **Hội thảo lần thứ 19** đã thông qua đề xuất chung này, bao gồm 2 phần, cho 2010, được thực hiện ở Đài Bắc, trị giá 115.000 đô la Mỹ, và phần thứ hai được thực hiện ở Trung Quốc vào năm 2011, trị giá 203.000 đô la Mỹ. Chương trình Đài Bắc vừa mới hoàn thành và chúng tôi sẽ nghe báo cáo của Đài Bắc về việc thực hiện chương trình vào Hội thảo lần thứ 20 ở Bandung (tháng 11 năm 2010).

16. Tiến trình xây dựng lòng tin:

a. Sau một vài cuộc họp, thảo luận về *các vấn đề lãnh thổ và chủ quyền* cũng như về *các vấn đề chính trị và an ninh* đã được ngừng lại, chủ yếu bởi vì các bên không sẵn lòng tiếp tục. Tuy nhiên các cuộc thảo luận đã đem lại sự hiểu biết hơn đối với các vấn đề liên quan.

b. Cuộc thảo luận về *xây dựng lòng tin* đã đem lại một vài kết quả:

- Không có sự mở rộng quân sự lớn nào trong các khu vực tranh chấp thời gian gần đây.

- Không có sự chiếm đóng các đảo và bãi đá.

- Đường như là các chính quyền liên quan đã phát triển liên lạc và tính minh bạch tốt hơn.

- Phát triển nhiều các *quy tắc ứng xử* hơn giữa các bên, ví dụ:

• Quy tắc ứng xử Trung Quốc – Phi-líp-pin (1995)

• Quy tắc ứng xử Việt Nam – Phi-líp-pin (1997)

• Tuyên bố về các ứng xử ASEAN – Trung Quốc (2002)

17. Sự khuyến khích đối thoại giữa các bên đã có kết quả như sau:

- Hiệp định phân định Vịnh Bắc Bộ Trung Quốc – Việt Nam (2002)

- Một vài sự hợp tác/phát triển chung, như giữa Ma-lai-xi-a với Thái Lan, và Ma-lai-xi-a với Việt Nam; và Trung Quốc và Việt Nam ở Vịnh Bắc Bộ về nghề cá.

- Hiệp định về phân định thêm lục địa In-đô-nê-xi-a – Việt Nam.

- Phân định lãnh hải ở phía Tây eo biển Xinh-ga-po giữa In-đô-nê-xi-a – Xinh-ga-po.

18. Hội thảo Biển Đông được CIDA tài trợ thông qua Đại học British Columbia ở Vancouver trong 10 năm. Hiện nay Hội thảo vẫn tự thân tiếp tục, được tài trợ bởi hầu hết các thành viên tham gia. Những thành viên nhất định mà không thể tham dự các cuộc họp vì lý do tài chính được hỗ trợ bởi *Quỹ đặc biệt* được thành lập bởi những người đóng góp tự nguyện từ các thành viên khác.

19. Một vài bài học cho ngoại giao kênh 2/tiến trình không chính thức:

a. Một số điều kiện để thành công:

- Sự công nhận bởi các bên rằng bùng nổ xung đột sẽ không giải quyết được tranh chấp và do đó sẽ không phù hợp với lợi ích của họ.

- Sự tồn tại của ý chí chính trị nhằm tìm kiếm và giải quyết vấn đề một cách hòa bình.
- Không kích động dư luận, bởi vì dư luận có thể củng cố lập trường hơn là tạo ra sự thỏa hiệp hay các giải pháp.
- Cần phải minh bạch chính sách quốc gia và luật pháp.
- b. Một vài nguyên tắc cơ bản:
 - Sử dụng một cách tiếp cận toàn diện.
 - Bắt đầu với những vấn đề ít nhạy cảm hơn.
 - Lôi kéo các quan chức chính phủ nhiều nhất có thể được.
 - Tiến trình nên linh động và không cần thiết phải thể chế hóa.
 - Không phóng đại sự khác biệt mà nhấn mạnh đến những điểm đồng.
 - Theo cách tiếp cận từng bước một, có lẽ nên bắt đầu với những vấn đề kỹ thuật.
 - Không nên thất vọng nếu chưa có kết quả ngay lập tức.
 - Giữ cho các mục tiêu đơn giản.
 - Vai trò của người khởi xướng hay người triệu tập rất quan trọng.

20. Tóm lại, sau nhiều năm quản lý các xung đột tiềm tàng ở Biển Đông, ngày nay *tinh thần hợp tác đã ngày càng tăng trong khu vực*. Không có sự bùng nổ xung đột hay xung đột vũ trang nào kể từ năm 1988. Trên thực tế, quan hệ thân thiện giữa Trung Quốc và các nước Đông Nam Á đã phát triển đáng kể. *Tuy nhiên, nguy cơ xảy ra các xung đột ở Biển Đông vẫn còn tồn tại trong tương lai nếu các quốc gia liên quan không kiên trì xử lý một cách cẩn thận*. Do đó, các nỗ lực không chính thức để quản lý các xung đột tiềm tàng ở Biển Đông vẫn nên được duy trì, trong khi những nỗ lực chính thức bởi các nước có liên quan nhằm giải quyết các vấn đề song phương cũng nên được khuyến khích.

21. Năm nay, chúng tôi kỷ niệm 20 năm Hội thảo được tổ chức. Cá nhân tôi rất biết ơn tất cả các đại biểu những người đã cùng nhau hợp tác làm việc trong suốt những năm qua vì lợi ích của tất cả chúng ta, từ đó tạo lập và phát triển một ý thức cộng đồng sâu rộng trong tất cả chúng ta và đã kiên trì phát triển thói quen hợp tác hơn là thói quen đối đầu.

22. Tôi cũng rất vui mừng ghi nhận rằng ngày càng có sự chú ý đối với các sáng kiến không chính thức trong các vấn đề Biển Đông của các trung tâm nghiên cứu trong khu vực như Trung Quốc, Việt Nam, Ma-lai-xi-a, Xinh-ga-po và các nước khác. Hơn nữa, ngày càng nhiều nhóm không chính thức và học thuật trên khắp thế giới cũng quan tâm đến các Hội thảo không chính thức nhằm phát triển các chương trình hợp tác, xây dựng lòng tin cũng như đối thoại giữa các bên và noi gương trong chính khu vực của mình. Đã có nhiều phát biểu động viên bởi các tổ chức quốc tế và khu vực và của các nhà lãnh đạo chính trị cũng như học thuật liên quan đến Hội thảo. Trên thực tế, vài năm trước, Trung tâm Chính sách và Luật biển (COLP) của Đại học Virginia đã gửi cho tôi một lá thư, cho biết theo quan điểm của họ *Các Hội thảo về Biển Đông nên được trao giải Nobel Hòa bình* vì những nỗ lực nhằm quản lý các xung đột tiềm ẩn ở Biển Đông. Chính phủ

In-đô-nê-xi-a một vài năm trước cũng đã đề xuất với ASEAN Foundation rằng nên trao một giải *ASEAN Foundation* cho Hội thảo này. Các chính phủ và các tổ chức khác cũng đã đề xuất một vài hỗ trợ cho tiến trình không chính thức này.

23. Cuối cùng, đối với tôi dường như ngoại giao kênh 2 hay tiến trình không chính thức, của các nhóm học thuật hay của các quan chức về mặt cá nhân, đều có thể đóng góp quan trọng cho việc quản lý các xung đột tiềm tàng, và do đó đóng góp vào sự Phát triển Tiến bộ của Hòa bình và Hợp tác ở khu vực.

GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP VÀ QUẢN LÝ XUNG ĐỘT Ở BIỂN ĐÔNG – ĐÁNH GIÁ KẾT QUẢ VÀ NHỮNG THÁCH THỨC

GS. Ramses Amer

Nghiên cứu viên cao cấp

Trung tâm Nghiên cứu CA-TBD, Khoa Ngôn ngữ Đông phương

Đại học Stockholm, Thụy Điển

Tóm tắt

Nghiên cứu đánh giá các tiến bộ đạt được trong việc giải quyết tranh chấp và quản lý xung đột ở Biển Đông. Những thách thức còn tồn tại trong khu vực Biển Đông cũng sẽ được phân tích trong nghiên cứu này. Những tiến bộ đã đạt cũng được phác qua bằng việc khái quát những tranh chấp lãnh thổ đã được giải quyết, xử lý ở Biển Đông và các khu vực xung quanh, như Vịnh Thái Lan, Vịnh Bắc Bộ và Eo biển Malacca. Tiếp đó là một phân tích về những cách tiếp cận trong việc quản lý và giải quyết các tranh chấp này. Thách thức của những tranh chấp chưa được giải quyết sẽ được phân tích và đánh giá bằng việc nhấn mạnh đến cả bản chất của các tranh chấp và những nỗ lực trong việc quản lý chúng. Nghiên cứu được kết thúc bằng một đánh giá rộng hơn về những tiến bộ đã đạt được và những khó khăn vẫn còn tồn tại ở Biển Đông từ quan điểm giải quyết tranh chấp và quản lý xung đột.

1. Giải quyết tranh chấp và Quản lý xung đột ở Biển Đông – tiến triển và thách thức¹

Mục đích và cấu trúc

Mục đích chính của nghiên cứu này là đánh giá sự tiến bộ đã đạt được trong việc

1. Nghiên cứu này là bản hoàn thiện từ bài viết cùng tựa đề chuẩn bị cho Hội thảo quốc tế lần thứ hai về “Biển Đông: Hợp tác vì An ninh và Phát triển trong Khu vực”, tổ chức bởi Học viện Ngoại giao Việt Nam và Hội Luật gia Việt Nam, tại TP. Hồ Chí Minh, ngày 11-12/12/2010.

giải quyết tranh chấp và quản lý xung đột ở Biển Đông và xem xét những khó khăn thách thức vẫn còn tồn tại ở khu vực này. Sự tiến bộ được phác họa thông qua một cái nhìn khái quát về những tranh chấp đã được giải quyết và xử lý ở Biển Đông và các khu vực xung quanh như Vịnh Thái Lan, Vịnh Bắc Bộ và Eo biển Malacca. Tiếp đó là một phân tích về những cách tiếp cận trong việc quản lý và giải quyết. Thách thức của những tranh chấp chưa được giải quyết sẽ được phân tích và đánh giá bằng việc nhấn mạnh đến cả bản chất của các tranh chấp và những nỗ lực trong việc quản lý chúng. Nghiên cứu được kết thúc bằng một đánh giá rộng hơn về những tiến bộ đã đạt được và những khó khăn vẫn còn tồn tại ở Biển Đông từ quan điểm giải quyết tranh chấp và quản lý xung đột.

Vì mục đích nghiên cứu, khu vực địa lý được nghiên cứu không chỉ bao gồm Biển Đông mà còn cả các khu vực biển liên kế như Vịnh Bắc Bộ và Vịnh Thái Lan cũng như eo biển Malacca. Quản lý xung đột nên được hiểu theo nghĩa rộng như vậy, nói cách khác là một tiến trình bao gồm các phương pháp và kỹ thuật khác nhau được sử dụng để quản lý các tình huống xung đột khác nhau. Các phương pháp và kỹ thuật bao gồm: ngăn ngừa xung đột, tránh xung đột, kiểm chế xung đột, chuyển hóa xung đột, hòa giải xung đột và giải quyết xung đột chính thức.² Nói cách khác giải quyết xung đột tạo thành một dạng của quản lý xung đột.

Các tranh chấp đã được giải quyết trong nghiên cứu này là những tranh chấp liên quan đến các hiệp định chính thức và những tranh chấp được giải quyết thông qua các cơ chế tài phán quốc tế. Các tranh chấp được quản lý thông qua các hiệp định phát triển chung (JDA) được xem xét trong phần riêng cũng như các đăng ký chung về ranh giới ngoài của thềm lục địa lên Ủy ban Ranh giới về thềm lục địa (CLCS). Các tranh chấp đã được giải quyết và quản lý được liệt kê theo thứ tự thời gian theo sự phân loại dưới đây. Sau đó là phân tích các trường hợp đã được liệt kê, tập trung vào các diễn biến trong những năm 1990, 2000.

Các trường hợp tranh chấp vẫn tồn tại được xác định sau khi có cái nhìn tổng quan về các biện pháp xây dựng lòng tin (CBM) để quản lý các tranh chấp vẫn tiếp diễn. Bao gồm một phần dành riêng cho một cách tiếp cận song phương chủ chốt, đó là Việt Nam – Trung Quốc.

2. Các tranh chấp đã được giải quyết và quản lý một cách chính thức³

Các thỏa thuận đã được đàm phán

- Vào ngày 27 tháng 10 năm 1969, In-đô-nê-xi-a và Ma-lai-xi-a đạt được một thỏa thuận về phân định ranh giới thềm lục địa ở vùng giữa và phía Nam eo biển Malacca và

2. Xem thêm các thảo luận mở rộng liên quan đến quản lý xung đột trong C.R. Mitchell, *The Structure of International Conflict* (London: Macmillan, 1981), tr. 253-279; và , Kamarulzaman Askandar, "ASEAN and Conflict Management: The Formative Years of 1967-1976", *Pacific Review*, Vol. 6, No. 2 (1994), tr. 59-62).

3. Phần này là một phần của Li Jianwei and Ramses Amer, *Recent Practice in Dispute Settlement in the South China Sea*, tham luận trong Phiên X, Hội thảo Tài nguyên Năng lượng biển "Beyond the Statues Quo", Tổ chức bởi National Bureau of Asian Research (NBR), thành phố Hồ Chí Minh, 5-7 tháng 8 năm 2010.

trong các khu vực phía Tây và phía Đông Quần đảo Natuna ở Biển Đông.⁴ Vào ngày 17 tháng 3 năm 1970 hai nước này đã ký một hiệp định phân định ranh giới lãnh hải ở eo biển Malacca.⁵ Cuối cùng, vào ngày 21 tháng 12 năm 1971, một hiệp định đã đạt được liên quan đến ranh giới thềm lục địa ở khu vực phía Bắc eo biển Malacca.⁶

- Vào ngày 17 tháng 12 năm 1971, một hiệp định được ký kết giữa In-đô-nê-xi-a và Thái Lan về phân định thềm lục địa ở phía Bắc eo biển Malacca.⁷

- Vào ngày 21 tháng 12 năm 1971, một hiệp định được ký kết giữa In-đô-nê-xi-a, Ma-lai-xi-a và Thái Lan liên quan đến việc thành lập một “điểm chung” (điểm ngã ba) trên thềm lục địa của mình ở eo biển Malacca và phân định ranh giới thềm lục địa ở phía Bắc eo biển Malacca.⁸

- Vào ngày 25 tháng 5 năm 1973, In-đô-nê-xi-a đạt được một thỏa thuận với Xinh-ga-po về việc phân định ranh giới lãnh hải ở eo biển Xinh-ga-po.⁹ Vào ngày 10 tháng 3 năm 2009 hai nước đã ký một hiệp định tiếp theo phân định ranh giới lãnh hải ở phía Tây eo biển Xinh-ga-po.¹⁰

- Vào ngày 24 tháng 10 năm 1979, Ma-lai-xi-a và Thái Lan ký một Hiệp ước liên quan đến việc phân định lãnh hải giữa hai nước ở eo biển Malacca và ở Vịnh Thái Lan.¹¹ Cùng ngày, hai

4. “Agreement between the Government of Malaysia and the Government of Indonesia on the delimitation of the continental shelves between the two countries”, từ website của Liên Hợp Quốc (<http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/MYS-IDN1969CS.PDF>) (truy cập ngày 8 tháng 7 năm 2010).
5. “Treaty between the Republic of Indonesia and Malaysia on Delimitation of Boundary Lines of Territorial Waters of the Two Nations at the Strait of Malacca”, từ website Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ (<http://www.state.gov/documents/organization/61516.pdf>) (truy cập ngày 8 tháng 7 năm 2010).
6. “Agreement between the Government of the Republic of Indonesia, the Government of Malaysia and the Government of the Kingdom of Thailand relating to the Delimitation of the Continental Shelf Boundaries in the Northern Part of the Straits of Malacca”, từ website Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ (<http://www.state.gov/documents/organization/59574.pdf>) (truy cập ngày 8 tháng 7 năm 2010).
7. “Agreement between the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of the Republic of Indonesia relating to the Continental Shelf Boundary between the two Countries in the Northern Part of the Straits of Malacca and in the Andaman Sea”, từ website United Nations (<http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATION-ANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/THA-IDN1971CS.PDF>) (truy cập 28 tháng 9 năm 2010).
8. Xem chú thích 6.
9. “Delimitation of the Territorial Seas of Singapore and Indonesia in the Strait of Singapore”, từ website United Nations, (http://www.un.org/Depts/los/doalos_publications/LOSBulletins/bulletinpdf/bulletin68e.pdf) (truy cập 8 tháng 7 năm 2010).
10. “Indonesia and Singapore’s New Maritime Boundary”, từ website Asian Surveying and Mapping (<http://www.asmmag.com/features/indonesia-and-singapore-s-new-maritime-boundary>) (truy cập 8 Tháng 7 năm 2010); “Reviewing Indonesia’s Maritime Issues”, từ website Border Studies, (<http://www.borderstudies.info/?p=899>) (truy cập 8 tháng 7 năm 2010).
11. “Treaty between the Kingdom of Thailand and Malaysia relating to the Delimitation of the Territorial Seas of the two Countries”, từ website của United Nations, (<http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATION-ANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/THA-MYS1979TS.PDF>) (truy cập 8 Tháng 7 năm 2010). Đường như là sự phân định biên giới lãnh hải ở phía bắc eo biển Malacca giữa Ma-lai-xi-a và Thái Lan là đồng nhất giữa đường phân định thềm lục địa và EEZ. “Figure 16. Maritime Boundaries in the Andaman Sea” trong Kriangsak Kittichaisaree, *The Law of the Sea and Maritime Boundary Delimitation in South-East Asia* (Singapore, Oxford and New York: Oxford University Press, 1987), tr. 98.

nước ký một Bị vong lục về việc phân định một phần thềm lục địa ở Vịnh Thái Lan.¹²

- Vào ngày 7 tháng 7 năm 1982, Việt Nam và nước Cộng hòa Nhân dân Cam-pu-chia khi đó (PRK) đã ký một hiệp định về “vùng nước lịch sử” ở giữa bờ biển tỉnh Kiên Giang, Đảo Phú Quốc và quần đảo Thổ Chu ở phía Việt Nam và bờ biển tỉnh Kampot và quần đảo Poulo Wai ở phía Cam-pu-chia. Hiệp định quy định rằng hai nước sẽ đàm phán “vào một thời điểm thích hợp” để phân định biên giới biển trong “vùng nước lịch sử”. Trong khi chờ đợi việc giải quyết như vậy, hai bên sẽ tiếp tục coi đường Brevie được vẽ năm 1939 như đường phân chia đảo trong “vùng nước lịch sử” và việc khai thác trong khu vực sẽ được quyết định bởi “hiệp định chung”.¹³ Vào ngày 20 tháng 7 năm 1983 hai nước đã ký Hiệp ước về việc giải quyết các vấn đề biên giới và một Hiệp định về quản lý biên giới.¹⁴ Vào ngày 27 tháng 12 năm 1985 Hiệp ước về việc phân định biên giới Việt Nam – Cam-pu-chia được ký kết.¹⁵ Sau đó, vào năm 1991 hai nước đã thống nhất về một đường “hiệp định làm việc” ở Vịnh Thái Lan cách đều quần đảo Thổ Chu của Việt Nam và quần đảo Poulo Wai của Cam-pu-chia.¹⁶ Cuối cùng, vào ngày 10 tháng 10 năm 2005 hai nước đã ký Hiệp định bổ sung vào Hiệp định năm 1985.¹⁷

- Vào ngày 9 tháng 8 năm 1997, Thái Lan và Việt Nam đạt được một thỏa thuận phân định ranh giới thềm lục địa và vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) trong Vịnh Thái Lan về phía Tây Nam Việt Nam và Đông Bắc Thái Lan.¹⁸

- Vào ngày 25 tháng 12 năm 2000, Trung Quốc và Việt Nam ký “Hiệp định về phân

12. “Memorandum of Understanding between the Kingdom of Thailand and Malaysia on the Delimitation of the Continental Shelf Boundary between the Two Countries in the Gulf of Thailand”, từ website của United Nations (<http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/THA-MYS1979CS.PDF>) (truy cập 8 tháng 7 năm 2010).
13. Toàn văn Hiệp định ngày 7 tháng 7 năm 1982 xem *British Broadcasting Corporation, Summary of World Broadcasts, Part Three, Far East*, 7074 A3/7-8 (10 tháng 7 năm 1982) (sau đây gọi là BBC/FE). Toàn văn Hiệp định cũng có thể xem bản Tiếng Anh trong “Appendix 2” của Kittichaisaree, tldđ., tr. 180-181; và trong Ted L. McDorman, “Cambodia-Vietnam” in *International Maritime Boundaries*, Vol. III, biên tập Jonathan I. Charney and Lewis M. Alexander (The Hague: Martinus Nijhoff, 1998), pp. 2364-2365 (sau đây gọi là Charney & Alexander, *Maritime Boundaries* Vol. III). Thụ vị là “toàn văn” của Hiệp định được chuyển bởi Thông tấn xã Cam-pu-chia SPK vào 8 tháng 7 xóa câu: “Patrolling and surveillance in these historical waters will be jointly conducted by the two sides”, có trong điều 3 phiên bản của Thông tấn xã Việt Nam có trong bài viết của Kittichaisaree (BBC/FE/7074 A3/8, 7076/A3/7 (13 tháng 7 năm 1982); và Kittichaisaree, tldđ., tr. 180-181).
14. BBC/FE/7393 A3/1 (23 tháng 7 năm 1983). Xem thêm Quang Nghĩa; “Vietnam-Cambodia Border Issue Settled”, *Vietnam Courier* (4) (1986), tr. 8-9.
15. Báo cáo từ Việt Nam và PRK công bố việc ký kết Hiệp ước, chi tiết xem BBC/FE/8143 A3/1-3 (30 tháng 12 năm 1985). Xem thêm Quang Nghĩa, tldđ., tr. 8-9.
16. Nguyen Hong Thao, “Vietnam’s First Maritime Boundary Agreement”, *Boundary and Security Bulletin*, Vol. 5, No. 3 (1997), tr. 77 (sau đây gọi là Nguyen, *Vietnam’s First*).
17. “PM Khai holds talks with Cambodian counterpart”, từ website Bộ Ngoại Giao Việt Nam (<http://www.mofa.gov.vn/en/nr040807104143/nr040807105001/ns05101140825>) (truy cập 26 tháng 7 năm 2005).
18. “Agreement between the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of the Socialist Republic of Viet Nam on the delimitation of the maritime boundary between the two countries in the Gulf of Thailand”, từ website United Nations, (<http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/THA-VNM1997MB.PDF>) (truy cập 3 tháng 10 năm 2010).

định lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa ở Vịnh Bắc Bộ”.¹⁹ Cùng ngày hai nước đã ký một hiệp định về hợp tác nghề cá ở Vịnh Bắc Bộ.²⁰ Vào ngày 29 tháng 4 năm 2004 Nghị định thư bổ sung cho Hiệp định về hợp tác nghề cá ở Vịnh Bắc Bộ và các quy định về việc bảo tồn và quản lý nguồn tài nguyên sống trong vùng đánh cá chung ở Vịnh Bắc Bộ đã được ký.²¹

- Vào ngày 18 tháng 6 năm 2001, Cam-pu-chia và Thái Lan đã ký một “Bị vong lục” liên quan đến các vùng tuyên bố chủ quyền chồng lấn ở Vịnh Thái Lan.²²

- Vào ngày 11 tháng 6 năm 2003, Việt Nam và In-đô-nê-xi-a ký một hiệp định về phân định ranh giới thềm lục địa trong một khu vực phía Bắc quần đảo Natuna.²³

- Vào ngày 16 tháng 3 năm 2009, với Thư Trao đổi được ký bởi Vua nước Bru-nây Darussalam và Thủ tướng Ma-lai-xi-a, hai nước đã phân định biên giới biển cuối cùng liên quan đến lãnh hải, EEZ và thềm lục địa tại Biển Đông.²⁴

Cơ chế tài phán quốc tế

- Vào ngày 17 tháng 12 năm 2002, Tòa Án Công lý Quốc tế (ICJ) đã đưa ra phán quyết của mình về tranh chấp đảo Sipadan và rặng đá ngầm Ligitan giữa In-đô-nê-xi-a và Ma-lai-xi-a (Phán quyết ngày 17 tháng 12 năm 2002).²⁵ Tòa án đã tuyên bố rằng Ma-lai-xi-a có chủ quyền đối với Ligitan và Sipadan.²⁶

- Ngày 23 tháng 5 năm 2008, Tòa án Công lý Quốc tế ra phán quyết về tranh chấp

19. “Viet Nam, China sign joint statement for comprehensive cooperation” (25 tháng 12 năm 2000), từ website Bộ Ngoại Giao Việt Nam (<http://www.mofa.gov.vn:8080/.../6279f8d7fcf98966c7269c10028184c?>) (truy cập 28 tháng 12 năm 2000). Toàn văn có trong Zou Keyuan, “The Sino-Vietnamese Agreement on Maritime Boundary Delimitation in the Gulf of Tonkin”, *Ocean Development and International Law*, Vol. 34, Issue 1 (2005), tr. 22-24 (sau đây gọi là Zou, *The Sino-Vietnamese*) và trong Nguyen Hong Thao, “Maritime Delimitation and Fishery Cooperation in the Tonkin Gulf”, *Ocean Development and International Law*, Vol. 34, Issue 1 (2005), tr. 41-44 (sau đây gọi là Nguyen, *Maritime Delimitation*).
20. Tlđđ, tr.35-41; và Zou Keyuan, “Sino-Vietnamese Fishery Agreement for the Gulf of Tonkin”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 17, No. 1 (2002), tr. 127-148 (sau đây gọi là Zou, *Sino-Vietnamese Fishery*).
21. “Viet Nam, China ink deal on fisheries in Tonkin Gulf” (1 tháng 5 năm 2004), từ website *Vietnam News Agency* (<http://www.vietnamnews.vnagency.com.vn/2004-04/30/Stories/07.htm>) (truy cập 1 tháng 5 năm 2004). Xem thêm: “Protocol on China-Vietnam agreement on fishery cooperation in Beibu bay signed”, từ website *People’s Daily Online* (English version) (http://www.english.people.com.cn/2004004/30/eng20040424_142001.html) (truy cập 4 tháng 10 năm 2004).
22. Toàn văn hiệp định cùng với bản đồ xem tại <http://www.navy.mi.th/judge/Files/mouthaicambodia.pdf> (truy cập 8 tháng 7 năm 2010).
23. “Vietnam-Indonesia boundary agreement benefits regional stability”, trong News Bulletin, No. 1306 (27 tháng 6 năm 2003) (English language bulletin), từ website *Nhan Dan* (<http://www.nhandan.org.vn/english/20030627/index.html>), và (<http://www.nhandan.org.vn/english/20030627/bai-news3.html>) (truy cập 22 tháng 12 năm 2003).
24. “Joint Press Statement on 16 March 2009”, từ website Brunei Ministry of Foreign Affairs and Trade (<http://www.mofat.gov.bn/news/20090316a.htm>) (truy cập 8 tháng 7 năm 2010) (sau đây gọi là *Joint Press Statement*).
25. “Case concerning sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia /Malaysia)”, Judgment of 17 December 2002, General List No. 102’ (<http://www.icj-cij.org/docket/files/102/7714.pdf>) (truy cập 22 tháng 10 năm 2008) (sau đây gọi là *Case concerning Pulau Ligitan*).
26. Tlđđ., khổ. 149-150.

Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks và South Ledge giữa Ma-lai-xi-a và Xinh-ga-po (Phán quyết ngày 23 tháng 5 năm 2008).²⁷ Trong phán quyết của mình Tòa án Công lý Quốc tế kết luận rằng chủ quyền của Pedra Branca/Pulau Batu Puteh được chuyển cho Xinh-ga-po.²⁸ Tuy nhiên, Tòa án thấy rằng chủ quyền đối với Middle Rocks vẫn thuộc về Ma-lai-xi-a như là người kế thừa của Vua Johor.²⁹ Đối với South Ledge, Tòa án kết luận rằng nó thuộc về nước có lãnh hải bao trùm lên đảo này.³⁰

Phát triển chung

- Ngày 21 tháng 2 năm 1979, Ma-lai-xi-a và Thái Lan ký một Bì vong lục về việc thiết lập một ủy ban chung nhằm khai thác đáy biển trong khu vực “đã được xác định” của thềm lục địa ở Vịnh Thái Lan. Bì vong lục này thừa nhận rằng có một khu vực tuyên bố chủ quyền chồng lấn trên thềm lục địa xung quanh và việc đàm phán sẽ được tiếp tục để hoàn thiện việc phân định ranh giới trong khu vực. Hai nước đồng ý khai thác các nguồn tài nguyên dưới đáy biển trong khu vực tranh chấp thông qua hợp tác. Hai bên cũng quyết định thành lập một ủy ban chung được biết đến là *Ủy ban chung Ma-lai-xi-a – Thái Lan*.³¹ Ngày 31 tháng 5 năm 1990 hai nước đạt được một thỏa thuận về thể chế và các vấn đề liên quan đến việc thiết lập *Ủy ban chung Ma-lai-xi-a – Thái Lan*.³²

- Ngày 5 tháng 6 năm 1992, một thỏa thuận giữa Ma-lai-xi-a và Việt Nam đã đạt được nhằm cam kết phát triển chung trong một khu vực của vùng chồng lấn tuyên bố chủ quyền ở thềm lục địa phía Tây Nam Việt Nam và Đông-Bắc - phía Đông bán đảo Ma-lai-xi-a.³³

27. “Case concerning sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore), Judgment of 23 tháng 5 năm 2008, General List No. 130’ (<http://www.icj-cij.org/docket/files/130/14492.pdf>) (truy cập 22 tháng 10 năm 2008) (sau đây gọi là *Case concerning Pedra Branca*).

28. *Tlđđ*, khổ. 276.

29. *Tlđđ*, khổ. 290.

30. *Tlđđ*, khổ. 291.

31. Kriangsak Kittichaisaree, *The Law of the Sea and Maritime Boundary Delimitation in South-East Asia* (Singapore, Oxford and New York: Oxford University Press, 1987), tr. 100-103 và 189-194.

32. “Malaysia-Thailand (Gulf of Thailand Continental Shelf) (1979)”, trong Jonathan I. Charney and Lewis M. Alexander, *International Maritime Boundaries Volume I*, (Dordrecht, Boston and London: Martinus Nijhoff Publishers and the American Society of International Law, 1993), tr.1111-1123. Trong nguồn này Hiệp định được giới thiệu trong Annex III to the Memorandum on the delimitation of the continental shelf. Xem thêm David Ong, “Thailand/Malaysia”, *International Journal of Estuarine and Coastal Law*, Vol. 6 (1) (1991), tr. 57-60 và 64-72; và David M. Ong, “The 1979 and 1990 Malaysia-Thailand Joint Development Agreements: A Model for International Legal Co-operation in Common Offshore Petroleum Deposits?”, *International Journal of Estuarine and Coastal Law*, Vol. 14, No. 2 (1999), tr. 207-246

33. Toàn văn Hiệp định xem Ted L. McDorman, “Malaysia-Vietnam”, trong Charney & Alexander, *Maritime Boundaries Vol. III*, tr. 2341-44. Xem thêm Ramses Amer, “Vietnam and Its Neighbours: The Border Dispute Dimension”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 17, No. 3 (1995), tr. 306 (sau đây gọi là Amer, *Vietnam and Its*); Nguyen Hong Thao, “Joint Development in the Gulf of Thailand”, *Boundary and Security Bulletin*, Vol. 7, No. 3 (1999), tr. 79-88 (sau đây gọi là Nguyen, *Joint Development*); và Nguyen Hong Thao, “Les délimitations maritimes concernant le Vietnam: accords conclus et négociations en cours” [The Maritime Delimitations Relating to Vietnam: Agreements Reached and On-going Negotiations], in *Le Vietnam et la mer [Vietnam and the Sea]*, ouvrage coordonné par Monique Chemillier-Gendreau (Travaux du colloque organisé les 16 et 17 juin 2000 par l'Association d'Amitié Franco-Vietnamienne) (Paris: Les Indes Savantes, 2002), tr. 53-56 (sau đây gọi là Nguyen, *Les délimitations*).

- Ngày 16 tháng 3 năm 2009, Bru-nây và Ma-lai-xi-a thành lập “Khu vực Dàn xếp Thương mại” để kết hợp các lô dầu của cả hai nước nhằm chia sẻ lợi nhuận từ việc khai thác dầu và khí.³⁴

Đăng ký chung lên CLCS

- Ngày 6 tháng 5 năm 2009, Ma-lai-xi-a và Việt Nam đã đưa một đăng ký chung liên quan đến thềm lục địa mở rộng trong một khu vực đã được xác định ở phía nam Biển Đông.³⁵

Các giải pháp đã được đàm phán

Khái quát chung về các tranh chấp đã được giải quyết cho thấy hai giai đoạn của việc chủ động giải quyết, một giai đoạn từ 1969 đến 1979 và một giai đoạn khác từ những năm 1990 đến nay. Như trên đã nói, phân tích sẽ tập trung vào giai đoạn thứ hai.

*Thái Lan – Việt Nam*³⁶

Hiệp định ngày 9 tháng 8 năm 1997 giữa Thái Lan và Việt Nam là hiệp định đầu tiên trong khu vực sử dụng một đường duy nhất cho việc phân định cả thềm lục địa và EEZ giữa các quốc gia. Đây cũng là tranh chấp biển đầu tiên trong khu vực được giải quyết sau khi Công ước Luật biển của Liên Hợp Quốc 1982 (UNCLOS) có hiệu lực. Điều này tái khẳng định xu hướng sử dụng một đường biên giới duy nhất cho cả thềm lục địa và EEZ trong một khu vực rộng ít hơn 400 hải lý giữa hai bờ biển đối diện nhau. Nó cũng đúng trong việc xem xét ảnh hưởng của các đảo đối với việc phân định biển quốc tế. Đối với Việt Nam thì đây là hiệp định đầu tiên về phân định biển. Hiệp định có hiệu lực vào ngày 27 tháng 2 năm 1998, sau khi quá trình phê chuẩn hoàn tất.³⁷

*Vịnh Bắc Bộ*³⁸

Hiệp định phân định biển năm 2000 trên Vịnh Bắc Bộ quy định biên giới biển đầu tiên giữa Trung Quốc và Việt Nam ở Biển Đông. Đây cũng là hiệp định biên giới biển đầu tiên của Trung Quốc. Đàm phán chỉ có thể được tiếp tục và một hiệp định đạt được sau khi hai bên bình thường hóa quan hệ hoàn toàn vào cuối năm 1991. Hiệp định biên giới biển ở Vịnh Bắc Bộ tái khẳng định lập trường của Việt Nam trong việc sử dụng một đường duy nhất cho cả thềm lục địa và EEZ trong những khu vực ít hơn 400 hải lý giữa

34. Joint Press Statement.

35. “Joint Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf pursuant to Article 76, paragraph 8 of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 in respect to the southern part of the South China Sea. Part I: Executive Summary. Malaysia, Socialist Republic of Vietnam, May”, Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS), Outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles from the baselines: Submissions to the Commission: Joint submission by Malaysia and the Socialist Republic of Viet Nam (http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/mys_vnm2009executivesummary.pdf) (truy cập 13 tháng 5 năm 2009) (sau đây gọi là *Malaysia-Vietnam Joint Submission*).

36. Chi tiết xem Nguyen, *Joint Development*, tr. 88-99; Nguyen Hong Thao, “Le premier accord de délimitation des frontières maritimes du Vietnam” [Vietnam’s first maritime boundary delimitation agreement], *Annuaire du droit de la mer*, Tome I (Paris: Edition A. Pédone et Institut du droit économique de la mer Monaco, 1996), tr. 259-273, và, Nguyen, *Vietnam’s First*, tr. 74-78.

37. “Thailand”, từ website United Nations, (<http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/THA.htm>) (truy cập 18 tháng 8 năm 2008).

38. Trường hợp Vịnh Bắc Bộ được phân tích cụ thể hơn trong phần cách tiếp cận Trung Quốc – Việt Nam

hai bờ biển đối diện nhau. Hiệp định biên giới cũng thích hợp trong những trường hợp sau: ảnh hưởng của các đảo ở bờ biển và nằm xa nhất Bạch Long Vĩ, vai trò của mực thủy triều trong việc phân định, các vấn đề của cửa của một con sông biên giới, và vấn đề về một đường giới hạn của Vịnh.³⁹ Vào ngày 30 tháng 6 năm 2004 cả hai hiệp định biên giới về nghề cá đều có hiệu lực sau khi hoàn tất quá trình phê chuẩn.⁴⁰

In-đô-nê-xi-a – Việt Nam

Giữa In-đô-nê-xi-a và Việt Nam những năm 1990 không có đột phá nào trong việc đàm phán các tranh chấp trên biển. Hai nước không sử dụng được mối quan hệ song phương truyền thống tốt đẹp. Hơn nữa, ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính ở châu Á vào In-đô-nê-xi-a đã khiến cho các nhà lãnh đạo nước này phải bận tâm nhiều vấn đề hơn. Do đó, không có tiến triển gì trong đàm phán các tranh chấp trên biển, nhưng ổn định vẫn được giữ gìn. Tình trạng của vấn đề này tiếp tục cho đến đầu những năm 2000⁴¹ khi một đột phá trong năm 2003 dẫn tới hiệp định vào tháng 6/2003 giải quyết các tranh chấp biển liên quan đến các tuyên bố thềm lục địa chồng lấn giữa hai nước. Đây là biên giới biển đầu tiên giữa hai nước. Tuy nhiên, đường biên giới EEZ cũng trong khu vực này vẫn cần được giải quyết. Trong quá trình đàm phán song phương, thềm lục địa và EEZ dường như là hai vấn đề riêng biệt. Sau khi được phê chuẩn, hiệp định có hiệu lực vào 29 tháng 5 năm 2004.⁴²

Cơ chế tài phán quốc tế⁴³

Hai phán quyết của Tòa Án Công Lý Quốc Tế (ICJ) liên quan đến tranh chấp chủ quyền các đảo giữa các nước Đông Nam Á. Phán quyết đầu tiên là về tranh chấp đảo Sipadan và Đá ngầm Ligitan giữa In-đô-nê-xi-a và Ma-lai-xi-a (Phán quyết ngày 17 tháng 12 năm 2002).⁴⁴ Phán quyết thứ hai về tranh chấp Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks và South Ledge giữa Ma-lai-xi-a và Xinh-ga-po (Phán quyết ngày 23 tháng 5 năm 2008).⁴⁵ Cả hai tranh chấp đều liên quan đến các địa hình nhỏ và không có người sinh sống thường xuyên.

Cả hai trường hợp và hai phán quyết đều cho thấy một vài điểm giống nhau nhất định. Cả hai đều liên quan đến các tranh chấp về chủ quyền các đảo và đá nhỏ, quyền sở hữu ban đầu dựa trên các bản đồ và hiệp định trong lịch sử, quyền sở hữu về thừa kế

39. Chi tiết xem Nguyen, *Maritime Delimitation*, tr. 28-30.

40. “Vietnam, China exchange documents ratifying Tonkin Gulf demarcation agreement”, từ website *Nhan Dan* (http://www.nhandan.org.vn/english/news/010704/domestic_vietnamchina.htm) (truy cập 19 tháng 7 năm 2004). Xem thêm: “Two China-Vietnam Beibu Gulf agreements take effect”, từ website *People’s Daily Online* (English version) (http://www.english.people.com.cn/200407/01/eng20040701_148157.html) (truy cập 3 tháng 10 năm 2004).

41. Chi tiết về bản chất của các tranh chấp và các cuộc đối thoại đến năm 2000 xem Nguyen, *Les délimitations*, tr. 56-58.

42. “Viet Nam-Indonesia continental shelf agreement takes effect”, từ website Bộ Ngoại giao Việt Nam (<http://www.mofa.gov.vn/en/nr040807104143/nr040807105001/ns070530094024>) (truy cập 3 tháng 6 năm 2008).

43. Phân tích cụ thể xem Nguyen Hong Thao and Ramses Amer, “A New Legal Arrangement For the South China Sea?”, *Ocean Development and International Law*, Vol. 40 (4) (2009), tr. 341-342 (sau đây gọi là Nguyen and Amer, *A New Legal*).

44. *Case concerning Pulau Ligitan*.

45. *Case concerning Pedra Branca*.

qua các giai đoạn lịch sử khác nhau từ phong kiến, thực dân đến các quốc gia yêu sách gần đây, “ngày quan trọng”, và tính hữu hiệu. Các phán quyết được đưa ra dựa trên nền tảng là tính hữu hiệu.

Trong vụ đảo Sipadan và Đá ngầm Ligitan, Tòa án Quốc tế nhận thấy rằng các biện pháp được sử dụng để điều chỉnh và kiểm soát việc thu nhặt trứng rùa và thiết lập một vùng bảo tồn chim phải được xem như là sự xác nhận về mặt quản lý và hành chính của chính quyền đến vùng lãnh thổ tuyên bố chủ quyền. Những hoạt động này là:

“có mức độ bình thường về số lượng nhưng rất đa dạng và bao gồm cả các hoạt động luật pháp, hành chính và gần như luật. Những hoạt động này diễn ra trong khoảng thời gian đáng kể và cho thấy một kiểu thể hiện ý định thực hiện các chức năng của Nhà nước đối với hai đảo này”.⁴⁶

Thực tế là chính quyền In-đô-nê-xi-a không phản đối việc xây dựng hải đăng của chính quyền thuộc địa Bắc Borneo và của Ma-lai-xi-a sau năm 1963. Điều này được ICJ coi là không thường thấy. Dựa trên cơ sở về tính hữu hiệu, Tòa án tuyên bố rằng Ma-lai-xi-a có chủ quyền đối với Ligitan và Sipadan.⁴⁷

Ở vụ Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks và South Ledge, Tòa án thấy rằng chủ quyền ban đầu đối với Pedra Branca/Pulau Batu Puteh nên được giữ lại cho Ma-lai-xi-a như là người kế thừa của Vua Johor. Tuy nhiên, trong kết luận của Tòa, Xinh-ga-po có chủ quyền đối với đảo này. Xinh-ga-po đã tiến hành các hoạt động như điều tra đắm tàu trong lãnh hải của đảo, nghiên cứu vùng nước xung quanh đảo vào năm 1978, và dự định sẽ cải tạo khu vực xung quanh Pedra Branca/Pulau Batu Puteh. Ma-lai-xi-a và chính quyền Vua Johor đã không có phản ứng gì với các hành động của Xinh-ga-po và chính quyền trước đó. Thậm chí vào tháng 6 năm 2003, sau khi Hiệp định đặc biệt về việc đưa tranh chấp ra Tòa án có hiệu lực, Ma-lai-xi-a chỉ phản đối những hoạt động của Xinh-ga-po năm 1980. Xem xét các hoạt động của hai nước, Tòa án Quốc tế kết luận rằng chủ quyền của Pedra Branca/Pulau Batu Puteh được chuyển cho Xinh-ga-po.⁴⁸ Tuy nhiên, Tòa án cũng thấy rằng chủ quyền ban đầu đối với Middle Rocks nên được giữ lại cho Ma-lai-xi-a như là người thừa kế của Vua Johor.⁴⁹

Tòa án Công lý Quốc tế không có cơ hội để giải quyết câu hỏi về mối quan hệ giữa tranh chấp chủ quyền của các đảo, đá ngầm và việc thủy triều lên và các vùng biển. Trên thực tế, ICJ không được đề nghị giải quyết các vấn đề liên quan tới các vùng biển xung quanh chúng. Trong Hiệp định đặc biệt đưa lên cho ICJ, các bên chỉ đề nghị giải quyết vấn đề chủ quyền tách biệt với mỗi hình thái biển này. Ma-lai-xi-a và Xinh-ga-po không đề nghị Tòa án Quốc tế giải quyết vấn đề phân định biển. Đối với South Ledge, Tòa án tuyên bố rằng nó thuộc về nước có lãnh hải bao trùm lên đảo này.⁵⁰

Kết luận của Tòa án Quốc tế trong hai trường hợp này có thể được coi như một cơ sở cho các sáng kiến đưa tranh chấp Biển Đông ra các cơ chế tài phán quốc tế như Tòa

46. *Case concerning Pulau Ligitan*, khổ 149.

47. *Tlđđ.*, khổ. 147-148.

48. *Case concerning Pedra Branca*, khổ. 276.

49. *Tlđđ.*, khổ. 290.

50. *Tlđđ.*, khổ. 299.

án Công lý Quốc tế ICJ hay Tòa án Quốc tế về Luật biển (ITLOS). Tuy nhiên, nếu không có sự đồng thuận của tất cả các bên thì vụ việc không thể đưa ra ICJ hay ITLOS được.

Quyết định của ICJ về chủ quyền các đảo và các hình thái biển khác cho thấy một bên của tranh chấp không được lợi từ phán quyết sẽ thấy mình bị thiệt và điều này sẽ không khuyến khích các nước đưa tranh chấp của mình ra ICJ nếu họ sợ phán quyết của ICJ không có lợi cho họ. Trong một vài trường hợp, phán quyết của ICJ không chấm dứt một tranh chấp và trong một vài trường hợp khác một tranh chấp lại nổi lên dưới một hình thức mới.

Phát triển chung

Khái niệm phát triển chung lần đầu tiên xuất hiện trong Luật quốc tế vào những năm 1970. Theo định nghĩa của Viện Luật pháp Quốc tế và Đối chiếu Anh, (theo mục 1) đó là “hợp tác liên quốc gia” ở ngoài khơi khai thác dầu và khí trong một khu vực đã được xác định trong tranh chấp giữa các bên liên quan.⁵¹ Với những phát triển trong thực tiễn quốc gia, khái niệm này dường như được mở rộng bao gồm (mục 2) hợp tác về các nguồn tài nguyên sống trong một khu vực biển tranh chấp đã được xác định chung.⁵² Trong phạm vi bài nghiên cứu này chỉ tập trung vào mục 1.

Thực tiễn quốc gia theo mục 1 ở Biển Đông và các vùng lân cận bao gồm Bản ghi nhớ Ma-lai-xi-a – Thái Lan năm 1979 về khai thác tài nguyên trong một “Khu vực đã được xác định” và Hiệp định phát triển chung Ma-lai-xi-a – Việt Nam năm 1992. Những khu vực được xác định trong cả hai hiệp định ở Vịnh Thái Lan. Trong khi Hiệp định giữa Ma-lai-xi-a và Thái Lan mất 10 năm để thể chế hóa một ủy ban chung chịu trách nhiệm với các hoạt động trong vùng khai thác chung, với hiệp định thứ hai, Ma-lai-xi-a và Việt Nam đã chỉ định một công ty dầu khí của nhà nước tương ứng là Petronas và Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam (PETROVIETNAM) để thực hiện việc thăm dò và khai thác dầu lửa vào năm 1993 và vào tháng 7 năm 1997, dầu lửa đã được rút từ lô dầu Bunga Kekwa.⁵³ Mô hình Ma-lai-xi-a-Việt Nam được nhìn nhận là linh hoạt hơn mô hình Ma-lai-xi-a - Thái Lan bởi vì đây là mô hình đầu tiên tập trung cao độ vào việc thăm dò và khai thác dầu khí có cơ hội sớm nhất với sự can dự của chính phủ ít nhất.⁵⁴

Đàm phán về khai thác dầu khí ở các vùng biển chồng lấn của Ma-lai-xi-a và Bru-nây đã được diễn ra từ 25 tháng 8 năm 2003 đến 30 tháng 8 năm 2005. Ma-lai-xi-a đề xuất một hiệp định chia sẻ sản phẩm tương tự như hiệp định thăm dò chung Ma-lai-xi-a – Thái Lan. Nghi ngờ là điều này có thể gây ra việc phải từ bỏ yêu sách chủ quyền, Bru-nây không chấp nhận đề xuất này. Tuy nhiên, vào tháng 3 năm 2009, Bru-nây và Ma-lai-xi-a đã đạt được một thỏa thuận về việc thiết lập một “Khu vực Dàn xếp Thương mại” để hợp nhất các lô dầu của cả hai nước nhằm chia sẻ lợi nhuận từ việc khai thác dầu và khí gas.

51. Zou Keyuan, “Joint Development in the South China Sea: A New Approach”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 21, No. 1 (2006), tr. 90 (sau đây gọi là Zou, *Joint Development*).

52. *Tlđđ*, tr. 91; và Kuan-Hsiung Wang, “Bridge over troubled waters: fisheries cooperation as a resolution to the South China Sea conflicts,” *The Pacific Review*, Vol. 14, No. 4 (2001), tr. 547

53. Clive Schofield, “Unlocking the Seabed Resources of the Gulf of Thailand”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 29, No. 2 (2007), tr. 301-303, Zou, *Joint Development*, p. 94; và Nguyen, *Joint Development*, tr. 83-84.

54. *Tlđđ*, p. 83; and Schofield, *tlđđ*, p. 299.

Đăng ký chung lên CLCS

Đăng ký chung của Ma-lai-xi-a và Việt Nam tạo ra một thỏa thuận đã được đàm phán giữa hai nước và một nỗ lực song phương tích cực trong việc giải quyết tranh chấp và quản lý xung đột. Mặc dù hai nước cho rằng đăng ký chung sẽ không ảnh hưởng đến các vấn đề liên quan đến phân định biên giới giữa các quốc gia có đường bờ biển đối diện hay liền kề nhau ở Biển Đông, cả Trung Quốc – vào ngày 7 tháng 5 năm 2009 – và Phi-líp-pin – vào ngày 4 tháng 8 năm 2009 – đều chính thức phản đối. Trung Quốc cho rằng bản đăng ký vi phạm chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán của nước này ở Biển Đông. Trung Quốc lặp lại yêu sách của mình ở Biển Đông và kèm theo một bản đồ có đường đứt khúc 9 đoạn. Phi-líp-pin cho rằng bản đăng ký chung bao gồm các khu vực đang trong tranh chấp vì chúng chồng lấn với yêu sách của Phi-líp-pin. Phi-líp-pin còn nhắc đến “tranh cãi đang ngày càng gia tăng từ những yêu sách chủ quyền đối với một vài đảo trong khu vực, bao gồm cả Bắc Borneo”, nghĩa là xung đột ở quần đảo Trường Sa và Sabah với Ma-lai-xi-a.⁵⁵

Các thỏa thuận chưa hoàn thành

Không phải tất cả các thỏa thuận đều đã hoàn thành, cả trong những thỏa thuận đã được liệt kê ở trên. Hiệp định năm 2001 giữa Cam-pu-chia và Thái Lan vẫn chưa được thực hiện và có báo cáo cho biết Thái Lan sẽ rút khỏi Hiệp định hoặc chấm dứt hiệp định này. Điều này dẫn đến một phản đối chính thức từ Cam-pu-chia vào tháng 11 năm 2009.⁵⁶ Do đó, hai bên vẫn phải tiến tới một phương án giải quyết liên quan đến các yêu sách chồng lấn đối với các vùng biển ở Vịnh Thái Lan.⁵⁷ Căng thẳng và sự khác biệt liên quan đến biên giới trên đất liền và tranh chấp nổi tiếng ở khu vực đền Preah

55. Phân tích chi tiết bản đăng ký và các phản ứng xem Nguyen Hong Thao and Ramses Amer, *Coastal States in the South China Sea and Submissions of the Outer Limits of the Continental Shelf*, bài viết chuẩn bị cho Hội thảo AB-LOS lần sáu. Tổ chức bởi International Hydrographic Bureau, Monaco, 25-27 tháng 10 năm 2010 (sau đây gọi là Nguyen and Amer, *Coastal States*). Phản ứng của Trung Quốc xem: “Note CML/17/2009”, 7 May 2009 (From the Permanent Mission of the People’s Republic of China to the United Nation, New York), Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) Outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles from the baselines: Submissions to the Commission: Joint submission by Malaysia and the Socialist Republic of Viet Nam (http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf) (truy cập 25 tháng 10 năm 2010). For the Philippines’ objections see: “Note N. 000819”, 4 August 2009 (Philippine Mission to the United Nations, New York), Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) Outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles from the baselines: Submissions to the Commission: Joint submission by Malaysia and the Socialist Republic of Viet Nam, từ Website United Nations (http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/clcs_33_2009_los_phl.pdf) (truy cập 25 tháng 10 năm 2010).

56. “Thailand terminates maritime pact with Cambodia”, từ website của Energy-pedia News (<http://www.energy-pedia.com/article.aspx?articleid=137744>) (truy cập 8 tháng 7 năm 2010); “Thailand to cancel Thai-Cambodian maritime deal”, từ website của Maritime Updates ([http://www.maritimeupdates.com/index.php?option=com_tag&task=tag&tag=memorandum+of+understanding+\(mou\)](http://www.maritimeupdates.com/index.php?option=com_tag&task=tag&tag=memorandum+of+understanding+(mou))) (truy cập 8 tháng 7 năm 2010). Phản ứng của Cam-pu-chia xem “Thailand Can Not Cancel Unilaterally the MOU on Overlapping Maritime Boundaries”, từ Website *Permanent Mission of the Kingdom of Cambodia to the United Nations* (http://www.un.int/cambodia/Bulletin_Files/Nov09/Thailand_cannot_cancel.pdf) (truy cập ngày 8 tháng 7 năm 2010)

57. Victor Prescott, *The Gulf of Thailand* (Kuala Lumpur: Maritime Institute of Malaysia (MIMA), 1998) (sau đây gọi là Prescott, *The Gulf of Thailand*); và Schofield, tldđ, tr. 301-303.

Vihear không thể bị bỏ qua khi xem xét những khó khăn trong việc quản lý các vấn đề biên giới giữa hai quốc gia này.⁵⁸ Một trường hợp khác là Cam-pu-chia và Việt Nam và yêu sách chống lấn trên biển ở Vịnh Thái Lan vẫn chưa được giải quyết mặc dù đã có Hiệp định 1982 về “vùng nước lịch sử” và “thỏa thuận làm việc” năm 1991. Một vài đảng phái và nhóm chính trị ở Cam-pu-chia chống lại Hiệp định với Việt Nam được ký từ những năm 1980. Các cuộc đàm thoại song phương mới mở về tình trạng biên giới giữa hai nước đã bắt đầu khởi động nhằm đạt được một giải pháp cho các vấn đề tranh chấp vẫn còn tồn tại.⁵⁹ Hiệp định Bổ sung tháng 10 năm 2005 chỉ liên quan đến biên giới trên đất liền và không liên quan đến các vấn đề biển giữa hai nước.⁶⁰

3. Quản lý các tranh chấp chưa được giải quyết

Các yêu sách và các trường hợp xung đột⁶¹

Ở Biển Đông, yêu sách chủ quyền riêng biệt của Trung Quốc và Đài Loan đối với quần đảo Hoàng Sa chống lấn với yêu sách của Việt Nam đối với quần đảo này. Tuyên bố chủ quyền của Trung Quốc và Đài Loan đối với toàn bộ quần đảo Trường Sa là một tranh chấp song phương khác với Việt Nam ở những khu vực mà các nước Đông Nam Á khác không tuyên bố chủ quyền, và là một tranh chấp đa phương lớn ở những khu vực mà Bru-nây, Ma-lai-xi-a và Phi-líp-pin tuyên bố chủ quyền. Hơn nữa, yêu sách của Trung Quốc và Đài Loan trong “đường chữ U” ở Biển Đông chống lấn với các mức độ khác nhau với yêu sách với EEZ và thềm lục địa của Việt Nam ở Đông bờ biển Việt Nam, của In-đô-nê-xi-a phía Đông Bắc quần đảo Natuna, của Ma-lai-xi-a phía Bắc bờ biển bang Sarawak và Tây Bắc bang Sabah, của Bru-nây Darussalam phía Bắc bờ biển nước này và của Phi-líp-pin phía Tây quần đảo Filipino.

Ở Vịnh Thái Lan cũng có tranh chấp đa phương liên quan đến một khu vực chống lấn yêu sách giữa Ma-lai-xi-a, Thái Lan và Việt Nam.⁶² Cũng ở Vịnh Thái Lan có tranh

58. Xem Ramses Amer và Nguyen Hong Thao, “Regional Conflict Management: Challenges of the Border Disputes of Cambodia, Laos, and Vietnam”, *Austrian Journal of South-East Asian Studies*, Vol. 2, No. 2 (2009), tr. 59-60 and 75-79 (sau đây gọi là Amer and Nguyen, *Regional Conflict Management*).

59. Trong suốt những năm 1990 có những giai đoạn căng thẳng gay gắt liên quan đến vấn đề biên giới giữa Cam-pu-chia và Việt Nam. Chi tiết các cuộc đối thoại đang tiếp diễn và các giai đoạn căng thẳng, xem Ramses Amer, “The Border Conflicts Between Cambodia and Vietnam”, *Boundary and Security Bulletin*, Vol. 5, No. 2 (1997), tr. 80-91; Ramses Amer, “Expanding ASEAN’s Conflict Management Framework in Southeast Asia: The Border Dispute Dimension”, *Asian Journal of Political Science*, Vol. 6, No. 2 (1998), tr. 47-48; và Amer, Vietnam and Its, tr. 299-301.

60. Nguyen Hong Thao và Hoang Hai Oanh, “Legal Aspects of the Supplementary Treaty to the 1985 Treaty on Boundary Delimitation between Vietnam and Cambodia”, *Vietnam Law & Legal Forum*, Vol. 12, No. 137 (2006), tr. 17-20.

61. Để có cái nhìn khái quát về yêu sách và “tình trạng xung đột” xem Ramses Amer, “Claims and Conflict Situations”, trong *War or Peace in the South China Sea?*, biên tập Timo Kivimäki (Copenhagen: NIAS Press, Nordic Institute of Asian Studies, 2002), tr. 28-40. Các yêu sách xem Nguyen Hong Thao and Ramses Amer, “The Management of Vietnam’s Maritime Boundary Disputes”, *Ocean Development and International Law*, Vol. 38, No. 3 (2007), tr. 306-309 (sau đây gọi là Nguyen and Amer, *The Management*). Xem thêm danh sách các tranh chấp chưa được giải quyết trong Li and Amer, tldd.

62. Để có cái nhìn khái quát về những xung đột trên biển và các thỏa thuận hợp tác ở Vịnh Thái Lan xem Prescott, *The*

chấp song phương giữa Cam-pu-chia với Thái Lan và giữa Cam-pu-chia và Việt Nam, đã được nêu ở trên.

Biên giới biển song phương giữa Ma-lai-xi-a và Phi-líp-pin ở Biển Sulu cũng như ở biển Celebes vẫn chưa được phân định.⁶³ Ma-lai-xi-a và Phi-líp-pin cũng chưa chính thức giải quyết được tranh chấp đối với Sabah, hòn đảo vẫn được Phi-líp-pin tuyên bố chủ quyền.⁶⁴ In-đô-nê-xi-a và Ma-lai-xi-a có yêu sách chồng lấn đối với EEZ ở Biển Đông phía Bắc Tanjong Datu. Đường ranh giới thềm lục địa ở Tây Biển Celebes cũng chưa được phân định. Ngoài ra hai nước cũng có yêu sách chồng lấn đối với EEZ ở eo biển Malacca và ở tây Biển Celebes.⁶⁵ Ma-lai-xi-a và Xinh-ga-po có hai tranh chấp chưa được giải quyết. Đầu tiên, theo như quyết định của ICJ về vấn đề Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks và South Ledge, biên giới biển liên quan đến vùng quyền tài phán trong khu vực vẫn cần được giải quyết. Thứ hai, hai bên phải thống nhất ranh giới ngoài khơi ở eo biển Johor và eo biển Xinh-ga-po ở phía Nam Xinh-ga-po.⁶⁶ Giữa Việt Nam và In-đô-nê-xi-a vấn đề phân định vùng đặc quyền kinh tế giữa hai nước vẫn chưa được giải quyết.

Các cách tiếp cận quản lý

Các bên trực tiếp liên quan đến các tranh chấp đã thực hiện các biện pháp quản lý xung đột. Các biện pháp trực tiếp có thể được xem xét như là một biện pháp hiệu quả nhất trong giải quyết xung đột vì các bên liên quan trên thực tế đều có mặt để thể hiện những mối quan ngại của mình, điều này sẽ khiến cho việc thực hiện trong tương lai dễ dàng hơn. Tuy nhiên ở cấp độ khu vực, những nỗ lực đã được khởi xướng để kiểm chế các xung đột bằng cách xây dựng lòng tin giữa các bên và đưa tới một tuyên bố chung về ứng xử.

Ở Vịnh Thái Lan, các nước đã khởi xướng các cuộc hội đàm ba bên giữa Việt Nam, Ma-lai-xi-a và Thái Lan liên quan đến một khu vực chồng lấn yêu sách của ba nước theo hiệp định biên giới biển giữa Việt Nam và Thái Lan năm 1997. Mặc dù các bên đồng ý về mặt nguyên tắc phát triển chung ở các khu vực chồng lấn, mô hình cho sự phối hợp ba bên như vậy vẫn chưa được thống nhất cho đến nay.⁶⁷

Gulf of Thailand. Khu vực hiện nay bao gồm trong JDA giữa Ma-lai-xi-a và Thái Lan nhưng được cả hai nước công nhận là được Việt Nam tuyên bố chủ quyền (Author's discussions with officials in Bangkok December 1998, in April 1999 and in November 2000).

63. Prescott, *The Maritime Boundaries*, tr. 218-221 và 230; và, Mark J. Valencia, *Malaysia and the Law of the Sea. The foreign policy issues, the options and their implications* (Kuala Lumpur: Institute of Strategic and International Studies (ISIS Malaysia), 1991), tr. 54-66, 80-85 và 136-137.

64. Các nghiên cứu về tranh chấp Sabah: M. O. Ariff, *The Philippines' Claim to Sabah: Its Historical, Legal and Political Implications* (London: Oxford University Press, 1970); và Michael Leifer, *The Philippine Claim to Sabah*, Hull Monographs on South-East Asia, No. 1 (Zug: Inter doc. 1968).

65. Valencia, *tlđđ.*, tr. 46-48, 80-84 và 135; và, Prescott, *The Maritime Boundaries*, tr. 226-230.

66. Valencia, *tlđđ.*, tr. 31-35, 37, và 136.

67. Ramses Amer, "Conflict Management within the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN): Assessing the Adoption of the 'Rules of Procedure of the High Council of the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia'", trong *Management and Resolution of Inter-State Conflicts in Southeast Asia*, Biên tập Kamarulzaman Askandar (Penang: Southeast Asian Conflict Studies Network, 2003), tr. 117-118; và Nguyen, *Joint Development*, tr. 86.

Nỗ lực đầu tiên ở cấp khu vực nhằm quản lý tình trạng ở Biển Đông là sáng kiến của In-đô-nê-xi-a và Ca-na-đa tổ chức Hội thảo đầu tiên về quản lý các xung đột tiềm tàng ở Biển Đông năm 1990. Hội thảo này là một tiến trình không chính thức nhằm tạo ra một nền tảng cho việc định hướng chính sách và thảo luận các hợp tác khả thi. Đây được coi là một biện pháp xây dựng lòng tin (CBMS) trong khu vực. Các nước ASEAN khi đó, Việt Nam, Trung Quốc và Đài Loan đều cử đại diện đến hội thảo theo hình thức không chính thức như là một phần của một tiến trình kênh hai. Sau 20 hội thảo đã được tổ chức, các hội thảo này đã đưa đến các tuyên bố nhấn mạnh đến nhu cầu cần giải quyết các tranh chấp ở Biển Đông thông qua các biện pháp hòa bình, rằng các bên không nên dùng đến vũ lực trong tranh chấp, và rằng họ nên kiềm chế để tránh làm trầm trọng thêm tình hình.⁶⁸ Qua hơn 20 năm nỗ lực, các hội thảo của In-đô-nê-xi-a đã trở thành nơi cho các bên liên quan thảo luận các vấn đề quan tâm chung và để thúc đẩy hợp tác trong các vấn đề ít nhạy cảm hơn.

Nỗ lực ở cấp khu vực thứ hai là một văn kiện khu vực nhằm quy định các ứng xử của các bên liên quan vì mục đích quản lý tranh chấp. Bắt đầu từ Tuyên bố của ASEAN năm 1992 về Biển Đông. Tuyên bố này nhấn mạnh đến “sự cần thiết phải giải quyết tất cả các vấn đề chủ quyền và quyền tài phán liên quan đến Biển Đông bằng các biện pháp hòa bình, không sử dụng vũ lực”. Tuyên bố cũng kêu gọi “các bên liên quan kiềm chế để tạo ra môi trường tích cực cho các giải pháp cuối cùng của tất cả các tranh chấp”.⁶⁹

Tình hình tranh chấp ở quần đảo Trường Sa đã gây ra những giai đoạn căng thẳng. Một giai đoạn như vậy là từ vụ Mischief Reef năm 1995 và được coi như là một lời cảnh báo cho các quốc gia trong khu vực rằng họ phải có những sáng kiến riêng của mình để tránh những tranh chấp trên Biển Đông leo thang thành xung đột mở. Hậu quả là, ASEAN bắt đầu thúc đẩy các biện pháp xây dựng lòng tin để đối phó với tình hình ở Biển Đông. Sau vụ Mischief Reef, ASEAN đưa ra Tuyên bố của các Ngoại trưởng ASEAN về Những diễn biến gần đây ở Biển Đông năm 1995 cho rằng tất cả các bên phải áp dụng các nguyên tắc trong Hiệp ước thân thiện và hợp tác ở Đông Nam Á (TAC)⁷⁰ như là cơ sở cho việc thiết lập một quy tắc ứng xử quốc tế ở Biển Đông vì mục đích tạo ra một môi trường an ninh và ổn định trong khu vực.⁷¹

Các cuộc đối thoại song phương giữa Trung Quốc và Phi-líp-pin và giữa Phi-líp-pin và Việt Nam đã đưa đến kết quả là hai quy tắc ứng xử - một quy tắc ứng xử tám điểm trong Tuyên bố chung của nước Cộng hòa Phi-líp-pin và nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa (RP-PRC) thảo luận về Biển Đông và các Lĩnh vực hợp tác khác (tháng 8 năm 1995) và một quy tắc ứng xử chín điểm trong Tuyên bố chung của cuộc Hội

68. Xem Hasjim Djalal, “The South China Sea – The Long Road Towards Peace and Cooperation”, in *Security and International Politics in the South China Sea. Towards a co-operative management regime*, Biên tập Sam Bateman and Ralf Emmers, Routledge Security in Asia Pacific Series (London and New York: Routledge, 2008), tr. 175-189.

69. “ASEAN Declaration on the South China Sea” từ website ASEAN (<http://www.aseansec.org/13163.htm>) (truy cập 17 tháng 5 năm 2010).

70. “Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia”, từ website ASEAN (<http://www.aseansec.org/1217.htm>) (truy cập ngày 13 tháng 11 năm 2008).

71. “Recent Developments in the South China Sea (1995) 18 March 1995” từ trang web của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) (<http://www.aseansec.org/5232.htm>) (cập nhật 11 tháng 11 năm 2010).

đàm song phương thường niên lần thứ tư giữa Phi-líp-pin và Việt Nam (tháng 11 năm 1995).⁷² Cũng trong năm 1995 Trung Quốc và Việt Nam bắt đầu các cuộc đối thoại ở cấp chuyên gia về cái được gọi là “các vấn đề biển”. Các cuộc đối thoại này sẽ được phác họa chi tiết hơn ở phần sau.

Việc kết nạp Việt Nam vào ASEAN năm 1995 đã thúc đẩy Hiệp hội chủ động hơn trong việc phản ứng với tình hình ở Biển Đông. Được sự hậu thuẫn của Hiệp hội, Quy tắc ứng xử của ASEAN đã được Phi-líp-pin và Việt Nam chuẩn bị, được thông qua và gửi cho Trung Quốc vào năm 1999. Quy tắc ứng xử ASEAN được dựa trên các văn kiện của ASEAN như: Quy tắc năm điểm về cùng tồn tại hòa bình; Hiệp ước thân thiện và hợp tác ở Đông Nam Á TAC; Tuyên bố về Biển Đông của ASEAN năm 1992; Tuyên bố chung ASEAN – Trung Quốc ngày 16 tháng 12 năm 1997; Tuyên bố chung giữa Phi-líp-pin và Trung Quốc về Biển Đông và các lĩnh vực hợp tác khác tháng 8 năm 1995; quy tắc ứng xử đã được thỏa thuận giữa Việt Nam và Phi-líp-pin tháng 11 năm 1995; và Chương trình hành động Hà Nội tại Hội nghị Thượng đỉnh ASEAN lần thứ sáu năm 1998. Đồng thời quy định năm nguyên tắc về cùng tồn tại hòa bình, nói cách khác là những nguyên tắc cơ bản của chính sách đối ngoại của Trung Quốc.⁷³ Năm 2002, mười nước ASEAN và Trung Quốc đã ký Tuyên bố về Quy tắc ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC).⁷⁴

Tuyên bố DOC là một khung cho các ứng xử của tất cả các bên, thành viên ASEAN, trực tiếp hay gián tiếp liên quan đến tranh chấp và Trung Quốc. Mục đích của tuyên bố là tránh các hành động quân sự, để thúc đẩy việc thực hiện các biện pháp xây dựng lòng tin trong những lĩnh vực ít nhạy cảm và để nâng cao hiểu biết chung giữa ASEAN và Trung Quốc. Các bên liên quan có thể thăm dò hay thực hiện các hoạt động hợp tác trong các lĩnh vực bảo vệ môi trường biển (MEP); nghiên cứu khoa học biển (MSR); an toàn hàng hải và liên lạc trên biển; tìm kiếm và cứu hộ (SAR); và đối phó với tội phạm xuyên quốc gia, bao gồm vận chuyển thuốc phiện trái phép, cướp biển và cướp biển có vũ trang và vận chuyển vũ khí trái phép.

Nỗ lực thứ ba là hợp tác đa phương nhằm cụ thể hóa các nguyên tắc được nêu trong DOC. Ngày 14 tháng 3 năm 2005 Hiệp định ba bên về việc Thực hiện chung các nghiên cứu địa chấn biển trong khu vực dàn xếp ở Biển Đông (JMSU) được ký giữa các công ty dầu lửa quốc gia của Trung Quốc, Phi-líp-pin và Việt Nam (Công ty dầu lửa ngoài khơi quốc gia Trung Quốc CNOOC, Công ty Dầu lửa Quốc gia Phi-líp-pin PNOOC và Tập đoàn Dầu Khí Quốc gia Việt Nam PETROVIETNAM).⁷⁵ Hiệp định cho thấy quyết

72. Nguyen Hong Thao, “Vietnam and the Code of Conduct for the South China Sea”, *Ocean Development and International Law* Vol. 32, Issues 1-2 (2001), tr. 105-130 (sau đây gọi là Nguyen, *Vietnam and the Code*).

73. Nguyen Hong Thao, “The 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: A Note”, *Ocean Development and International Law* Vol. 34 (2003), tr. 279-285. Xem thêm Nguyen Hong Thao, “The Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: a Vietnamese perspective, 2002-2007”, trong *Security and International Politics in the South China Sea. Towards a co-operative management regime*, Biên tập Sam Bateman and Ralf Emmers, Routledge Security in Asia Pacific Series (London and New York: Routledge, 2008), tr. 207-222 (sau đây gọi là Nguyen, *The Declaration*).

74. “Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea”, từ website ASEAN (<http://www.asesansec.org/13163.htm>) (truy cập 12 tháng 10 năm 2010).

75. “Tripartite Agreement for joint marine seismic undertaking in the agreement area in the South China Sea. Trả lời báo chí của Ông Lê Dũng, phát ngôn viên Bộ Ngoại giao Việt Nam ngày 14 tháng 3 năm 2005”, từ Website Bộ Ngoại

định của các bên liên quan phù hợp với DOC. Tất cả các hoạt động trong khu vực phải được tham khảo ý kiến giữa các bên liên quan. Hiệp định ba bên liên quan đến việc thăm dò và nghiên cứu địa chấn trong một khu vực rộng 143.000 km², bao gồm cả các phần thuộc quần đảo Trường Sa đang trong tranh chấp, trong một giai đoạn ba năm, đến năm 2008. Việc ký kết hiệp định này “sẽ không ảnh hưởng đến lập trường cơ bản của Chính phủ các bên về vấn đề Biển Đông”. Các bên bày tỏ mong muốn của mình “biến Biển Đông thành một khu vực hòa bình, ổn định, hợp tác và phát triển”.⁷⁶ Hợp tác được tiến hành bởi ba công ty dầu lửa quốc gia trong khuôn khổ nghiên cứu khoa học biển và không bao gồm bất cứ dàn xếp nào liên quan đến việc khai thác nguồn tài nguyên trong khu vực.

Cuộc thám hiểm chung nghiên cứu khoa học biển và đại dương ở Biển Đông (JOMSRE-SCS) là một ví dụ khác về hợp tác theo tinh thần DOC. Sáng kiến được khởi động từ một thỏa thuận năm 1994 được ký kết bởi Tổng thống Phi-líp-pin khi đó là Fidel V. Ramos và Chủ tịch nước Việt Nam Lê Đức Anh để hợp tác trong lĩnh vực nghiên cứu khoa học biển và bảo vệ môi trường biển ở Biển Đông. Bốn cuộc thám hiểm được tiến hành vào tháng 4 năm 1996, tháng 5 năm 2000, tháng 4 năm 2005 và tháng 4 năm 2007. Những người tham gia các cuộc thám hiểm nghiên cứu biển đã được mở rộng để bao gồm đại diện đến từ các nước khác như là những quan sát viên.⁷⁷ Việc thiết lập “đường dây nóng”, tổ chức tuần tra chung, tham gia vào việc chống cướp biển và thiết lập các cơ chế về đối thoại an ninh là những bằng chứng cho việc các bên tự kiểm chế để giữ gìn hòa bình và ổn định ở khu vực theo tinh thần DOC.

4. Cách tiếp cận Trung Quốc – Việt Nam⁷⁸

Bối cảnh, tiến triển và thách thức

Tiếp theo việc bình thường hóa hoàn toàn quan hệ giữa Trung Quốc và Việt Nam vào tháng 11 năm 1991, những khác biệt gay gắt liên quan đến tất cả các tranh chấp lãnh thổ như chống lấn yêu sách ở Hoàng Sa, Trường Sa, các vùng nước và thềm lục địa ở Biển Đông, ở Vịnh Bắc Bộ và ở các khu vực dọc đường biên giới trên bộ, đã gây ra căng thẳng từ tháng 5 đến tháng 11 năm 1992. Bất đồng liên quan đến việc thăm dò dầu lửa ở Biển Đông và việc ký kết các hợp đồng với các công ty nước ngoài đã dẫn tới căng thẳng trong suốt các giai đoạn từ tháng 4 đến tháng 6 năm 1994; tháng 4 – tháng 5 năm 1996; tháng 3 – tháng 4 năm 1997. Trong năm 1998 không có giai đoạn dài nào căng thẳng liên quan đến tranh chấp lãnh thổ nhưng có những giai đoạn ngắn hơn cần được chú ý như trong tháng 1 dọc theo biên giới trên đất liền và ở Biển Đông trong các tháng 4, 5, 7 và tháng 9. Năm 1999, không có căng thẳng nào đáng chú ý liên quan tới

giao Việt Nam (http://www.mofa.gov.vn/tt_baochi/pbnfn/ns050314164241/) (truy cập 22 tháng 3 năm 2005).

76. Tlđđ.

77. Nguyen, *The Declaration*, tr. 207–222.

78. Phần này tập trung vào những tranh chấp trên biển giữa hai quốc gia, đó là tranh chấp ở Vịnh Bắc Bộ và ở Biển Đông.

những tranh chấp lãnh thổ trên Biển Đông.⁷⁹ Những diễn biến trong những năm đầu thế kỉ 21 cho thấy kiểu tương tác này liên quan đến tranh chấp ở Biển Đông đã tiếp tục thăng trầm cùng với xu hướng tiếp tục đối thoại và chỉ trong những khoảng thời gian hạn chế nhất định mới có căng thẳng gây ra do tranh chấp trong khu vực.⁸⁰ Những diễn biến gần đây nhất được đề cập trong tiểu mục về Biển Đông.

Để quản lý tranh chấp lãnh thổ, Trung Quốc và Việt Nam đã đưa ra sáng kiến về một hệ thống các cuộc đối thoại và thảo luận được tổ chức ở cấp cao và mở rộng từ dưới lên như sau: các đối thoại cấp chuyên gia; đối thoại cấp chính phủ, nghĩa là cấp Thứ trưởng; đối thoại cấp Bộ trưởng Ngoại giao; đối thoại cấp cao như Chủ tịch nước, Thủ tướng và Tổng bí thư Đảng Cộng Sản Trung Quốc (CCP) và Đảng Cộng Sản Việt Nam (CPV).⁸¹

Các cuộc đối thoại ở cấp chuyên gia được bắt đầu từ tháng 10 năm 1992, cho đến cuối năm 1995 các cuộc đối thoại tập trung chủ yếu về biên giới trên bộ và các vấn đề ở Vịnh Bắc Bộ. Các cuộc đối thoại cấp chính phủ bắt đầu từ tháng 8 năm 1993 và vòng thứ mười ba đã được tổ chức vào tháng 1 năm 2007.⁸² Thành quả đầu tiên là việc ký kết một hiệp định vào ngày 19 tháng 10 năm 1993 về các nguyên tắc giải quyết các tranh chấp ở biên giới trên bộ và ở Vịnh Bắc Bộ. Hiệp định cũng thống nhất thiết lập nhóm làm việc chung ở cấp chuyên gia để giải quyết các vấn đề này. Nhóm làm việc chung về Vịnh Bắc Bộ họp mười bảy lần từ tháng 3 năm 1994 đến khi ký *Hiệp định về phân*

79. Chi tiết xem Ramses Amer, *The Sino-Vietnamese Approach to Managing Boundary Disputes*, Maritime Briefing, Vol. 3, No. 5 (Durham: International Boundaries Research Unit, University of Durham, 2002), tr. 8-58 (Sau đây gọi là Amer, *The Sino-Vietnamese Approach*).

80. Để có cái nhìn tổng quan về những sự kiện những năm 2000 xem Ramses Amer “The Sino-Vietnamese Approach to Managing Border Disputes – Lessons, Relevance and Implications for the South China Sea Situation” trong Kỷ yếu Hội Thảo quốc tế về “Biển Đông: Hợp tác vì An ninh và Phát triển trong Khu vực”, tổ chức bởi Học viện Ngoại giao Việt Nam và Hội Luật gia Việt Nam, tại Hà Nội, ngày 26-27/11/2009, Trần Trường Thủy (chủ biên) (Hà Nội: Thế giới và Học viện Ngoại giao, 2010), trang 264-267.

81. Xem Amer, *The Sino-Vietnamese Approach*, tr. 9-14 và 50-58; Ramses Amer, “Assessing Sino-Vietnamese Relations through the Management of Contentious Issues”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 26, No. 2 (2004), tr. 329-331; Ramses Amer and Nguyen Hong Thao, “Vietnam’s Border Disputes: Legal and Conflict Management Dimensions”, trong *The Asian Yearbook of International Law* - Tập 12 (2005-2006), B.S. Chimni, Miyoshi Masahiro and Thio Li-ann (Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007) tr.118-122; Ramses Amer and Nguyen Hong Thao, “The Management of Vietnam’s Border Disputes: What Impact on Its Sovereignty and Regional Integration?”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 27, No. 3 (2005), tr. 433-434; và, Ramses Amer and Nguyen Hong Thao, “Vietnam’s Border Disputes - Assessing the Impact on Its Regional Integration”, trong *Vietnam’s New Order: International Perspectives on the State and Reform in Vietnam*, Biên tập Stéphanie Balme and Mark Sidel (Houndmills, Basingstoke, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, 2007), tr. 74-76.

82. Từ ngày 12-14 tháng 8 năm 2009 các cuộc đối thoại cấp chính phủ được tổ chức ở Hà Nội. Các báo cáo không chỉ rõ vòng nào “Vietnam, China hold government-level border talks”, từ website Bộ Ngoại giao Việt Nam (<http://www.mofa.gov.vn/en/nr040807104143/nr040807105001/ns090814100851>) (truy cập 25 tháng 8 năm 2009); và “Heads of Chinese Vietnamese Government Delegations on Border Negotiation Hold Consultation on Maritime Issues”. Từ website Bộ Ngoại giao nước CHND Trung Hoa (<http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjlb/zsjg/yys/gjlb//2792/2794/t578647.htm>) (truy cập 25 tháng 8 năm 2009)). Trước đó, vòng thứ 13 đối thoại cấp chính phủ được tổ chức tại Bắc Kinh từ 19-20 tháng 1 năm 2007 (“Vietnam and China issue joint press communiqué”. Từ website *Nhan Dan* (http://www.nhandan.com.vn/english/news/190507/domestic_pr.htm) (truy cập 26 tháng 9 năm 2007), và, “Viet Nam, China hold government-level border negotiations”. Từ website Bộ Ngoại giao Việt Nam (<http://www.mofa.gov.vn/en/nr040807104143/nr040807105001/ns070122102447>) (truy cập 3 tháng 6 năm 2008)). Chỉ bao gồm những cuộc hội đàm chính thức.

giới Các vùng nước, Vùng đặc quyền kinh tế và Thềm lục địa ở Vịnh Bắc Bộ vào tháng 12 năm 2000. Các cuộc đối thoại ở cấp chuyên gia về các tranh chấp ở Biển Đông, còn gọi là “các vấn đề biển”, bắt đầu vào tháng 11 năm 1995 và vòng thứ 11 được tổ chức vào tháng 7 năm 2006.⁸³

So sánh với các vấn đề ở Vịnh Bắc Bộ, có ít tiến triển đạt được hơn ở Biển Đông, nói cách khác là trong các tranh chấp yêu sách chủ quyền ở Hoàng Sa và Trường Sa cũng như các yêu sách chống lấn đối với các vùng nước và thềm lục địa ở phía Đông bờ biển Việt Nam. Các cuộc đối thoại đã được khởi động nhưng các bên vẫn chưa thống nhất về việc tranh chấp nào sẽ được bàn đến, Việt Nam đề nghị đưa Hoàng Sa cùng với vấn đề Trường Sa vào bàn bạc, trong khi Trung Quốc chỉ muốn thảo luận đến vấn đề thứ hai. Và để cho vấn đề phức tạp hơn nữa, Trung Quốc nhìn nhận tranh chấp liên quan đến vùng nước và thềm lục địa là một phần của xung đột ở Trường Sa hay ít nhất là chống lấn với các khu vực trong yêu sách được gọi là “đường đứt khúc chín đoạn” như được vẽ trong bản đồ chính thức của Trung Quốc, trong khi Việt Nam nhìn nhận chúng riêng biệt với xung đột ở Trường Sa. Đường như là Việt Nam không muốn bắt đầu các cuộc đối thoại về các khu vực chống lấn yêu sách ở Biển Đông vì điều này sẽ được giải thích là trao cho yêu sách của Trung Quốc tính hợp pháp, nói cách khác Việt Nam không thừa nhận yêu sách của Trung Quốc trong “đường đứt khúc chín đoạn” của nước này. Do đó, trong ba vấn đề ở Biển Đông đã được ghi nhận bởi hai nước chỉ có thỏa thuận về việc đưa một vấn đề vào chương trình nghị sự của các cuộc đối thoại, đó là quần đảo Trường Sa, một tranh chấp đa phương bao gồm cả các bên yêu sách khác nữa.

*Vịnh Bắc Bộ*⁸⁴

Tiến trình đàm phán về Vịnh Bắc Bộ với các vòng đối thoại đều đặn của nhóm làm việc chung không khác biệt nhiều lắm về tần suất khoảng một năm một lần cho đến năm 1999. Tiến triển trong năm 2000 cho thấy sự gia tăng 5 vòng đối thoại cấp chuyên gia được tổ chức trong năm này, vào tháng 3, tháng 5, 6, 9, 10-11 và cuối tháng 11, khi so sánh với chỉ một vòng trong suốt cả năm 1999.

Vấn đề quan trọng là làm thế nào để đạt được một thỏa thuận về khuôn khổ hay một mẫu nào mà cả hai bên có thể chấp nhận được về việc phân chia vịnh. Như được trình bày trong kết quả của các cuộc đàm phán, một khi đạt được một thỏa thuận như vậy thì đường đi của biên giới biển sẽ không còn là vấn đề nữa vì nó sẽ nối các tọa độ cụ thể đã được thống nhất.

Vấn đề cốt lõi cần được giải quyết ở Vịnh Bắc Bộ là nguyên tắc nào sẽ được sử dụng để phân chia Vịnh, trong bối cảnh ảnh hưởng của các đảo là cực kỳ quan trọng và đặc biệt là Việt Nam đang kiểm soát đảo Bạch Long Vĩ. Câu hỏi đầu tiên là nó có thỏa mãn các điều kiện là một đảo theo như các quy định của UNCLOS hay không? Nếu có, như

83. Vòng đối thoại thứ mười một về “các vấn đề biển” được tổ chức từ 10-12 tháng 7 năm 2006 (“Vietnam and China show goodwill on sea issues”. Từ website *Nhan Dan* (http://www.nhandan.com.vn/english/news/130706/domestic_vn.htm) (truy cập 8 tháng 8 năm 2008)). Chi bao gồm những cuộc hội đàm chính thức.

84. Đây là một phần từ Nguyen and Amer, *The Management*, tr. 312-313; và Amer and Nguyen, *Regional Conflict Management*, tr. 62-63. Các nguồn tương ứng được nhấn mạnh trong phần chú thích.

Việt Nam tranh luận, thì nó sẽ có đầy đủ các vùng biển và quan trọng hơn nó sẽ ảnh hưởng đến đường đi của đường cách đều nếu nguyên tắc này được áp dụng ở Vịnh Bắc Bộ.

Theo lô-gic thì Việt Nam sẽ có lập trường là đảo Bạch Long Vĩ sẽ có đầy đủ ảnh hưởng trong bất cứ thỏa thuận nào về việc phân chia Vịnh. Mặt khác, Trung Quốc lại có lợi ích trong việc tối thiểu hóa ảnh hưởng của đảo trong việc phân định. Điều này có thể đạt được bằng việc lập luận rằng Bạch Long Vĩ không phải là một đảo theo như quy định của UNCLOS hoặc rằng ảnh hưởng của nó cần được giảm thiểu tối đa và thậm chí có thể được bỏ qua.⁸⁵ Đối với Trung Quốc lập luận rằng đó không phải là một đảo sẽ có thể đem lại kết quả ngược lại vì Trung Quốc trước đó đã kiểm soát đảo và tuyên bố rằng đảo này đã có người sinh sống trước khi chuyển giao cho Việt Nam vào cuối những năm 1950.⁸⁶

Một đánh giá các tọa độ đã được thỏa thuận chỉ ra rằng ảnh hưởng của Bạch Long Vĩ không được “đánh giá” đầy đủ trong việc phân định. Tuy nhiên, Bạch Long Vĩ đã có một phần tư ảnh hưởng, nghĩa là 15 hải lý tính từ đảo.⁸⁷

Một nhân tố tiềm ẩn có thể gây phức tạp hóa trong đàm phán là Hiệp ước Pháp – Thanh 1887. Việt Nam chắc chắn muốn sử dụng Hiệp ước này trong việc phân định Vịnh Bắc Bộ vì nhìn chung nó có lợi cho nước này. Trung Quốc sẽ phản đối việc sử dụng Hiệp ước và lập luận rằng Hiệp ước 1887 chỉ nhằm phân định quyền kiểm soát hành chính đối với các đảo trong vịnh và không áp dụng cho vùng nước và đáy biển ở vịnh.⁸⁸ Thỏa thuận đạt được chỉ ra rằng nếu địa vị của *Hiệp ước Pháp – Thanh 1887* được đưa ra trong quá trình đàm phán, cả hai bên cuối cùng đã đồng ý rằng nó không ảnh hưởng đến việc phân định các vùng biển ở Vịnh Bắc Bộ.

Số lượng ngày càng tăng các vòng đối thoại cấp chuyên gia và các cuộc đối thoại cấp chính phủ năm 2000 là bằng chứng cho thấy sự phức tạp trong việc đạt được một nhượng bộ mà cả hai bên có thể chấp nhận được để ký một hiệp định phân định vào cuối năm 2000. Áp lực chính trị phải có một hiệp định trước cuối năm thật sự đã làm gia tăng các hoạt động để đạt được mục đích. Các tọa độ được thỏa thuận cho thấy hai bên cuối cùng đã có một hiệp định về đường cách đều, mặc dù đã được điều chỉnh, đã dàn xếp mọi bất đồng về vấn đề các đảo có ảnh hưởng như thế nào đến việc phân định, đặc biệt là đảo Bạch Long Vĩ.⁸⁹

Mặc dù vấn đề đánh cá ở Vịnh Bắc Bộ không trực tiếp liên quan đến vấn đề tranh chấp đường biên giới nhưng nó vẫn có sự liên đới. Do vậy, khá thú vị khi biết rằng hai bên đã tổ chức sáu vòng đối thoại từ tháng 4 đến tháng 12 năm 2000 về vấn đề đánh cá. *Hiệp định về hợp tác nghề cá ở Vịnh Bắc Bộ* được ký kết ngày 25 tháng 12 năm 2000

85. Thuật ngữ pháp lý được sử dụng trong hoàn cảnh này được lấy từ Zou, *The Sino-Vietnamese*, tr. 246. Thông tin liên quan đến ảnh hưởng có thể có của đảo Bạch Long Vĩ về phân định biên giới lấy từ *Tlđđ*, tr. 245-247.

86. Thông tin lấy từ *tlđđ*, tr. 245-246 và 253.

87. Nguyen, *The Gulf of Tonkin*, tr. 210-213.

88. Tranh luận về các đường tương tự được vẽ song song với “đường Breviée” năm 1939 ở Vịnh Thái Lan xem Zou, *The Sino-Vietnamese*, tr. 238-240

89. Tranh luận liên quan đến sự công bằng của kết quả xem Nguyen, *The Gulf of Tonkin*, tr. 210

quy định việc thành lập khu vực đánh bắt cá chung, hợp tác trong việc bảo tồn và khai thác “hợp lý” nguồn thủy hải sản trong Vịnh và các quy định về việc hợp tác đánh cá và nghiên cứu khoa học.⁹⁰

Để cho hai hiệp định – được ký vào ngày 25 tháng 12 năm 2000 – có hiệu lực, cần phải hoàn thành các cuộc đối thoại về nghị định thư bổ sung để thỏa thuận về hợp tác nghề cá. Ở vòng thứ mười của đối thoại cấp chính phủ, được tổ chức tại Hà Nội tháng 1 năm 2004, có báo cáo nói rằng hai bên đã “đánh giá cao” những tiến triển đạt được trong việc giải quyết các vấn đề kỹ thuật liên quan đến các vấn đề đánh cá. Hơn nữa, hai bên “bày tỏ quyết tâm hoàn thành những công việc theo sau để đưa Hiệp định về phân định và Hiệp định về hợp tác nghề cá ở Vịnh Bắc Bộ vào thực tế trong nửa đầu năm 2004.”⁹¹ Tiến triển của các cuộc đối thoại về nghị định thư bổ sung về nghề cá được công bố công khai trong các báo cáo từ vòng thứ chín cấp thứ trưởng được tổ chức tại Hà Nội từ 21 – 24 tháng 2 năm 2004.⁹² Hiệp định về nghị định thư bổ sung cuối cùng đã được ký ở Bắc Kinh ngày 29 tháng 4.⁹³ Điều này mở đường cho việc phê chuẩn hiệp định biên giới và đánh cá. Như đã trình bày ở trên cả hai hiệp định có hiệu lực vào ngày 30 tháng 6 năm 2004.

Sau khi hoàn tất quá trình phê chuẩn, các đối thoại ở cấp chuyên gia về việc phân định các khu vực ở ngoài cửa Vịnh đã được bắt đầu. Cuộc họp đầu tiên của nhóm làm việc ở cấp chuyên gia được tổ chức vào tháng 1 năm 2006 ở Hà Nội và lần thứ 5 ở Hà Nội tháng 1 năm 2009.⁹⁴

Biển Đông

Liên quan đến tình hình Biển Đông, có thể chú ý rằng các cuộc đối thoại được bắt đầu muộn hơn so với Vịnh Bắc Bộ. Như đã trình bày, còn tồn tại nhiều vấn đề cần đạt được trước khi tranh chấp ở Biển Đông có thể được giải quyết. Trong khuôn khổ nghiên cứu này, việc hai bên làm cách nào để có thể kiểm chế được các giai đoạn căng thẳng gay gắt những năm 1990 thông qua việc thiết lập các cơ chế và nguyên tắc quy định hành vi của mình ở Biển Đông sẽ tránh được việc các giai đoạn căng thẳng này tái diễn.

Các đối thoại ở cấp chuyên gia bắt đầu từ năm 1995 là những bước đi rõ ràng nhất

90. Xem chú thích 20.

91. Vòng đối thoại thứ 10 cấp chính phủ được tổ chức ở Hà Nội ngày 9 tháng 1 năm 2004 (“Vietnam, China hold border talks and political exchanges”, *News Bulletin*, No. 1500-1501 (10-11 tháng 1 năm 2004) (English language bulletin). Từ website *Nhan Dan* (<http://www.mofa.gov.vn/en/nr04087104143/nr040807105001/ns050627151155>) (truy cập 24 tháng 7 2005).

92. “Vietnam, China continue fishing co-operation talks”, *News Bulletin*, No. 1546 (25 February 2004) (Section on Economy) (English language bulletin). Từ website *Nhan Dan* (<http://www.nhandan.org.vn/english/20040225/economy.html>) (truy cập 15 tháng 9 năm 2004).

93. Xem chú thích 19.

94. Về sự bắt đầu các cuộc đối thoại xem “Vietnam and China hold talks on sea delineation”, Từ website *Nhan Dan* (http://www.nhandan.com.vn/engligs/news/200106/domestic_vnandchin.htm) (truy cập 23 tháng 1 năm 2006); và, “Viet Nam, China meet for talks on shared sea border” Từ website *Vietnam News Agency* (<http://vietnamnews.vnagency.com.vn/showarticle.php?num=01POL200106>) (truy cập 22 tháng 1 2006). Về vòng đối thoại gần nhất xem “Vietnam, China discuss water demarcation off Tonkin Gulf”. Từ website Bộ Ngoại giao Việt Nam (<http://www.mofa.gov.vn/en/nr040807104143/nr040807105001/ns090108101946>) (truy cập 8 tháng 1 2009). Chi bao gồm những cuộc hội đàm chính thức.

hướng tới một hình thức được thể chế hóa việc quản lý xung đột ở Biển Đông. Bước chuyển đáng chú ý trong việc đối phó như thế nào với các hành động của các bên khác ở Biển Đông từ tháng 5 năm 1998 liên quan đến các hoạt động của tàu thăm dò Trung Quốc trong các khu vực ở Biển Đông được Việt Nam tuyên bố chủ quyền. Vấn đề này được giải quyết mà không dẫn đến căng thẳng sâu sắc như là các hoạt động của tàu này vào tháng 3 tháng 4 năm 1997.⁹⁵ Vì có ít tuyên bố công khai liên quan đến vụ việc tháng 5 năm 1998, rất khó để đánh giá đầy đủ vấn đề được giải quyết thành công hơn như thế nào. Rõ ràng là ít phản ứng từ dư luận hơn và các bên cũng kiềm chế hơn là những nhân tố đóng góp vào việc này. Theo đánh giá của một quan chức Việt Nam, cách tiếp cận bằng “đàm phán ngoại giao” của nước này cùng với sự kiên nhẫn trong cư xử với Trung Quốc cuối cùng đã cho kết quả liên quan đến vụ tháng 5 năm 1998.⁹⁶

Một nhận xét nữa có thể được rút ra từ những diễn biến trong năm 1998 là cả Trung Quốc và Việt Nam đều miễn cưỡng cam kết trong các giai đoạn tố cáo và phản tố cáo liên quan đến các vụ việc ở Biển Đông mà có thể gây ra căng thẳng trong quan hệ song phương. Tuy nhiên, điều này không đồng nghĩa với việc bất cứ bên nào kiềm chế công khai sự bất mãn của mình hay phản đối các hoạt động mà bên kia tiến hành. Bất đồng năm 1998 khi so sánh với các năm trước thì sự tố cáo chính thức được tuyên bố trong số lần giới hạn và sau đó không có tuyên bố công khai nào về vấn đề này nữa. Điều này tránh việc tố cáo và phản tố cáo leo thang và do đó căng thẳng dường như không gay gắt như trong ví dụ ở vụ năm 1997.

Những diễn biến năm 1999 là những biểu hiện rõ ràng hơn cho tiến bộ đạt được trong việc quản lý các tranh chấp giữa Việt Nam và Trung Quốc ở Biển Đông. Đánh giá cho rằng tiến bộ đạt được dựa trên mức độ căng thẳng trong khu vực năm 1999, nghĩa là các phản đối hay lên án chính thức các hành động của nhau. Phản đối công khai duy nhất là của Việt Nam vào cuối tháng 3 đối với quyết định của Trung Quốc ra lệnh cấm

95. Ngày 15 tháng 3 năm 1997, Đài Tiếng nói Việt Nam thông báo Trung Quốc đã gửi “Kanta Oil Platform No 3” cùng với hai “tàu dân đường Nos 206 and 208” để thăm dò khoan dầu trong khu vực nằm trong thềm lục địa của Việt Nam (BBC/FE 2870 B/4 (18 tháng 3 năm 1997); và, 2871 B/4 (19 tháng 3 năm 1997)). Phản ứng chính thức đầu tiên của Trung Quốc vào 18 tháng 3 khi Phát ngôn viên Bộ Ngoại giao nói rằng “những hoạt động bình thường” của Trung Quốc trong vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của nước này là “không thể tranh cãi” (Tlđđ. 2872 G/1 (20 tháng 3 năm 1997)). Tranh chấp song phương tiếp tục suốt tháng 3. Sau đó, theo một thông tin từ Đài tiếng nói Việt Nam ngày 9 tháng 4, trích lời một chuyên gia Việt Nam, tàu Trung Quốc đã rút khỏi Vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của Việt Nam từ 1 tháng 4 (Tlđđ., 2889 B/3 (10 tháng 4 năm 1997)).

96. Ngày 20 tháng 5 năm 1998 Phát ngôn viên Bộ Ngoại giao Việt Nam tuyên bố rằng Tàu “Discovery 08” của Trung Quốc đang hoạt động trong khu vực quần đảo Trường Sa và thăm chí sâu trong thềm lục địa Việt Nam, vi phạm nghiêm trọng chủ quyền lãnh thổ của Việt Nam (Tlđđ., 3233 B/11 (22 tháng 5 năm 1998)). Ngày 21 tháng 5, Trung Quốc phản hồi khi Phát ngôn viên Bộ Ngoại giao nước này tuyên bố Trung Quốc có chủ quyền “không thể tranh cãi” đối với quần đảo Trường Sa và các vùng nước xung quanh và sự hiện diện của tàu Trung Quốc trong vùng nước này là các hoạt động “bình thường” theo chủ quyền của Trung Quốc (Tlđđ., 3235 G/1 (25 tháng 5 năm 1998)). Ngày 22 tháng 5, phát ngôn viên Bộ Ngoại giao Việt Nam nói rằng tàu này cùng với hai tàu đánh cá được trang bị vũ trang đã rút khỏi “vùng biển” của Việt Nam. Cách tiếp cận của Việt Nam đối với vấn đề được cho là phù hợp với chính sách giải quyết tranh chấp thông qua đàm phán hòa bình. Theo tinh thần này Việt Nam đã “kiên trì” giữ liên lạc với Trung Quốc trong vụ tàu Trung Quốc hoạt động trong “lãnh hải” Việt Nam (Tlđđ., 3236 B/12 (26 tháng 5 năm 1998)).

đánh cá tạm thời ở Biển Đông.⁹⁷ Tình trạng này có thể được giải thích theo hai cách. Trước hết, hai bên đã tôn trọng nguyên trạng và kiềm chế các hành động có thể dẫn tới phản đối bởi bên kia và kết quả là hầu như không gây ra căng thẳng. Thứ hai, các hoạt động có thể gây ra căng thẳng nhưng cả hai phía đã lựa chọn đối phó với vụ việc mà không đưa ra phản đối hay lên án công khai chống lại bên kia. Nếu theo cách thứ hai thì đây sẽ là một biểu hiện cho thấy hai bên đã đạt được bước tiến trong việc kiềm chế và xoa dịu tình hình có thể dẫn đến căng thẳng trong năm 1999.

Điều này phù hợp với các quy định của Tuyên bố chung ngày 27 tháng 2 năm 1999, được đưa ra trong chuyến thăm Trung Quốc của Tổng Bí thư Đảng Cộng sản Việt Nam, liên quan đến cách ứng xử nhằm giải quyết “mọi bất đồng” ở Biển Đông. Theo điều 3, hai bên thống nhất duy trì “các cơ chế đàm phán hiện có trong các vấn đề biển”. Hai bên sẽ cố gắng tìm một “giải pháp cơ bản dài hạn” thông qua đàm phán. Trong khi chờ một giải pháp hai bên sẽ thảo luận về khả năng hợp tác song phương trong những lĩnh vực như “bảo vệ môi trường biển, khí tượng học, và kiểm soát và ngăn chặn thiên tai”. Hai bên cũng thống nhất kiềm chế “các hành động” có thể “làm phức tạp hay mở rộng thêm tranh chấp”, hai bên thống nhất kiềm chế việc sử dụng và đe dọa sử dụng vũ lực, và “sẵn sàng” tiến hành thảo luận và giải quyết bất đồng “một cách hài lòng” để không ảnh hưởng đến “sự phát triển bình thường của quan hệ song phương”.⁹⁸

Trong năm 2000 không có vụ việc nào liên quan đến Biển Đông gây ra căng thẳng trong quan hệ song phương. Trên thực tế hai nước đã tập trung hơn vào việc quản lý xung đột ở Biển Đông thông qua các cuộc đối thoại, bằng cách tìm kiếm hợp tác ở các lĩnh vực tiềm năng và tự kiềm chế. Đây là bằng chứng rõ ràng nhất trong Tuyên bố chung về hợp tác toàn diện được ký ngày 25 tháng 12 năm 2000 bởi hai Bộ trưởng Ngoại giao. Điều IX được dành cho Biển Đông và hai bên đồng ý: “duy trì các cơ chế đàm phán hiện có về các vấn đề biển và kiên trì tìm kiếm một giải pháp cơ bản và dài lâu có thể được hai bên chấp nhận thông qua đàm phán hòa bình”. Trong khi chờ một giải pháp hai bên sẽ tích cực tìm kiếm các khả năng hợp tác về “bảo vệ môi trường, khí tượng học, thủy văn học, ngăn ngừa và giảm thiểu tác động của thảm họa”. Hai bên đồng ý không tiến hành “các hoạt động gây phức tạp và làm trầm trọng thêm tranh chấp” và không sử dụng và đe dọa sử dụng vũ lực. Cuối cùng, hai bên sẽ tham vấn lẫn nhau theo một cách thích hợp nếu một tranh chấp diễn ra và có thái độ xây dựng khi giải quyết tranh chấp để tránh khiến chúng cản trở sự phát triển của quan hệ song phương.⁹⁹

97. Tlđđ., 3496 B/4 (30 tháng 3 năm 1999). Báo cáo của *Voice of Vietnam*.

98. “Vietnam-China Joint Declaration”, reproduced in *Vietnam Law & Legal Forum*, Vol. 5, No. 54 (1999), tr. 13.

99. “Declaration Vietnam-Chine sur la coopération au nouveau siècle” [Vietnam-China Declaration on the Co-operation in the New Century] (25 décembre 2000). Từ website *Agence vietnamienne de l'information (AVI)* (<http://www.vnagency.com.vn/Asp/Redanewse4.asp?FileN=frac2612.001>) (truy cập 27 December 2000); và, “Joint Viet Nam-China Statement for Comprehensive Cooperation (take two)” (26 December 2000). Từ website of *Vietnam News Agency (VNA)* (www.vnagency.com.vn/Asp/Redanewse4.asp?FileN=frac2612.004) (truy cập 27 tháng 12 năm 2000). Xem thêm “Vietnam, China sign joint statement”, *News Bulletin*, No. 399 (26 December 2000) (English language bulletin). Từ website of *Nhan Dan* (<http://www.nhandan.org.vn/english/20001226/bai-news2.html>) (truy cập 28 tháng 12 năm 2000).

Mặc dù trong những năm gần đây căng thẳng liên quan đến Biển Đông không trầm trọng như mức những năm 1990, nó vẫn gây ra những quan ngại nhất định. Bản đăng ký của Việt Nam lên CLCS tháng 5 năm 2009 – cả độc lập và cùng với Ma-lai-xi-a - đã khiến Trung Quốc phải phản đối chính thức.¹⁰⁰ Nửa cuối năm 2009 và năm 2010 được đánh dấu bằng vài sự bất bớ ngư dân Việt Nam của Trung Quốc dẫn đến những phản đối của Việt Nam.¹⁰¹ Đối phó với căng thẳng ngày càng gia tăng, hai bên gần đây đã quyết định “tìm kiếm các giải pháp cho các vấn đề còn tồn đọng liên quan đến” Biển Đông. Hai bên cũng “đạt được đồng thuận về việc tăng tốc đàm phán về các nguyên tắc cơ bản để giải quyết các vấn đề biển và giải quyết vấn đề ngư dân và thuyền đánh cá”.¹⁰² Tuy nhiên, báo cáo chính thức của Trung Quốc không đề cập tới ngư dân và các tàu đánh cá.¹⁰³ Một lý do cho sự không nhất quán này có thể là văn bản của phía Trung Quốc dựa trên lời Thủ tướng Ôn Gia Bảo phát biểu mà Thủ tướng Việt Nam đã nhất trí trong các cuộc hội đàm vào ngày 28 tháng 11 năm 2010. Nếu các bên giải quyết dứt điểm các vấn đề liên quan tới các tàu đánh cá, thì những diễn biến trong tương lai mới được nêu ra. Bên cạnh đó, nếu các cuộc gặp cấp cao và những kết quả của những cuộc họp này tiếp tục đưa đến những vòng hội thảo cấp chuyên gia, tiến trình đồng thuận về những vấn đề được bàn thảo và những cơ chế phức tạp hơn nhằm kiểm chế và quản lý các vấn đề có thể làm tình hình thêm căng thẳng tại khu vực Biển Đông.

5. Kết luận

Bài nghiên cứu này cho thấy những tiến bộ đáng kể đã đạt được liên quan đến giải quyết tranh chấp và quản lý xung đột ở Biển Đông và đặc biệt là ở Vịnh Bắc Bộ và Vịnh Thái Lan. Rõ ràng các bên ưa thích cách tiếp cận song phương để đối phó với các tranh chấp trên biển. Điều này cũng phù hợp với chủ nghĩa song phương của các nước

100. Chi tiết xem Ramses Amer, “Vietnam in 2009 – Facing the Global Recession”, *Asian Survey*, Vol. 50, No. 1 (January-February 2010), p. 215 (sau đây là Amer, *Vietnam in 2009*), và, Nguyen and Amer, *Coastal States*.

101. Chi tiết vụ việc năm 2009 xem Amer, *Vietnam in 2009*, p. 16; và “Chinese Recurring Seizures of Vietnamese Fishermen and Boats Cause Concern”, từ website of the *Viet Nam Ministry of Foreign Affairs* (http://www.mofa.gov.vn/en/tt_baochi/pbnfn/ns091215173214/newsitem_print_preview) (Cập nhật ngày 9 tháng 11 năm 2010).. Vụ xảy ra tháng 3 năm 2010 xem “Viet Nam Affirms Sovereignty, Asks Immediate and Unconditional Release of its Fishing Boat and Crew”, từ website Bộ Ngoại giao Việt Nam (http://www.mofa.gov.vn/en/tt_baochi/pbnfn/ns100331112428/newsitem_print_preview) (truy cập 27 Tháng 10 năm 2010). Vụ việc khác vào tháng 9 xem “Concerning the fishing vessel QNg 66478TS and its 9 fishermen captured by China on September 11th, 2010 in the waters of the Hoang Sa (Paracel) archipelago of Viet Nam”, từ website Bộ Ngoại giao Việt Nam (http://www.mofa.gov.vn/en/tt_baochi/pbnfn/ns101015113155/newsitem_print_preview) (truy cập 27 tháng 10 năm 2010); and “Viet Nam demands China release seized vessel”, đã dẫn. (http://www.mofa.gov.vn/en/nr040807104143/nr040807105039/ns101006181917/newsitem_print_preview) (truy cập 27 tháng 10 năm 2010).

102. “VN sees cooperation with China as vital”, từ website Bộ Ngoại giao Việt Nam (http://www.mofa.gov.vn/en/nr040807104143/nr040807105001/ns101029102131/newsitem_print_preview) (truy cập 1 tháng 11 năm 2010).

103. “Wen Jiabao Meets with His Vietnamese Counterpart Nguyen Tan Dung 2010/10/29”, từ website của Bộ Ngoại giao nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa the (<http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/yzs/gjlb/2792/2794/t765532.htm>) (cập nhật ngày 11 tháng 11 năm 2010).

trong khu vực.¹⁰⁴ Nói cách khác cách tiếp cận song phương không phải một kiểu mẫu chỉ được Trung Quốc thúc đẩy mà là một kiểu mẫu được cả các nước Đông Nam Á ưa thích hơn.

Các nỗ lực trong việc giải quyết tranh chấp biển đã dẫn đến kết quả là một vài hiệp định phân định biển được ký kết vào cuối những năm 1990, ví dụ Thái Lan – Việt Nam năm 1997, Trung Quốc – Việt Nam năm 2000 và In-đô-nê-xi-a – Việt Nam năm 2003. ICJ được đề nghị giải quyết hai vụ việc liên quan đến quyền sở hữu các hình thái đảo giữa In-đô-nê-xi-a và Ma-lai-xi-a (năm 2002) và giữa Ma-lai-xi-a và Xinh-ga-po (năm 2008). Phát triển chung cũng được phát triển nhằm gác tranh chấp lãnh thổ vì mục đích sử dụng các tài nguyên vô cơ, như giữa Ma-lai-xi-a và Thái Lan hay giữa Ma-lai-xi-a và Việt Nam. Kinh nghiệm phát triển chung ở Vịnh Thái Lan cho thêm một kiểu mẫu thay thế cho phát triển chung song phương. Do đó nỗ lực giữa chừng giữa Thái Lan, Ma-lai-xi-a và Việt Nam cho thấy bất đồng vẫn còn trong các nỗ lực đa phương.

Ở Biển Đông, một vài nỗ lực song phương có thể được kể đến. Đối thoại cấp chuyên gia giữa Trung Quốc và Việt Nam liên quan đến Biển Đông được tiếp tục từ giữa những năm 1990. Biển Đông cũng nằm trong chương trình nghị sự của hội đàm cấp chính phủ và cấp cao giữa hai nước. Đáng chú ý là hiệp định năm 1995 về quy tắc ứng xử song phương giữa Phi-líp-pin và Việt Nam cuối năm này. Năm 2009 bản đăng ký chung của Ma-lai-xi-a và Việt Nam lên CLCS liên quan đến ranh giới ngoài thềm lục địa cũng là một điểm sáng trong bối cảnh giải quyết song phương nhưng cũng gây ra những phản đối từ Trung Quốc và Phi-líp-pin. Điều này cho thấy tính phức tạp ở Biển Đông. Trường hợp ba bên thú vị nhất là thăm dò địa chấn ba bên Trung Quốc – Phi-líp-pin – Việt Nam từ 2005 đến 2008. Hiệp định này không được tiếp tục vì tình hình nội bộ của một trong các bên. Hơn nữa, cũng cần nhớ rằng đề xuất hay thúc đẩy một ý tưởng phát triển chung ở Biển Đông không phải là một vấn đề không gây tranh cãi. Có thể thấy được từ sự xúc tiến ý tưởng phát triển chung của Trung Quốc từ đầu những năm 1990, sau đó được Việt Nam hiểu được là nỗ lực hợp pháp hóa yêu sách của Trung Quốc trong “đường đứt khúc chín đoạn”, bao gồm 80% Biển Đông.¹⁰⁵

Những nỗ lực ở cấp độ khu vực đã dẫn tới văn kiện đầu tiên về Biển Đông, là DOC. Quản lý hòa bình các tranh chấp biển ở Biển Đông là lợi ích chung của tất cả các bên yêu sách.

Mặc dù đã có những phát triển tích cực, vẫn còn nhiều tranh chấp song phương cần được giải quyết. Một vài tranh chấp đa phương cũng vẫn chưa được giải quyết và tình hình ở Trường Sa và các khu vực xung quanh vẫn được coi là nghiêm trọng nhất theo quan điểm khu vực. Những nỗ lực song phương và cả những sáng kiến cấp khu vực như đối thoại ASEAN – Trung Quốc và DOC 2002 là những bước tích cực trong việc quản lý xung đột nhưng cũng cần nhiều nỗ lực hơn nữa. Sự phức tạp ở cả các nỗ lực song

104. Sự ưa thích sử dụng chủ nghĩa song phương trong việc ứng xử trong quan hệ liên quốc gia được thể hiện rõ ràng trong một cuốn sách gần đây về khu vực Đông Nam Á, chi tiết, xem *International Relations in Southeast Asia: Between Bilateralism and Multilateralism*, Biên tập N. Ganesan and Ramses Amer (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010).

105. Thảo luận sâu hơn, đề nghị xem Nguyen và Amer, *A New Legal*, tr.342-343.

phương và các sáng kiến không phải lúc nào cũng được tất cả các bên hiểu một cách tích cực như trong ví dụ về tranh chấp ở Trường Sa. Điều này được thể hiện rõ nhất trong phản đối riêng biệt của Trung Quốc và Phi-líp-pin đối với bản đăng ký chung của Việt Nam và Ma-lai-xi-a lên CLCS.

HÃY ĐỂ ASEAN VÀ TRUNG QUỐC GÌN GIỮ HÒA BÌNH Ở BIỂN ĐÔNG: MỘT QUAN ĐIỂM CÁ NHÂN

GS. B.A Hamzah*

Nghiên cứu viên cao cấp

ĐH Malaya, Kuala Lumpur, Ma-lai-xi-a

Tóm tắt

Trên quan điểm “với tư cách là những người láng giềng, Trung Quốc và ASEAN qua nhiều năm đã phát triển mối quan hệ kinh tế, văn hóa và chính trị tốt đẹp” và đánh giá cao các hoạt động mà Trung Quốc đã làm nhằm thúc đẩy hòa bình ở Biển Đông, GS. B.A Hamzah trong bài viết của mình nhìn nhận rằng Trung Quốc và ASEAN có khả năng gìn giữ hòa bình ở Biển Đông, không cần đến các nước bên ngoài dính líu vào, điều này có thể một lần nữa dẫn đến tình trạng của khu vực trong Chiến tranh lạnh.

Chúng ta gặp mặt để thảo luận các giải pháp ngăn không cho một xung đột về lợi ích chính trị có thể xảy ra ở Biển Đông mà nếu không bị triệt tiêu từ trong trứng nước, sẽ có khả năng làm suy giảm an ninh hàng hải của khu vực. Quan ngại đầu tiên của hội thảo này đối với tôi là ai có khả năng và nên gìn giữ hòa bình ở Biển Đông?

Chúng ta gặp nhau ở một thời điểm vô cùng quan trọng khi mà các nhà lãnh đạo thế giới đang cùng nhau kiếm tìm các giải pháp nhằm phục hồi nền kinh tế thế giới đang sụp đổ, giữa các buổi hội đàm ngăn chặn chiến tranh tiền tệ toàn cầu, chiến tranh mậu dịch, phát triển vũ khí hủy diệt hàng loạt, biến đổi khí hậu và cuộc chiến chống khủng bố. Tình trạng tranh chấp lãnh thổ chưa được giải quyết ở Biển Đông trông qua có vẻ vô hại; trên thực tế, các vấn đề có mối quan hệ chặt chẽ với nhau bởi các chủ thể là như nhau. Trừ phi chúng ta có thể quản lý được vùng biển đầy bão tố nơi đây và những nơi

* Nghiên cứu viên, Đại học Malaya, Kuala Lumpur. Bài thuyết trình tại Hội thảo quốc tế về Biển Đông lần thứ hai: Hợp tác vì An ninh và Phát triển Khu vực, Thành phố Hồ Chí Minh, Việt Nam, 10-12/11/2010. Địa chỉ E-mail: bahamzah@pd.jaring.my

khác thì chẳng hạn như công cuộc phục hồi nền kinh tế thế giới, mối quan ngại chung của toàn thế giới hiện nay sẽ ngày càng khó khăn hơn.

Bình luận của tờ báo *Newsweek* (ngày 11/10/2010) rằng “rạn nứt về kinh tế gây ra nạn nứt về chính trị” là hoàn toàn đúng đắn. Điều ngược lại cũng đúng trong trường hợp chính quyền Bắc Kinh quyết định trì hoãn cuộc gặp gỡ quốc phòng cấp cao sau khi Washington quyết định bán vũ khí trị giá 6,4 tỷ đô la Mỹ cho Đài Loan vào tháng 1/2010 và sau cuộc gặp giữa Tổng thống Obama và Dalai Lama vào tháng hai. Cuộc gặp gỡ quốc phòng cấp cao giữa Trung Quốc và Mỹ vừa được nối lại vào tháng 10/2010 tại Hà Nội.

Địa điểm được chọn lựa để tổ chức hội thảo này không thể thích hợp hơn. Đó là thành phố Hồ Chí Minh nơi mà Tổng thống của chính quyền Nam Việt Nam Dương Văn Minh đầu hàng vô điều kiện chính xác 35 năm và 6 tháng trước đây. Vào những giờ khắc đầu tiên của ngày 30/4/1975, đại tá của chính quyền Bắc Việt Nam Bùi Tín (đã di cư sang Pháp năm 1990) đã chấp nhận yêu cầu đầu hàng và thừa nhận với ông Minh rằng “...Chỉ có những người Mỹ là bị đánh bại. Nếu các ông là những người yêu nước, hãy xem đây như là một thời khắc vui mừng.”

Dĩ nhiên, chúng ta không ở đây để kỷ niệm “thời khắc vui mừng đó”. Thay vào đó, chúng ta ở đây hôm nay để thảo luận những gì cần thực hiện để đảm bảo rằng lịch sử không lặp lại và rằng Biển Đông sẽ không trở thành một chiến trường khác. Chúng ta không có ý định khơi gợi lại những vết thương của quá khứ. Ngược lại, chúng ta mong muốn hoạch định tương lai và thảo luận vấn đề hòa bình trong một môi trường địa chính trị mới bao gồm cả sự trỗi dậy của các siêu cường kinh tế châu Á, tình trạng suy thoái nền kinh tế toàn cầu và sự suy giảm ảnh hưởng về kinh tế và chính trị của Mỹ. George Robertson và Paddy Ashdown đã phàn nàn về tình trạng tương lai không chắc chắn này ở tạp chí *Times* (ngày 12/6/2008). Theo hai ông, đây là “lần đầu tiên trong 200 năm, chúng ta đang phát triển ở một trật tự thế giới không hoàn toàn bị thống trị bởi phương Tây”. Trong bối cảnh chính trị đó, chúng ta gặp nhau để đảm bảo rằng hòa bình phải ngự trị ở khu vực biển đang tranh chấp, nơi đã từng là chiến trường trong suốt thời kỳ chiến tranh Lạnh.

Theo quan điểm của tôi, ASEAN và Trung Quốc có thừa khả năng đảm bảo hòa bình ở Biển Đông trong môi trường địa chính trị mới.

Có một quan niệm xuất phát từ bên ngoài khu vực rằng Trung Quốc là chuyên gia gây rắc rối và do vậy không nên dựa vào Trung Quốc để giữ gìn hòa bình ở Biển Đông. Trung Quốc đã bị cáo buộc vì nhiều vấn đề: một quân đội bắt nạt kẻ yếu và không thỏa hiệp liên quan đến các vấn đề lãnh thổ như các yêu sách xung đột ở Biển Đông. Ngoài việc đe dọa về mặt quân sự cho khu vực, Bắc Kinh cũng bị cáo buộc đang nỗ lực để ngăn chặn tự do hàng hải ở Biển Đông. Trung Quốc còn bị cáo buộc ngăn không cho các tàu nước ngoài tiến hành các hoạt động quân sự ở các vùng biển của mình.

Một vài người còn quá khích cho rằng sẽ có lúc Trung Quốc chiếm trọn luôn eo biển Malacca và Xinh-ga-po. Sự cáo buộc chính sách như vậy nhằm tạo ra tâm lý hoài nghi và sợ hãi đối với chính quyền Bắc Kinh. Theo tôi, sự cáo buộc này cũng cố tình muốn đẩy Trung Quốc chống lại các quốc gia ven biển (bao gồm 4 quốc gia ASEAN và Ấn

Độ) và các nước có quyền lợi liên quan khác trong cộng đồng thương mại quốc tế sử dụng eo biển này. Sẽ là một sai lầm ngớ ngẩn về mặt địa chiến lược nếu Trung Quốc có ý định chiếm trọn các eo biển đó ngay cả khi đặt ý định đó trong một tình huống chiến tranh. Làm như vậy chỉ chuốc thêm rắc rối từ các nước có quyền lợi liên quan trên thế giới cương quyết giữ eo biển đó cho tự do thương mại quốc tế. Bên cạnh đó, Trung Quốc là thành viên của Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển 1982 nên phải đảm bảo quyền qua lại quá cảnh.

Đối với nhiều người, một Trung Quốc hùng mạnh là tai họa cho cả khu vực.

Chính sách này của Trung Quốc va chạm với một số quốc gia khác là không có lợi cho an ninh khu vực; công tác tuyên truyền làm khơi gợi lại nỗi đau của quá khứ. Trong suốt thời kỳ đầu của Chiến tranh Lạnh, các nước trong khu vực đều bị tuyên truyền rằng chủ nghĩa cộng sản (dẫn đầu là Liên Xô cũ và Trung Quốc) sẽ xâm chiếm toàn khu vực. Để ngăn việc các quân bài đô-mi-nô sụp đổ, chúng ta lại được tuyên truyền rằng Mỹ cần phải đến để hỗ trợ cho Nam Việt Nam (đang tiến hành nội chiến) để đánh bại chủ nghĩa cộng sản. Nội chiến kết thúc và người Mỹ bị buộc phải rút quân và bỏ chạy trên nóc tòa đại sứ quán Mỹ vào tháng 4/1975. Sau sự sụp đổ của chủ nghĩa cộng sản, ngoại trừ Việt Nam không có nước nào trong khu vực Đông Nam Á đi theo lý tưởng xã hội chủ nghĩa. Ba thập niên trôi qua, chúng ta được nghe lại chuyện cũ rằng Trung Quốc có vẻ như đang sử dụng hải quân của mình để chiếm lại những vùng lãnh thổ mà Ma-lai-xi-a, Việt Nam, Bru-nây, Phi-líp-pin và Đài Loan có yêu sách.

Tôi mạn phép được phản đối quan niệm cho rằng Trung Quốc đang gây ra mối đe dọa về quân sự cho khu vực.

Ở một nơi khác, tôi đã từng tranh luận rằng sự trở lại đột ngột của Mỹ ở khu vực Biển Đông sau hơn ba thập niên vắng bóng không phải là dấu hiệu tốt cho an ninh khu vực. Sự hiện diện của quân đội Mỹ ở Ấn Độ, Hàn Quốc, Nhật Bản và bây giờ là Việt Nam đã làm gia tăng tâm lý sợ hãi của Trung Quốc đối với sự tập hợp lực lượng của Mỹ và các nước đồng minh. Một số quốc gia trong khu vực cần phải có bước đi thận trọng trong diễn biến của trò chơi quyền lực này, đó là “khi trâu bò đánh nhau (hay yêu nhau) ruồi muỗi đều chết”.

Không có lý do rõ ràng để cho rằng Trung Quốc sẽ sử dụng vũ lực để chiếm lại những vùng lãnh thổ đang được các quốc gia yêu sách khác chiếm đóng. Ngoại trừ ba sự kiện (Hoàng Sa (1974), Đảo Gạc Ma (1988) và đảo Vành Khăn (1995)) Trung Quốc không hề sử dụng vũ lực ở Biển Đông. Ngược lại, với uy tín của mình, Trung Quốc đã ký Tuyên bố ứng xử của các bên ở Biển Đông, một cơ chế khu vực nhằm xây dựng lòng tin ở Biển Đông.

Có những lời đồn đại rất thiếu cơ sở rằng các nước ASEAN đang có xu hướng dựa vào Mỹ để kiềm chế Trung Quốc. Trước thềm Hội nghị cấp cao Mỹ - ASEAN giữa Tổng thống Obama và Nguyên thủ quốc gia các nước ASEAN tổ chức ở New York vào ngày 24/9/2010, báo giới đã dự đoán rằng Mỹ và ASEAN sẽ sử dụng diễn đàn này để phản đối sự cương quyết gần đây của Trung Quốc ở Biển Đông. Các nước đã tránh được sự “đổi đầu” do thiếu đồng thuận từ phía ASEAN. Tuyên bố chung của Hội nghị các nhà

lãnh đạo cấp cao Mỹ - ASEAN (24/9/2010) đã không lên án Trung Quốc, ngoại trừ tuyên bố như sau:

“Chúng tôi tái khẳng định tầm quan trọng của hòa bình và ổn định khu vực, an ninh hàng hải, thương mại không bị cản trở và tự do hàng hải theo những quy định liên quan được nhất trí của luật pháp quốc tế, gồm Công ước LHQ về Luật biển (UNCLOS) và những điều luật hàng hải quốc tế khác, đồng thời giải quyết hòa bình các tranh chấp.”

Hội nghị Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN + 8 diễn ra ở Hà Nội vào tháng 10/2010 cũng không thảo luận về các hoạt động quân sự của Trung Quốc ở Biển Đông.

Tương tự như vậy, Hội nghị cấp cao ASEAN lần thứ 17 (28/10/2010) đã nhận thấy tầm quan trọng hơn của việc thông qua Kế hoạch Tổng thể Kết nối ASEAN nhằm đưa ASEAN thành một Cộng đồng Kinh tế vào năm 2015 hơn là việc thảo luận tình hình quân sự ở Biển Đông. Một ngày trước Hội nghị cấp cao, Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN cũng không hề nhắc đến tình hình an ninh ở Biển Đông; thay vào đó, Hội nghị đã nhất trí đẩy nhanh việc thực thi Tuyên bố ASEAN về Tìm kiếm và Cứu nạn trên biển.

Các tuyên bố của các hội nghị nêu trên gây cho tôi ấn tượng rằng tình hình an ninh hàng hải ở Biển Đông đang ở mức chấp nhận được. Tôi cũng hiểu điều này thể hiện sự tôn trọng nguyên tắc “giữ nguyên trạng” và sự công nhận rằng ASEAN và Trung Quốc đã thành công trong việc gìn giữ hòa bình và trật tự ở Biển Đông.

Mỹ cũng không nên lo lắng quá mức đến tự do qua lại ở Biển Đông như vậy. Bởi vì như tất cả các nước khác, Trung Quốc cũng có nghĩa vụ đảm bảo quyền tự do hàng hải hợp pháp trên biển. Là một quốc gia ký kết UNCLOS, Trung Quốc sẽ phải chịu trách nhiệm trước các thành viên của cộng đồng quốc tế nếu Trung Quốc có bất kỳ hành động nào gây cản trở quyền tự do hàng hải hợp pháp của các nước. Đồng thời, Washington cũng nhận thức được rằng Trung Quốc sẽ không do dự để chống lại các hoạt động diễn tập quân sự không được phép (dưới chiêu bài tự do hàng hải) trong vùng đặc quyền kinh tế của Trung Quốc, đặc biệt là các hoạt động thăm dò gần khu căn cứ Hải quân của Trung Quốc ở Tam Á, Hải Nam là một ví dụ.

Tuy nhiên chúng ta cũng biết rằng về khía cạnh chính sách, với tư cách là một siêu cường quân sự, Mỹ sẽ không từ bỏ các hoạt động quân sự ở vùng đặc quyền kinh tế của các nước khác mà Mỹ cho là hợp pháp, mặc dù tính hợp pháp của các hoạt động đó còn chưa được thống nhất trong Luật quốc tế. Xét tính chất không chắc chắn như vậy, viễn cảnh cho các sự cố giữa tàu quân sự Mỹ và Hải quân Quân đội Giải phóng Nhân dân Trung Quốc ở Biển Đông không phải là không xảy ra trong tương lai gần khi mà cả hai bên đều cố gắng gia tăng tối đa vị thế của mình. Những nỗ lực của một số quốc gia nhằm đưa ra quy chế hoạt động ở vùng đặc quyền kinh tế không mang lại kết quả. Tình hình này đã trở nên càng phức tạp khi rất nhiều nước cho rằng yêu cầu của Mỹ về quyền thực thi tự do hàng hải trong vùng đặc quyền kinh tế của các nước khác như một phần của chiến lược lớn hơn của Mỹ nhằm triển khai sức mạnh.

Là một quốc gia thương mại, Trung Quốc có lợi ích trong việc duy trì tự do hàng hải theo đúng cách hiểu truyền thống của cụm từ đó, ví dụ như liên quan đến sự qua lại của tàu bè trên biển. Theo tôi, điểm cốt lõi trong bất đồng giữa Trung Quốc và Mỹ

và một vài quốc gia hàng hải khác là liệu các quốc gia có quyền tiến hành các hoạt động quân sự trong vùng đặc quyền kinh tế của các quốc gia khác hay không. Trung Quốc không phải là quốc gia duy nhất yêu cầu các quốc gia phải xin phép trước khi tiến hành các hoạt động quân sự trong các vùng biển của Trung Quốc và cho rằng các hoạt động quân sự, đặc biệt là hoạt động do thám và các hoạt động nhằm cố tình làm giảm, đe dọa và phá hoại an ninh của Trung Quốc là không được phép trong luật pháp quốc tế. Các quốc gia khác đã phê chuẩn UNCLOS có chính sách tương tự bao gồm Ấn Độ, Bra-xin, Băng-la-đét, Pa-ki-xtan, Ma-lai-xi-a, U-ru-goay và Cape Verde.

Trong khi công nhận rằng các tàu quân sự có quyền tự do hàng hải trong vùng đặc quyền kinh tế của các nước khác, Trung Quốc và các quốc gia ký kết khác không nhất trí với quan điểm cho rằng các quốc gia có quyền và tự do tiến hành các hoạt động quân sự mà không cần có sự cho phép công khai của các quốc gia ven biển. Lập luận của các nước này khá đơn giản: các hoạt động quân sự như bắn đạn thật, do thám và các hoạt động khác không phải lúc nào cũng góp phần gìn giữ trật tự công cộng trên biển và có thể bị các quốc gia ven biển diễn giải như là một mối đe dọa.

Lập trường của Trung Quốc về vấn đề nhạy cảm này được thể hiện khá chi tiết trong các tài liệu liên quan đến vấn đề này.

Mỹ giữ một quan điểm khác; Raul Pedrozo là một ví dụ bảo vệ lập trường của Mỹ. Theo Pedrozo các hoạt động quân sự được cho phép trong Luật quốc tế và không có quy định nào trong UNCLOS hay Công ước Chicago quy định cơ sở pháp lý điều chỉnh các hoạt động quân sự trong vùng đặc quyền kinh tế hay vùng trời bên trên chúng. Theo quan điểm của ông, lập trường của Trung Quốc cho rằng các hoạt động quân sự (đặc biệt là hoạt động điều tra và thu thập tình báo) trong vùng đặc quyền kinh tế của Trung Quốc là không phù hợp với mục tiêu hòa bình của các điều khoản của UNCLOS và không được hỗ trợ bằng thực tiễn quốc gia hay “được hỗ trợ theo cách diễn đạt đơn giản” của UNCLOS hay các văn kiện quốc tế khác.

Bài viết này không nhằm thảo luận tính hợp pháp (hoặc là thiếu tính hợp pháp) của các hoạt động quân sự trên biển theo UNCLOS và các văn kiện quốc tế khác. Nhưng mục đích của bài viết là nhằm thảo luận công khai rằng một số cường quốc hàng hải đang lợi dụng tính không rõ ràng của luật. Theo Trung Quốc, Mỹ đang sử dụng quyền tự do hàng hải để tiến hành các hoạt động quân sự trong vùng đặc quyền kinh tế của Trung Quốc như là một chiêu bài để tiến hành các hoạt động tình báo (bao gồm gián điệp, do thám và các hoạt động ngầm khác) có thể làm suy giảm an ninh của Trung Quốc và nhằm duy trì sự bá quyền về chính trị và quân sự của Mỹ. Theo như một học giả về Luật quốc tế của Trung Quốc, toàn bộ những tranh cãi xoay quanh các hoạt động quân sự nước ngoài ở vùng đặc quyền kinh tế không còn xoay quanh vấn đề Luật quốc tế mà về chính trị quốc tế.

Hiện đang có lời kêu gọi tranh chấp ở Biển Đông nên được giải quyết ở các diễn đàn đa phương. Phân tích kỹ hơn vào tình hình thực tế sẽ thấy rằng chính bản chất đa phương làm cho tình hình trở nên rất mong manh. Trung Quốc đang đối mặt với 5 bên khác, trong đó 4 bên là thành viên của ASEAN. Tuyên bố về cách ứng xử của các bên năm 2002 cũng là một văn kiện đa phương. Các nước bên ngoài khu vực không liên

quan trực tiếp đến các yếu sách lãnh thổ sẽ chỉ làm phức tạp thêm vấn đề thẩm quyền hiện nay. Hậu quả trước mắt của việc mở rộng hơn nữa tính đa phương của tranh chấp là khả năng làm suy yếu sự cân bằng quân sự hiện nay ở Biển Đông. Dù sao đi nữa, tình hình chính trị - quân sự hiện thời hay nguyên trạng đã mang lại bình yên cho Biển Đông; phát súng cuối cùng đã được bắn vào năm 1988.

Một vài khó khăn nhỏ trong quá trình thực hiện là hoàn toàn có thể bởi các mối quan hệ thương mại và chính trị cạnh tranh luôn đi kèm với những bất đồng nhất định. Trong bối cảnh chính sách xây dựng đồng thuận mà Trung Quốc và ASEAN đã không ngừng nỗ lực thiết lập trong suốt các năm qua, đối lập với chính sách “bạn hay thù” dưới thời chính quyền Bush, những xích mích nhỏ (như việc bắt ngư dân hay trao đổi các công hàm ngoại giao ngắn gọn) không có vẻ là mối đe dọa cho chính quyền và không dẫn đến việc sử dụng vũ lực.

Có bốn yếu tố có khả năng ảnh hưởng đến an ninh hàng hải ở Biển Đông là: kinh tế, địa lý, nhân khẩu học và lịch sử. Các yếu tố địa lý, nhân khẩu học và kinh tế có mối quan hệ khăng khít trong mối quan hệ giữa các quốc gia ASEAN và Trung Quốc. Khu vực mậu dịch tự do ASEAN – Trung Quốc được thành lập vào tháng 1/2010 là khu vực lớn nhất thế giới; với thị trường bao gồm 1,8 tỷ người và trị giá hơn hai tỷ đô la Mỹ. Có ít nhất 5 nước ASEAN có chung đường biên giới với Trung Quốc. Bất kỳ sóng gió gì ở Biển Đông cũng có thể ảnh hưởng lớn đến mối quan hệ thương mại ASEAN – Trung Quốc.

Mối quan hệ kinh tế với Trung Quốc đang lớn mạnh hàng ngày. Bộ trưởng Thương mại Trung Quốc Chen Deming phát biểu tại hội nghị các Bộ trưởng Kinh tế ASEAN - Trung Quốc lần thứ 9 tại Đà Nẵng (24/8/2010) rằng thương mại giữa ASEAN và Trung Quốc đã đạt 161 tỷ đô la Mỹ, tăng 49.6 % từ tháng 1 - 7/2010. ASEAN là thị trường lớn thứ tư của Trung Quốc.

Cũng như kinh tế, thương mại, nhân khẩu học và lịch sử, yếu tố địa lý cũng tác động đến mối quan hệ giữa các quốc gia. Có lẽ cũng đã có một vài gián đoạn trong lịch sử của những nước này với Trung Quốc; nhưng là những nước láng giềng, địa lý là yếu tố hàng đầu trong mối quan hệ với Trung Quốc. Địa lý đã ràng buộc các nước này trong quá khứ và sẽ tiếp tục ràng buộc các nước này trong tương lai: dù về vấn đề di cư trong quá khứ (bây giờ là du lịch) hay về thương mại và cạnh tranh vì các nguồn tài nguyên và sử dụng các tuyến đường biển. Sự nổi trội của yếu tố địa lý có thể giúp các nước vượt qua thời điểm khó khăn và theo ý kiến của tôi, địa lý giúp tăng cường các mối quan hệ chính trị, kinh tế, văn hóa và ngay cả quân sự trong khu vực sẽ giúp tạo điều kiện cho ASEAN và Trung Quốc trong việc gìn giữ hòa bình ở Biển Đông.

Những ai cho rằng Trung Quốc là một chuyên gia gây rắc rối ở khu vực rõ ràng cố tình coi nhẹ đóng góp của Trung Quốc đối với hòa bình khu vực. Các sự kiện năm 1974, 1988 và 1995 luôn luôn được đưa ra như là bằng chứng về chủ nghĩa đơn phương và hiếu chiến của Trung Quốc đối với các nước láng giềng. Những hoạt động mà Trung Quốc đã thực hiện để thúc đẩy hòa bình ở Biển Đông thường không được ghi nhận và bị lơ đi. Những hoạt động này bao gồm:

- Ký kết thành công sau 35 năm đàm phán để giải quyết các vấn đề đất liền với Việt Nam vào năm 1999. Quá trình này không được thế giới bên ngoài ghi nhận.

- Trung Quốc chấp thuận Tuyên bố năm 2002 về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông.

- Hiệp định về phân định vùng Lãnh hải, Vùng đặc quyền kinh tế và Thềm lục địa ở Vịnh Bắc Bộ và Hiệp định hợp tác nghề cá ở Vịnh Bắc Bộ năm 2000 (phê chuẩn năm 2004). Hiệp định song phương này đã nhận được rất ít bình luận trên báo chí bởi vì rất ít người tin rằng hai bên có thể thỏa thuận được bất kỳ hình thức phân định tranh chấp hàng hải nào.

- Bản ghi nhớ về Khảo sát địa chấn biển chung giữa ba công ty dầu khí quốc gia của Trung Quốc (CNOOC), Phi-líp-pin (PNOC-EC) và Việt Nam (PetroVietnam) để thăm dò một phần Biển Đông bao gồm cả nhóm đảo Trường Sa đang tranh chấp. Mặc dù chỉ có hiệu lực trong thời gian ngắn (hết hạn vào tháng 7/2008), Hiệp định là một ví dụ khác của một dự án chung liên quan đến Trung Quốc nhưng lại hiếm khi được công nhận. Ngoài Việt Nam, Trung Quốc cũng đã ký hiệp định nghề cá với Hàn Quốc và Nhật Bản.

- Một loạt các hiệp định liên quan đến thương mại và đầu tư ký với khu vực, bao gồm cả Hiệp định Tự do thương mại năm 2004 (có hiệu lực vào năm 2010).

Taylor Fravel, một chuyên gia về biên giới của Trung Quốc đã bác bỏ lập luận cho rằng Trung Quốc thiếu thiện chí trong việc giải quyết các vấn đề biên giới với các nước láng giềng. Trong cuốn sách của mình, Fravel đã chứng minh rằng từ năm 1949, Trung Quốc đã thỏa hiệp và nhân nhượng trong 17 trên tổng số 23 tranh chấp biên giới đất liền và trên biển với các nước láng giềng. Với uy tín của mình, việc Trung Quốc không hề vi phạm bất kỳ hiệp định biên giới nào thể hiện mức độ hạn chế trong tham vọng lãnh thổ của Trung Quốc và sự tôn trọng Luật quốc tế. Việc đơn phương vi phạm bất kỳ hiệp định nào nói trên cũng sẽ biến Bắc Kinh thành một kẻ hiếu chiến.

Việc đánh chiếm quần đảo Hoàng Sa năm 1974 và xung đột giữa hải quân Trung Quốc và Việt Nam năm 1988 ở phía Nam đảo Gạc Ma luôn luôn được trích dẫn như là bằng chứng cho việc Trung Quốc luôn sử dụng vũ lực để giải quyết các tranh chấp biên giới với các nước láng giềng ở Biển Đông. Tuy nhiên, Fravel lưu ý rằng, để cân bằng lại, Trung Quốc đến nay ít có xu hướng sử dụng vũ lực và hợp tác trong việc giải quyết các tranh chấp biên giới không như quan niệm của thiểu số xem Trung Quốc là một nước theo chủ nghĩa bành trướng.

Thách thức về an ninh đối với các quốc gia tranh chấp ở Biển Đông là làm cách nào để ngăn không cho các tranh chấp về lãnh thổ phát triển thành các xung đột về quân sự. Cả ASEAN và Trung Quốc đều có trách nhiệm chung trong việc duy trì trật tự trên biển. Trách nhiệm này có thể được thực hiện bằng việc đẩy mạnh các cơ chế xây dựng hòa bình ở cấp song phương và khu vực.

Xét từ góc độ địa chính trị rộng hơn, việc duy trì hòa bình trên biển trong một trật tự quốc tế vô chính phủ như hiện nay đòi hỏi sự cùng tồn tại, tôn trọng luật pháp quốc tế cũng như nội luật của các quốc gia khác. Sự cùng tồn tại đó chỉ có thể được duy trì

thông qua việc làm dịu đi lo sợ của các quốc gia nhỏ yếu rằng các cường quốc sẽ không sử dụng vũ lực để giải quyết và khi có vấn đề lại áp dụng các nguyên tắc quốc tế thiếu minh bạch để biện minh cho sự tấn công vào thẩm quyền nội bộ của họ.

Để hòa bình lâu dài ngự trị ở Biển Đông, cả hai bên đều phải tuân thủ các nguyên tắc. Tuy nhiên, khu vực mong muốn Trung Quốc sẽ giữ vai trò tiên phong, thực hiện kìm chế và không trở nên quá khích. Theo quan điểm của tôi, dĩ nhiên sự hiện diện của các nước ngoài khu vực sẽ làm cho môi trường địa chính trị nơi đây trở nên gay gắt và mong manh hơn.

Là những quốc gia châu Á, chúng ta không nên cho phép những vết hằn của quá khứ kìm hãm tương lai chung đầy hứa hẹn của chúng ta.

Tài liệu tham khảo chọn lọc:

Michael Becker, *The Shifting Public Order of the Oceans: Freedom of Navigation and Interdiction at Sea*, *Harvard International Law Review*, tập 46, số. 1 Mùa đông, 2005

Steve Chan, *China, the US and the Power Transition Theory: a Critique*, Routledge, New York, 2008.

Ralf Emmers, “The Changing Power Relations in the South China Sea: Implications for Conflict Management and Avoidance”, *RSIS Working Paper*, số 183, 30/9/2009.

Taylor Fravel, *Strong Borders Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008)

BA Hamzah, “Rich and Strong China Good for the Region”, *The Sun Daily*, Malaysia, 18/5/2009.

-----, “China and the freedom of navigation in the South China Sea”, *The Korean Journal of Defense Analysis*, tập 22, số 2, Tháng 6/2010

Martin Jacques, *When China rules the World: The Rise of the Middle Kingdom and the end of the Western World*, London: Allen Lane, 2009.

Robert Kaplan, “The Geography of Chinese Power”, *Foreign Affairs*, tập 89, Văn đề 3, tháng 5 - 6/2010

Zou Keyuan, “The Sino-Vietnamese Agreement on Maritime Boundary Delimitation in the Gulf of Tonkin”, *Ocean Development and International Law(ODIL)*, số 36, 2005

-----, *Law of the Sea Issues Between the United States and East Asian States*, ODIL, tập 39, 2008.

“Military and Intelligence Gathering Activities in the Exclusive Economic Zones: Consensus and Disagreement”, *Marine Policy*, tập 29, số 2, tháng 3/2005.

Raul Pedrozo, “Preserving navigational Rights and Freedoms: The Right to Conduct Military Activities in China's Economic Zone”, *Chinese International Law*, tập 9, 2010.

David Rosenberg, “China, Neighbours progress in fishery Agreements”, *Asia Times Online*, 19/8/2005

Rick Rozoff, “Global Military Agenda: Increased US_NATO military presence in Southeast Asia”, *SavedBD.com* (tham khảo ngày 25/10/2010)

Clive Schofield and Ian Storey, *The South China Sea dispute: Increasing Stakes and Raising Tensions* Washington DC: The Jamestown Foundation, Washington DC, 2009.

Ruchir Sharma, “The Post China World: the End of the Boom is now in Sight...”, *the Newsweek* từ 28/6 – 5/7/2010.

“Vietnam/China: Latent stresses threaten relationship”, *Oxford Analytica: Global Strategic Analysis*, 15/7/2010.

Rudiger Wolfrum, “Statement of Freedom of Navigation: New Challenges”, *International Tribunal for the Law of the Sea*, Hamburg, Đức, 2009.

BIỂN ĐÔNG – BA GIAI ĐOẠN, BỐN THÁCH THỨC, HAI CÁCH TIẾP CẬN KHU VỰC VÀ MỘT NIỀM TIN

PGS.TS. Nguyễn Hồng Thao*
Đại học Quốc gia Hà Nội, Việt Nam

Tóm tắt

Các tranh chấp gần đây ở Biển Đông và Biển Hoa Đông đang làm cho tình hình châu Á nóng lên, làm các nước trong khu vực cảnh giác và e ngại, tác động đến sự ổn định và phát triển kinh tế. Ba giai đoạn hình thành và quản lý tranh chấp trên Biển Đông là: (i) Giai đoạn một: Tranh chấp chủ quyền trên các đảo đá trong lịch sử cho đến năm 1958; (ii) Giai đoạn hai: Tranh chấp lãnh thổ mở rộng và liên kết chặt chẽ với tranh chấp vùng biển do sự định hình và phát triển của luật biển quốc tế từ 1958 đến 2009; (iii) Giai đoạn ba: Quản lý và giải quyết tranh chấp biển đảo bằng biện pháp hòa bình và cách tiếp cận khu vực từ 2009 trở đi. Bốn trở ngại chính trong việc giải quyết các vấn đề ở Biển Đông là: chủ quyền; đường 9 đoạn hình chữ U (đường lưỡi bò); quy chế đảo và chủ nghĩa dân tộc. Có hai cách tiếp cận nhằm quản lý tranh chấp và tiến tới giải pháp lâu dài của ASEAN và của Trung Quốc.

Các tranh chấp gần đây tại Biển Đông và Biển Hoa Đông đang làm cho tình hình châu Á nóng lên, làm các nước trong khu vực cảnh giác và e ngại, tác động đến sự ổn định và phát triển kinh tế.

*. PGS. TS Nguyễn Hồng Thao, Đại học quốc gia Hà Nội, Việt Nam. Tham luận trình bày tại Hội thảo quốc tế lần thứ hai về Biển Đông “Biển Đông: Tăng cường hợp tác vì an ninh và phát triển trong khu vực”, 10-12/11/2010 tại thành phố Hồ Chí Minh.

I. Ba giai đoạn hình thành và quản lý tranh chấp trên Biển Đông

Lịch sử tranh chấp tại Biển Đông có thể chia làm ba giai đoạn gắn liền với những hướng giải quyết đã được đưa ra.

- Giai đoạn một: Tranh chấp chủ quyền trên các đảo đá trong lịch sử cho đến năm 1958.

- Giai đoạn hai: Tranh chấp lãnh thổ mở rộng và liên kết chặt chẽ với tranh chấp vùng biển do sự định hình và phát triển của Luật biển quốc tế từ 1958 đến 2009.

- Giai đoạn ba: Quản lý và giải quyết tranh chấp biển đảo bằng biện pháp hòa bình và cách tiếp cận khu vực – từ 2009 trở đi.

Giai đoạn một: Tranh chấp chủ quyền trên các đảo ở Biển Đông tập trung chủ yếu giữa Việt Nam và Trung Quốc nhưng không phải không có những chủ thể tranh chấp khác. Sự kiện Đô đốc Lý Chuẩn thám sát Hoàng Sa năm 1909 được coi là mở đầu tranh chấp trên Biển Đông, vào thời điểm Việt Nam mất độc lập và Pháp chưa thật sự sẵn sàng cho việc bảo vệ danh nghĩa chủ quyền kế thừa từ các hoạt động thực sự, liên tục và hòa bình của đội Hoàng Sa do Nhà Nguyễn (Chúa Nguyễn, Vua Nguyễn) thành lập từ thế kỷ thứ XVII. Tranh chấp tiếp tục leo thang với các Công hàm của Phái đoàn Ngoại giao Trung Quốc tại Paris năm 1932: “Tây Sa tạo thành cực Nam của lãnh thổ Trung Quốc”,¹ và những năm tiếp theo: “Nam Sa là điểm tận cùng phía Nam của lãnh thổ Trung Quốc”. Trung Quốc tuyên bố danh nghĩa chủ quyền trên các đảo dựa trên quyền phát hiện, hoạt động đánh bắt và đặt tên của ngư dân Trung Quốc ngược lại lịch sử đến thời Hán Vũ Đế thế kỷ II trước Công nguyên. Nhật, Anh, Pháp đều đã từng tuyên bố có chủ quyền trên Trường Sa và đều lần lượt tuyên bố từ bỏ theo những cách khác nhau. Năm 1939 Anh từ bỏ yêu sách chủ quyền Trường Sa khi nhận thấy việc ủng hộ tuyên bố của các tư nhân Anh là không phù hợp với Luật quốc tế và cho rằng việc bảo vệ Trường Sa trước hết thuộc quyền hạn của Chính phủ Pháp.² Với Hiệp ước Vịnh Hạ Long năm 1949, Pháp chuyển giao chủ quyền trên Nam Kỳ trong đó có Trường Sa mà Pháp đã tuyên bố chiếm hữu từ năm 1933 cho Quốc gia Việt Nam.³ Ba Hội nghị Cairo 1943, Postdam năm 1945 và San Francisco 1951 đã góp phần trực xuất Nhật Bản khỏi các lãnh thổ mà nước này chiếm được bằng vũ lực và lòng tham, trong đó có Trường Sa và Hoàng Sa.

Trong cả giai đoạn này đã không có một cuộc đàm phán hòa bình nào giữa các bên tranh chấp cho dù đã có những đề xuất hiếm hoi đưa tranh chấp ra trước Trọng tài quốc tế. Không có bất cứ tuyên bố yêu sách nào về các vùng biển dù ở Cairo, Postdam hay San Francisco. Đường chữ U liên đoạn, rồi 11 đoạn và sau cùng là 9 đoạn của Trung Hoa

1. Nguyen Hong Thao, *Le Vietnam et ses differends maritimes dans la mer de Bien Dong (Mer de Chine Meridionale)*, Institut du droit Economique de la mer, Pedone, 2004, tr. 232.
2. Marston G., “Abandonment of territorial claims: the cases of Bouvet and Spratly Islands”, *British Yearbook of International Law* BYIL 1986, LVII, tr. 335; Charles Rousseau, “Chine, France, Japon – Le differend concernant l'appartenance des îles Spratly et paracels”, *Revue Generale du Droit International Public*, Paris, N°3, July – Septembre 1972, tr. 828.
3. Nguyen Hong Thao, *Le Vietnam et ses differends maritimes dans la mer de Bien Dong (Mer de Chine Meridionale)*, Institut du Droit économique de la mer, Pedone, 2004, tr. 242.

Dân Quốc, hay tuyên bố của Trần Văn Hữu, Chu Ân Lai năm 1951 đều không có câu chữ nào về yêu sách các vùng biển hay vùng nước lịch sử. Điều này cũng dễ hiểu vì lúc đó các quốc gia xung quanh Biển Đông quan tâm nhiều hơn đến giành độc lập, bảo vệ chủ quyền trên lãnh thổ và các đảo hơn là các quyền lợi đại dương. Các khái niệm vùng biển du nhập từ phương Tây chỉ dừng lại từ 3 hải lý lãnh hải cho đến 20 km vùng đánh cá. Hội nghị hòa bình San Francisco năm 1951 là cố gắng quốc tế duy nhất về giải quyết chủ quyền: Nhật Bản từ bỏ mọi quyền, danh nghĩa và yêu sách đối với các đảo Hoàng Sa và Trường Sa.⁴ Tuy nhiên quy định chưa có địa chỉ này đã được các bên giải thích khác nhau và làm nảy sinh tình thế tranh chấp: Trung Hoa Dân Quốc chiếm phần phía Đông của quần đảo Hoàng Sa và đảo Ba Bình thuộc quần đảo Trường Sa, Pháp và Quốc gia Việt Nam chiếm phần phía Tây quần đảo Hoàng Sa và một số đảo thuộc quần đảo Trường Sa, Phi-líp-pin nhảy vào tranh chấp Trường Sa với lập luận theo Hiệp ước Hòa bình San Francisco 1951, quần đảo Trường Sa, trừ bảy đảo Pháp nêu tên trong Công báo năm 1933, là đất vô chủ và là đối tượng phát hiện của Thomas Cloma. Như vậy giai đoạn này được đặc trưng bằng tranh chấp chủ quyền trên các đảo, đá hầu như chưa có người sinh sống thường xuyên và không có đời sống kinh tế riêng trừ phân chim. Các đảo đá chỉ có ý nghĩa nhất định về địa chiến lược.

Giai đoạn hai: Tranh chấp chủ quyền đảo gắn liền với sự phát triển của Luật biển quốc tế và khả năng phát hiện được những mỏ dầu có thể khai thác được nằm dưới đáy biển của hai quần đảo. Từ các Công ước Giơ-ne-vơ năm 1958 đến Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển năm 1982 (Công ước 1982) có hiệu lực từ năm 1994, Luật biển quốc tế cho phép các quốc gia ven biển có quyền mở rộng lãnh hải 12 hải lý, vùng đặc quyền kinh tế 200 hải lý và thềm lục địa. Thời hạn cuối cùng cho các đòi hỏi thềm lục địa mở rộng là 13/5/2009. Các nước lần lượt ra tuyên bố về vùng biển trên cơ sở Công ước 1982. Việt Nam tuyên bố các vùng biển lãnh hải 12 hải lý, đặc quyền kinh tế 200 hải lý và thềm lục địa ngày 12/5/1977 và đường cơ sở ngày 12/11/1982. Trung Quốc – Luật lãnh hải và vùng tiếp giáp ngày 25/02/1992, Luật về vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa ngày 26/06/1998, quy định về hệ thống đường cơ sở ngày 15/06/1996. Phi-líp-pin đưa ra giới hạn vùng Kalayaan nằm ngoài ranh giới Hiệp ước Hoa Kỳ - Tây Ban Nha năm 1898 qua Sắc lệnh N^o1596 ngày 11/06/1978 nhằm cụ thể yêu sách chủ quyền các đảo trong giới hạn đó. Ngày 11/06/1979, Phi-líp-pin ra Sắc lệnh N^o 1599 về vùng đặc quyền kinh tế 200 hải lý. Ngày 10/03/2009 Phi-líp-pin chính thức thông qua Luật cộng hòa RA 9522 xác định đường cơ sở và quản lý quần đảo Trường Sa và bãi cạn Hoàng Nham (Scarborough) theo “quy chế đảo”. Ma-lai-xi-a và Bru-nây đưa ra cách tiếp cận mới lấy Luật biển làm cơ sở yêu sách chủ quyền các đảo. Năm 1966 Ma-lai-xi-a thông qua Luật về thềm lục địa. Tháng 12/1979 ra bản đồ thể hiện ranh giới lãnh hải và cho rằng các đảo nằm trong vùng thềm lục địa đã tuyên bố thuộc chủ quyền của Ma-lai-xi-a. Năm 1993, Bru-nây tuyên bố ranh giới thềm lục địa 200 hải lý và cho rằng Luxia nằm trên thềm lục địa đó sẽ thuộc Bru-nây. Đài Loan tuyên bố vùng đặc quyền kinh tế 200 hải lý ngày 8/10/1979, công bố Luật vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa Trung Hoa Dân Quốc

4. *Conference for the Conclusion and Signature of the Peace Treaty with Japan, Record of Proceedings, Washington DC, Department of State, 1951, tr. 119.*

ngày 30/12/1992, Luật lãnh hải và vùng tiếp giáp Trung Hoa Dân Quốc ngày 02/01/1993 và Tuyên bố đường cơ sở ngày 10/2/1999.⁵ Các nước tranh chấp đều đã thể hiện quan điểm của mình về việc mở rộng thêm lục địa ngoài 200 hải lý qua ba cách tiếp cận khác nhau. Ma-lai-xi-a và Việt Nam trình Ủy ban ranh giới thêm lục địa (CLCS) của Liên Hợp Quốc hồ sơ chung về ranh giới ngoài thêm lục địa ngày 6/05/2009.⁶ Việt Nam trình hồ sơ ranh giới ngoài thêm lục địa khu vực Bắc (VNM) ngày 7/05/2009.⁷ Theo hai quốc gia, việc trình hồ sơ ranh giới ngoài thêm lục địa là việc thực hiện hợp pháp các nghĩa vụ của quốc gia thành viên Công ước Luật biển 1982, hoàn toàn phù hợp với các quy định của Công ước Luật biển 1982 cũng như các Quy tắc thủ tục của CLCS; các ranh giới này đều hoàn toàn nằm ngoài 200 hải lý tính từ đường cơ sở đất liền của hai nước và nằm ngoài các ranh giới thêm lục địa đã được thỏa thuận với các nước liên quan; các hồ sơ trình này không ảnh hưởng đến việc phân định biển giữa các quốc gia có bờ biển đối diện hay tiếp giáp. Trung Quốc và Phi-líp-pin phản đối vì cho rằng các ranh giới ngoài thêm lục địa này có thể ảnh hưởng đến vấn đề chủ quyền của các đảo và yêu cầu CLCS không xem xét.⁸ Đặc biệt, trong phản đối ngày 7/5/2009 của mình, lần đầu tiên Trung Quốc chính thức hóa đường yêu sách chữ U khi đòi hỏi tất cả vùng nước và các địa vật nằm trong đường này thuộc chủ quyền và quyền tài phán của Trung Quốc, hồ sơ của Ma-lai-xi-a và Việt Nam đã vi phạm chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán của Trung Quốc ở Biển Đông.⁹ Bru-nây và Trung Quốc đều trình CLCS hồ sơ Thông tin ban đầu. Thông tin ban đầu của Trung Quốc ngày 11/05/2009 không đề cập đến Biển Đông.¹⁰ Thông tin

5. KUAN-HSIUNG WANG, "The ROC's Maritime Claims and Practices with Special Reference to the South China Sea", *Ocean Development & International Law*, 41:237–252, 2010, tr. 243.
6. Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS)
Outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles from the baselines:
Submissions to the Commission: Joint submission by Malaysia and the Socialist Republic of Viet Nam to the CLCS pursuant to Article 76, paragraph 8 of the UNCLOS in the southern part of the South China Sea, Executive Summary ; http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_mysvnm_33_2009.htm, truy cập ngày 13 tháng 5 năm 2009. (Sau đây gọi là Báo cáo chung Việt Nam - Ma-lai-xi-a)
7. Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS)
Outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles from the baselines:
Submissions to the Commission, Submission of Socialist Republic of Vietnam to the CLCS pursuant to Article 76, paragraph 8 of the UNCLOS in the North Area of the South China Sea Executive Summary, VNM, Executive Summary, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_vnm_37_2009.htm, truy cập ngày 13 tháng 5 năm 2009.
8. Permanent Mission of the Republic of Philippines to the United Nations, Note N. 000819, New York on August 4, 2009. With reference to the Joint Submission by Malaysia and the Socialist Republic of Vietnam dated of 6 May 2009 to the Commission on Limits of the Continental Shelf concerning the outer limit of continental shelf beyond 200 nautical miles http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/clcs_37_2009_los_phl.htm truy cập ngày 13 tháng 5 năm 2009.
9. Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nation, New York, Note CML17/2009, May 7, 2009 With reference to the Joint Submission by Malaysia and the Socialist Republic of Vietnam and dated of 6 May 2009 to the Commission on Limits of the Continental Shelf concerning the outer limit of continental shelf beyond 200 nautical miles http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf truy cập ngày 13 tháng 5 năm 2009.
10. Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS)
Outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles from the baselines:
Preliminary Information to the Commission, Preliminary Information Indicative of the Outer Limit of the Con-

ban đầu của Bru-nây ngày 12/05/2009 thông báo hồ sơ trình ranh giới ngoài thềm lục địa của Bru-nây sẽ thể hiện thềm lục địa mở rộng kéo dài tự nhiên từ đất liền qua Vùng nguy hiểm (Dangerous Grounds - Spratly Islands) tới rìa đáy đại dương của Biển Đông nằm ngoài 200 hải lý tính từ đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải Bru-nây.¹¹ Giai đoạn này thể hiện rõ vũ lực và đe dọa sử dụng vũ lực vẫn là một biện pháp được tính đến để giải quyết tranh chấp mặc dù Hiến chương Liên Hợp Quốc đã nghiêm cấm. Sau mỗi lần vũ lực được sử dụng 1974, 1988, 1995 là làn sóng tích cực chiếm đóng các đá, bãi không người từ các quốc gia tranh chấp. Đã có những nỗ lực phân định biển như thỏa thuận thềm lục địa In-đô-nê-xi-a - Ma-lai-xi-a năm 1969, phân định biển Ma-lai-xi-a - Thái Lan 1974, phân định biển Việt Nam - Thái Lan 1997, Việt Nam - Trung Quốc trong Vịnh Bắc Bộ năm 2000, thềm lục địa Việt Nam - In-đô-nê-xi-a năm 2003, phân định biển Bru-nây - Ma-lai-xi-a năm 2009 hay khai thác chung Việt Nam - Ma-lai-xi-a 1992, Thái Lan - Ma-lai-xi-a 1979. Đã có nhiều giải pháp được các học giả và các Hội thảo quốc tế đề nghị như công thức Nam cực, công thức Biển Bắc, bánh donut, cộng quản, cho đến sử dụng Tòa án và Trọng tài quốc tế nhưng đều không khả thi.¹² Đã có những đàm phán song phương Việt Nam - Trung Quốc về vấn đề trên biển, Phi-líp-pin - Trung Quốc về Quy tắc ứng xử và khảo sát địa chấn, đàm phán Việt Nam - Phi-líp-pin về tổ chức khảo sát nghiên cứu khoa học chung (JOMSRE-SCS). Đã có những đàm phán đa phương như Tuyên bố Trung Quốc và ASEAN về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông DOC năm 2002, hay Thỏa thuận công ty dầu khí Phi-Trung-Việt khảo sát địa chấn tại khu vực xác định ở Biển Đông năm 2005. Tuy nhiên những nỗ lực này chưa đủ để gây dựng một lòng tin giữa các bên.

Giai đoạn ba: Quản lý và giải quyết tranh chấp biển đảo bằng biện pháp hòa bình và cách tiếp cận khu vực

Cuộc khủng hoảng kinh tế thế giới, sự thích ứng của châu Á đã khẳng định xu thế trung tâm kinh tế đang dịch chuyển về khu vực châu Á - Thái Bình Dương. Trung Quốc đã được lợi từ khủng hoảng kinh tế khi vươn lên thành nước có nền kinh tế thứ hai trên thế giới vượt qua Nhật, Đức từ tháng 8/2010. Muốn trở thành siêu cường, Trung Quốc cần có không gian biển đủ rộng để triển khai chiến lược của mình. Biển Đông là hướng phát triển phù hợp nhất. Tháng 3/2010 trong chuyến thăm của TTNG Mỹ Steinberg một quan chức phía Trung Quốc lần đầu tiên tuyên bố coi vấn đề Biển Đông là lợi ích cốt lõi của Trung Quốc, không có nhân nhượng.¹³ Khủng hoảng kinh tế thế

tinental Shelf beyond 200 nautical Miles of the People's Republic of China, on 11 May 2009. http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/preliminary/chn2009preliminaryinformation_english.pdf, truy cập ngày 2 tháng 5 năm 2010.

11. Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS)

Outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles from the baselines:

Submissions to the Commission, Brunei Darussalam's Preliminary Submission concerning the Outer Limits of its Continental Shelf. http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/.../brn2009preliminaryinformation.pdf, truy cập ngày 2 tháng 5 năm 2010.

12. Nguyen Hong Thao and Ramses Amer, "A New Legal Arrangement for the South China Sea?", *Ocean Development & International Law (American)*, 2009, N°: 40: 4, tr. 333 - 349.

13. Tuy nhiên sau đó Trung Quốc phủ nhận không có tuyên bố chính thức nào đưa Biển Đông vào danh sách "lợi ích cốt lõi". Về khái niệm này tại đối thoại chiến lược và kinh tế Trung - Mỹ lần thứ nhất ngày 28/7/2009 PTT Đối Bình Quốc đã nêu "lợi ích cốt lõi của Trung Quốc" gồm ba mặt: i) bảo vệ chế độ và an ninh quốc gia; bảo vệ chủ

giới cũng cho thấy sự đi xuống của kinh tế Mỹ buộc siêu cường này phải điều chỉnh chiến lược, trong đó có mục tiêu củng cố vị trí lãnh đạo ở châu Á sau khi rút quân khỏi I-rắc năm 2010 và Áp-ga-ni-xtan 2011. Va chạm giữa tàu *Impeccable* của Mỹ với tàu hải quân Trung Quốc tháng 3/2009 đánh dấu sự trở lại Biển Đông. Tại ARF, ngày 17 tháng 7/2010, Ngoại trưởng Mỹ Hilary Clinton tuyên bố Mỹ có lợi ích quốc gia ở Biển Đông.¹⁴ Tổng thống Obama trong bữa ăn trưa làm việc tại Hội nghị thượng đỉnh ASEAN-Mỹ ngày 25/9/2010 đã khẳng định Mỹ có quyền lợi trong Biển Đông và mong muốn đóng một vai trò mạnh trong khu vực này giống như Trung Quốc.¹⁵ Tuyên bố chung Mỹ - ASEAN ngày 24/9/2010 tái khẳng định tầm quan trọng của ổn định và hòa bình khu vực, an ninh hàng hải, không cản trở thương mại và tự do hàng hải theo những quy định liên quan được sự đồng thuận của luật pháp quốc tế, gồm Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển (UNCLOS) và những điều luật hàng hải quốc tế khác, đồng thời giải quyết hòa bình các tranh chấp.¹⁶ Cạnh tranh an ninh, quốc phòng và kinh tế làm trầm trọng thêm sự ganh đua đảm bảo nguồn tài nguyên năng lượng và kiểm soát an ninh hàng hải. Khủng hoảng kinh tế và sản xuất dầu khí thế giới dự báo đạt đỉnh năm 2015 ảnh hưởng nghiêm trọng đến an ninh năng lượng các nước ở Biển Đông. Trừ Bru-nây, các nước đều phải nhập khẩu dầu khí.¹⁷ Từ góc độ địa chiến lược và kinh tế, Biển Đông là biển duy nhất trên thế giới nối liền hai đại dương lớn Thái Bình Dương và Ấn Độ Dương, với nhiều tuyến đường hàng hải quan trọng, cung cấp từ 70-80% lượng dầu lửa nhập khẩu từ Trung Đông cho các nước có nền công nghiệp hiện đại Trung Quốc, Nhật Bản và Hàn Quốc. Các tuyến đường này cũng đóng vai trò quan trọng trong bảo đảm xuất nhập khẩu của khối các nước ASEAN. Với 550 triệu dân và nền kinh tế trên 1 nghìn tỷ USD, Đông Nam Á đóng vai trò quan trọng trong trao đổi thương mại quốc tế, với 50% thương mại thế giới đi qua đây. Năm 2008, thương mại giữa ASEAN với Mỹ là 181 tỷ USD, với Nhật là 212 tỷ USD, với Trung Quốc là 198 tỷ. Các nước này cũng có đầu tư lớn vào ASEAN, trong đó Mỹ có trên 100 tỷ USD.¹⁸ 2020 đánh dấu sự chuyển dịch công xưởng của thế giới từ Trung Quốc sang các nước Đông Nam Á do nguồn lao động trẻ hơn và Đông Nam Á sẽ trở thành công xưởng công nghiệp phụ trợ cho kinh tế Trung Quốc.¹⁹ Tự do thương mại trong đó có tự do hàng hải và bảo vệ các

quyền và toàn vẹn lãnh thổ; bảo vệ phát triển ổn định bền vững về kinh tế và xã hội.

14. Hillary Rodham Clinton, Secretary of State at the National Convention Center ARF 17, Hanoi, Vietnam, July 23, 2010 <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>
15. "Obama Edges Closer to Allies in Key Region", The Wall Street Journal online: "the U.S. has an "enormous stake" in the South China Sea and intends to play a strong role in the region, a position likely to irk China". <http://online.wsj.com/article/SB1000142405274870349960457551223322279298.html>, truy cập ngày 24 tháng 10 năm 2010.
16. The White House, Office of the Press Secretary, Joint Statement of the 2ND U.S.- ASEAN Leaders Meeting 24 September 2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/24/joint-statement-2nd-us-asean-leaders-meeting>
17. Phát biểu của Nick Owen (ĐH Oxford) ngày 6-7/8/2010 tại Hội thảo "Tài nguyên năng lượng tại các vùng biển châu Á – Cơ hội cho hợp tác cùng phát triển" do Học viện Ngoại giao Việt Nam và Trung tâm Nghiên cứu châu Á (NBR – Mỹ) tổ chức tại thành phố Hồ Chí Minh.
18. <http://www.usasean.org/ASEAN/about.asp>
19. Tiết Dũng, "Biển Đông của 15 năm sau", *Liên hợp buổi sáng* số ra ngày 26/8/2010, Singapore, <http://nghiencuubiendong.vn/tin-ncbd/1027-bien-dong-cua-15-nam-sau>, truy cập ngày 24 tháng 10 năm 2010.

nước đồng minh vẫn được Mỹ coi là lợi ích và trách nhiệm của mình. Việc Mỹ quay lại Biển Đông và biển Hoa Đông trước hết là vì quyền lợi chiến lược của Mỹ, củng cố vị thế của mình trước sự trỗi dậy của Trung Quốc. Biển Đông đã trở thành nơi đụng độ chính giữa chiến lược của Mỹ và Trung Quốc vừa hợp tác vừa đấu tranh.²⁰ Biển Đông là một trong những điểm nóng có khả năng xảy ra xung đột trên thế giới. Hiến chương ASEAN có hiệu lực từ 2009 đánh dấu sự trỗi dậy của một ASEAN liên kết hơn, cạnh tranh hơn. Các nước ASEAN ở mức độ nhất định hoan nghênh sự trở lại của Mỹ để kiểm chế những yêu sách quá đáng gây bất ổn nhưng cũng cảnh giác để không làm vật hy sinh cho lợi ích của các cường quốc như đã từng diễn ra trong quá khứ. Giai đoạn này xuất hiện nhiều sáng kiến, cơ chế an ninh mới trong đó ASEAN luôn giữ vai trò chủ đạo, trung tâm như ADMM+, EAS. Thành công của Hội nghị cấp cao ASEAN 17, ARF 17, ADMM+ 1 trong năm 2010 đã buộc thế giới phải có một cái nhìn khác về ASEAN. Biển Đông đang dần trở thành vũ đài hợp tác, đấu tranh, chia sẻ ảnh hưởng tay ba giữa Mỹ, Trung Quốc và ASEAN. Ngày càng nhiều nước trên thế giới quan tâm hợp tác và mong muốn hiện diện trong khu vực này, tạo ra các lợi ích đan xen và cạnh tranh ở Biển Đông. Đây chính là hệ quả trào lưu thế giới ngày càng trở nên phẳng và phải đối đầu với nhiều thách thức toàn cầu: khủng hoảng kinh tế, biến đổi khí hậu, cấm sử dụng và phổ biến vũ khí hạt nhân, chạy đua vũ trang, tranh chấp chủ quyền lãnh thổ, quyền con người và chống khủng bố, chống cướp biển. Tất cả các quốc gia càng ngày càng phụ thuộc vào nhau. Hội nhập hóa và sự phát triển hòa bình của mỗi quốc gia phụ thuộc vào an ninh khu vực và thế giới và ngược lại.

Từ góc độ của Luật biển, Biển Đông là khu vực đặc thù, chứa đựng tất cả các yếu tố liên quan như quốc gia ven biển, quốc gia quần đảo (In-đô-nê-xi-a và Phi-líp-pin), quốc gia không có biển hay bất lợi về mặt địa lý (Lào), các vùng biển thuộc quyền tài phán quốc gia, vùng đánh cá, phân định biển, vấn đề biển nửa kín, eo biển quốc tế, hợp tác quản lý tài nguyên sinh vật, các đàn cá di cư xa và đàn cá xuyên biên giới, khai thác chung, bảo vệ môi trường biển, nghiên cứu khoa học biển, chống cướp biển, an toàn hàng hải, tìm kiếm, cứu nạn... Muốn giải quyết các vấn đề này một cách triệt để, các quốc gia phải hợp tác như điều 123 của Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển năm 1982 quy định.

Biển Đông đã được biết đến như một trung tâm tranh chấp của thế giới về mức độ phức tạp, số lượng các bên tranh chấp và sự quan tâm lợi ích của các cường quốc. Hoàng Sa trên thực tế là tranh chấp ba bên giữa Việt Nam, Trung Quốc và Đài Loan. Trường Sa là nơi tranh chấp của Bru-nây, Ma-lai-xi-a, Phi-líp-pin, Trung Quốc, Việt Nam và Đài Loan. Tranh chấp trên Biển Đông bao gồm tranh chấp chủ quyền đảo và tranh chấp vùng biển. Bốn trở ngại lớn nhất cho mọi giải pháp là vấn đề chủ quyền, đường đứt khúc 9 đoạn (đường chữ U, đường lưỡi bò), quy chế đảo và chủ nghĩa dân tộc. Giải quyết các trở ngại trên phải căn cứ vào Luật biển và thiện chí của các quốc gia. Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển 1982 mới chỉ là một văn kiện chung nên còn nhiều vấn đề như quy chế đảo, hệ thống các giải pháp hòa bình cho các tranh chấp được nêu trong phần 15 cần được hoàn chỉnh cho phù hợp với tình hình khu vực. Nếu Luật

20. Carlyle A Thayer, *Southeast Asia, Patterns of security cooperation*, ASPI Australia 2010, tr. 12.

biển còn chưa rõ ràng thì các nước phải tiếp tục thỏa thuận. Có những vấn đề tưởng là song phương nhưng không thể chỉ giải quyết song phương. Có những vấn đề tưởng là đơn phương nhưng sẽ gây ra sự chú ý và phản ứng của dư luận cả trong và ngoài khu vực. Hơn nữa, Biển Đông đã hẹp lại có hai quần đảo ở giữa nên tạo ra những vùng chồng lấn đa phương. Các nước tranh chấp từ chỗ không tiếp xúc với nhau đã dần tự nguyện tham gia vào các cơ chế đa phương. Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông DOC là thỏa thuận giữa Trung Quốc và ASEAN. Sự tham gia của Trung Quốc, Đài Loan vào Hội thảo kiểm chế các xung đột tiềm tàng ở Biển Đông do In-đô-nê-xi-a và Ca-na-đa khởi xướng từ 1990, hay Thỏa thuận công ty dầu khí Phi-Trung-Việt khảo sát địa chấn tại khu vực xác định ở Biển Đông năm 2005 đều là các bằng chứng về một sự liên kết đa phương tự nhiên giữa các bên tranh chấp nhằm tìm một giải pháp cơ bản lâu dài cho vấn đề Biển Đông. Các bên đều nhận thức được rằng vấn đề Biển Đông có song phương có đa phương, không thể chỉ đơn thuần trong quan hệ song phương.

Từ tất cả các góc độ địa lý tự nhiên, địa chiến lược, kinh tế, luật pháp và văn hóa, bản thân vấn đề Biển Đông đã mang tính quốc tế. Từ 1990-2010 với nỗ lực của các nước liên quan, sự lớn mạnh của ASEAN, cán cân lực lượng đã được giữ ở mức cân bằng mong manh. Quản lý tranh chấp trước hết là trách nhiệm của các nước có đòi hỏi chủ quyền các đảo song các nước khác cũng có quyền lợi và nghĩa vụ chính đáng tham gia vào quá trình. Nhu cầu quản lý tranh chấp ngày càng trở nên bức thiết khi các bên đều nhận thấy sự hạn chế của DOC và đề xuất đàm phán về một cơ chế quản lý tranh chấp mang tính ràng buộc và trách nhiệm hơn, phù hợp với khu vực như Bộ Quy tắc ứng xử của các bên (COC). Đây là nhiệm vụ rất phức tạp để dung hòa quan điểm các bên, từ tranh chấp chỉ giải quyết trên cơ sở đàm phán song phương tới một cách tiếp cận khu vực. Nếu thời gian của mỗi giai đoạn tranh chấp là khoảng 50 năm thì giai đoạn ba cũng cảnh báo các nước còn phải tốn nhiều nỗ lực, thời gian để đi đến một giải pháp cơ bản lâu dài cho vấn đề Biển Đông.

II. Bốn trở ngại chính

a. Chủ quyền

Đây là điều kiện tiên quyết để giải quyết tranh chấp biển đảo. Các bên yêu sách thường tuyên bố sẵn sàng giải quyết các tranh chấp về đảo trên cơ sở Luật quốc tế, đặc biệt là Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển 1982. Công ước quy định các cơ chế giải quyết các tranh chấp biển, nhưng không có điều khoản nào đề cập đến giải quyết các tranh chấp chủ quyền đối với các đảo ngoài khơi.²¹ Theo nguyên tắc của Luật biển “Đất thống trị biển” thì việc xác lập chủ quyền là điều kiện để đòi hỏi các vùng biển hợp pháp phù hợp Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển 1982. Các vùng biển cũng chỉ được phân định một khi các tranh chấp về chủ quyền lãnh thổ đối với các đảo và đá ngầm được giải quyết. Trong tiến trình tranh chấp, các nước đã đưa ra hai dạng yêu sách chủ quyền: 1) từ các phương thức thụ đắc lãnh thổ đã đề cập trong lịch sử Luật quốc tế: chiếm hữu thực sự,

21. Điều 298 (a) UNCLOS

quyền phát hiện, kế cận về mặt địa lý tới 2) phương thức vận dụng Luật biển mới để đòi hỏi chủ quyền. Đây là tiêu chí để các bên thống nhất. Từ góc độ bình đẳng chủ quyền không quốc gia nào có thể ép buộc quốc gia khác từ bỏ yêu sách và lập luận. Cần có một bên thứ ba đánh giá khách quan lập trường các bên song Đông Nam Á vẫn chưa phải là khu vực có truyền thống viện dẫn đến sự can dự của các cơ quan tài phán quốc tế mặc dù gần đây đã có hai phán quyết của Tòa án Công lý Quốc tế liên quan tới các tranh chấp về đảo giữa các quốc gia Đông Nam Á. Phán quyết thứ nhất là về đảo Sipadan và đá Ligitan Reef giữa In-đô-nê-xi-a và Ma-lai-xi-a (Phán quyết ngày 17/12/2002).²² Phán quyết thứ hai liên qua tới tranh chấp đối với Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks và South Ledge giữa Ma-lai-xi-a và Xinh-ga-po (Phán quyết ngày 23/5/2008).²³ Các phán quyết đều nhấn mạnh đến chiếm hữu thực tế. Điều này càng làm các nước tranh chấp đẩy mạnh các hoạt động mở rộng chiếm đóng và hiện diện của mình trên Biển Đông. Từ tăng cường tàu ngư chính, du lịch, dân sự hóa, xây dựng đường băng, sân chim đến các công viên biển. Do sự khác biệt về tương quan lực lượng, phạm vi yêu sách, e ngại dư luận trong nước, khả năng rủi ro chính trị nên các chính phủ khó có thể đồng thuận để đưa tranh chấp Trường Sa ra trước Tòa án quốc tế. Chỉ một nước không đồng thuận, Tòa án sẽ không có thẩm quyền. Hiện tại, mới chỉ có Phi-líp-pin công nhận quyền tài phán bắt buộc của Tòa nhưng lại bảo lưu không áp dụng cho các tranh chấp liên quan đến KIG, tức quần đảo Trường Sa. Khả năng đưa tranh chấp Hoàng Sa ra trước Tòa án quốc tế có thể đơn giản hơn nếu xét ở mức độ chỉ liên quan đến Việt Nam và Trung Quốc nhưng sẽ khó hơn nhiều vì Trung Quốc đang quản lý toàn bộ quần đảo này và không muốn bàn đến ngay cả trong cơ chế đàm phán trên biển giữa hai nước có từ năm 1996. Tình hình cũng tương tự đối với các cơ chế tài phán quốc tế khác như Tòa án Trọng tài Luật biển quốc tế.

Điều 74 và 83 của UNCLOS 1982 có trù định các dàn xếp tạm thời cho các vùng biển chồng lấn phát sinh từ giải thích Luật biển chứ không phải từ tranh chấp chủ quyền. Công thức “gác tranh chấp cùng khai thác”²⁴ mà Trung Quốc thuyết phục các nước tranh chấp ủng hộ lại có điều kiện tiên quyết là “chủ quyền thuộc Trung Quốc”.²⁵ Các học giả Trung Quốc còn đề nghị công thức khai thác chung phân chia 40/60 cho các vùng nước nằm ngoài đường chữ U.²⁶ Nhật Bản và Trung Quốc đã đạt thỏa thuận bước đầu về khai thác chung ở Hoa Đông tháng 6/2008²⁷ nhưng tình hình căng thẳng

22. “Case concerning sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia /Malaysia), Judgment of 17 December 2002,” From the website of the *International Court of Justice* (<http://www.icj-cij.org/docket/files/102/7714.pdf>) (accessed on 22 October 2008) (hereafter *Case concerning Pulau Litigan*).

“Case concerning sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore) (Judgment of 23 May 2008)”, From the website of the *International Court of Justice* (<http://www.icj-cij.org/docket/files/130/14492.pdf>) (accessed on 22 October 2008). (hereafter *Case concerning Pedra Blanca*). Website International Court of Justice

23. Website International Court of Justice, <http://www.icj-cij.org>

24. Veronica Uy, “Spratlys Deal part of China’s policy of ‘shelving disputes’”

25. Nguyen Hong Thao, “China’s nine broken line in the Bien Dong Sea (South China Sea) in the light of international law”, *Vietnam News* (18/5/1997) tr. 4

26. Ji Guoxing, “Outer Continental Shelf Claims in the South China Sea: A New Challenge to the China’s U shaped line”, International Workshop on “Non-Traditional Security Cooperation in the South China Sea, Haikou, 20-22 May 2010.

27. “China, Japan reach principled consensus on East China Sea issue”, (18 June 2008). From the website of *China*

sau vụ Nhật Bản bắt thuyền trong tàu cá Trung Quốc ở vùng biển Điều Ngư 7/9/2010 đã làm thỏa thuận này hầu như không được áp dụng. Công thức này có vẻ thích hợp với Trung Quốc trong giai đoạn “giấu mình chờ thời”. Hiện nay nhiều học giả Trung Quốc kêu gọi chuyển sang giai đoạn tăng cường hoạt động hiện diện trên thực địa. Vấn đề chủ quyền sẽ không có lời giải nhiều thời gian nữa. Với xu thế biến đổi khí hậu, mực nước biển dâng cao, khả năng một số đảo, đá, bãi cạn nửa nổi nửa chìm có thể ngập dưới mặt nước. Điều này có làm các nước thay đổi lập trường hay lại thúc đẩy họ tăng cường các hoạt động xây dựng củng cố. Một câu hỏi khó.

b. Đường 9 đoạn hình chữ U (đường lưỡi bò)

Tuy có những đánh giá khác nhau về nội dung và tính chất của đường chữ U, các học giả Trung Quốc và Đài Loan đều cho rằng đường này đã được quốc tế công nhận rộng rãi. Các học giả Đài Loan giải thích đường này thể hiện yêu sách đối với các đảo, đá, bãi cạn nửa nổi nửa chìm trong phạm vi đường²⁸ từ năm 1946. Các học giả Trung Quốc cho rằng đây là đường biên giới truyền thống trong biển Nam Trung Hoa (Biển Đông) và Trung Quốc yêu sách không chỉ các địa vật mà cả vùng nước bên trong và kế cận. Theo họ, trước những năm 1960 và 1970, Việt Nam, Phi-líp-pin, Ma-lai-xi-a, Bru-nây và các nước Đông Nam Á khác đều không đưa ra phản đối đường chữ U này. Điều đó chứng tỏ họ đã công nhận và mặc nhiên chuẩn y đường chữ U cũng như tính chất lịch sử của nó. Điều đó cũng chứng tỏ họ đã công nhận cả bốn quần đảo (Đông Sa, Tây Sa, Trung Sa và Nam Sa) thuộc chủ quyền Trung Quốc. Ji Guoxing cho rằng các nước đã có sự hiểu nhầm khi áp dụng Công ước Luật biển của Liên Hợp Quốc năm 1982. Không có điều khoản nào trong Công ước cho phép các quốc gia ven biển mở rộng vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của mình lại đòi hỏi chủ quyền các đảo nằm trong các vùng biển đó nhưng thuộc quốc gia khác. Hơn nữa Công ước Luật biển lại công nhận và bảo vệ danh nghĩa lịch sử. Vì vậy không thể dùng Công ước Luật biển làm cơ sở xâm phạm chủ quyền của Trung Quốc đối với các quần đảo và vùng nước phụ cận. Ông lập luận đường chữ U không phải là đường vùng nước lịch sử mà là đường vùng nước lịch sử đặc biệt nghĩa là Trung Quốc có một số quyền lịch sử xác định trong đường đó như một số ưu tiên về hàng hải, đánh cá và khai thác tài nguyên. Vùng chồng lấn giữa đường vùng nước lịch sử đặc biệt này của Trung Quốc với vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của các nước khác sẽ tạo ra các vùng tranh chấp khác nhau.²⁹

View (www.chinaview.cn) ((http://news.xinhuanet.com/english/2008-06/18/content_8394206.htm) (accessed on 22 October 2008) (hereafter *China and Japan*).

“Joint Press Conference by Minister for Foreign Affairs Masahiko Koumura and Minister of Economy, Trade and Industry Akira Amari (Regarding Cooperation between Japan and China in the East China Sea)” (Wednesday, June 18, 2008). From the website of the *Ministry of Foreign Affairs of Japan* (http://www.mofa.go.jp/announce/fm_press/2008/6/0618.html) (3 November 2008).

28. Alfred Hu, “South China Sea, “Troubled waters or sea of opportunity?”, *Ocean Development and International Law*, 41:203-213, 2010.

29. Ji Guoxing, “Outer Continental Shelf Claims in the South China Sea: A New Challenge to the China’s U shaped line”, International Workshop on “Non-Traditional Security Cooperation in the South China Sea, Haikou, 20-22 May 2010.

Cần thấy rằng các tác giả trên quá tự tin khi khẳng định rằng đường chữ U đã được cộng đồng quốc tế công nhận và các quốc gia liên quan không có sự phản đối. *Thứ nhất*, thời điểm công bố với thế giới là 1946, 1947 hay chính thức lần đầu tiên là ngày 7/5/2009. *Thứ hai*, nguồn gốc đường này chỉ là một dạng xuất bản tư nhân. *Thứ ba*, một đường lúc thì 11 đoạn, lúc thì 9 đoạn, vẽ tùy tiện, không tọa độ, không rõ ràng sao có khả năng thể hiện một đường yêu sách biên giới rõ ràng theo đúng các quy định của Luật quốc tế để các quốc gia khác phải bận tâm. *Thứ tư*, vào thời điểm đường lưỡi bò đang được Bộ Nội vụ Trung Hoa in trên bản đồ, năm 1946 Pháp đã đưa tàu và quân ra đóng giữ đảo Hoàng Sa, Trường Sa, tiếp tục duy trì danh nghĩa chủ quyền kế thừa từ Nhà nước phong kiến An Nam và hoạt động chiếm hữu theo Luật quốc tế của Pháp năm 1933. Hoạt động thực tiễn này là sự phản đối hùng hồn ý định yêu sách hai quần đảo bằng cách vẽ đường chữ U từ phía nước láng giềng phương Bắc. *Thứ năm*, Hiệp ước hòa bình San Francisco 1951 không đề cập đến đường chữ U. Ngay cả Tuyên bố của Thủ tướng Chu Ân Lai năm 1951 về Dự thảo Hiệp ước San Francisco cũng không nhắc gì đến đường chữ U. Vì vậy không thể nói đã có sự công nhận quốc tế. *Thứ sáu*, thực tế tranh chấp giữa Việt Nam và Trung Quốc về chủ quyền đối với hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa cũng như đòi hỏi của Phi-líp-pin, Ma-lai-xi-a đối với hầu như toàn bộ hoặc một bộ phận của quần đảo Trường Sa cho thấy không thể nói đường chữ U trên Biển Đông mà Trung Quốc vạch ra đã được các nước khác công nhận. *Thứ bảy*, ngay cả những nước không liên quan gì đến tranh chấp cũng thể hiện quan điểm không đồng tình. Mỹ không công nhận bất kỳ vùng biển nào không gắn với đất liền và đảo.³⁰ In-đô-nê-xi-a cho lưu chuyển tại Liên Hợp Quốc ngày 8/7/2010 Công hàm không chấp nhận đường lưỡi bò của Trung Quốc.³¹

Lập luận đường chữ U là đường vùng nước lịch sử đã không thể thuyết phục được cộng đồng quốc tế. *Thứ nhất*, trong Tài liệu chuẩn bị cho Hội nghị của Liên Hợp Quốc về Luật biển năm 1958 trong danh sách các vùng nước lịch sử của thế giới không có tên vùng nước lịch sử hình chữ U ở Biển Đông. *Thứ hai*, Công ước Luật biển năm 1982 không đề cập đến vùng nước lịch sử. Điều 15 của Công ước chỉ quy định trường hợp phân chia lãnh hải rộng 12 hải lý theo đường cách đều hoặc trung tuyến trừ khi có danh nghĩa lịch sử hoặc hoàn cảnh đặc biệt. Không có bất kỳ một quy định nào viện dẫn danh nghĩa lịch sử cho vùng biển rộng hơn 12 hải lý chứ đừng nói cách bờ vài trăm hải lý như đường chữ U. *Thứ ba*, khái niệm vùng nước lịch sử hay vùng nước lịch sử đặc biệt mâu thuẫn với các tuyên bố và luật chính thức của Trung Quốc về lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. *Thứ tư*, đường chữ U là đường vẽ tùy ý, không xuất phát từ đất liền và đảo nên không thể mang lại cho quốc gia yêu sách một vùng biển phù hợp với quy định của Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển năm 1982 cũng như chủ

30. Ngoại trưởng Mỹ Hilary Clinton tại Hội nghị ARF 17, Hà Nội tháng 7/2010: “Phù hợp với luật tập quán quốc tế, yêu sách hợp pháp vùng biển trong Biển Đông cần phải được bắt nguồn chỉ từ các yêu sách hợp pháp với đất liền và đảo”.

31. Permanent Mission of the Republic of Indonesia to the United Nations, Note N. 480/POL-703/VII/10, New York 8 July 2010 with reference to the circulate Note CML/17/2009 of 7 May 2009 addressed to the General Secretary of United Nations by the Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/...files/.../idn_2010re_mys_vnn_e.pdf, date of access 13 May 2010

quyền trên các đảo, đá, bãi cạn trong phạm vi đường đó. *Thứ năm*, đường chữ U không chỉ ảnh hưởng trực tiếp đến các nước có tranh chấp chủ quyền mà còn ảnh hưởng đến quyền lợi tự do và an ninh hàng hải, hàng không của các nước ngoài khu vực cũng như của cộng đồng thế giới.³²

Có thể hiểu đường chữ U được duy trì nhằm giành cho Trung Quốc một không gian để triển khai chiến lược trở thành siêu cường thế giới. Tuy nhiên một siêu cường có nghĩa vụ quan tâm đến lợi ích của các nước nhỏ. Việc duy trì một con đường không khoa học, không khách quan, không phù hợp luật pháp quốc tế ảnh hưởng đến hình ảnh của một đất nước Trung Quốc trỗi dậy hòa bình, đồng tác giả của năm nguyên tắc cùng tồn tại hòa bình và là trở ngại chính cho mọi giải pháp giải quyết tranh chấp trong Biển Đông bằng biện pháp hòa bình.

c. Quy chế đảo

Các nhà nghiên cứu quốc tế chưa đưa ra con số thống nhất các đảo, đá, bãi cạn nửa nổi nửa chìm ở hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa trên Biển Đông (từ 200 hoặc hơn). Điều thống nhất là hầu hết chúng đều không thích hợp cho con người đến ở. Quân đồn trú thường xuyên trên các đảo chỉ có từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Điều 121 (3) Công ước Luật biển 1982 không đưa ra một định nghĩa rõ ràng về đá dẫn tới những giải thích khác nhau về quy chế đảo đá. Kích thước, chu vi, chiều cao như thế nào để được coi là đảo hay đá? Thế nào là đá thích hợp cho con người đến ở? Các đá không có người ở nhưng với ý nguyện của nhân dân và chính phủ xây dựng các công trình nhân tạo và cung cấp đủ nước và thực phẩm thì chúng có được coi là đáp ứng các yêu cầu của điều 121 (3) không? Thế nào là đời sống kinh tế riêng của đá? Các đèn biển, đường băng, trạm khí tượng thủy văn, sân chim hay công viên biển, các trạm dầu khí, các công trình kinh tế xây dựng trên các đá có tạo thành đời sống kinh tế riêng của đá không? Quy chế đảo đá có được tính như quy chế đất liền tức có đủ các vùng lãnh hải, đặc quyền kinh tế, thềm lục địa không? Hiệu lực của các đảo đá trong phân định vùng biển với lãnh thổ đất liền thế nào? Michael Richardson và Pan Shiyong cho rằng trong quần đảo Trường Sa chỉ có đảo Ba Bình (tiếng Anh: Itu Aba, tiếng Trung: Taiping Dao) là thỏa mãn điều kiện của điều 121 (3) và có quyền có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa riêng.³³ Yann Huei Song cho rằng số lượng các đảo đá có thể có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa là 5 trên cơ sở hoạt động củng cố cải tạo và quản lý của các bên. Đó là đảo đá Phú Lâm (tiếng Anh: Woody Island, tiếng Trung: Yongxing Dao), Thị Tứ (tiếng Anh: Thitu Island, tiếng Trung: Zhongye Dao, tiếng Phi: Pagasa), Ba Bình (tiếng Anh: Itu Aba, tiếng Trung: Taiping Dao), Trường Sa (tiếng Anh: Spratly, tiếng Trung: Nanwei), Hoa Lau (tiếng Anh: Swallow Reef, tiếng Trung:

32. Về đường lưỡi bò xin tham khảo Nguyễn Hồng Thao, “Yêu sách đường đứt khúc 8 đoạn của Trung Quốc dưới góc độ luật pháp quốc tế”, <http://nghiencuubiendong.vn/nghien-cuu-vietnam/717-nguyn-hng-thao-yeu-sach-ng-t-khuc-9-on-ca-trung-quc-di-goc-quc-t>

33. Michael Richardson, “Energy and Geopolitics in the South China Sea: Implication for ASEAN and the Dialogue Partners”, April 2009, Discussion Forum, Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), Singapore, <http://www.iseas.edu.sg/aseanstudiescentre/ascd2.htm>.

Pan Shiyong, “The Petropolitics of the Nansha Islands – China’s Indisputable legal Case”, *Economic Information & Agency*, July 1996, tr. 162.

Dan Wan Jiao, tiếng Ma-lai-xi-a: Layang Layang). Mặc dù các đảo này có diện tích nhỏ hơn 1 km² nhưng chúng đều có đường bay, quân đội, một số đảo có dân thường, có công trình phục vụ du lịch.³⁴ R. W. Smith nhận xét rất nhiều các chuyên gia quốc tế về Luật biển cho rằng phần lớn, nếu không phải là tất cả các đảo trong Biển Đông, đều nên coi là đá theo điều 121 (3) và như vậy chúng không có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa riêng.³⁵

Lập trường của các quốc gia trong khu vực về quy chế đảo được thể hiện rõ hơn vào thời điểm ngày 13/5/2009. Hồ sơ ranh giới ngoài thềm lục địa của Việt Nam và Ma-lai-xi-a trình Ủy ban ranh giới thềm lục địa của Liên Hợp Quốc (CLCS) thể hiện thềm lục địa kéo dài từ lãnh thổ đất liền hai nước mà không tính đến các đảo trong quần đảo Trường Sa. Bru-nây Darussalam trong Thông báo ban đầu cho CLCS thể hiện ý định sẽ xem xét thềm lục địa mở rộng như sự kéo dài tự nhiên của lãnh thổ đất liền qua khu vực Dangerous Grounds (Spratlys Islands) tới rìa ngoài đáy Biển Đông. Luật đường cơ sở quần đảo (Filipino Republic Act 9522) ngày 10/3/2009 của Phi-líp-pin đã quyết định không gộp Kalayaan Islands Group (KIG) và Scarborough Shoal (Hoàng Nham) vào quần đảo Phi-líp-pin để có được vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa tính từ đường cơ sở quần đảo theo Công ước Luật biển 1982. Các đảo này được quy định sẽ theo “quy chế đảo”. In-đô-nê-xi-a với đề xuất bánh donut từ những năm 1990 thể hiện các nước xung quanh Biển Đông đều có quyền có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa 200 hải lý tính từ đường cơ sở đất liền, các đảo đá không có quyền mở rộng các vùng biển trên. Mặc dù các quy định này còn chưa rõ ràng, có thể thấy xu hướng các nước muốn hạn chế cho các đảo đá trong Biển Đông có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa riêng.

Trung Quốc duy trì “tiêu chuẩn kép” về quy chế đảo. Ngày 6/2/2009, Phái đoàn thường trực của Trung Quốc tại Liên Hợp Quốc³⁶ phản đối hồ sơ ranh giới ngoài thềm

34. Yaan Huei Song, “Việc áp dụng điều 121 khoản 3 Công ước Luật biển đối với 5 đảo tranh chấp ở Biển Đông”, *Biển Đông – Hợp tác vì an ninh và phát triển trong khu vực*, Kỷ yếu Hội thảo Khoa học quốc tế do Học viện Ngoại giao và Hội Luật gia Việt Nam tổ chức tại Hà Nội ngày 26-27/11/2009, Nhà xuất bản Thế giới, 2010, tr. 65-90.

35. R. W. Smith, “Maritime Delimitation in the South China Sea: Potentiality and Challenges”, *Ocean Development and International Law*, 41:214–236, 2010, tr. 227.

See also Van Dyke and Bennett propose a 12-mile territorial sea for rocks in the Spratlys islands (J. M. Van Dyke and D.L. Bennett, “Islands and the Delimitation of Ocean Space in the South China Sea”, *Ocean Yearbooks*, Vol. 10, Edited by Elisabeth Mann Borgese, Norton Ginsburg, and, Joseph R. Morgan (Chicago: The University of Chicago Press, 1993), tr. 54); John M. Van Dyke and Robert A. Brooks, “Uninhabited Islands: Their Impact on the Ownership of the Ocean’s Resources”, *Ocean Development and International Law*, Vol. 12, Issues 3-4 (1983), tr. 265; L. Charney, “Note and Comment: Rocks That Cannot Sustain Human Habitation”, *American Journal of International Law*, N^o93, 1999, tr. 872; Barbara Kwiatkowska and Alfred H.A. Soons, “Entitlement to Maritime Areas of Rocks Which Cannot Sustain Human Habitation or Economic Life of Their Owns”, *Netherlands Yearbooks of International Law*, N^o21, 1999, tr. 167-168; Robert Beckman and Clive Schofield. “Moving Beyond Disputes Over Islands Sovereignty: ICJ Decision Sets Stage For Maritime Boundary delimitation in the Singapore Strait”, *Ocean Development and International Law*, N^o40, 2009, tr. 10; Barry Hart Dubner, “The Spratly Rocks Dispute – A Rockapelage’ Defies Norms of International Law”, *Temple International and Comparative Law Journal*, Autumn 1995, tr. 304-305; Alex G. Oude Elferink, “The Islands in the South China Sea: How Does Their Presence Limit the Extent of the High Seas and the Area and the Maritime Zones of the Mainland Coasts?”, *Ocean Development and International Law*, N^o32, 2001, tr. 174.

36. Permanent Mission of the People’s Republic of China to the United Nation, New York, Note CML2/2009, Feb 2, 2009 With reference to the Japan’s Submission dated of 12 November 2008 to the Commission on Limits of the

lục địa của Nhật Bản gửi CLCS ngày 12/11/2008 lấy đảo Oki-no-Tori Shima làm điểm cơ sở mở rộng thêm lục địa ở ba khu vực ngoài 200 hải lý (SKB, MIB và KPR) tại biển Hoa Đông. Tại cuộc họp lần thứ 19 các nước thành viên Công ước Luật biển (SPLOS) 22-26/6/2010 đoàn đại biểu Trung Quốc khẳng định lại lập trường, theo điều 121 (3) Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển 1982, các đá không thích hợp cho con người đến ở hoặc không có đời sống kinh tế riêng sẽ không có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Thế nhưng tại Biển Đông, Trung Quốc lại có lập trường trái ngược³⁷ khi yêu sách các vùng biển phụ cận của quần đảo Trường Sa mở rộng vào cả các vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa tính từ bờ biển đất liền của các quốc gia khác xung quanh Biển Đông. Quy chế đảo ảnh hưởng trực tiếp đến vấn đề phân định biển giữa các đảo và các lãnh thổ đất liền xung quanh. Do sự đan xen chiếm đóng, nếu các đảo đá chỉ có 12 hải lý thì đã có hàng trăm trường hợp phải phân định giữa chúng với nhau. Tình hình càng phức tạp khi cho chúng có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa riêng. Các đảo đá này ở rải rác trên một vùng biển khá rộng lớn, Hoàng Sa là 16.000 km² và Trường Sa là 160-180.00 km². Đường cơ sở cho quốc gia quần đảo theo quy định điều 47 của Công ước Luật biển 1982 không được áp dụng cho chúng mặc dù trên thực tế Trung Quốc đã áp dụng cho quần đảo Hoàng Sa bằng tuyên bố ngày 15/6/1996. Thực tiễn quốc tế và các phán quyết của các Tòa án và Trọng tài quốc tế cho thấy về quy mô, kích thước, điều kiện sinh sống hay đời sống kinh tế riêng chúng cũng không thể được coi có cùng hiệu lực pháp lý trong phân định với lãnh thổ đất liền.

Luật pháp là một sự vận động không ngừng. Điều 121 (3) với những khiếm khuyết của nó cần phải được sửa đổi và phải tính đến đặc thù của khu vực. Vùng biển các đảo được hưởng không nên được mở rộng quá mức, ảnh hưởng đến quyền lợi của các quốc gia ven biển, ảnh hưởng an ninh hàng hải, hàng không của cộng đồng quốc tế, tiếp tục duy trì nguy cơ xung đột ở mức cao. Các nước trong khu vực Biển Đông có thể cân nhắc việc thành lập một cơ chế đàm phán hoặc cơ quan khu vực đặc biệt để thảo luận về quy chế đảo trong Biển Đông. Từ tình hình và phân tích trên có thể có một số lựa chọn sau:

- Các đảo có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa riêng và có hiệu lực pháp lý trong phân định như lãnh thổ đất liền. Khả năng này sẽ không được phần lớn các nước ủng hộ vì đánh đồng tất cả các đảo đá với lãnh thổ đất liền gây ra sự không công bằng trong phân định. Nó cũng tạo ra sự lo ngại của cộng đồng quốc tế về an ninh hàng hải, hàng không qua khu vực không được bảo đảm.

- Xác định giới hạn 200 hải lý từ lãnh thổ đất liền lục địa hay từ các đảo chính của

Continental Shelf concerning the outer limit of continental shelf beyond 200 nautical miles http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/chn_6feb09_e.pdf, truy cập ngày 13 tháng 5 năm 2009.

37. Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nation, New York, Note CML17/2009, May 7, 2009 With reference to the Joint Submission by Malaysia and the Socialist Republic of Vietnam and dated of 6 May 2009 to the Commission on Limits of the Continental Shelf concerning the outer limit of continental shelf beyond 200 nautical miles http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf, truy cập ngày 13 tháng 5 năm 2009.

Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nation, New York, Note CML18/2009, May 7, 2009 With reference to the Submission by the Socialist Republic of Vietnam dated of 7 May 2009 to the Commission on Limits of the Continental Shelf concerning the outer limit of continental shelf beyond 200 nautical miles http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/chn_2009re_vnm.htm, truy cập ngày 13 tháng 5 năm 2009.

quốc gia quần đảo và cho các đảo đá chỉ có lãnh hải 12 hải lý. Khả năng này có thể được phần lớn các nước tranh chấp và cộng đồng quốc tế hoan nghênh. Tuy nhiên sẽ có những ý kiến không đồng thuận về một số đảo đã từng bước được dân sự hóa trên hai quần đảo.

- Xem xét 5 đảo Phú Lâm, Ba Bình, Trường Sa, Thị Tú, Hoa Lau có khả năng có thêm lục địa và đặc quyền kinh tế hạn chế, các đảo đá khác chỉ có lãnh hải 12 hải lý.

- Khoanh từng cụm đảo đá bãi cạn trong quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa thành từng đơn vị độc lập trên cơ sở chúng được gắn kết về mặt lịch sử, văn hóa, kinh tế xã hội như một quần đảo đá – Rockpelago và thỏa thuận cho mỗi đơn vị độc lập này một lãnh hải 12 hải lý, một thêm lục địa và đặc quyền kinh tế hạn chế mang tính tượng trưng 1-5 hải lý như công thức với các đảo trong vịnh eo biển Manche giữa Pháp và Anh năm 1977. Mức độ bao gộp hoặc chia nhỏ phụ thuộc vào tính gắn kết của chúng. Trên thực tế Ma-lai-xi-a, Phi-líp-pin đã đưa ra phạm vi khoanh vùng ở Trường Sa nhưng nhằm mục đích yêu sách chủ quyền các đảo đá trong phạm vi đó hơn là thể hiện cho chúng một vùng biển. In-đô-nê-xi-a đã gợi ý về giải pháp bánh donut. Thỏa thuận ba bên Phi-Trung-Việt 2005 cũng đã giới hạn khu vực tranh chấp ở Trường Sa. Giải pháp hạn chế vùng biển cho các đảo đá cho phép các quốc gia ven biển thực hiện quyền mở rộng biển của mình phù hợp Công ước Luật biển 1982, hạn chế mở rộng tranh chấp biển, tạo điều kiện giải quyết tranh chấp chủ quyền cũng như áp dụng các sáng kiến cùng khai thác. Nó cũng tạo khả năng sẽ có một vùng đáy biển di sản chung của loài người, đáp ứng yêu cầu của tất cả các bên và cộng đồng quốc tế.

d. Chủ nghĩa dân tộc

Tranh chấp biển đảo ở châu Á đã kéo dài trong tâm trí nhiều thế hệ, trải qua nhiều biến cố lịch sử, được nhiều người trong và ngoài khu vực quan tâm, được củng cố thêm bằng xu hướng dân chủ, hội nhập quốc tế nên chủ nghĩa dân tộc rất dễ bị kích động. Thỏa thuận song phương giữa PNOC (Công ty dầu khí quốc gia Phi-líp-pin) và CNOOC (Công ty dầu khí ngoài khơi Trung Quốc) ngày 1/9/2004 và sau đó là Thỏa thuận ba bên PNOC, CNOOC và PETROVIETNAM ngày 14/3/2005 về khảo sát địa chấn khu vực xác định trên quần đảo Trường Sa là tâm điểm phản đối của lực lượng chính trị đối lập tại Phi-líp-pin. Tổng thống Arroyo bị cáo buộc cho phép ký kết các hiệp định để đổi lấy việc Trung Quốc tài trợ cho một số dự án của Phi-líp-pin.³⁸ Biểu tình ôn hòa ngày 9/12/2007 tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh hay các bài báo trên mạng đe dọa đánh chiếm Việt Nam trong vòng 31 ngày luôn gây những vấn đề khó xử trong quan hệ.³⁹ Việc Trung Quốc hàng năm đơn phương cấm đánh bắt cá từ 15/5 đến 31/8 và đưa tàu ngư chính xuống Trường Sa làm cho vấn đề nghề cá thêm nóng bỏng. Riêng năm 2009, đã có 33 tàu cá và 433 ngư dân Việt Nam bị các lực lượng Trung Quốc bắt giữ.⁴⁰ Vụ chín ngư dân Quảng Ngãi bị Trung Quốc bắt giữ trong tháng 9/2010 lại là dịp để báo chí so sánh phê phán tiêu chuẩn kép áp dụng khác nhau cho ngư dân Trung

38. Ma. Paola J. Syypap, "PNOC submits disputed oil exploration to Hose, Website GMA News and Public Affairs

39. BBC, http://www.bbc.co.uk/vietnamese/vietnam/story/2008/09/080905_viet_protest_china.shtml)

40. Carlyle A Thayer, "Southeast Asia, Patterns of security cooperation", ASPI Australia 2010, tr. 33.

Quốc bị tàu tuần tra Nhật Bản bắt trong vùng biển Senkaku và cho ngư dân Việt Nam bị bắt giữ tại vùng biển Hoàng Sa.⁴¹ Tình cảm dân tộc rất dễ bị thổi bùng sau những đụng độ nghề cá, liên quan đến ngư dân các nước. Căng thẳng trong vụ thuyền trưởng tàu cá Trung Quốc đâm tàu kiểm soát Nhật Bản tại vùng biển Senkaku đã được quan chức hai bên tìm cách tháo gỡ sau cuộc gặp ngoài lề ADMM+ tại Hà Nội tháng 10/2010. Tuy nhiên tình cảm chống đối lại bùng lên với hàng loạt cuộc biểu tình của dân chúng ở Nhật Bản và Trung Quốc ngày 16-17/10/2010.⁴² Cũng cần nhắc lại rằng Thỏa thuận 6/2008 về thăm dò khai thác chung Nhật Bản – Trung Quốc đã gặp phải sự chỉ trích mạnh mẽ của cư dân mạng ở Trung Quốc và báo chí Hồng Kông ngay lập tức sau khi công bố. Để tìm cách xoa dịu sự phản đối của công luận, Bộ trưởng Ngoại giao Trung Quốc đã phải lên tiếng trấn an là các công ty Nhật Bản và Trung Quốc thực hiện tại khu mỏ này là sự phát triển thông qua hợp tác, phù hợp với luật pháp Trung Quốc.⁴³

Các quốc gia đang ngày càng trở nên thực dụng hơn trong tìm kiếm các giải pháp hợp tác cùng phát triển, duy trì hòa bình, ổn định trong khu vực. Song thách thức đối với họ không hề nhỏ khi phải thuyết phục người dân ủng hộ các sáng kiến đưa ra trong khi sức mạnh tuyên truyền về chủ quyền biển đảo đôi khi đã đi quá giới hạn. Vấn đề bảo đảm an toàn cho người dân đánh bắt cá trong các vùng biển tranh chấp đang nóng dần nếu các bên không có một sự hợp tác thiện chí.

Trong bốn trở ngại trên, chủ quyền là trở ngại khó khăn nhất, là điều kiện tiên quyết để giải quyết triệt để tranh chấp. Song các bên hoàn toàn có thể hợp tác kiểm chế các xung đột biển, hạn chế phạm vi tranh chấp chủ quyền, giải quyết tranh chấp trên cơ sở Công ước Luật biển 1982, tìm kiếm các cơ hội hợp tác vì hòa bình, ổn định và phát triển của mỗi nước cũng như của khu vực.

III. Hai cách tiếp cận

Sự chuyển biến mạnh mẽ của tình hình đòi hỏi phải có cách tiếp cận hợp lý nhằm quản lý tranh chấp và tiến tới giải pháp cơ bản lâu dài. Hội nghị ARF 17 và ADMM+ lần thứ nhất tại Hà Nội trong năm Việt Nam làm Chủ tịch ASEAN là những diễn đàn quan trọng để các bên thể hiện quan điểm và cách tiếp cận của mình. Hầu hết các nhà bình luận quốc tế đều cho rằng tình hình Biển Đông đang nóng lên và Đông Nam Á không thể tách biệt khỏi cuộc chạy đua chiến lược giữa Mỹ và Trung Quốc.⁴⁴ Chính sách của

41. BBC, http://www.bbc.co.uk/vietnamese/world/2010/09/100922_china_double_standard.shtml, truy cập ngày 25 tháng 9 năm 2010.

42. “Biểu tình ở Nhật Bản và Trung Quốc về quần đảo tranh chấp”, VNExpress, <http://vnexpress.net/gl/the-gioi/2010/10/3ba21baa/>, date of access 24 October 2010. “Thousands protest in China, Japan over island row”, The China Post, <http://www.chinapost.com.tw/asia/japan/2010/10/17/276408/Thousands-protest.htm>, truy cập ngày 24 tháng 10 năm 2010.

43. “CNOOC to share investment, risk on development of East China Sea” (Xinhua (Updated 2008-06-27). From the website of *China Daily* (http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2008-06/27/content_6801444.htm) (accessed on 3 November 2008); and, “China’s rights over Chunxiao not negotiable” (*China Daily*) (Updated 2008-06-25]. From the website of *China Daily* (http://chinadaily.com.cn/bizchina/2008-06/25/content_6794064.htm) (truy cập ngày 3 tháng 11 năm 2008).

44. Carlyle A Thayer, “Southeast Asia, Patterns of security cooperation”, ASPI Australia 2010, tr. 55.

Mỹ đối với Đông Nam Á là tìm kiếm một trật tự quốc tế công bằng và phù hợp⁴⁵ Chính sách này thể hiện trên năm điểm: 1) Mỹ không đứng về bên nào trong tranh chấp chủ quyền trên Biển Đông; 2) Mỹ phản đối bất kỳ sự sử dụng vũ lực hoặc đe dọa sử dụng vũ lực của bất kỳ bên nào; 3) Các bên tham gia tranh chấp theo đuổi các tuyên bố chủ quyền và các quyền kèm theo đối với vùng biển phải phù hợp với Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển; 4) Mỹ cũng như các quốc gia khác có lợi ích quốc gia trong việc đảm bảo tự do thông thương hàng hải, quyền tự do tiếp cận các vùng biển chung của châu Á và sự tôn trọng luật pháp quốc tế ở Biển Đông; 5) Mỹ sẵn sàng hỗ trợ các sáng kiến và biện pháp xây dựng lòng tin phù hợp với DOC.⁴⁶ Các nước ASEAN lo ngại về tình hình căng thẳng ở Biển Đông, mong muốn giải quyết tranh chấp bằng biện pháp hòa bình, các bên cần tôn trọng Tuyên bố ASEAN – Trung Quốc, tiến tới xây dựng một Bộ Quy tắc ứng xử của các bên ở Biển Đông mang tính ràng buộc hơn. Tổng thống In-đô-nê-xi-a đưa ra đề nghị ba điểm về giải quyết tranh chấp ở Biển Đông: 1) Không để bất kỳ nước nào khống chế khu vực này và áp đặt ý định của mình; 2) Tạo ra sự cân bằng năng động, duy trì hòa bình, an ninh và trật tự; 3) Các tranh chấp lãnh thổ cần được giải quyết bằng các biện pháp hòa bình. Lập trường của Trung Quốc thể hiện trong năm điểm: 1) Tình hình Biển Đông là hòa bình, ổn định và vẫn trong tầm kiểm soát; 2) Giải quyết các tranh chấp bằng hiệp thương hữu nghị song phương trên cơ sở lịch sử và Luật biển, 3) Không quốc tế hóa, không đa phương hóa, ASEAN hóa; 4) Không để bên ngoài can thiệp vào vấn đề Biển Đông; 5) Là nước lớn, Trung Quốc có các lợi ích hợp pháp của mình.⁴⁷ Tuyên bố ASEAN – Trung Quốc về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông được coi là văn kiện song phương Trung Quốc ký với từng nước ASEAN chứ không phải với cả khối. Hai cách tiếp cận có khá nhiều khác biệt nhưng cũng thể hiện những điểm chung: 1) Các tranh chấp phải được giải quyết bằng các biện pháp hòa bình; 2) Các tranh chấp chủ quyền phải do các nước hữu quan giải quyết; 3) DOC là văn bản quan trọng mà Trung Quốc và các nước ASEAN đưa ra và các nước hữu quan

45. “to create a ‘just and sustainable international order’, Office of the President of the United States, *National Security Strategy*, May, 2010:12).

46. Hillary Rodham Clinton, Secretary of State at the National Convention Center ARF 17, Hanoi, Vietnam, July 23, 2010 <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>

47. Tại ARF 17 tại Hà Nội, Ngoại trưởng Dương Kiết Trì đã đưa ra 7 điểm giải thích chính sách của Trung Quốc về Biển Đông: 1) Tình hình Biển Đông cơ bản là hòa bình và ổn định; 2) Trung Quốc chỉ có một số tranh chấp về lãnh thổ và quyền trên biển với một số nước ASEAN chứ không phải với cả khối ASEAN; 3) Tranh chấp cần giải quyết một cách hòa bình thông qua hiệp thương hữu nghị vì lợi ích của hòa bình, ổn định ở Biển Đông và quan hệ láng giềng tốt đẹp. Phù hợp với Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông DOC, các bên cần kiềm chế và không làm cho vấn đề trở thành quốc tế hay đa phương; 4) Chức năng của DOC là tạo sự tin cậy lẫn nhau giữa các nước hữu quan và các điều kiện thuận lợi cũng như không khí tốt đẹp để tiến tới giải pháp cuối cùng cho tranh chấp. Trung Quốc và các nước ASEAN đã đưa ra DOC. Đã có các cuộc tham khảo làm việc chung. Khi điều kiện chín muồi, các cuộc họp cấp cao có thể được tiến hành; 5) Không có việc quyền tự do và an toàn hàng hải ở Biển Đông bị ngăn trở. Thương mại đang phát triển mạnh mẽ trong khu vực và nếu một số nước không xuất khẩu được nhiều vào Trung Quốc đó là họ đã đưa ra nhiều rào cản cho xuất khẩu kỹ thuật cao; 6) Không có sự cưỡng chế nào trên vấn đề Biển Đông. Tất cả các nước lớn hay nhỏ đều bình đẳng. Trung Quốc là nước lớn nên cũng có những mối quan tâm hợp pháp của mình; 7) Nếu Biển Đông trở thành một vấn đề quốc tế hoặc đa phương, sẽ chỉ khiến cho vấn đề này trở nên tồi tệ hơn và giải pháp sẽ khó khăn hơn. Thực tiễn quốc tế cho thấy cách tốt nhất để giải quyết các bất đồng, tranh chấp đó là các bên liên quan đàm phán song phương trực tiếp <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t719460.htm>

cần tuân thủ trong khi phấn đấu để có một văn kiện pháp lý mang tính ràng buộc cao hơn; 4) các tranh chấp không được làm ảnh hưởng đến tự do và an ninh hàng hải⁴⁸; 5) hợp tác giải quyết các vấn đề an ninh phi truyền thống như hỗ trợ nhân đạo và cứu trợ thiên tai; chống khủng bố; quân y; an ninh biển và gìn giữ hòa bình.⁴⁹ Việc Trung Quốc đồng ý khởi động trở lại công tác của Nhóm chuyên viên về thực hiện DOC trong tháng 10/2010 là một tín hiệu tốt dù dè dặt cho tiến trình xây dựng một niềm tin giữa các nước hữu quan.⁵⁰

IV. Một niềm tin

Từ hàng ngàn năm nay Biển Đông bao gồm cả hai Vịnh Bắc Bộ và Vịnh Thái Lan là của chung của chín nước và một vùng lãnh thổ trong khu vực: Bru-nây, Cam-pu-chia, In-đô-nê-xi-a, Ma-lai-xi-a, Phi-líp-pin, Xinh-ga-po, Thái Lan, Trung Quốc, Việt Nam và Đài Loan. Các dân tộc cùng chia sẻ nền văn hóa lúa nước, văn hóa Biển Đông, tự do đánh bắt. Sự phát triển của Luật biển nhằm xây dựng một cơ chế công bằng hơn trong quản lý Biển Đông vì mục đích hòa bình, phát triển bền vững và lợi ích của các nước xung quanh cũng như của cộng đồng quốc tế. Sự trở dậy hòa bình của Trung Quốc là một tín hiệu mừng với cộng đồng quốc tế. Trung Quốc đóng góp 28% tăng trưởng thế giới trong khi Mỹ và EU đóng góp 15%. Thâm hụt ngân sách của Mỹ và EU ngày càng tăng còn của Trung Quốc có xu hướng giảm dần. Trung Quốc đang nắm giữ 2600/4000 tỷ USD tổng tài sản có giá của Mỹ mà các nước nắm giữ. Mỹ đang cần Trung Quốc là bên có trách nhiệm hơn với các vấn đề quốc tế. Chi phí quốc phòng của Trung Quốc là 1,5% GDP tức 70 tỷ USD mỗi năm trong khi Mỹ là 5% GDP tức 700 tỷ gấp 10 lần. Mỹ và Trung Quốc đều phải tính toán để không có những bước đi phiêu lưu. Quan hệ giữa Mỹ và Trung Quốc là quan hệ vừa hợp tác vừa đấu tranh và lợi ích chung chính là sức mạnh.⁵¹ ASEAN với ba cột trụ Cộng đồng Chính trị, Kinh tế và Văn hóa đang nổi lên như một trung tâm đoàn kết giữa Mỹ, Trung Quốc và các nước liên quan, chủ động có tiếng nói trong mọi giải pháp về vấn đề Biển Đông. Xung đột nổ ra thì các nước đều bất lợi. Các tuyến đường hàng hải bị cắt đứt sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến nền kinh tế của các nước nhập khẩu dầu lớn, đồng minh của Mỹ như Nhật Bản và Hàn Quốc, đánh

48. Phát biểu của Ông Surin Pitsuwan, TTK/ASEAN, tại phiên bế mạc Hội nghị ADMM+ lần thứ nhất tại Hà Nội ngày 12/10/2010: “Khu vực này mang tính chất vô cùng sách lược, vì thế giao thông đường biển tự do, cởi mở và an toàn là điều quan trọng. Vấn đề này đã được nêu ra và được tất cả các bên đồng ý rằng đó là các mục tiêu mà khu vực nên cố gắng đạt tới và duy trì”. RFI, Hà Nội 12.10/2010.

49. ADMM+ lần thứ nhất tại Hà Nội ngày 12/10/2010.

50. “China, ASEAN states begin talks on ‘code of conduct’ for disputes”, GMA New.TV, 10/01/2010 | 03:11 AM, <http://www.gmanews.tv/story/202363/china-asean-states-begin-talks-on-code-of-conduct-for-disputes>, date of access 24 October 2010.

51. Lee Kuan Yew, minister mentor of Singapore, Battle For Preeminence, <http://www.forbes.com/forbes/2010/1011/rich-list-10-opinions-lee-kuan-yew-current-events-preeminence.html>

“A stabilizing factor in their relationship, however, is that each nation requires cooperation from and healthy competition with the other: China needs American technology, investments and markets; the U.S. needs Chinese markets and Chinese agreement and/or assistance in dealing with major world problems. Mutual benefit can be a powerful force”.

mạnh vào buôn bán thương mại giữa ASEAN với Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc và Mỹ. Kinh tế Trung Quốc cũng bị ảnh hưởng và nước này mất đi hình ảnh “trỗi dậy hòa bình, lãnh đạo các nước đang phát triển” đầy công vun đắp lâu nay, tạo điều kiện cho Mỹ tăng cường hiện diện có lợi.⁵² Các tranh chấp trên biển ở Biển Đông không những chỉ ảnh hưởng đến quan hệ giữa các nước có liên quan, mà còn ảnh hưởng đến lợi ích của các nước khác, đến hòa bình, ổn định và sự hợp tác phát triển của khu vực và thế giới. Nhiệm vụ của các nhà lãnh đạo các nước là cần làm lạnh đi những cái đầu nóng, tập trung xây dựng lòng tin đã có phần bị xói mòn. Một khái niệm mới Ngoại giao bình tĩnh đã xuất hiện bên cạnh khái niệm Ngoại giao phòng ngừa. Không nước nào có thể dân tộc hóa hay quốc tế hóa được vấn đề Biển Đông. Mọi giải pháp cho vấn đề Biển Đông đều được các nước trên thế giới quan tâm. Các hoạt động không tính đến lợi ích của nước khác tất sẽ đưa đến sự chú ý của dư luận và các động thái nhằm tìm kiếm sự cân bằng có lợi cho hòa bình và phát triển trong khu vực. Các cường quốc tự vạch vùng ảnh hưởng bất lợi cho các nước láng giềng nhỏ hơn cuối cùng sẽ phản tác dụng. Các nước cần tôn trọng lẫn nhau và chung sống trong hòa bình. Cơ sở cho mọi giải pháp có thể phải bắt đầu từ lòng tin. Các bên cần thống nhất: 1) Giải quyết các tranh chấp cần tuân thủ Luật quốc tế. Các tranh chấp chủ quyền phải được các bên liên quan trực tiếp giải quyết thông qua các biện pháp hòa bình. Các tranh chấp biển phải được giải quyết trên cơ sở tuân thủ Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển năm 1982. Các vấn đề song phương giải quyết trên cơ sở song phương, các vấn đề đa phương giải quyết trên cơ sở đa phương. Các cơ chế hợp tác trong khuôn khổ ASEAN và ASEAN + có vai trò quan trọng trong hỗ trợ thúc đẩy các nước liên quan tìm kiếm một giải pháp cơ bản lâu dài mà các bên có thể chấp nhận; 2) Thúc đẩy các biện pháp xây dựng lòng tin và các hoạt động hợp tác có thể được và được các bên quan tâm; 3) Tôn trọng Tuyên bố Trung Quốc – ASEAN về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông và thúc đẩy xây dựng Bộ Quy tắc ứng xử COC vì lợi ích chung là cơ sở để đi đến một giải pháp có lợi cho tất cả các bên.

52. Lee Kuan Yew, minister mentor of Singapore, Battle For Preeminence, <http://www.forbes.com/forbes/2010/1011/rich-list-10-opinions-lee-kuan-yew-current-events-preeminence.html>

“China has to carefully consider whether insisting on dealing with the Asean countries separately will make them gravitate closer to the U.S. One of China’s long-term goals is to be economically integrated with the Asean countries, as well as with Japan and South Korea. China will defeat its purpose if it pushes the Asean countries closer to the U.S., especially since America’s stated position is one of support for the lawful claims of those smaller states”.

Phần 5

HỢP TÁC Ở BIỂN ĐÔNG:
KINH NGHIỆM VÀ BÀI HỌC

HỢP TÁC Ở BIỂN ĐÔNG: ĐÁNH GIÁ VỀ HỢP TÁC GIỮA PHI-LÍP-PIN VÀ VIỆT NAM TRONG CÁC VẤN ĐỀ BIỂN VÀ ĐẠI DƯƠNG*

Henry S. Bensurto, Jr.**
Tổng thư ký, Ủy ban các vấn đề Biển và Hải Dương (CMOAS)
Bộ Ngoại giao Phi-líp-pin

Tóm tắt

Bài viết của tác giả Henry S. Bensurto, Jr. mô tả và nêu bật các hoạt động hợp tác giữa Phi-líp-pin và Việt Nam trên các vấn đề về biển và đại dương, được xem là những biện pháp xây dựng lòng tin của cả hai nước để xử lý sự khác biệt của hai bên tại Biển Đông.

* Trình bày tại Hội thảo Quốc tế lần thứ hai về Biển Đông: Hợp tác vì An ninh và Phát triển trong Khu vực, do Học viện Ngoại giao Việt Nam và Hội Luật gia Việt Nam tổ chức ngày 10-12 tháng 11 năm 2010, TP Hồ Chí Minh, Việt Nam. Các quan điểm được trình bày trong bài viết này là các quan sát và quan điểm riêng của tác giả; không được sử dụng với mục đích chuyển tải các lập trường chính thức của Chính phủ.

** Luật sư Henry Sicad Bensurto Jr. hiện tại là Tổng thư ký của Ủy ban các vấn đề về Biển và Đại dương (CMOA), Bộ Ngoại giao Phi-líp-pin. Ông là một người nhận giải thưởng của Tổng thống Gawad Mabini (ngang hàng các tướng lĩnh) cho những đóng góp và lãnh đạo tốt của mình trong việc thông qua Đạo luật Cộng hòa số 9522 hay còn gọi là Luật về Đường cơ sở các Quần đảo Phi-líp-pin, có hiệu lực sau 27 năm nỗ lực của Chính phủ trong việc cố gắng hài hòa Luật nội địa Phi-líp-pin với Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển (UNCLOS). Với tư cách Tổng thư ký CMOAS, ông cũng là người hướng dẫn chuẩn bị và đệ trình một phần yêu sách của Phi-líp-pin về Thềm lục địa mở rộng (ECS) lên Ủy ban Liên Hợp Quốc về Ranh giới Thềm lục địa (CLCS) vào tháng 4 năm 2009. Trong cương vị một nhà ngoại giao, ông đã phục vụ với nhiều nhiệm vụ khác nhau trong các nhiệm kỳ ngoại giao của Phi-líp-pin ở nước ngoài; gần đây nhất là ở thủ đô Washington DC. Ông nhận bằng Cử nhân về Khoa học Chính trị (chuyên ngành Kinh tế) tại trường Đại học Phi-líp-pin năm 1985 và Bằng luật từ trường Đại học Luật San Beda, Manila, năm 1990. Ông theo đuổi nghiên cứu sinh về ngoại giao tại Đại học Oxford năm 1995-1996, đạt loại ưu về Luật quốc tế và bằng khen về Thương mại quốc tế. Ông có một bằng cấp về Luật biển tại Học viện Rhodes về Chính sách và Luật Đại dương, Rhodes, Hy Lạp; Giấy chứng nhận về Luật An ninh Quốc gia của Học viện Luật An ninh Quốc gia, Trung tâm An ninh Quốc gia tại Đại học Virginia trường Luật, Charlottesville, VA. Ông cũng tham dự các khóa học ngắn hạn về Luật Thương mại quốc tế và Luật Nhân quyền tại Trung tâm Luật Georgetown và American University ở Washington DC.

Bài viết này thảo luận về khuôn khổ hợp tác với những nỗ lực đã được thực hiện, và quan trọng hơn, việc rút ra bài học từ kinh nghiệm của Phi-líp-pin và Việt Nam có thể sẽ có lợi cho hợp tác song phương và đa phương trong tương lai tại Biển Đông.

Đã có rất nhiều cuộc thảo luận về Biển Đông, phần nhiều thường tập trung coi đây là một khu vực xung đột tiềm tàng. Nhìn lại lịch sử và quá trình phát triển của Biển Đông, các cuộc thảo luận có thể cung cấp một bức tranh chính xác về khu vực - chính xác, nhưng chưa hoàn thiện. Như bất kỳ sự kiện hoặc vấn đề gì đang được thảo luận, luôn luôn có những khía cạnh khác của bức tranh có thể chưa được nhìn thấy. Trong khi Biển Đông, với tất cả sự phức tạp của nó, là một khu vực xung đột tiềm tàng, cũng có thể là một khu vực hợp tác với các lợi ích tiềm năng rộng lớn đối với các bên liên quan khác nhau.

Chắc chắn đây là cách Phi-líp-pin và Việt Nam nhìn nhận Biển Đông. Cả hai nước đều có ý thức thực hiện sự lựa chọn biến khu vực này từ một khu vực xung đột thành một khu vực hợp tác. Trong những năm qua, cả hai nước đã tham gia vào các hoạt động chung để cụ thể hóa sự lựa chọn này. Trong khi một số nhà phân tích hay bình luận có thể sẽ đánh giá các sáng kiến này là khiêm tốn so với những vấn đề phức tạp của Biển Đông, hoặc thậm chí so với những công việc vẫn chưa được thực hiện để xử lý các tranh chấp, Phi-líp-pin và Việt Nam chắc chắn xem xét các bước này là quan trọng hướng tới các cơ chế hợp tác thậm chí còn lớn và rộng hơn tại Biển Đông.

Bài viết này sẽ mô tả và nêu bật các dự án và hoạt động hợp tác chung của Phi-líp-pin và Việt Nam, khuôn khổ thực hiện chúng, những bài học mà cả hai quốc gia đã đúc rút được và quan trọng hơn là làm thế nào để có thể sử dụng những bài học này làm bàn đạp cho hợp tác song phương và đa phương trong tương lai với các nước có yêu sách khác tại Biển Đông.

Hy vọng rằng tại các cuộc thảo luận khiêm tốn về các vấn đề này trong bài viết này sẽ thu hút được sự tham gia và cam kết lớn hơn trong việc biến Biển Đông thành một khu vực hợp tác.

1. Thay đổi tư duy: Biển Đông là một Biển gắn kết

Như trước đó đã mặc nhiên công nhận, ít nhất từ thời hậu thuộc địa cho đến hiện nay, lịch sử hiện đại của Biển Đông chính là việc Biển Đông được coi là một điểm nóng vì những tuyên bố trái ngược nhau của các quốc gia về một số các hình thái địa lý nằm trong khu vực biển rộng lớn này. Biển Đông cũng cung cấp các tuyến đường biển quan trọng đối với hàng hải quốc tế cũng như các tuyến đường biển cho các cường quốc biển, và chứa đựng những nguồn thủy sản và nguồn tài nguyên khoáng sản dồi dào.

Biển Đông thường được mô tả là một trong ba điểm nóng (cùng với bán đảo Triều Tiên và eo biển Đài Loan) ở Đông Á vì các xung đột tiềm ẩn về lợi ích quốc gia và mối đe dọa đối với hòa bình và an ninh. Do đó, vấn đề an ninh xung quanh nó luôn luôn là một trọng điểm quan tâm của quốc tế. Là một biển nửa kín, Biển Đông bao gồm nhiều

đảo đá, đảo san hô nhỏ cũng như các nguồn tài nguyên biển thực vật và động vật phong phú. Nó cũng cung cấp các tuyến đường biển quan trọng cho vận chuyển hàng hải và di chuyển hải quân. Do vị trí chiến lược quan trọng và nguồn tài nguyên phong phú, nó trở thành một mục tiêu tranh chấp giữa/trong số các nước có chung biên giới.¹

Nói cách khác, Biển Đông được xem như là một biển chia rẽ lợi ích giữa các quốc gia khác nhau, đặc biệt đối với hầu hết các quốc gia duyên hải xung quanh nó. Tuy nhiên, cần phải lưu ý rằng lịch sử lâu đời hơn nhiều của Biển Đông cho thấy một bối cảnh khác của biển này. Biển Đông có ý nghĩa trong việc kết nối các vùng đất rộng lớn và các quốc gia. Trước khi châu Âu thực dân hóa các vùng đất ở Đông Nam Á, người Trung Quốc và những người đi biển khác của châu Á đã sử dụng Biển Đông như là một tuyến đường vận chuyển và thương mại chính giữa đại lục châu Á và Đông Nam Á.

Các tuyến đường Biển Đông cũng là một tuyến liên kết quan trọng giữa Nam Á và Tây Á. Dọc theo cái gọi là “con đường tơ lụa trên biển” bắt đầu từ Quảng Châu, vượt qua eo biển Malacca, Ấn Độ Dương, Vịnh Ba Tư, đến các vùng đất ở Tây Á.

Vai trò này mở rộng khi sự thuộc địa hóa của châu Âu xuất hiện. Trong thời kỳ này, các cường quốc châu Âu đã sử dụng Biển Đông làm con đường chính đến và đi từ các cảng của Thượng Hải và Hồng Kông, kết nối với eo biển Malacca, để trao đổi hàng hóa châu Âu với các sản phẩm Trung Quốc và các mặt hàng khác từ châu Á đại lục.

Thật vậy, Biển Đông quan trọng cả đối với các hoạt động kinh doanh rất năng động nội trong khu vực châu Á lẫn sự chuyển đổi của châu Á như là một trong những “điểm tựa của kinh doanh toàn cầu thực sự tại thời điểm đó.”² Tất nhiên, đối với các hoạt động thương mại, Biển Đông ngẫu nhiên cũng tạo thuận lợi cho giao lưu kinh tế-văn hóa giữa các dân tộc trong khu vực châu Á và xa hơn nữa.

Nói cách khác, đó là một biển *gắn kết*.

Từ quan điểm hay tư tưởng này mà ta có thể tiếp cận các thách thức hiện tại trên vấn đề Biển Đông. Tất nhiên, vô cùng ngây thơ nếu cho rằng chúng ta có thể đặt qua một bên lịch sử trước đây vì:

Tuy nhiên, các sự kiện chính trị trong lịch sử sau này đã phá vỡ sự phát triển tiếp theo và sự củng cố các quan hệ kinh tế-xã hội giữa các nước trong khu vực của chúng ta. Rõ ràng rằng thế giới cũ, sau này bị ganh đua bởi thế giới mới, sẽ không bằng lòng với việc chia sẻ các sản phẩm và các nguồn lực thông qua thương mại. Các cường quốc ngoài khu vực theo đuổi chiến lược địa chính trị nhằm tới việc thu tóm, kiểm soát và xâm chiếm các nguồn hàng hóa và tài nguyên thiên nhiên. Và khi những kẻ xâm phạm cuối cùng đã bị đuổi đi sau nhiều thế kỷ thống trị đã áp đặt các cấu trúc kinh tế-chính trị và định hướng quản trị khác nhau giữa các nước trong khu vực, chúng ta nhận thấy mình hoàn toàn xa lạ với nhau.³

1. WU Schicun và Zou Keyuan. Maritime Security in the South China Sea: Cooperation and Implications trong Wu Shicun và Zou Keyuan, bt., *Maritime Security in the South China Sea: Regional Implications and International Cooperation* (London: Ashgate, 2009), tr. 51-80.

2. Rafael E. Seguis, Phát biểu Khai mạc Hội nghị Ba bên giữa Trung Quốc - Phi-líp-pin - Việt Nam về Thăm dò Nghiên cứu Khoa học Biển và Đại dương ở Biển Đông (JOMSRE-SCS) ngày 17-18 tháng 1 năm 2008, Phi-líp-pin.

3. Như trên.

Nhưng chúng ta có thể không (và không nên) bị làm cho tê liệt bởi những biến chuyển của các sự kiện đó. Các bối cảnh kề cận nhau của Biển Đông trong hai bối cảnh lịch sử này hiển nhiên dạy chúng ta một bài học quan trọng: Biển là những gì mà chúng ta làm nên nó. Nó là sự lựa chọn của chúng ta.

Chắc chắn rằng khó có thể gạt qua một bên những tuyên bố của các quốc gia khi mà những tuyên bố này dựa trên nhiều suy tính về mặt chính trị, xã hội, quốc gia, và đôi khi tình cảm. Nhưng chúng ta đã nhận thấy chính mình trong tình huống mà trước đó đã chứng minh, rõ ràng là chúng ta có một sự lựa chọn.

Phi-líp-pin và Việt Nam có thời gian và một lần nữa đã lựa chọn nhìn vào Biển Đông như một biển gắn kết hơn là chia rẽ chúng ta bằng cách cố gắng thúc đẩy hợp tác vì các lợi ích chung. Chúng ta đã không bằng bất kỳ biện pháp nào từ bỏ bất kỳ tuyên bố nào của mình, nhưng chúng ta chắc chắn đã hướng tới những điểm chung hơn là sự khác biệt. Vì vậy, chúng ta đã có thể hợp tác theo lối tư duy này. Chúng ta có thể cho rằng hai nước chúng ta bằng cách nào đó đã thay đổi cách nhìn về Biển Đông. Không phải lúc nào chúng ta cũng chấp nhận được quan điểm này, thực sự vẫn còn có những thời điểm chúng ta bị chia rẽ, nhưng đó cũng là lúc chúng ta chấp nhận quan điểm cho rằng biển là một yếu tố gắn kết trong quan hệ của chúng ta, nó đã mang lại kết quả.

Cũng từ quan điểm này mà nhiều nỗ lực hợp tác lâu dài hơn có thể đạt được, và có lẽ một cơ cấu hợp tác khu vực bao trùm có thể được thành lập phù hợp với khuôn khổ song phương hiện có và khuôn khổ đa phương đang phát triển, bao gồm cả Luật quốc tế và Luật biển.

Bây giờ, cho phép tôi chuyển tới những gì mà Phi-líp-pin và Việt Nam đã tham gia và đạt được hướng tới cái đích cuối cùng này.

2. JOMRSRE: Thúc đẩy Hợp tác Phi-líp-pin - Việt Nam tại Biển Đông

Tổng quan về JOMSRE

Chương trình Khảo sát Nghiên cứu Khoa học Biển chung ở Biển Đông (JOMSRE-SCS) là một hoạt động hợp tác song phương nghiên cứu khoa học biển giữa hai nước theo sáng kiến của Phi-líp-pin và Việt Nam vào năm 1994. JOMSRE-SCS giữa Phi-líp-pin - Việt Nam được dự trù là một biện pháp xây dựng lòng tin song phương ở Biển Đông theo thỏa thuận giữa Tổng thống Phi-líp-pin Fidel V. Ramos và Chủ tịch nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam Lê Đức Anh. Từ năm 1994 đến năm 2007, bốn hoạt động JOMSRE (JOMSRE I đến IV) đã hoàn thành. Bốn JOMSREs bao phủ phần phía Nam của Biển Đông.

Năm 2003, hai nước nhất trí thể chế hóa JOMSRE-SCS Phi-líp-pin - Việt Nam. Sau đó, Phi-líp-pin và Việt Nam đồng ý mở rộng JOMSRE bao gồm các nhà khoa học từ các nước khác, chủ yếu các quốc gia ven biển từ ASEAN, và Trung Quốc. Năm 2007, trong cuộc họp lần thứ 4 của Nhóm công tác thường trực chung về các mối quan tâm hàng hải và đại dương giữa Phi-líp-pin - Việt Nam (JPWG-MOC), Phi-líp-pin và Việt Nam đồng ý kết thúc và đặt tên cho giai đoạn I của JOMSRE-SCS Phi-líp-pin - Việt

Nam (JOMSRE I-IV). Hai bên cũng nhất trí rằng một JOMSRE-SCS giai đoạn II sẽ bao gồm phần phía Bắc của Biển Đông và tiếp tục ở mức hợp tác hàng hải cao hơn và tăng cường ở Biển Đông. Giai đoạn này bao gồm sự tham gia của các nước thành viên khối ASEAN và Trung Quốc và các tổ chức quốc tế trong việc duy trì và hướng tới thực hiện UNCLOS Phần IX về Biển kín và Biển nửa kín.

Tại sao nghiên cứu khoa học biển và đại dương tại Biển Đông?

Ngay cả trước khi căng thẳng leo thang ở Biển Đông năm 1997 khi sự cố Panganiban Reef (Mischief Reef/Đảo Vành Khăn) xảy ra, Phi-líp-pin và Việt Nam đã nhìn thấy lợi ích chung ở Biển Đông và sẵn sàng gạt sang một bên những khác biệt giữa họ để bắt đầu thực hiện các hoạt động hợp tác tại Biển Đông.

Nhận thức được sự đa dạng sinh học quan trọng của Biển Đông và nhu cầu bảo vệ nó, cả hai quốc gia đã nhìn thấy sự cần thiết phải tiến hành các cuộc điều tra khoa học về khu vực. Vào thời điểm đó, có rất ít các cuộc điều tra vì sự cô lập và những căng thẳng chính trị liên tục xảy ra ở đó.

Ý nghĩa quan trọng nhất của JOMSRE-SCS đối với khoa học biển và các nhà khoa học tham gia, cũng như các quốc gia mà họ đại diện, đó là trong vùng biển được nghiên cứu, một vùng phủ rộng Biển Đông, chưa hề có một cuộc điều tra khoa học có hệ thống nào đã từng được thực hiện trước đó. Do đó, nó là một lãnh thổ chưa khai phá, một giới tuyến khoa học biển thực sự.⁴

Cả hai chính phủ tin rằng khoa học là một lý do rất thuyết phục để tham gia hợp tác chung, và khoa học vượt lên trên chính trị. Cả hai nước đều ý thức được rằng các dữ liệu khoa học được tạo ra từ các cuộc điều tra như vậy sẽ có giá trị không chỉ đối với cả hai nước mà còn cho phần còn lại của cộng đồng khoa học và trong các nỗ lực chung của các bên liên quan khác nhau để bảo vệ và bảo tồn môi trường.

... sự thật là vẫn có một sự thiếu hụt dữ liệu nghiêm trọng về môi trường biển của Biển Đông cần thiết đối với yêu cầu quản lý đại dương chặt chẽ, toàn diện và đáng tin cậy, hoặc là để thành lập một cơ chế quản lý, xây dựng chính sách, hoặc là các chương trình thiết thực để bảo tồn và quản lý tài nguyên, đặc biệt bao gồm thủy sản và đa dạng sinh học. Một đề tài nghiên cứu phụ trợ mới đó là về biến đổi khí hậu, tác động của nó đối với môi trường biển và năng suất của Biển Đông và làm thế nào có thể giải quyết hoặc giảm thiểu những tác động bất lợi có thể xảy ra.⁵

Trong quá trình bốn cuộc thám hiểm, một số lượng lớn thông tin khoa học đã được tạo ra, theo Giáo sư Tiến sĩ Nguyễn Khoa Sơn, Phó Chủ tịch Viện Khoa học và Công nghệ Quốc gia Việt Nam, dữ liệu này đã cải thiện “sự hiểu biết và cơ sở dữ liệu của chúng ta về các điều kiện tự nhiên và tài nguyên thiên nhiên ở Biển Đông.”

Nhiều người trong chúng ta không phải là nhà khoa học có thể bị choáng váng nếu chúng ta nhìn sâu vào những phát hiện khoa học của cuộc khảo sát, nhưng theo một

4. Alberto A. Encomienda. “Introduction to JOMSRE-SCS” trong Proceedings of the Conference on the Results of the Phi-líp-pin-Vietnam Joint Oceanographic and Marine Scientific Research and Expedition in the South China Sea (JOMSRE-SCS I and IV) Phi-líp-pin bt. Angel C. Alcalá, Quỹ Oceanfriends Inc: Phi-líp-pin, năm 2008.

5. Như trên.

cách có thể chấp nhận được và tổng quát, các tác động của các JOMSRE-SCS đã được Tiến sĩ Nguyễn Tác An và Tiến sĩ Bùi Hồng Long của Viện Hải dương học Nha Trang làm sáng tỏ; tóm tắt của họ về những phát hiện chắc chắn khiến cho những người thậm chí không phải nhà khoa học (giống như hầu hết chúng ta) đánh giá cao giá trị của toàn bộ cuộc khảo sát:⁶

Số liệu thu thập và phân tích trong bốn JOMSREs đã góp phần vào sự hiểu biết hơn nữa về những đặc tính địa chất, sinh học và hải dương học của Biển Đông và sự đa dạng sinh học của nó (các hệ sinh thái, thành phần các loài). Biển Đông là một hệ sinh thái biển lớn bao gồm nhiều tiểu hệ sinh thái và có một vai trò sinh thái quan trọng trong sự phát triển của các quốc gia lân cận, châu Á và thế giới. Biển Đông thực hiện các chức năng quan trọng như giảm thiểu các tác động của thiên tai, hỗ trợ và phục vụ các hoạt động kinh tế biển khác nhau.

Các kết quả của JOMSRE ... có thể được coi là **cơ sở khoa học cơ bản cho** sự hiểu biết hơn nữa về Biển Đông **và cho các chương trình hợp tác** (như) ... (1) phòng chống và giảm thiểu tác động của thiên tai, (2) giảm nhẹ tác động của, và thích ứng với biến đổi khí hậu ... (3) bảo vệ sự lành mạnh của đại dương và hệ sinh thái và (4) xây dựng quy trình quản lý và chính sách dẫn đến sự bền vững của môi trường ven biển và đại dương và các nguồn lực. *(Nhấn mạnh của tôi)*

Sự mô tả này cho thấy rõ ràng rằng JOMSRE-SCS thực sự là một nỗ lực đáng giá. Mười bốn năm nghiên cứu khoa học bền vững là một thành tựu mang tính bước ngoặt cả về khoa học lẫn các hoạt động xây dựng lòng tin song phương được hình dung tại Biển Đông:

Việc tiến hành thành công các JOMSREs trong 14 năm qua phản ánh sự thiện chí giữa Việt Nam và Phi-líp-pin trong việc thúc đẩy quan hệ đối ngoại và hợp tác hai bên cùng có lợi. Ý nghĩa chính trị và ngoại giao của JOMSREs đã được ghi nhận và khẳng định thông qua các nhà lãnh đạo cấp cao của Việt Nam và Phi-líp-pin trong các cuộc họp cấp cao liên quan đến các nhà khoa học và các phương tiện truyền thông.

Thành công của JOMSRE về mặt giá trị khoa học và thực tế là bằng chứng của sự hợp tác thân thiện giữa hai nước vì lợi ích chung và an ninh khu vực, và có ý nghĩa quan trọng đối với an ninh sinh thái tại Biển Đông và trên thế giới.⁷

Điều quan trọng cần lưu ý là hợp tác trong nghiên cứu khoa học biển (MSR) cũng được hỗ trợ đầy đủ thông qua Công ước về Luật biển của Liên Hợp Quốc (UNCLOS) mà cả Việt Nam và Phi-líp-pin là các Bên tham gia. Phần IX của UNCLOS quy định rằng các Quốc gia có chung biên giới biển kín hoặc nửa kín, như Biển Đông, cần hợp tác với nhau trong việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình. Trong số các lĩnh vực hợp tác cụ thể cần “thực hiện trong điều kiện phù hợp, các chương trình nghiên cứu khoa học trong khu vực” (UNCLOS Điều 123 (c)).

6. Nguyễn Tác An và Bùi Hồng Long, “Some Significant Results and Lessons Learned from JOMSRE-SCS” trong Kỷ yếu Hội nghị về kết quả nghiên cứu khoa học và thám hiểm chung Phi-líp-pin - Việt Nam về hàng hải và đại dương ở Biển Đông (JOMSRE-SCS I và IV), bt. Angel C. Alcalá, Quỹ Oceanfriends Inc: Phi-líp-pin, năm 2008.

7. Như trên.

Tương lai của JOMSRE-SCS

Phi-líp-pin và Việt Nam vẫn duy trì cam kết tiếp tục thực hiện JOMSRE-SCS. Như đã đề cập, năm 2007, Phi-líp-pin và Việt Nam đã đồng ý mở rộng phạm vi thám hiểm này, cả về đối tượng và khu vực. Hai bên cũng đã đồng ý với sự tham gia của Trung Quốc trong các JOMSREs tương lai.

Sự tham gia của Trung Quốc chắc chắn được hoan nghênh. Điều này sẽ khẳng định giá trị của JOMSRE như là một cơ chế hợp tác khả thi, thiết thực và quan trọng ở Biển Đông. Hy vọng rằng các Quốc gia ven biển khác ở Biển Đông cũng sẽ góp phần vào nỗ lực này. Điều này sẽ tiếp tục tạo đà cho một kiến trúc hợp tác rộng lớn hơn ở Biển Đông.

3. Xây dựng khối: Các nỗ lực xây dựng niềm tin khác giữa Phi-líp-pin - Việt Nam

Thăm dò Địa chấn biển chung (JMSU)

JMSU là một thỏa thuận ba bên giữa các công ty dầu quốc gia của Trung Quốc, Phi-líp-pin và Việt Nam.⁸ JMSU là một Hiệp định có thời hạn ba năm cho một nghiên cứu gồm ba giai đoạn bao gồm việc thu thập dữ liệu, hợp nhất và giải thích các dữ liệu địa chấn.

Cũng giống như JOMSRE-SCS, JMSU là một cuộc thăm dò chung có bản chất khoa học. Khảo sát địa chấn chủ yếu là một công cụ khoa học về địa chất biển để tìm hiểu về các khía cạnh nhất định của đáy đại dương; nó là một hình thức tinh vi của cuộc khảo sát địa vật lý để thu thập thông tin về địa hình dưới biển.⁹ Các khảo sát địa chấn này đặc biệt hữu ích cho việc tìm dầu và khí đốt thường được tìm thấy trong các đá trầm tích ở biển sâu. Tuy nhiên, chủ yếu các khảo sát địa chấn trên hết vẫn là một công cụ khoa học, mặc dù nó có thể có giá trị thương mại đối với các công ty dầu.¹⁰

JMSU đã hết hiệu lực vào ngày 30/06/2008. Mặc dù gặp phải một số rắc rối và tranh cãi sau này về JMSU, khái niệm của nó đã trở thành khả thi chủ yếu là nhờ vào giá trị khoa học của nó. Do vậy, khái niệm về các cuộc khảo sát địa chấn biển vẫn còn khả thi trên thực tế. Như Giáo sư Buszynski của Đại học Quốc tế Nhật Bản khẳng định tại Hội thảo năm ngoái tại Hà Nội, giá trị của JMSU là ở chỗ “nó chỉ ra các khả năng có thể được khám phá trong tương lai...”¹¹

8. Đó là Công ty Trách nhiệm Hữu hạn Dầu khí Ngoài khơi Quốc gia Trung Quốc (CNOOC Ltd), Công ty Dầu khí Quốc gia Phi-líp-pin (PNOC) và PetroVietnam.

9. Xem “Methods and Equipment Used by Marine Geologists”, USGS, tr. 2. có tại <http://walrus.wr.usgs.gov/pubinfo/margeo12.html> và “Oceanography, Geological” tại <http://www.waterencyclopedia.com/Oc-Po/Oceanography-Geological.html>

10. Cũng như nhiều nghiên cứu sinh học thuần túy hữu ích cho lợi ích thủy sản thương mại, và nhiều nghiên cứu cơ bản về các tính chất vật lý của các đại dương sẽ được sử dụng bởi các nhà thiết kế vũ khí quân dụng và hệ thống phát hiện. E.D. Brown. *The International Law of the Sea*, Quyển 1. Aldershot: 1994, tr. 129.

11. Leszek Buszynski. “The South China Sea: Avenues Towards a Resolution of the Issue” trong *Biển Đông: Hợp tác vì An ninh và Phát triển Khu vực*, Kỷ yếu hội thảo quốc tế, do Học viện Ngoại giao Việt Nam và Hội Luật gia Việt Nam phối hợp tổ chức ngày 26-27 tháng 11 năm 2009, Hà Nội, Việt Nam. Trần Trường Thủy (Biên tập). tr. 168.

JMSU chắc chắn đã đem lại nhiều bài học cho tất cả các bên liên quan và các bài học đó sẽ được Phi-líp-pin, Trung Quốc và Việt Nam lưu tâm tới trong các thăm dò chung trong tương lai. Điều quan trọng là đã thực hiện được một nỗ lực của ba trong số các chủ thể quan trọng nhất ở Biển Đông để tạo ra sự hợp tác như vậy và làm cho nó có hiệu quả và khả thi cho tất cả các bên.

MOAs đối với mối quan tâm hàng hải và đại dương

Chỉ riêng năm nay (2010), trong một khoảng thời gian ít hơn sáu tháng, Phi-líp-pin và Việt Nam đã ký ba Biên bản thỏa thuận ghi nhớ quan trọng (MOA) về nhiều vấn đề hàng hải và đại dương, trong đó, ngoài giá trị cụ thể cho vấn đề của hai bên, cũng có các hình thức về các biện pháp xây dựng lòng tin. Ba MOA là: MOA về Hợp tác về Thủy sản, MOA về Chuẩn bị và Ứng phó sự cố tràn dầu và MOA về Tìm kiếm và Cứu hộ trên biển.

Các MOA về Hợp tác Nghề cá đã được ký kết vào ngày 28/06/2010 tại Hà Nội. Đây là một hiệp định khung tổng thể mở đường cho hợp tác cụ thể trong lĩnh vực thủy sản, bao gồm trao đổi thông tin và số liệu về thủy sản, phát triển nuôi trồng thủy sản, hoạt động nghiên cứu, sau thu hoạch, và phát triển an toàn thực phẩm và hợp tác tương tự. Nó cũng cam kết cả hai nước hợp tác về phòng chống và đánh bắt cá (IUU) bất hợp pháp, không được báo cáo, và không được kiểm soát. Điểm cuối cùng đặc biệt cần thiết về đánh bắt cá IUU đó là thấy rằng Phi-líp-pin và Việt Nam chia sẻ nguồn cá thương mại tương tự trong Biển Đông - như cá nục, cá thu, cá ngừ và nguồn cá di cư cao khác - có nguy cơ tuyệt chủng bởi hoạt động đánh bắt cá bất hợp pháp.

MOA về Hợp tác trong Chuẩn bị và Ứng phó sự cố tràn dầu và MOA về Tìm kiếm và Cứu hộ trên biển đã được cả hai ký kết gần đây trong Chuyến thăm Nhà nước của Tổng thống Phi-líp-pin Benigno S. Aquino III đến Việt Nam cuối 26-27 tháng 10 năm 2010. MOA về Chuẩn bị và Ứng phó sự cố tràn dầu có mục tiêu tăng cường năng lực của cả hai nước để ngăn ngừa, kiểm soát, giảm thiểu và bảo vệ môi trường biển chống ô nhiễm do tràn dầu.

Điều này đặc biệt quan trọng trong tương quan của sự cố tràn dầu gần đây trên thế giới, đặc biệt là ở Vịnh Mexico. Phi-líp-pin và Việt Nam có nguồn sinh học biển đa dạng và một phần lớn dân số của họ phụ thuộc vào nguồn tài nguyên biển. Cả hai nước cùng xác nhận rằng sự cố phá hoại môi trường, đặc biệt là sự cố tràn dầu và các chất độc hại khác, có thể gây tác động tiêu cực về xã hội và kinh tế đối với người dân của họ.

MOA về Hợp tác Tìm kiếm và Cứu hộ sẽ tạo điều kiện hỗ trợ lẫn nhau giữa Phi-líp-pin và Việt Nam để thực hiện các hoạt động cứu nạn và tìm kiếm nâng cao có hiệu quả, nhanh chóng cho người, phương tiện và máy bay bị nạn trên biển. Sự hợp tác như vậy có ý nghĩa đối với hai nước trong bối cảnh đặc trưng địa vật lý của họ. Phi-líp-pin là một quốc gia cả về hàng hải lẫn quần đảo trong khi Việt Nam có bờ biển dài. Tai nạn trên biển xuất hiện định kỳ ở cả hai quốc gia, cần có sự ứng cứu đầy đủ để cứu người và tài sản trong các sự cố như vậy.

Mặc dù việc áp dụng các MOA này là không riêng biệt đối với Biển Đông, rõ ràng là các thỏa thuận này là kết quả của sức mạnh và sự trưởng thành liên tục trong quan hệ

Phi-líp-pin - Việt Nam, đặc biệt là trong các vấn đề hàng hải và đại dương, cho dù vấn đề Biển Đông còn kéo dài.

Trọng tâm của các Hiệp định cũng chỉ ra rằng Phi-líp-pin và Việt Nam đã quyết định gạt sang một bên những khác biệt ở Biển Đông nhằm tăng cường hợp tác về các vấn đề rất quan trọng cho lợi ích của cả hai bên. Sự hội tụ của những lợi ích này và sự sẵn sàng thừa nhận và hành động vì sự hội tụ này là một bước đi đúng hướng khi các hoạt động hợp tác song phương và đa phương cuối cùng sẽ được xem xét trong khu vực tranh chấp ở Biển Đông.

Nhóm công tác thường trực chung về các mối quan tâm hàng hải và đại dương (JPWG-MOC)

Lưu ý rằng các MOA đề cập ở trên và các JOMRSE-SCS cũng như các thảo luận triển vọng khác về hợp tác trong tương lai là sản phẩm của JPWG-MOC giữa Phi-líp-pin - Việt Nam. Các JPWG-MOC được thành lập vào năm 2003 thông qua Ủy ban cùng Hợp tác song phương Phi-líp-pin - Việt Nam (JCBC) để làm nơi hội họp thảo luận về hợp tác hàng hải giữa hai nước. Cuộc họp đầu tiên được tổ chức vào tháng 2 năm 2004 tại Manila.

JCPWG thảo luận sự theo đuổi hợp tác trong các lĩnh vực như nghiên cứu khoa học biển, bảo vệ môi trường biển, nghiên cứu khí hậu và thời tiết, hợp tác nghề cá, an toàn và an ninh hàng hải và quản trị đại dương. Nó góp phần cải thiện quan hệ song phương tổng thể của Phi-líp-pin và Việt Nam. JPWG-MOC gần đây nhất (số 5) được tổ chức tại Hà Nội vào tháng 11 năm 2009.

Quan hệ Đối tác trong ASEAN và các Diễn đàn Đa phương khác

Phi-líp-pin và Việt Nam cũng liên kết các lợi ích và nỗ lực của họ trong khuôn khổ đa phương khác nhau, đặc biệt là trong ASEAN để quản lý các xung đột tiềm ẩn ở Biển Đông và để tìm hiểu chủ trương hiệu quả có thể dẫn tới hợp tác.

Cả hai quốc gia đã cho thấy sự đoàn kết của họ với ASEAN và sự chân thành của họ trong cố gắng tìm kiếm một giải pháp hòa bình cho vấn đề trong quan hệ đối tác với Trung Quốc khi cả hai tích cực tham gia để ra Tuyên bố về Ứng xử của các Bên ở Biển Đông (DOC-SCS), cuối cùng được ASEAN và Trung Quốc ký kết vào tháng 11 năm 2002.

Trong những năm qua, cả hai nước đã tôn trọng các quy định của DOC và tham khảo ý kiến với nhau để tìm cơ sở chung cho việc thực hiện triển khai. Trong thời gian Việt Nam là Chủ tịch ASEAN năm 2010, Phi-líp-pin thể hiện sự hỗ trợ nhất quán đối với Việt Nam trong vai trò lãnh đạo, triển khai hướng dẫn thực hiện trên lĩnh vực hợp tác như đã vạch ra trong DOC-SCS.

Giống như trong hoạt động hoàn toàn song phương, Phi-líp-pin và Việt Nam đã cùng làm việc và tham vấn với nhau về các vấn đề hàng hải và đại dương khác, các vấn đề không chỉ được thảo luận trong ASEAN mà còn trong các tổ chức đa phương khác, như IMO, Liên Hợp Quốc và những tổ chức khác. Thiện chí được tạo ra thông qua việc tìm kiếm các quan điểm chung trong các diễn đàn đa phương đã đóng góp hơn nữa

cho thái độ của cả hai nước trong việc gạt sang một bên những khác biệt giữa họ để tạo thuận lợi cho những theo đuổi hữu ích và có lợi.

4. Quan điểm về hợp tác và tương lai của hợp tác ở Biển Đông giữa Phi-líp-pin - Việt Nam

Từ những thảo luận ở trên, rõ ràng là Phi-líp-pin và Việt Nam cũng đạt được tiến bộ trong nỗ lực tìm cơ sở chung để giải quyết vấn đề Biển Đông, cả về song phương lẫn đa phương. Từ kinh nghiệm của hai nước có thể học được một số bài học:

Trước tiên, phải khẳng định dứt khoát rằng chỉ có một con đường duy nhất để đạt được hòa bình và ổn định trong khu vực Biển Đông, và đó là thông qua hợp tác. Phải thừa nhận rằng trong khi Biển Đông là một nguồn gây hiểu lầm giữa các nước trong khu vực Đông Nam Á và Trung Quốc, nó cũng có thể là một biển “gắn kết” có thể tạo ra những lợi ích chung cho họ. Cùng với ý tưởng này, Phi-líp-pin đã thảo luận không chính thức với các nước khác về đề nghị của mình trong việc tuyên bố Biển Đông thành một Khu vực Hòa bình, Tự do, Hữu nghị và Hợp tác (ZPFFC) dẫn đến một kiến trúc an ninh và quản lý mới ở Biển Đông. Còn chưa có phương thức cụ thể nào để có thể thực hiện được việc này, nhưng ý tưởng là rõ ràng - biến Biển Đông từ một khu vực căng thẳng và xung đột thành một khu vực hòa bình và hợp tác.

Thứ hai, phải nỗ lực xây dựng dựa trên những lợi ích tích cực từ những gì đã đạt được. Đó là những gì mà Phi-líp-pin và Việt Nam bây giờ đang thực hiện, ví dụ trong JOMSRE-SCS. Cả hai nước đã mở rộng hoạt động với Trung Quốc để phát triển phạm vi của nó. Trong tương lai, các Quốc gia ven biển khác cũng có thể là một phần của Cuộc thám hiểm này. Thái độ bao hàm đối với hoạt động hợp tác ở Biển Đông cuối cùng sẽ góp nhiều thành công và lợi ích hơn cho tất cả các bên liên quan.

Xây dựng trên sự thành công của DOC cũng nên là một ưu tiên của ASEAN và Trung Quốc. Điều này có thể thực hiện được thông qua xây dựng các hướng dẫn thực hiện các dự án hợp tác ở Biển Đông hoặc thậm chí có thể đưa ra một Bộ Quy tắc ứng xử Khu vực.

Thứ ba, có ý thức gạt qua sự khác biệt để tập trung nhiều hơn vào lợi ích chung quan trọng sẽ dẫn tới nhiều kết quả tích cực. Các vấn đề như nghiên cứu khoa học biển, bảo vệ môi trường biển, nghiên cứu khí hậu và thời tiết, hợp tác nghề cá, an toàn và an ninh hàng hải, và quản trị đại dương có thể được ưu tiên hơn các vấn đề lãnh thổ. Điều này đã được chứng minh một cách hiệu quả trong trường hợp của JOMSRE-SCS. Có những sự theo đuổi thực tế khác phù hợp với những vấn đề được đề cập mà Việt Nam và Phi-líp-pin đang cố gắng thúc đẩy. Ví dụ, Việt Nam đã đề xuất ý tưởng thành lập Khu Bảo tồn Biển (MPA) ở Biển Đông, trong khi Phi-líp-pin đã đề xuất một Khu vực Hòa bình Biển xuyên Biên giới (TMPP) ở Biển Đông.

Những đề xuất được đặt ra cho những lợi ích chung quan trọng vượt lên trên những tuyên bố về biên giới và lãnh thổ, như bảo vệ đa dạng sinh học, bảo tồn thủy sản, và ngăn ngừa mất thêm nguồn cá để duy trì nguồn lợi thủy sản.

Thứ tư, ý tưởng cho rằng Biển Đông có thể là một biển “gắn kết” không nhất thiết

chỉ được xem là một ý tưởng trừu tượng. Có những nguyên tắc cụ thể đã tồn tại trong một thời gian dài trong luật pháp quốc tế chỉ ra hướng này và phục vụ như một bản chỉ đường tới đích này. Cụ thể, Phần IX của UNCLOS cung cấp một cơ chế khu vực quản trị đại dương toàn diện nhằm tới tất cả các mối quan tâm hàng hải theo một cách thức liên kết, hợp tác chung giữa các bên liên quan có thể, từ các Quốc gia ven biển / khu vực, các Quốc gia ngoài khu vực, cho tới các tổ chức quốc tế / tổ chức phi chính phủ.

Phi-líp-pin và Việt Nam luôn thực hiện tất cả các hợp tác chung của mình phù hợp với luật pháp quốc tế và đặc biệt là với UNLCOS. Tất cả các bên với vấn đề Biển Đông cần phải nghiêm túc nhìn vào UNCLOS Phần IX, bao gồm cả đề xuất thành lập một tổ chức hàng hải khu vực có thể quản lý hợp tác khu vực ở biển kín và nửa kín và làm thế nào để có thể áp dụng cho Biển Đông.

Thông qua thảo luận về những bài học và hiểu biết trên từ quan hệ đối tác và hợp tác Phi-líp-pin - Việt Nam ở Biển Đông trong những năm qua, bài viết này không có ý định đơn giản hóa vấn đề. Về mặt quan niệm, những bài học này là dễ hiểu, tuy nhiên, gặp khó khăn trong việc thực hiện. Thực tế này cần được thừa nhận để có một cách tiếp cận thực tế cho hợp tác ở Biển Đông. Nhưng những gì Phi-líp-pin và Việt Nam thể hiện trong suốt những năm qua đó là ngay cả khi đối mặt với những thách thức dường như không thể vượt qua trong những giai đoạn đầu hoặc lập kế hoạch cho các nỗ lực hợp tác, vẫn có thể đạt được chúng bằng sự kiên nhẫn và bền bỉ.

Cả hai quốc gia vẫn lạc quan cho rằng hợp tác ở Biển Đông sẽ tiếp tục phát triển mạnh và điều này đã được các nhà lãnh đạo của cả hai chính phủ tuyên bố rõ ràng. Với việc triển khai các sáng kiến khác nhau giữa hai nước, Phi-líp-pin và Việt Nam chắc chắn đang thực hiện hết sức, riêng biệt và song phương, để trở thành trụ cột đáng tin cậy trong việc thúc đẩy hợp tác ở Biển Đông.

HỢP TÁC TRONG VỊNH BẮC BỘ: NHÌN LẠI HIỆP ĐỊNH NGHỀ CÁ VIỆT NAM – TRUNG QUỐC

LI Jianwei* và CHEN Pingping**

Viện Nghiên cứu Quốc gia về Biển Đông, Hải Nam, Trung Quốc

Tóm tắt

Hiệp định về Hợp tác nghề cá ở Vịnh Bắc Bộ giữa Chính phủ nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa và Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam được ký tháng 12 năm 2000 và có hiệu lực tháng 6 năm 2004 sau khi hai nước phê chuẩn. Kể từ đó Trung Quốc và Việt Nam đã có các nỗ lực để thực hiện Hiệp định và Nghị định thư sau đó bằng các biện pháp trong chính nước mình và hợp tác song phương. Bài viết của hai học giả Li Jianwei & Chen Pingping tập trung vào các dàn xếp hợp tác giữa hai nước nói chung và tập trung vào việc thi hành trên thực tế của phía Trung Quốc. Theo cách này, người viết nghiên cứu các thành tựu đã đạt được và các vấn đề vẫn còn tồn tại, trong hy vọng rằng việc hợp tác trong tương lai là để đạt được các mục tiêu đánh bắt cá bền vững ở Vịnh Bắc Bộ.

I. Phần mở đầu

Vịnh Bắc bộ là một vùng biển nửa kín được bao quanh bởi bờ biển Việt Nam và Trung Quốc về phía Tây và Bán đảo Lôì Châu cùng với đảo Hải Nam của Trung Quốc về phía Đông.¹ Nằm trong khu vực nhiệt đới và bán nhiệt đới với kiểu khí hậu gió mùa điển hình và nhận lượng nước dồi dào với nhiều dưỡng chất được tuôn ra không ngừng từ các sông, Vịnh này là một hệ sinh thái lý tưởng cho nhiều nguồn thủy hải sản để

*. Phó Giám đốc, Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế Biển, Viện Nghiên cứu Quốc gia về Biển Đông.

**.. Nghiên cứu viên, Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế Biển, Viện Nghiên cứu Quốc gia về Biển Đông

1. Kang, Baiying và Li Jianwei, trong “Hainan’s Role in the Management of the South China Sea Issue: A Case Study of the Gulf of Tonkin,” tham luận chuẩn bị cho Hội thảo quốc tế về “Dispute Settlement and Conflict Management in Pacific Asia” do Khoa Ngôn ngữ Phương Đông, Đại học Stockholm tổ chức, 21-22 tháng 8 năm 2009, tr.8.

trứng, sinh sôi, kiếm ăn và trưởng thành. Các nguồn cá dồi dào ở vùng Vịnh này đã là nguồn sống cho các ngư dân Việt Nam và Trung Quốc qua hàng thế kỷ nay.² Khu vực đánh cá cũng như các hoạt động đánh cá chịu ảnh hưởng không chỉ bởi vị trí của các nguồn cá mà còn cả những phát triển trong hệ thống Luật biển quốc tế. Trong khi đó, các yếu tố khác cũng ảnh hưởng mạnh mẽ đến tình hình đánh bắt cá ở khu vực này như nhu cầu ngày càng gia tăng đối với các loại protein từ cá tại các khu vực thành thị ven biển hiện đang có tốc độ phát triển rất nhanh và khả năng đánh bắt ngày càng cao nhờ vào những cải tiến trong công nghệ đánh bắt. Sản lượng đánh bắt cá đã bắt đầu giảm từ những năm 1970 với mức sụt giảm đáng kể trong khoảng thời gian giữa những năm 1980. Với việc lưới rà tận đáy được đưa vào sử dụng và trở nên phổ biến trong những năm 1990, nhiều loài thủy sản đang ngày càng lâm vào nguy cơ bị tuyệt chủng.³ Cuộc cạnh tranh đối với các nguồn lợi thủy sản giữa các ngư dân từ cả hai nước đã dẫn đến sự gia tăng các vụ tranh chấp giữa hai bên và sự suy giảm nhanh chóng của các nguồn lợi chung.⁴ Việc khôi phục lại các cuộc đàm phán phân định biển giữa Việt Nam và Trung Quốc vào đầu những năm 1990 đã diễn ra trong bối cảnh các bên đã nhận thức được rằng trong bối cảnh nhiều nguồn hải sản có tính di cư và tính chất chung của Vịnh Bắc bộ, không có nước nào có thể đơn độc quản lý và bảo vệ các nguồn hải sản chung có tính di cư này. Trong Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển (UNCLOS) và Hiệp định năm 1995 Về các nguồn thủy sản của Liên Hợp Quốc⁵ đã đặc biệt đòi hỏi các hành động tập thể nhằm ngăn chặn khả năng tuyệt chủng của các nguồn hải sản trong khu vực. Các nhà đàm phán của Trung Quốc và Việt Nam đã nghiên cứu cẩn thận và nghiêm túc các vấn đề trong việc đánh bắt thủy sản ngay từ giai đoạn đầu của quá trình đàm phán. Tháng 12 năm 2000, chính phủ Trung Quốc và Việt Nam đã ký hai hiệp định, bao gồm hiệp định về biên giới biển đầu tiên giữa họ⁶ với việc phân định lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) và thềm lục địa tại Vịnh Bắc Bộ và Hiệp định Hợp tác Nghề cá Trung Quốc – Việt Nam tại Vịnh Bắc Bộ⁷ với các thỏa thuận về đánh cá trong ba khu vực được quy định.

Vịnh Bắc Bộ, theo Hiệp định Phân định, được xác định là khu vực biển rộng 128.000 km² và bề rộng từ 110 đến 180 hải lý. Theo ông Zou, việc xác định này khác với các một số nguồn khác, ví dụ có nguồn xác định chiều dài Vịnh Bắc Bộ là 44.238 km².⁸ Hiệp định Hợp tác Nghề cá năm 2000 cùng với Nghị định thư năm 2004 và các điều khoản

2. Keyuan Zou, “Maritime Boundary Delimitation in the Gulf of Tonkin”, *Ocean Development and International Law*, 30, 1999, tr. 248
3. David Rosenberg, “Managing the Resources of the China Seas: China’s Bilateral Fisheries Agreements with Japan, South Korea, and Vietnam,” *the Asia-Pacific Journal: Japan Focus* [online], <http://www.japanfocus.org/-David-Rosenberg/1789>, tr. 1
4. Kang và Li, “Hainan’s Role”, tr.8
5. Tên đầy đủ của bộ luật về nghề cá quốc tế này là “The 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks (UNFSA)”.
6. Dưới đây sẽ được gọi là “Hiệp định Phân định”
7. Dưới đây sẽ được gọi là “Hiệp định Hợp tác Nghề cá”
8. Zou Keyuan, “The Sino-Vietnamese Agreement on Maritime Boundary Delimitation in the Gulf of Tonkin”, *Ocean Development and International Law*, 36, 2005, tr.14.

thực hiện được đưa ra bởi Ủy ban Hỗn hợp về Nghề cá giữa Trung Quốc và Việt Nam có nhằm hướng tới mục tiêu bảo tồn các nguồn cá quan trọng và phát triển từng bước quan hệ hữu nghị truyền thống giữa hai nước.

Sáu năm đã trôi qua kể từ khi Hiệp định Hợp tác Nghề cá song phương có hiệu lực. đã đến lúc cần phải đánh giá lại việc thực thi các hoạt động đánh cá trong Vịnh Bắc Bộ và các điều chỉnh của cộng đồng ngư dân nhằm đối phó với các thay đổi mới. Bài viết này sẽ nghiên cứu các cơ chế mới trong việc quản lý đánh cá trong Vịnh Bắc Bộ theo khuôn khổ của các thỏa thuận song phương có liên quan cũng như việc thực thi các thỏa thuận của hai bên và của Trung Quốc. Bằng cách này, nhóm tác giả sẽ nhấn mạnh một số các khó khăn mà hai nước vẫn đang phải đối mặt và kết luận rằng để bảo vệ tình hữu nghị truyền thống giữa hai nước láng giềng cũng như sự tồn tại về mặt lâu dài và thịnh vượng của các cộng đồng địa phương xung quanh Vịnh Bắc Bộ, hai chính phủ cần thúc đẩy hợp tác để điều phối các hoạch động đánh cá và tìm kiếm các biện pháp mới nhằm bảo vệ và khai thác các nguồn lợi thủy sản chung.

II. Các điểm chính trong các thỏa thuận quản lý nghề cá tại Vịnh Bắc Bộ

1. Các văn kiện chính

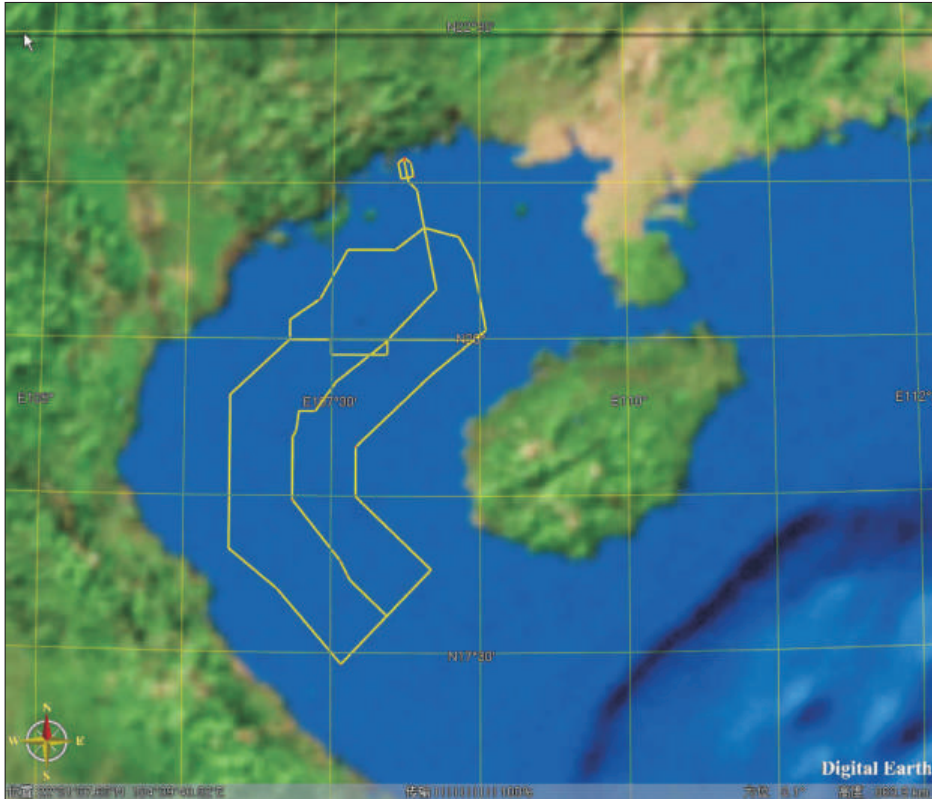
Văn kiện quan trọng nhất trong việc quy định các thỏa thuận quản lý nghề cá tại Vịnh Bắc Bộ chính là Hiệp định Hợp tác Nghề cá. Hiệp định này tôn trọng chủ quyền, quyền chủ quyền cũng như quyền tài phán của mỗi bên tại khu vực biển của mình, được phân định theo Hiệp định Phân định. Trong khi đó, Hiệp định này cũng thể hiện các ý định của cả hai bên trong việc “khai thác một cách hợp lý và phát triển bền vững các nguồn thủy sản” được thể hiện trong Hiệp định Phân định.⁹ Hiệp định Hợp tác Nghề cá quy định các nguyên tắc về quản lý các nguồn thủy sản chung với mục tiêu cao nhất là duy trì và phát triển hơn nữa “quan hệ hữu nghị truyền thống giữa hai dân tộc Trung Quốc và Việt Nam” và về việc “bảo vệ và khai thác bền vững” các nguồn thủy sản trong các vùng nước được thỏa thuận.¹⁰ Ba vùng nước được thỏa thuận trong Hiệp định - Vùng đánh cá chung (CFZ), Vùng đệm cho tàu cá loại nhỏ (BZ) và Vùng nước dân xếp quá độ (TA) – được thỏa thuận trong EEZ đã được phân định và là một phần của lãnh hải xung quanh đường phân định (Xem Bản đồ 1). Các cơ chế quản lý cụ thể khác nhau sẽ được thực thi trong các vùng nước này. Hiệp định Hợp tác Nghề cá chỉ đưa ra giới hạn phía ngoài chính xác cho CFZ và BZ, còn khu vực TA được xác định thông qua Nghị định thư Kèm theo,¹¹ sau ba năm đàm phán đã tiến tới thỏa thuận vào tháng 2/2004 và được ký kết chính thức hai tháng sau đó. Nghị định thư được xem là một phần của Hiệp định Hợp tác Nghề cá (JFC). Để thực hiện một cách hiệu quả Hiệp định Hợp tác Nghề cá, Ủy ban Liên hiệp Nghề cá đã đưa ra Các Quy định về Bảo vệ và

9. Điều 8 của Hiệp định Phân định quy định rằng “các bên ký kết đồng ý tiếp tục các đàm phán về các vấn đề liên quan trong việc khai thác hợp lý và phát triển bền vững các nguồn lợi thủy sản tại Vịnh Bắc Bộ cũng như tại khu vực đặc quyền kinh tế của hai bên trong vùng vịnh này”.

10. Phần Mở đầu của Hiệp định Hợp tác Nghề cá.

11. Dưới đây sẽ được gọi là “Nghị định thư”.

Quản lý các nguồn thủy sản tại Vịnh Bắc Bộ.¹² Bốn văn bản có tính ràng buộc về pháp lý song phương – Hiệp định Phân định, Hiệp định Hợp tác Nghề cá, Nghị định thư và Các Quy định – chính là các nội dung chính trong thỏa thuận về hợp tác quản lý các nguồn lợi thủy sản chung giữa các nước ven biển tại các vùng nước tiếp giáp sau khi họ đã hoàn thành phân định.



Bản đồ 1: Ba vùng nước đạt được thỏa thuận tại Vịnh Bắc Bộ
Nhóm tác giả hoàn thành bản đồ này với sự giúp đỡ của các chuyên viên tin học của Viện Nghiên cứu Quốc gia về Biển Đông, 2009

2. Các nội dung chủ yếu

Quản lý phân vùng

Cũng như hai thỏa thuận hợp tác nghề cá mà Trung Quốc đã ký với Nhật Bản và Hàn Quốc, Hiệp định Hợp tác Nghề cá Trung Quốc-Việt Nam cũng bao gồm quy định về quản lý phân vùng.¹³ Tuy vẫn chưa có quy định rõ ràng về việc xác định giới

12. Dưới đây sẽ được gọi là “Các Quy định”. Văn kiện này được ký bởi đại diện của chính phủ hai nước Trung Quốc và Việt Nam cùng ngày với Nghị định thư (29/4/2010)

13. Đọc thêm về ba hiệp định nghề cá mà Trung Quốc ký với các nước láng giềng, xem Guifang Xue, “Bilateral Fisheries Agreements for the Cooperative Management of the Shared Resources of the China Seas: A Note,” *Ocean Development and International Law*, tập 36, 2005 và Rosenberg, “Managing the Resources”.

hạn phía ngoài của các khu vực khác nhau, nhưng người ta có thể dự đoán được rằng bên nào yếu thế hơn trong các cuộc đàm phán sẽ có khả năng yêu cầu mở rộng hơn khu vực này, trong khi bên kia sẽ tìm cách thu hẹp. Mặc dù vậy, với việc đồng ý các quan niệm như các nguồn lợi chung và các trách nhiệm chung đối với việc bảo vệ và khai thác, tình thế có thể được biến chuyển sang một kết quả mà hai bên cùng có lợi. Theo ông Zou, trong quá trình đàm phán biên giới biển, Trung Quốc xem các vấn đề về nghề cá như là một bộ phận quan trọng trong việc phân định biên giới biển và nhấn mạnh cần phải tính đến và đảm bảo các quyền đánh cá truyền thống của Trung Quốc.¹⁴ Mặt khác, Việt Nam xem việc đánh cá là một vấn đề riêng biệt đối với việc phân định biển.¹⁵ Việc ký kết hai Hiệp định riêng biệt về phân định biển và nghề cá tại cùng một thời điểm, cùng với thỏa thuận về cơ chế dàn xếp phân vùng có thể được xem là kết quả của việc cả hai bên đều để ý đến các lo lắng của phía bên kia.

Đọc theo đường phân định, có ba vùng nước được xác định. Mục 2 của Điều 3 trong Hiệp định Hợp tác Nghề cá quy định rằng khu vực Đánh cá chung (CFZ) là vùng nước nằm trong 15 đoạn thẳng được nối từ 16 điểm.¹⁶ Vùng CFZ bao gồm một khu vực rộng 33.500 km², trải dài xuống phía Nam kể từ vĩ tuyến 20° Bắc và chiều rộng khoảng 28 đến 30.5 hải lý kể từ đường phân định về mỗi phía.¹⁷ Khu vực này chiếm khoảng 1/4 diện tích toàn Vịnh và bao gồm các khu vực giàu nguồn cá nhất.¹⁸ Điều 4 và điều 5 quy định rằng cả hai bên tiến hành hợp tác đánh bắt dài hạn tại khu vực CFZ và cùng nhau thực thi các biện pháp nhằm bảo vệ, quản lý và duy trì việc khai thác bền vững đối với các tài nguyên thủy sản phù hợp với các điều kiện tự nhiên và hiện trạng của các nguồn thủy sản này.¹⁹

Điều 11 của Hiệp định Hợp tác Nghề cá chỉ đưa ra nguyên tắc cơ bản đối với các dàn xếp tại khu vực dàn xếp quá độ - TA, như là quy định đường giới hạn cực Nam của vùng này là vĩ tuyến 20° Bắc, việc cắt giảm hàng năm đối với các hoạt động đánh bắt của một bên trong khu vực Đặc quyền kinh tế của bên kia và khoảng thời gian quá độ kéo dài 4 năm. Nghị định thư đã đưa ra các điều khoản chi tiết hơn về phạm vi của khu vực TA và các cơ chế về quản lý sự dàn xếp đó. Theo Nghị định thư, khu vực TA nằm trong khu vực Đặc quyền kinh tế của cả hai bên, được tạo nên từ các đoạn nối từ 12 điểm từ A đến L.²⁰ Ngoại trừ phần nối giữa K và L – là một đường vòng tròn với hải đăng trên đảo Bạch Long Vĩ làm tâm và có bán kính là 15 hải lý. Số lượng tàu đánh cá trong năm đầu tiên của giai đoạn quá độ được quy định là 920 và giảm dần theo từng năm với tỷ lệ 25%.²¹ Mục tiêu là cuối giai đoạn quá độ sẽ đặt khu vực TA theo chế độ của khu vực

14. Zou, Keyuan, "Maritime Boundary Delimitation in the Gulf of Tonkin," *Ocean Development and International Law*, 30, 1999, tr. 248

15. Nguyen, Hong Thao, "Maritime Delimitation and Fishery Cooperation in the Tonkin Gulf", *Ocean Development and International Law*, 36, 2005, tr.30.

16. Điều 3 của Hiệp định Hợp tác Nghề cá

17. Nguyen, "Maritime Delimitation," tr.30.

18. Y. Huang and S. Huang, "The Impacts of the Sino-Vietnamese Fishery Agreement in the Beibu Gulf on China's Marine Fisheries in the South China Sea", *Journal of Shanghai Fisheries University* (in Chinese), 3, 2001, tr. 226.

19. Điều 4 và 5 của Hiệp định Hợp tác Nghề cá.

20. Điều 1 Nghị định thư.

21. Điều 2 Nghị định thư.

Vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) bằng cách ngăn tàu đánh cá của một bên vào khu vực EEZ của bên kia mà không có thỏa thuận song phương nào khác; đồng thời Khoản 3 Điều 11 trong Hiệp định Hợp tác Nghề cá đòi hỏi trong điều kiện giống nhau, mỗi bên ký kết cần ưu tiên cho phép bên ký kết kia vào đánh bắt theo chế độ vùng đặc quyền kinh tế trong vùng đặc quyền kinh tế nước mình. Tuy nhiên, vẫn chưa có định nghĩa nào cho “điều kiện giống nhau”. Khu vực này được hình thành để giúp các chính phủ tái phân bố và tạo công việc mới cho các ngư dân bị tước khỏi khu vực chống lấn do Hiệp định Phân định ranh giới.²²

Khu vực đệm BZ được xác định trong Khoản 1 Điều 12 của Hiệp định Hợp tác Nghề cá. Khu vực này bắt đầu từ điểm đầu tiên của đường phân định kéo về phía Nam theo đường phân định 10 hải lý. Cũng như khu vực CFZ và TA, khu vực BZ cũng được chia làm hai phần bởi đường phân định biển và chiều rộng lùi về mỗi phía 3 hải lý tính từ đường phân định.²³ Khu vực BZ được thỏa thuận nhằm bảo vệ tàu cá loại nhỏ của hai Bên ký kết đi nhằm vào lãnh hải của Bên ký kết kia. Các tàu đánh cá loại nhỏ được quy định là có công suất nhỏ hơn 20 mã lực. Hầu hết các tàu cá gần bờ của hai bên thuộc vào nhóm này. Các biện pháp kiểm chế “không bắt bớ, giam giữ, xử phạt hoặc dùng vũ lực”.²⁴

Quản lý của quốc gia ven biển

Việc thiết lập khu vực CFZ và các trách nhiệm quản lý đối với Ủy ban Liên hợp Nghề cá thể hiện nội dung chính của các điều khoản của Luật biển UNCLOS đối với các quyền về chủ quyền và tài phán của các quốc gia ven biển trong việc bảo vệ và quản lý các nguồn lợi thủy sản tại các khu vực đặc quyền kinh tế của họ. Các biện pháp quản lý của Hiệp định Hợp tác Nghề cá cùng với Nghị định thư và Các Quy định đã tuân thủ theo các quy định về khu vực EEZ và thiết lập các cơ chế hợp tác dựa trên các quy định này. Về phương diện này, đây là một sự thi hành toàn diện và tuân thủ khung điều chỉnh của UNCLOS đối với việc đánh bắt cá.²⁵ Điều 7 của Hiệp định Hợp tác Nghề cá và Điều 3 của Nghị định thư quy định rằng các tàu cá của các bên phải xin giấy phép mới được đánh bắt trong khu vực EEZ của bên kia và họ phải tuân thủ các điều khoản của Hiệp định Hợp tác Nghề cá cũng như các luật lệ và quy định của nước kia.²⁶

Phụ lục của Hiệp định Hợp tác Nghề cá cho biết cơ quan liên lạc của phía Trung Quốc là Cục Quản lý Nghề cá (FMB) thuộc Bộ Nông nghiệp và của Việt Nam là Cục Khai thác và Bảo vệ Nguồn lợi Thủy sản thuộc Bộ Nông nghiệp.²⁷ Các quy định xác định một vài cơ quan có thẩm quyền trong đó các cơ quan thi hành của Trung Quốc là Cục Quản lý Nghề cá và Việt Nam là Cục Khai thác và Bảo vệ Nguồn lợi Thủy sản. Các cơ quan giám sát, kiểm tra và kiểm soát (MSC) của hai bên là một số vụ của các bộ. Về

22. Nguyen, “Maritime Delimitation,” tr.32.

23. Khoản 1 Điều 12 nêu rõ danh sách các đường nối giữa 7 điểm xác định giới hạn phía ngoài của vùng đệm BZ.

24. Khoản 2 Điều 2 của Hiệp định Hợp tác Nghề cá.

25. Guifang, Xue, “Improved Fisheries Cooperation: Sino-Vietnamese Fisheries Agreement for the Gulf of Tonkin,” *the International Journal of Marine and Coastal Law*, 21:2, 2006, tr.230”

26. Điều 7 của Hiệp định Hợp tác Nghề cá.

27. Đoạn 1 trong Phụ lục của Hiệp định Hợp tác Nghề cá.

phía Trung Quốc, bao gồm Cục Quản lý Nghề cá, Ban Bảo vệ Biên giới của Bộ Công an, Hải quân và Cảnh sát Biển.²⁸

Các tàu cá được yêu cầu phải đăng ký và được đánh dấu bởi các cơ quan có thẩm quyền trong một thời gian xác định. Tên của các tàu cá được cho phép cần phải được trao đổi cho phía bên kia.²⁹ Bất cứ một vi phạm nào cũng phải được xử lý theo các quá trình pháp lý của nước quản lý khu vực EEZ nơi mà việc đánh bắt đang tiến hành.³⁰ Điều 12-16 của Các Quy định và Điều 4, khoản 2 của Nghị định thư nêu rõ các quá trình điều chỉnh việc phát hiện và xử phạt việc đánh bắt không được quản lý và bất hợp pháp trong khu vực EEZ. Trong trường hợp bắt hay giam giữ, các tàu cá và các thuyền viên phải được thả ngay lập tức ngay sau khi có bảo lãnh.³¹

Trong khu vực CFZ và TA, quyền của nước ven biển chủ không phải “Quyền của nước cấm cò” sẽ được áp dụng. Các tàu cá vi phạm các quy định quản lý theo thỏa thuận sẽ chịu sự điều chỉnh của các luật và quy định nội địa của nước quản lý khu vực biển mà các tàu này đang đánh cá. Việc từ bỏ học thuyết “quyền của nước có cấm cò” được coi là biện pháp bảo đảm sự tuân thủ của các ngư dân đồng thời nâng cao hiệu quả của thỏa thuận.

Tính công bằng

Nguyên tắc công bằng được dựa trên sự bình đẳng và tôn trọng lẫn nhau. Nguyên tắc này được thể hiện thông qua rất nhiều các dàn xếp để thành lập Ủy ban Liên hợp, lượng tàu đánh cá được cho phép vào khu vực EEZ thuộc vùng được quy định của mỗi bên, việc xem xét tất cả các phương diện liên quan đến vấn đề đánh bắt như điều kiện tự nhiên, vị trí của các nguồn cá tùy từng giai đoạn phát triển của chúng và sự phát triển tương ứng của nghề cá ở mỗi quốc gia khác nhau.

Việc thành lập Ủy ban Liên hợp là nhằm điều chỉnh việc đánh bắt trong các khu vực đã được thỏa thuận theo một phương cách điều hòa giữa hai bên. Ủy ban Liên hợp bao gồm số lượng đại diện tương đương nhau của hai bên. Ủy ban này có quyền quyết định đối với các biện pháp bảo tồn và quản lý, bao gồm cả việc định ra mức hạn ngạch đánh bắt cũng như duy trì trật tự đánh bắt.³² Tất cả các biện pháp này phải bảo đảm rằng các nguồn thủy sản không bị đe dọa bởi việc khai thác quá mức, nhờ đó có thể duy trì được tính bền vững cho ngành đánh bắt. Lượng đánh bắt cho phép (TAC) và tổng số lượng tàu đánh bắt cần được phân chia một cách công bằng giữa hai phía. Quyết định về TAC cũng như số lượng tàu phải dựa trên kết quả của các cuộc thăm dò ý kiến chung của hai bên về các nguồn thủy sản cũng như nhu cầu phát triển bền vững. Các tàu cá có ý định hoạt động trong khu vực đánh cá chung được yêu cầu phải có một giấy phép từ các cơ quan có thẩm quyền của mình và được đánh dấu phù hợp với các quy định của Ủy ban. Các tàu cá cũng có các nghĩa vụ phải tuân thủ các quy định bảo vệ và quản lý thủy sản

28. Điều 2 của Các Quy định

29. Điều 4 của Các Quy định

30. Khoản 3 Điều 9 của Hiệp định Hợp tác Nghề cá.

31. Rosenberg: Managing the Resources of the China Seas, Japan Focus, tr.4; Điều 9 của Hiệp định Hợp tác Nghề cá.

32. Rosenberg: Managing the Resources of the China Seas, Japan Focus, tr.2.

được đặt ra bởi JFC.³³ Khoản 4 Điều 13 yêu cầu các gợi ý và các quyết định phải được thông qua bởi đồng thuận. Khoản 5 điều 13 quy định rằng Ủy ban sẽ tổ chức một hoặc hai cuộc họp hằng năm tại các địa điểm luân phiên giữa hai nước. Các cuộc họp tạm thời cũng có thể được tiến hành nếu cần thiết.

Hiệp định Hợp tác Nghề cá cho phép có sự linh hoạt trong một số trường hợp cụ thể. Thông qua các dàn xếp quá độ đối với các hoạt động đánh bắt hiện tại và khu vực đệm cho các tàu cá nhỏ, Hiệp định Hợp tác Nghề cá thể hiện các xem xét thực tế để giảm thiểu hậu quả của việc thay đổi cơ chế đối với các hoạt động đánh bắt truyền thống, nguồn sống của các ngư dân và các tổn hại về kinh tế - xã hội của các địa phương.³⁴ Nguyên tắc công bằng cũng được thể hiện trong việc đối thoại giữa hai bên liên quan tới các luật và quy định của mỗi bên³⁵, việc giáo dục và đào tạo đối với các cộng đồng ngư dân về các thỏa thuận³⁶, việc thông báo lẫn nhau về các hoạt động thực thi pháp luật.³⁷

Tính bền vững

Về cơ bản, có hai biện pháp có thể bảo đảm sự phát triển bền vững của các nguồn thủy sản: kiểm soát mức đánh bắt và bảo vệ các nguồn thủy sản. Trong các văn bản chính thức mà hai bên đã ký, các biện pháp cụ thể để kiểm soát mức đánh bắt bao gồm kiểm soát số lượng, chủng loại và công suất của các tàu cá được cho phép đánh bắt trong các khu vực được thỏa thuận. Nhiệm vụ chính trong mỗi cuộc họp của JFC là quy định số lượng tàu mà mỗi nước cho phép vào các khu vực quản lý nguồn cá chung hàng năm. Ủy ban này sử dụng “cách tiếp cận kiểm soát dựa trên số lượng”, định lượng hóa khối lượng có thể đánh bắt (TAC) đối với một vài loài cụ thể, tình trạng của các nguồn cá, phạm vi của các hoạt động đánh bắt truyền thống, các biện pháp đánh bắt và quản lý hiện đại, từ đó định ra số lượng tàu cho phép.³⁸ Khoản 1 điều 7 của Hiệp định Hợp tác Nghề cá và Điều 2 của Nghị định thư quy định rằng hệ thống cấp phép đánh cá được áp dụng đối với khu vực đánh cá chung và khu vực quá độ. Để kiểm soát chặt chẽ số lượng tàu cá, việc đánh dấu cụ thể được quy định trong Phụ lục II của Các quy định.³⁹ Trong khi đó, các biện pháp giám sát và kiểm tra được thi hành như sử dụng sổ đăng ký theo mẫu có sẵn trong phụ lục III, tăng cường tần suất các cuộc tuần tra và lắp đặt các công cụ tiên tiến cũng như tổ chức các đoàn kiểm tra chung trên biển bởi hai bên.⁴⁰

Cuộc chiến chống lại việc đánh bắt trái phép nhằm kiểm soát lượng đánh bắt cá cho phép cũng như bảo tồn các nguồn cá. Cần thực hiện các biện pháp bao gồm ngăn chặn việc đánh bắt quá mức và bảo vệ hệ sinh thái. Điều 8 và 9 quy định rằng việc đánh

33. Nguyen, “Maritime Delimitation,” tr.30.

34. Xue, “Improved Fisheries Cooperation,” tr.230.

35. Khoản 4 Điều 3 và Điều 5 của Nghị định thư.

36. Khoản 1 Điều 4 của Nghị định thư

37. Khoản 2 Điều 3 và Khoản 3 Điều 4 của Nghị định thư và Khoản 2 Điều 9 của Hiệp định Hợp tác Nghề cá.

38. Rosenberg; Managing the Resources of the China Seas, Japan Focus, tr.3.

39. Điều 3 của Các Quy định.

40. Trích từ trong bài viết của tác giả

bắt phạm pháp bị cấm và các loại thủy sản hiếm cần phải được bảo vệ. Một kế hoạch tạm ngưng⁴¹ là rất cần thiết trong khu vực đánh cá chung và cần có các biện pháp cụ thể để ngăn chặn ô nhiễm để bảo vệ hệ sinh thái phù hợp cho yêu cầu sinh trưởng của các nguồn thủy sản.⁴² Vì các nguồn cá là sở hữu chung nên các biện pháp quản lý nghề cá bền vững sẽ không có hiệu quả nếu không có những nỗ lực từ hai phía. Thừa nhận thực tế này, Trung Quốc và Việt Nam đã ký Nghị định thư nhằm Bảo vệ và Quản lý các Nguồn Thủy sản trong Khu vực Đánh cá Chung khi họ ký Nghị định thư Kèm theo. Các cách tiếp cận này nhằm quản lý các nguồn thủy sản chung đã giúp Hiệp định Hợp tác Nghề cá vượt qua được giới hạn của các vấn đề chính trị và bổ sung cho những thiếu sót trong cách phân vùng quản lý của UNCLOS.⁴³

III. Việc thi hành trên thực tế

1. Các biện pháp thi hành chung

Trong vòng sáu năm qua, các cơ quan có thẩm quyền của hai bên đã tăng cường hợp tác với mục tiêu thi hành một cách thuận lợi và phù hợp với các nguyên tắc đã nêu trong các văn bản pháp lý về nghề cá giữa hai bên.

Điều phối nghề cá và cơ chế quản lý

Ngay sau khi Hiệp định Hợp tác Nghề cá có hiệu lực, hai bên ký kết đã thành lập một Ủy ban Liên hợp bao gồm đại diện từ các cơ quan quản lý nghề cá, Bộ Ngoại giao, Bộ Công an và cơ quan bảo vệ biên giới cũng như Hải quân của hai bên. Trong khi đó, hai cơ chế khác cũng đã được thiết lập để thi hành có hiệu quả Hiệp định, đó là Nhóm Chuyên gia Trung Quốc – Việt Nam về các nguồn thủy sản tại Vịnh Bắc Bộ và Cơ chế Thực thi Pháp luật.

Cho tới thời điểm hiện nay, Ủy ban Liên hợp đã có bảy cuộc họp thường niên.⁴⁴ Tại mỗi buổi họp, chủ đề chính bao gồm đánh giá tình hình thực hiện của năm trước, đề ra số lượng các tàu được cho phép đánh bắt trong khu vực EEZ dưới quyền tài phán của mình và tổng công suất máy, ngày hết hạn của các giấy phép đánh cá mới và trao đổi ý kiến liên quan tới các vấn đề cụ thể như là nghiên cứu chung về các nguồn thủy sản trong khu vực CFZ, các biện pháp theo dõi, kiểm tra và kiểm soát, cũng như đường dây nóng của Ủy ban. Các cuộc trao đổi và đối thoại tạm thời cũng được tổ chức. Tại cuộc họp thường niên lần thứ ba vào năm 2006, cả hai bên đã ký một chương trình hành động cụ thể cho việc giám sát, kiểm tra và kiểm soát chung (MSC) tại khu vực CFZ⁴⁵; tại cuộc họp năm 2008, cả hai bên đã đồng ý lùi ngày hết hạn của Sự dàn xếp

41. Điều 7 của Các Quy định.

42. Điều 10 của Các Quy định.

43. Xue, “Improved Fisheries Cooperation,” tr.231; Nguyen, “Maritime Delimitation,” tr.30.

44. “The China-Vietnam Joint Fishery Committee Held their Seventh Annual Meeting in Vietnam,” <http://www.cnfm.gov.cn/info/display.asp?sortid=71&id=52956>, truy cập ngày 8/10/2010

45. “The China-Vietnam Joint Fishery Committee Held their Third Annual Meeting in Vietnam,” http://www.nhyzchina.gov.cn/Html/2006_08_29/2_1458_2006_08_29_1911.html, truy cập ngày 8/10/2010

Quá độ (TA) từ 30/6/2008 đến 31/10/2008, do xem xét tình hình thực tế của thời gian đánh bắt.⁴⁷

Các cơ chế điều phối và quản lý song phương đã được cải thiện nhờ các hợp tác và trao đổi giữa hai bên. Cuộc họp thường niên của Ủy ban Liên hợp (JFC) là kênh chính trong việc điều phối và Ủy ban này đã thể hiện vai trò tích cực trong hoạt động dàn xếp đánh bắt cá một cách hiệu quả của mình.

Các dàn xếp về nghề cá trong các vùng nước đã thỏa thuận

Các đặc điểm về địa lý và sinh học của Vịnh Bắc Bộ đã dẫn đến việc ngư dân của Trung Quốc và Việt Nam từ lâu đã luôn phải chia sẻ, cùng duy trì và khai thác các nguồn cá. Các dàn xếp đối với ba khu vực biển được quy định có vai trò bảo đảm cho các ngư dân một khoảng thời gian chuẩn bị để thích ứng với các thay đổi từ việc phân định biển. Theo đó, cả hai bên sẽ cho phép một số lượng tàu thủy nhất định của nước kia vào đánh bắt tại khu vực thuộc quyền tài phán của nước mình. Từ năm 2004 đến 2009, đã có hơn 5.800 tàu Trung Quốc được cho phép vào các vùng nước của Việt Nam trong khu vực CFZ, với tổng công suất là 1,4 triệu mã lực, trong khi đó số liệu của phía Việt Nam là 9.000 tàu với công suất tổng cộng là 1 triệu mã lực. Các dàn xếp có lợi cho cả hai bên này cũng phù hợp với các tập quán đánh bắt của các ngư dân.

Hiệp định Hợp tác Nghề cá quy định rằng khu vực TA trở về với quyền tài phán theo cơ chế của EEZ của các nước liên quan, với thời hạn là ngày 30/6/2008. Để duy trì sự phát triển bền vững của nghề cá và ổn định dài hạn của Vịnh Bắc Bộ, hai chính phủ đã đề ra sáng kiến tổ chức đàm phán về các dàn xếp nghề cá tại khu vực EEZ của mỗi bên vào tháng 3/2009. Vòng đàm phán mới này sẽ dựa trên nguyên tắc tôn trọng quyền tài phán lẫn nhau đối với khu vực EEZ của bên kia và các quyền đánh cá truyền thống của các ngư dân, xét đến tình trạng của các nguồn cá và ngành đánh cá.

Các chương trình nghiên cứu chung về các nguồn thủy sản

Để bảo đảm hợp tác dài hạn tại khu vực đánh cá chung CFZ và phát triển bền vững các nguồn thủy sản, việc tổ chức nghiên cứu chung cũng đã được quy định trong Hiệp định Hợp tác Nghề cá, từ đó có thể đưa ra các dữ liệu làm cơ sở cho Ủy ban Liên hợp quyết định về phạm vi của các hoạt động trong khu vực biển được quy định. Sau khi Hiệp định Hợp tác Nghề cá được ký, Nhóm Chuyên gia về Tài nguyên Thủy sản trong Vịnh Bắc Bộ đã được tổ chức nhằm thảo luận phương cách tiến hành các nghiên cứu chung về nguồn lợi thủy sản trong khu vực đánh cá chung.

Ngày 5 tháng 1 năm 2006, chương trình nghiên cứu chung đã được bắt đầu từ hai thành phố cảng, Beihai của Trung Quốc và Hải Phòng của Việt Nam. Cho đến nay, 17 cuộc khảo sát trên không của hai giai đoạn đã hoàn thành. Trong suốt quá trình nghiên cứu chung, Trung Quốc và Việt Nam đã sử dụng những tàu của mình và gửi quan sát viên lên tàu của phía kia. 11 cuộc họp của Nhóm Chuyên gia đã được tổ chức để thảo luận về các dữ liệu được thu thập và phân tích thực trạng nguồn cá ở Vịnh Bắc Bộ. Dựa

47. Zhu, Baoying, "The China-Vietnam Joint Fishery Committee Held their Third Annual Meeting in Vietnam," <http://www.farmer.com.cn/wlb/yyb/yy1/200809100236.htm>, truy cập ngày 8/10/2010.

trên những nghiên cứu này, Nhóm Chuyên gia đã đệ trình những thông tin liên quan lên JFC, từ đó Ủy ban này sẽ quyết định lượng đánh bắt cá cho phép hàng năm (TAC) tại khu vực CFZ.⁴⁷ Theo kết quả của nghiên cứu, mức đánh bắt bền vững đối với Vịnh Bắc Bộ là khoảng 700.000 tấn mỗi năm. Tuy nhiên trên thực tế, mức đánh bắt của Trung Quốc và Việt Nam lại vượt quá lượng khuyến nghị này rất nhiều, riêng tại khu vực ven biển Quảng Tây của Trung Quốc đã lên đến 650.000 tấn năm 2008.⁴⁸ Điều này gây ra mối quan ngại về tính hiệu quả của các phương pháp kiểm soát đánh bắt cá tại vùng CFZ trong vịnh. Để phòng ngừa việc suy giảm các nguồn cá, Trung Quốc đã thi hành một lệnh ngừng đánh bắt trong một số khu vực của Biển Đông, bao gồm Vịnh Bắc Bộ. Lệnh tạm ngừng đánh bắt này bắt đầu từ 16/5 cho tới 1/8 hàng năm.⁴⁹ Thực tế này phù hợp với nguyên tắc ở Điều 7 Quy định của JFC, trong đó nêu rõ “một lệnh ngừng đánh bắt có thể được áp dụng trong khu vực CFZ”,⁵⁰ Việt Nam không có lệnh ngừng đánh bắt nào, điều này có thể dẫn tới việc các ngư dân Việt Nam đi vào vùng nước của khu vực EEZ của Trung Quốc nằm trong khu vực đánh bắt chung (CFZ) trong suốt thời gian Trung Quốc thi hành lệnh ngừng đánh bắt.⁵¹ Một mặt, cần phải có những biện pháp mạnh tay hơn đối với việc khai thác quá mức từ cả hai nước. Mặt khác, cần phải có sự điều phối hiệu quả hơn trong nội bộ JFC.

2. Các cơ chế về thanh sát chung Trung Quốc – Việt Nam

Để thực thi hiệu quả hơn Hiệp định Hợp tác Nghề cá và bảo vệ nguồn cá tại Khu vực Đánh cá chung (CFZ), Các Quy định nêu rõ rằng các cơ quan có thẩm quyền của hai bên có thể tổ chức các cuộc thanh sát chung tại khu vực đánh cá chung nhằm giám sát, kiểm tra và kiểm soát các hoạt động đánh bắt tại Vịnh Bắc Bộ. Cục Bảo vệ Tài nguyên Biển Trung Quốc và Cảnh sát Biển của Việt Nam chính là hai cơ quan đầu mối của hai bên. Nhiệm vụ chính của các hoạt động thanh tra chung bao gồm giám sát các hoạt động đánh bắt trong khu vực đánh cá chung, kiểm tra và xử lý các tàu vi phạm và cứu nạn những ngư dân gặp nguy hiểm, đồng thời duy trì trật tự việc đánh bắt cá. Trong tháng 9 năm 2006, Trung Quốc và Việt Nam đã tổ chức cuộc thanh sát chung đầu tiên. Cho tới nay, đã có 6 cuộc họp của Nhóm Làm việc và 5 cuộc thanh sát chung được tổ chức bởi hai bên.⁵² Trong năm 2008, nhóm thanh sát chung đã lần đầu tiên lên kiểm tra

47. The 11th Meeting of Expert Group of Fishery Resources in the Beibu Bay held in Guangzhou, <http://www.cnfm.gov.cn/info/display.asp?sortid=75&id=44995>, truy cập ngày 28/10/2010.

48. “The fishing amount by Guangxi almost equals the total fishing amount permitted for sustainable development in the Beibu Bay (the Gulf of Tonkin),” <http://www.chinabreed.com/fishery/develop/2009/05/20090511264605.shtml>, truy cập ngày 1/11/2010.

49. Yuan Lin, “Catch rate rises by 296.7% with execution of moratorium system in the South China Sea”, truy cập ngày 1/11/2010.

50. Ji Yu and Ouyang Shenghua, “31 foreign fishing vessels were deported by Marine Police in Hainan during the fishing-ban period,” http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/hainan/2010-06-24/content_495380.html, truy cập ngày 28/10/2010.

51. Chen Wen, “The 6th working group meeting of joint supervision in the Beibu Bay by China and Vietnam held in Vietnam,” <http://www.nhyzchina.gov.cn/sites/MainSite/Detail.aspx?StructID=2949>, truy cập ngày 28/10/2010.

52. “Joint supervision in the common fishing zone of Beibu Bay implemented by China and Vietnam,” <http://www.cnfm.gov.cn/info/display.asp?sortid=79&id=31209>, truy cập ngày 26/10/2010.

các tàu cá của cả hai bên.⁵³ Năm 2009, các giám sát viên của Trung Quốc và Việt Nam đã lần đầu tiên lên thăm các tàu thanh tra của nhau.⁵⁴

Sau nhiều năm trao đổi và hợp tác, một cơ chế chặt chẽ hơn cho việc thanh sát chung đã dần dần được hình thành. Mỗi năm sẽ tổ chức một cuộc họp sau các đợt tuần tra để đánh giá thực tiễn thực hiện của mỗi bên và thảo luận về những vấn đề còn tồn tại.⁵⁵ Hợp tác đã thúc đẩy sự tin tưởng lẫn nhau và duy trì trật tự cho các hoạt động đánh cá trong các khu vực được quy định. Hơn nữa, sự hợp tác này cũng mang đến nhiều kinh nghiệm quý báu cho việc quản lý và hợp tác tại khu vực đặc quyền kinh tế trong tương lai.

Sự hợp tác thân thiện giữa Hải quân hai nước cũng góp phần duy trì trật tự và sự ổn định trong Vịnh Bắc Bộ. Ngày 26/10/2005, Bộ trưởng Quốc phòng Việt Nam và Trung Quốc đã ký Hiệp định Tuần tra chung giữa hai lực lượng Hải quân, quy định rằng hai bên sẽ tổ chức hai cuộc tuần tra chung mỗi năm, vào tháng 5 và tháng 12 và khu vực tuần tra chung sẽ là một vùng biển hình chữ S có khoảng cách một hải lý từ tuyến tuần tra chuẩn. Ngày 27/4/2006 cuộc tuần tra chung đầu tiên đã được tổ chức.⁵⁶ Cho tới nay, đã có 9 cuộc tuần tra chung và một cuộc diễn tập chung về tìm kiếm và cứu nạn. Hợp tác giữa hai lực lượng Hải quân đã góp phần thúc đẩy sự trao đổi, tin cậy lẫn nhau và tình hữu nghị giữa hai nước.⁵⁷

3. Các biện pháp thi hành của Trung Quốc

Việc ký các văn kiện về nghề cá chỉ là bước đầu tiên trong việc hướng đến sự bền vững cho nghề cá tại các khu vực chung thuộc Vịnh Bắc Bộ. Những sự chuẩn bị kỹ càng cần được tiến hành trước khi ký. Các biện pháp đầu đón nhưng cần thiết đã được tiến hành để ứng phó với tình trạng suy giảm nguồn thủy sản. Số lượng của tàu cá cần phải bị cắt giảm và các lao động thừa cần phải được tái bố trí để duy trì và quản lý các nguồn thủy sản.

Các nỗ lực chuẩn bị trước khi ký kết các văn kiện về nghề cá

Trước khi Hiệp định Hợp tác Nghề cá có hiệu lực, Cục Quản lý Nghề cá của Trung Quốc đã tiến hành nhiều biện pháp để bảo đảm hiệp định được thi hành thuận lợi. Nhóm Hướng dẫn đã được thành lập phụ trách việc thi hành. Nhóm này bao gồm các đại diện từ các ban ngành của Cục Quản lý Nghề cá và trưởng phòng của các Phòng Ngư nghiệp của ba tỉnh ven biển là Quảng Tây, Quảng Đông và Hải Nam. Các nhóm hướng dẫn cấp tỉnh và địa phương cũng đã được thành lập. Việc thành lập nhiều cơ

53. "Joint supervision in the Beibu Bay by China and Vietnam of 2009 finished," <http://www.cnfm.gov.cn/info/display.asp?sortid=79&id=42391>, truy cập tháng 10 năm 2010.

54. Li, Mingshuang và Zhou, Donghua, "To strengthen joint supervision and maintain the stability and harmony of fishery production in the Beibu Bay," *Journal of Fishery Sciences of China*, 9, 2009, tr.9.

55. Huan, Fuhui, "The first joint patrol implemented by China and Vietnam," http://news.china.com/zh_cn/domestic/945/20060427/13281834.html, truy cập ngày 3/10/2010.

56. Xue, Chengqing and Zhu, Guangyao, "9th joint patrol to be held by Vietnam and China," http://www.chinadaily.com.cn/micro-reading/china/2010-05-09/content_280414.html, truy cập ngày 3/11/2010.

57. Xue, "Improved Fisheries Cooperation:" tr.233.

quan quản lý các cấp có tác dụng thúc đẩy việc thi hành thuận lợi các quy định từ cấp chính quyền tới các cấp địa phương và có thể giúp đẩy nhanh tốc độ thông tin liên lạc.

Các cơ quan quản lý địa phương tiến hành các chương trình nghiên cứu đối với việc sản xuất và điều kiện sống của những cộng đồng ngư dân bị ảnh hưởng nhằm đưa ra các biện pháp để đối phó với các thay đổi sau khi biên giới biển được phân định. Tháng 6 năm 2004, Trung Quốc đã ra Thông tư Khẩn về việc chuẩn bị cho Việc thực hiện Hiệp định Hợp tác Nghề cá trên Vịnh Bắc Bộ giữa Việt Nam và Trung Quốc. Theo sau đó là Tuyên bố về Việc thực hiện Hiệp định này. Cả hai văn bản trên nhấn mạnh yêu cầu phải tuân thủ Hiệp định bởi các tàu cá Trung Quốc và chỉ ra một số vấn đề có thể xảy ra trong giai đoạn đầu của việc thực hiện.⁵⁸ Các mối liên lạc cũng đã được thiết lập để giúp các cộng đồng ngư dân địa phương hiểu rõ hơn tầm quan trọng của các hiệp định liên quan.⁵⁹

Các chương trình tuyên truyền và đào tạo

Ban Biển Nam Trung Hoa (Biển Đông) của Cục Quản lý Nghề cá của Trung Quốc đã liên tục tổ chức nhiều chương trình giáo dục và đào tạo có quy mô lớn cho ngư dân và các cơ quan quản lý nghề cá nhằm nâng cao nhận thức về Hiệp định Hợp tác Nghề cá và các văn bản liên quan. 25.000 bản sao của bản Những Hướng dẫn về Các khu vực áp dụng Hiệp định Hợp tác Nghề cá và 28.000 bản sao của bản đồ khu vực được quy định, 7.000 bản hướng dẫn về quản lý nghề cá, 3.000 tờ rơi và các loại tài liệu khác đã được phân phát tới ngư dân và các cơ quan địa phương có liên quan trước khi Hiệp định Hợp tác Nghề cá có hiệu lực. 6.500 ngư dân và các quan chức quản lý nghề cá của các tỉnh Quảng Đông, Quảng Tây và Hải Nam đã được huấn luyện về các vấn đề liên quan tới Hiệp định. Từ năm 2005, Ban Biển Hoa Nam của Cục Quản lý Nghề cá đã đào tạo hơn 30.000 người với 371 buổi huấn luyện và hội thảo liên quan tới luật và các quy định về nghề cá.⁶⁰

Sau vài năm thực hiện chương trình giáo dục và đào tạo, các ngư dân Trung Quốc sống ở khu vực ven biển quanh Vịnh Bắc bộ đã có được những kiến thức cơ bản nhất về Hiệp định Hợp tác Nghề cá. Cùng với việc nâng cao nhận thức về luật pháp, các trường hợp vi phạm đã giảm một cách đáng kể.

Cơ chế chung giám sát và quản lý nghề cá

Ngoài Ủy ban Liên hợp giữa Việt Nam và Trung Quốc đã được thiết lập và việc tổ chức giám sát chung bởi hai bên, tháng 9/2004, bốn Bộ của Trung Quốc – Bộ Nông nghiệp, Bộ Ngoại giao, Bộ tổng Tham mưu và Bộ Công an đã cùng thành lập một cơ chế giám sát và quản lý nghề cá nội bộ liên hợp để duy trì trật tự việc khai thác thủy sản ở vịnh Bắc Bộ (Mô hình Vịnh Bắc bộ).⁶¹ Văn phòng Giám sát Liên hợp thuộc Tổng tham mưu Vịnh Bắc bộ của Cục Cảnh sát biển và Bộ tham mưu của ban Giám sát Liên hợp

58. LIU, Yusong, “Five years after the Fishery Agreement came into effect: interview with WU Zhuang, Director of the South China Sea Branch of the Fishery Management Bureau,” *Aquaculture of China*, 7/2009, tr.4

59. Nt, tr. 5

60. Beibu Bay là tên tiếng Trung của Vịnh Bắc Bộ.

61. “Joint supervision of 2010 in the Beibu Bay launched,”

<http://www.cnfm.gov.cn/info/display.asp?sortid=77&id=51209>, truy cập ngày 16/10/2010.

đã được thành lập bởi Bộ Nông nghiệp, Bộ Công an, Phòng Quản lý Nghề cá và Ban Biển Nam Trung Hoa của Cục Quản lý Nghề cá Trung Quốc đều tham gia vào các hoạt động giám sát và quản lý việc đánh cá tại Vịnh Bắc bộ.

Trong sáu năm qua, 12 cuộc tuần tra chung đã được tiến hành và hơn 100 lượt tàu được huy động từ cơ quan quản lý nghề cá và lực lượng cảnh sát biển. Nhờ đó hơn 1000 lượt tàu phạm pháp của các nước láng giềng đã bị phát hiện đang đánh bắt trái phép và hơn 50 tàu đã bị xử lý. Tất cả các nỗ lực này đã góp phần duy trì trật tự và an ninh đánh bắt cũng như sự ổn định xã hội ở các khu vực ven biển.⁶²

Ban Biển Nam Trung Hoa của Cục Quản lý Nghề cá đã triển khai một tàu ngư chính tuần tra và giám sát hoạt động đánh bắt tại khu vực CFZ khi điều kiện thời tiết trên biển cho phép. Theo thống kê, từ 2004 đến 2009, đã có 263 tàu đã được triển khai với tổng số các cuộc tuần tra lên đến 2.655 ngày. Trong quá trình tuần tra, trong số hơn 48.080 tàu đã phát hiện 885 tàu cá Trung Quốc và 448 tàu nước ngoài đánh bắt bất hợp pháp đã bị xử lý thích đáng. Thêm vào đó, 89 tàu gặp nạn với 716 ngư dân đã được cứu.⁶³

Cơ chế giám sát và quản lý chung bởi bốn Bộ ngành của Trung Quốc là một nỗ lực thử nghiệm mới trong việc quản lý biển sau khi Trung Quốc phân định được biên giới biển đầu tiên. Việc tuần tra hàng ngày của Cục Quản lý Nghề cá đã bảo đảm cho việc đánh bắt được thuận lợi và bảo vệ lợi ích của ngư dân Trung Quốc.

Cơ cấu lại nền công nghiệp địa phương nhằm tái định cư cho ngư dân thất nghiệp

Sau khi Hiệp định Hợp tác Nghề cá có hiệu lực, một số lượng lớn các ngư dân từ các tỉnh Quảng Tây, Quảng Đông và Hải Nam đã bị đẩy ra khỏi khu vực đánh cá truyền thống. Việc chuyển đổi sang một ngành nghề mới không phải là dễ dàng đối với những ngư dân này bởi vấn đề tuổi tác hoặc thiếu những kỹ năng nghề nghiệp cần thiết. Ví dụ như, có khoảng 10.000 ngư dân ở đảo Hải Nam đã phải bỏ nghề cá.⁶⁴ Chính quyền trung ương và địa phương của Trung Quốc phải đối mặt với những thách thức lớn nhằm tái định cư cho nhóm lao động dư thừa này. Điều này có ý nghĩa quan trọng góp phần thực hiện những thỏa thuận song phương một cách thuận lợi cũng như đối với sự ổn định xã hội ở những khu vực bị ảnh hưởng thông qua việc cung cấp cho những ngư dân một cuộc sống ổn định. Để đẩy nhanh quá trình tái cơ cấu công nghiệp và trợ giúp các ngư dân tìm được việc làm mới, Ban Biển Hoa Nam cùng với các cơ quan cấp tỉnh liên quan của ba tỉnh trên đã tiến hành các biện pháp sau:

- Giám sát và bảo đảm quỹ phúc lợi và hỗ trợ về tài chính từ chính phủ trung ương được chuyển đến cho các ngư dân bị ảnh hưởng phải chuyển sang ngành nghề mới,

62. China's Ministry of Foreign Affairs, "Introduction to the China-Vietnam Delimitation Agreement," <http://www.mfa.gov.cn/chn/pds/ziliao/tytj/tyfg/t145558.htm>, truy cập ngày 3/7/2010.

63. Mo, Chengxiong, "Fishery Agreement between China and Vietnam came into effect and 10,000 fishermen in Hainan have to find new jobs," <http://news.sohu.com/2004/07/05/50/news220865075.shtml>, truy cập ngày 6/10/2010.

64. H. Huang, "Vietnam Ratified the Sino-Vietnamese Demarcation Agreement for the Gulf of Tonkin", *People's Daily* (Chinese Edition), 16 June 2004, tr. 7.

- Tiến hành các chương trình đào tạo kỹ năng nghề nghiệp cho các ngư dân bị ảnh hưởng để họ có thể tìm được việc mới,
- Phát triển những ngư trường mới ở ngoài vùng biển quốc tế.

Cho tới cuối năm 2009, 458 triệu Nhân dân tệ đã được chi. Với việc 5.129 tàu đã ngừng hoạt động đánh bắt, 28.470 ngư dân đã chuyển đổi ngành nghề sau khi được đào tạo. Với tất cả các nỗ lực này, các ảnh hưởng tiêu cực có thể được giảm trong phạm vi nhất định.

Theo các nguồn thông tin có hạn mà nhóm tác giả có thể thu được liên quan đến các biện pháp và quy định thực hiện của Việt Nam đã khiến việc đi sâu phân tích các bài học và các khó khăn nội bộ của Việt Nam trong sáu năm thực hiện Hiệp định Hợp tác Nghề cá trở nên khó khăn. Tuy nhiên, điều đáng chú ý là chính phủ Việt Nam đã có các nỗ lực tích cực trong việc đưa ra các biện pháp thực hiện các hiệp định. Trong khi tuyên bố việc thông qua của Hiệp định Phân định, Việt Nam cũng thể hiện rõ rằng họ sẽ đưa ra một kế hoạch tổng thể nhằm thực thi các điều khoản cụ thể trong Hiệp định.⁶⁵ Các thỏa thuận được coi là công bằng đối với cả hai bên, nhờ vậy đã trở thành nền tảng cho các mối quan hệ hữu nghị giữa hai bên.⁶⁶ Việc thực hiện được dựa trên năm nguyên tắc cùng tồn tại hòa bình, đồng thời cũng dựa trên đòi hỏi phải hợp tác bảo vệ nguồn lợi thủy sản của Vịnh Bắc Bộ.⁶⁷

IV. Con đường phía trước

Sau khi Hiệp định Hợp tác Nghề cá và hai văn kiện sau đó có hiệu lực vào năm 2004, cả hai bên Trung Quốc và Việt Nam đã có những nỗ lực to lớn để giảm sốc từ những thay đổi đối với các cộng đồng địa phương và các ngư dân ở ven bờ Vịnh Bắc Bộ và để thực hiện cơ chế hợp tác đòi hỏi bởi trật tự mới trên biển mà Hiệp định Phân định đã đưa đến. Các quy định mới đã được đưa ra phù hợp với trật tự pháp lý mới trên biển. Các biện pháp giám sát, kiểm tra và kiểm soát (MSC) lẫn nhau hoặc trong nội bộ đã được đề ra nhằm tăng cường việc thi hành các quy định và dần xếp liên quan. Mạng lưới các hiệp định hợp tác quản lý nguồn cá ngày càng tiến bộ, điều này chính là một bước phát triển mang tính xây dựng hướng tới việc đánh bắt bền vững trong Vịnh Bắc Bộ.⁶⁸ Tuy nhiên, các đánh giá sâu hơn đối với các dàn xếp này cũng đã chỉ ra những hạn chế của chúng.

Thứ nhất, từ khía cạnh về quản lý tài nguyên, các dàn xếp về quản lý nghề cá hiện nay có một hạn chế - đó là chúng tập trung chủ yếu vào vấn đề quản lý các hoạt động đánh cá trong các vùng biển được thỏa thuận, chỉ là một bộ phận của hệ sinh thái biển.⁶⁹ Tại các vùng nước chưa được điều chỉnh vẫn tồn tại các hoạt động khai thác

65. China's Ministry of Foreign Affairs, "Introduction to the China-Vietnam Delimitation Agreement," <http://www.mfa.gov.cn/chn/pds/ziliao/tytj/tyfg/t145558.htm>, truy cập ngày 3/7/2010.

66. Nguyen, "Maritime Delimitation," tr.33.

67. Rosenberg: Managing the Resources of the China Seas, tr.4.

68. Nt, tr.5

69. Nt, tr.4

không hạn chế các nguồn thủy sản. Đây chính là lý do tại sao mặc dù đã có những nỗ lực chung trong việc kiểm soát số lượng tàu cá tại khu vực được thỏa thuận, các nguồn lợi thủy sản tại Vịnh Bắc Bộ nhìn chung vẫn có nguy cơ bị cạn kiệt nhanh chóng do khai thác quá mức. Các bên có thể xem xét khả năng Ủy ban Liên hợp sẽ tiến hành các sáng kiến về một cơ chế hợp tác nghề cá song phương để quản lý các nguồn cá nằm ngoài các khu vực đã được thỏa thuận để có thể quản lý toàn bộ Vịnh. Lệnh ngừng đánh bắt được thúc đẩy bởi Ủy ban Liên hợp sẽ không có hiệu quả nếu nó vẫn tiếp tục được áp dụng chỉ đối với các vùng nước được thỏa thuận, bởi vì các luồng cá di chuyển qua lại đường biên giới biển cũng như các đường nhân tạo khác.

Thứ hai, những thỏa thuận về giám sát, kiểm tra và kiểm soát hiện nay vẫn còn những hạn chế nhất định, ảnh hưởng đến hiệu quả của việc thực thi.⁷² Các hành vi đánh bắt phạm pháp thường xuyên diễn ra trên Vịnh Bắc Bộ như đánh cá với các công cụ bị cấm, sử dụng thuốc độc hay thuốc nổ, đánh bắt trong khu vực được bảo vệ, hay đánh bắt mà không có giấy phép hợp lệ. Tình hình này đòi hỏi sự điều phối và hợp tác giữa các cơ quan giám sát, kiểm tra và kiểm soát của hai bên nhằm tìm ra một cơ chế hiệu quả hơn để chống lại các hành vi đánh bắt phạm pháp. Những biện pháp này có thể phối hợp các cuộc tuần tra chung cùng với tuần tra nội bộ, lắp đặt các thiết bị định vị tàu và thiết lập các kênh thông tin song phương để tạo điều kiện cho việc trao đổi thông tin một cách nhanh chóng.

Các biện pháp đền bù của phía Trung Quốc đã góp phần giúp các ngư dân phải rời khỏi ngành đánh cá có thể tạm thời giải quyết được các vấn đề sinh tồn. Tuy nhiên, về lâu dài, cần có những biện pháp sáng tạo hơn để giúp đỡ những ngư dân không được tham gia vào các chương trình đào tạo kỹ năng do vấn đề tuổi tác quá cao hay trình độ học vấn không đủ đáp ứng có thể tìm kiếm công việc mới.

Với việc nhận thức được những hạn chế đã đề cập trên đây, cả hai nước cần hợp tác rà soát cũng như tự rà soát lại những biện pháp hiện thời một cách toàn diện. Điều này đòi hỏi phải cân nhắc tất cả những khía cạnh cần thiết nhằm sử dụng bền vững nguồn tài nguyên cá bao gồm: sinh học, công nghệ, kinh tế, xã hội, môi trường và thương mại.⁷¹

71. Marine Stewardship Council, *MSC Fishery Standard: Principles & Criteria and Criteria for Sustainable Fishing*, http://www.msc.org/documents/scheme-documents/msc-standards/MSC_environmental_standard_for_sustainable_fishing.pdf, 2010, truy cập 18/11/2010.

CÁC DỰ ÁN ĐA DẠNG SINH HỌC BIỂN Ở BIỂN ĐÔNG: NHỮNG NỖ LỰC ĐÃ ĐẠT QUA TIẾN TRÌNH HỘI THẢO BIỂN ĐÔNG

GS. Yann-huei Song

Viện Nghiên cứu châu Âu & Hoa Kỳ, Học viện Sinica, Đài Bắc, Đài Loan

Tóm tắt

Biển Đông là một trong những khu vực giàu tính đa dạng sinh học biển nhất trên thế giới, với các loại tài nguyên phong phú và đa dạng. Tuy nhiên, trong những năm gần đây do sự phát triển kinh tế nhanh chóng và gia tăng ô nhiễm, đa dạng sinh học biển ở Biển Đông đã bị mất đi. Bắt đầu từ năm 1991, các thành viên của Hội thảo không chính thức về Quản lý Xung đột Tiềm tàng ở Biển Đông (Hội thảo Biển Đông) đã nhất trí kiến nghị với các chính phủ liên quan việc khai thác các lĩnh vực hợp tác ở Biển Đông, bao gồm việc nghiên cứu đa dạng sinh học biển. Kết quả là vào tháng 3/2002, một dự án đa dạng sinh học đã được thực hiện xung quanh các hòn đảo không tranh cãi của In-đô-nê-xi-a là Anambas ở Biển Đông. Các dự án đa dạng sinh học chung khác đã được đề xuất nhưng không có tiến triển gì. Bài viết này nghiên cứu về các nỗ lực chung của các chính phủ thành viên trong tiến trình Hội thảo Biển Đông để có thể hiểu rõ hơn hiện trạng của đa dạng sinh học biển ở Biển Đông.

Bài viết này được dựa trên bài viết chuẩn bị cho Hội thảo Quốc tế về Môi trường Biển và Bảo tồn Đa dạng Sinh học ở Biển Đông, 16-17/7/2010, Cao Hùng, Đài Loan và đã được phép phát hành trong *Tạp chí Quốc tế về Luật biển và Ven biển* (sẽ được xuất bản trong năm 2011).

I. Phần mở đầu

Biển Đông là một biển nửa kín¹ và được nối với Biển Java và Eo biển Malacca ở phía Nam và Eo biển Đài Loan và Kênh Bashi ở phía Bắc và là một phần của Thái Bình Dương, bao phủ một vùng rộng 3.500.00 km².² Biển Đông nằm ở phía Nam Trung Quốc và Đài Loan, phía Tây Phi-líp-pin, phía Đông Bắc Sabah (Ma-lai-xi-a), Sarawak (Ma-lai-xi-a) và Bru-nây, phía bắc In-đô-nê-xi-a, phía Đông Bắc Bán đảo Malay và phía Đông Việt Nam. Các bên có biên giới trên biển gồm có Trung Quốc, Đài Loan (Trung Quốc), Phi-líp-pin, Bru-nây, Ma-lai-xi-a, Cam-pu-chia, Việt Nam, Thái Lan, Xinh-ga-po và In-đô-nê-xi-a (xem Hình 1). Tất cả các bên, ngoại trừ Đài Loan, Cam-pu-chia và Thái Lan, đều là thành viên của Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển năm 1982 (sau đây gọi là UNCLOS)³ và có nghĩa vụ điều ước phải hợp tác với nhau trong việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình theo Công ước trong vùng biển nửa kín này. Đặc biệt, các nước được yêu cầu phải: (1) phối hợp quản lý, bảo tồn, thăm dò và khai thác các tài nguyên sinh vật của Biển Đông; (2) phối hợp thực thi các quyền và nghĩa vụ liên quan đến bảo vệ và bảo tồn môi trường biển ở Biển Đông; và (3) phối hợp các chính sách nghiên cứu khoa học và khi thích hợp thực hiện các chương trình nghiên cứu khoa học chung ở Biển Đông.⁴

Hình 1: Biển Đông



Nguồn: http://www.usip.org/files/file/s_china_sea-nation.gif (truy cập 20/6/2010)

1. Điều 122 của Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển định nghĩa “biển kín hoặc nửa kín” là “một vịnh, lưu vực hoặc biển được bao quanh bởi hai hay nhiều Quốc gia và được nối với một biển hoặc đại dương khác bởi một nhánh nhỏ hoặc bao gồm toàn bộ hoặc chủ yếu các vùng lãnh hải và vùng đặc quyền kinh tế của hai hay nhiều Quốc gia ven biển.” Rõ ràng rằng Biển Đông là một biển nửa kín theo định nghĩa này.
2. Để biết thêm thông tin, xem “South China Sea”, *Wikipedia, the free encyclopedia*, có tại http://en.wikipedia.org/wiki/South_China_Sea (truy cập 19/6/2010).
3. Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển, thông qua ngày 30/4/1982, mở cho ký kết ngày 10/12/1982, có hiệu lực 16/11/1994, tính đến 1/3/2010 có 160 thành viên. Để có danh sách theo thời gian của các sự phê chuẩn, tham gia và thừa kế đối với Công ước này và các Hiệp ước liên quan và văn bản của Công ước, truy cập vào trang của Liên Hợp Quốc tại: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm (truy cập ngày 20/6/2010).
4. Xem Điều 123 của UNCLOS.

Một loạt các đảo, đảo nhỏ, bãi ngầm, bãi đá và bãi cát, một vài trong số đó chỉ hơi nằm trên mặt nước còn các đảo khác chìm dưới nước, nằm rải rác khắp Biển Đông và gộp thành bốn nhóm quần đảo chính: Đông Sa (TA:Pratas), Hoàng Sa (TA:Paracels; TQ: Xisha), Đá Kỳ Vân (TA: Macclesfield; TQ: Zhongsha) và Trường Sa (TA: Spratlys; TQ: Nansha). Một số nước và vùng lãnh thổ bao quanh Biển Đông đã đưa ra những yêu sách đối nghịch nhau về quyền sở hữu đối với các nhóm đảo và quyền tài phán trên vùng biển bao quanh các hòn đảo tranh chấp. Đối với quần đảo Hoàng Sa, Trung Quốc, Đài Loan và Việt Nam đều yêu sách toàn bộ chủ quyền đối với quần đảo phía Đông Bắc Biển Đông này. Còn đối với quần đảo Trường Sa thì có sáu quốc gia và vùng lãnh thổ đưa ra yêu sách: Trung Quốc, Đài Loan và Việt Nam yêu sách toàn bộ quần đảo, trong khi Phi-líp-pin, Ma-lai-xi-a và Bru-nây yêu sách chủ quyền đối với các phần của Trường Sa nằm ở phía Nam của Biển Đông. Các tranh chấp chủ quyền và quyền tài phán trên biển ở Biển Đông được coi là điểm xung đột có nguy cơ gây nguy hiểm lớn nhất của châu Á.

Biển Đông là một trong những khu vực giàu sự đa dạng sinh học biển nhất, với lượng tài nguyên phong phú và đa dạng.⁵ Có báo cáo cho rằng 45 loài cây được trên tổng số 57; 50 trên tổng số 70 loài san hô; 20 trên tổng số 50 loài cỏ biển và 7 trên 9 loài ngêu có thể được tìm thấy ở khu vực gần bờ của Biển Đông.⁶ Tính đa dạng lớn của các môi trường sống vùng nước nông, kết hợp với sự đa dạng của bố cục địa mạo, địa lý và cách thức tạo thành đã góp phần vào tầm quan trọng mang tính quốc tế của những sinh vật này ở Biển Đông. Bên cạnh tầm quan trọng trong việc là một trung tâm thể giới về đa dạng sinh học vùng nước nông, Biển Đông còn mang lại một nguồn cá lớn có tầm quan trọng đối với an ninh lương thực và là một nguồn thu nhập xuất khẩu cho các nước bao quanh vùng biển này. Theo báo cáo, đánh bắt cá ở Biển Đông đã đóng góp 10% cho ngành đánh bắt cá thể giới, tương đương với gần năm triệu tấn một năm và nằm trên tám nhà sản xuất tôm trên thế giới là các quốc gia bao quanh Biển Đông, cụ thể là các nước In-đô-nê-xi-a, Việt Nam, Trung Quốc, Thái Lan và Phi-líp-pin. Các nước ven Biển Đông sản xuất 23% sản lượng đánh bắt cá ngừ thể giới và gần ba phần tư tổng số cá ngừ đóng hộp.⁷

Bắt đầu từ năm 1999, các thành viên Hội thảo Không chính thức về Quản lý các Xung đột Tiềm tàng ở Biển Đông (từ đây gọi là Hội thảo Biển Đông) đã thống nhất kiến nghị với các chính phủ liên quan việc khai phá các lĩnh vực hợp tác ở Biển Đông, bao gồm việc bảo tồn và bảo vệ môi trường biển và thực hiện nghiên cứu khoa học biển.⁸ Kết quả của cuộc thảo luận là vào tháng 3/2002, một dự án đa dạng sinh học chung đã được

5. Nguyễn Tắc An và Bùi Hồng Long, "Some significant results and lessons learned form JOMSRE-SCS," trong Chất vấn của Hội thảo về Kết quả của Thám hiểm chung Việt Nam – Phi-líp-pin về Nghiên cứu Đại dương học và Khoa học Biển ở Biển Đông (JOMSRE-SCS I đến IV), 26-29/3/2008, Hạ Long, Việt Nam, tr.1. Xem thêm Peter K.L.Ng và K.S.Tan, "The State of marine Biodiversity in the South China Sea," *The Raffles Bulletin of Zoology* 2000 Phụ lục số 8, tr. 3-7.

6. Xem Dự án UNEP/GEF có tên "Reversing Degradation Trends in the South China Sea and Gulf of Thailand," UNEP/GEF/SCS/project document/November 2001, Background & Context – Baseline Course of Actions, tại <http://www.unepscs.org/remository/startdown/381.html> (truy cập 19/6/2010), tr. 1.

7. Nt.

8. Xem đoạn 1-2 của Tuyên bố của Hội thảo lần thứ hai về Quản lý Xung đột Tiềm tàng ở Biển Đông, Bandung, 15-18/7/1991.

thực hiện xung quanh vùng đảo không tranh chấp Anambas của In-đô-nê-xi-a ở Biển Đông, với 29 chuyên gia và nhà nghiên cứu đến từ Ma-lai-xi-a, Phi-líp-pin, Trung Quốc, Đài Loan, Thái Lan, Việt Nam, Xinh-ga-po và In-đô-nê-xi-a. Vào năm 2003, một dự án chung khác đã được đề xuất nhằm nghiên cứu tình trạng đa dạng sinh học ở vùng biển gần Palawan của Phi-líp-pin. Sau khi thực hiện các dự án đa dạng sinh học ở Anambas và Palawan, các nước và vùng lãnh thổ bao quanh vùng phía Bắc Biển Đông, cụ thể là Trung Quốc, Đài Loan, Việt Nam và Phi-líp-pin đã được yêu cầu xem xét khả năng thực hiện khảo sát đa dạng sinh học ở khu vực Đông Bắc và Tây Bắc của Biển Đông để hoàn thiện bức tranh tổng thể về đa dạng sinh học ở Biển Đông. Tuy nhiên, cho đến nay vẫn chưa có một đề xuất dự án nào được đệ trình lên Hội thảo Biển Đông để thảo luận.

Mục đích của bài viết này là nhằm nghiên cứu các nỗ lực chung của các chính quyền tham gia trong tiến trình Hội thảo Biển Đông để hiểu rõ hơn hiện trạng đa dạng sinh học biển ở Biển Đông. Sau phần giới thiệu này, tiến trình Hội thảo Biển Đông sẽ được giới thiệu ở Phần II. Các nỗ lực của các chính quyền tham gia tại tiến trình Hội thảo Biển Đông nhằm nghiên cứu đa dạng sinh học biển ở Biển Đông sẽ được xem xét ở Phần III. Phần này sẽ được tiếp tục bằng việc phân tích mối quan ngại ngày càng tăng của thế giới về tổn hại đa dạng sinh học và tác động của nó đối với sự phát triển và thịnh vượng của con người ở Phần IV. Phần V sẽ giải thích sự cần thiết phải tăng cường đa dạng sinh học ở Biển Đông. Trong phần kết luận của bài viết này, một số kiến nghị không mang tính ràng buộc sẽ được đưa ra, trong đó có lời mời được gửi đến Tổng Giám đốc Ban thư ký của CBD và UNEP đến tham gia sự kiện kỷ niệm đặc biệt của Hội thảo Biển Đông và thảo luận về ý tưởng đề xuất các nghiên cứu đa dạng sinh học mới ở vùng Đông Bắc và Tây Bắc Biển Đông.

II. Tiến trình Hội thảo Biển Đông

Sáng kiến tổ chức Hội thảo Biển Đông là của Đại sứ - Giáo sư Hasjim Djalal của In-đô-nê-xi-a, một quan chức hàng đầu về luật và chính sách đại dương và là một trong những người tham dự có ảnh hưởng lớn tại Hội nghị lần thứ Ba của Liên Hợp Quốc về Luật biển. Vào cuối những năm 1980 căng thẳng đã nổi lên ở khu vực Biển Đông do sự kết hợp của những diễn biến sau đây: (1) sự kết thúc của Chiến tranh lạnh và suy giảm sự hiện diện của các siêu cường ở Đông Nam Á; (2) những phát triển mới trong Luật biển; (3) các hoạt động thăm dò và khai thác ngày càng nhiều của các nước yêu sách đối với tài nguyên dầu ở vùng tranh chấp trong Biển Đông; và (4) sự mở rộng tiềm năng hải quân và không quân của các quốc gia ven biển ở Biển Đông.⁹ Vào tháng 3/1988, một trận chiến trên biển đã xảy ra giữa lực lượng Trung Quốc và Việt Nam để tranh giành Đảo Gạc Ma (TA: Johnson South Reef; TQ: Chigua Jiau) tại khu vực Trường Sa thuộc Biển Đông.¹⁰ Lo ngại về các nguy cơ và xung đột tiềm tàng ở Biển Đông và mối

9. Xem Allan Shephard, "Maritime Tensions in the South China Sea and the Neighborhood: Some Solutions," *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 17 (1993), tr. 181-187 và Allan Shephard, "Oil on Troubled Waters: Indonesian Sponsorship of the South China Sea Workshop," *Studies in Conflict and Terrorism*, Số 18 (1995), tr.1.

10. Để biết thêm thông tin về cuộc chiến, xem "John South Reef Skirmish," *Wikipedia, the free encyclopedia*, có tại http://en.wikipedia.org/wiki/South_China_Sea (truy cập ngày 19 tháng 6 năm 2010).

đe dọa đối với hòa bình và ổn định ở Đông Nam Á, Ts. Djala đã liên lạc với Giáo sư Ian Townsend-Gault của Đại học British Columbia (UBC) ở Vancouver, Ca-na-đa để tìm kiếm sự hỗ trợ về tài chính của chính phủ Ca-na-đa nhằm giúp quản lý các xung đột tiềm tàng ở Biển Đông.¹¹ Cơ quan Phát triển Quốc tế của Ca-na-đa (CIDA) đã đồng ý hỗ trợ thông qua một dự án bao trùm là Chương trình Hợp tác châu Á-Thái Bình Dương (APOC). Kết quả là Hội thảo Biển Đông Không chính thức đã được thành lập ở trường Đại học British Columbia (UBC), Vancouver và Trung tâm Nghiên cứu Đông Nam Á ở Jakarta, In-đô-nê-xi-a đã trở thành đối tác của UBC.¹² Chiến lược chi tiết cho việc thực hiện Hội thảo Biển Đông đã được Giáo sư Djalal và Giáo sư Ian Townsend-Gault vạch ra. Vào tháng 1/1990, Hội thảo Biển Đông lần thứ nhất đã được tổ chức ở Bali, In-đô-nê-xi-a, nhưng chỉ có thành viên của các nước ASEAN (vào thời điểm đó là sáu nước) được mời.¹³ Đến năm 1991, các thành viên Trung Quốc, Đài Loan, Việt Nam và Lào và rồi năm 1994 thì Cam-pu-chia mới được mời tham dự Hội thảo Biển Đông.

Các mục tiêu chính của Hội thảo Biển Đông bao gồm:

- ◆ Quản lý các xung đột tiềm tàng bằng cách tìm ra một lĩnh vực mà tất cả các bên có thể hợp tác;
- ◆ Phát triển các biện pháp xây dựng lòng tin hoặc các tiến trình để các nước yêu sách khác nhau có thể thấy yên tâm về nhau, từ đó tạo ra một môi trường thuận lợi cho việc giải quyết các tranh chấp về lãnh thổ hoặc quyền tài phán;
- ◆ Trao đổi ý kiến thông qua các đối thoại về các vấn đề liên quan nhằm tăng cường sự hiểu biết lẫn nhau.¹⁴

Theo đó, mục tiêu chính của việc thành lập tiến trình Hội thảo Biển Đông vốn không phải là để giải quyết các tranh chấp lãnh thổ và quyền tài phán trên biển ở Biển Đông, mà là để “tạo ra ý thức về cộng đồng giữa các dân tộc và cộng đồng quanh khu vực Biển Đông để cuối cùng có thể khích lệ các nước tự giải quyết một trong các vấn đề của mình.”¹⁵

Bản chất của Hội thảo Biển Đông, với tư cách là một hoạt động kênh hai, là không chính thức, tức là tất cả các thành viên tham gia hội thảo với tư cách cá nhân. Như Giáo sư Ian Townsend-Gault đã chỉ ra, tiến trình Hội thảo Biển Đông “không thể được khởi tạo chứ đừng nói gì đến phát triển nếu như ai đó có ý định thành lập nó như một hoạt

11. Bài viết về Quản lý Xung đột Tiềm tàng ở Biển Đông của Giáo sư Hasjim Djalal, công bố tại Hội thảo Biển Đông lần thứ 16 ở Bali, In-đô-nê-xi-a vào 23/11/2006.

12. “Brokering Cooperation in the South China Sea,” của Ian Townsend-Gault và có trên trang của Nhóm Làm việc không chính thức về Biển Đông, Đại học British Columbia tại and was made available in the website of the South China Sea Informal Working Group, University of British Columbia tại <http://faculty.law.ubc.ca/scs/> (truy cập ngày 14 tháng 7 năm 2009).

13. Để biết thêm chi tiết về Hội thảo Biển Đông lần 1, xem Báo cáo của Hội thảo về Quản lý Xung đột Tiềm tàng ở Biển Đông, Bali, 22-24/1/1990.

14. Ghi chú 30.

15. “Transcript of Opening Remarks by Director of Center for Southeast Asia Studies,” của giáo sư Dr. Hasjim Djalal về Hội thảo về Quản lý Xung đột Tiềm tàng ở Biển Đông, Bali, 23/11/2006. Xem Phụ lục 2 của cuốn sách *The 16th Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea*, Bali, 23/11/2006, xuất bản bởi Cơ quan Phân tích và Phát triển của Bộ Ngoại giao Cộng hòa In-đô-nê-xi-a, tr. 13.

động chính thức và diễn ra trên cơ sở liên chính phủ.”¹⁶ Để phù hợp với bản chất không chính thức này, từ “chính quyền” đã được sử dụng thay cho “quốc gia” và “không có thành viên nào là đại biểu hay đại diện”.¹⁷ Trong khi sự tham gia của Đài Loan là một trong những lí do để tổ chức Hội thảo Biển Đông một cách không chính thức, thì thái độ của các quan chức và mối quan ngại của Trung Quốc đối với việc khu vực hóa và quốc tế hóa các vấn đề Biển Đông cũng là các yếu tố trong việc duy trì Hội thảo Biển Đông một cách không chính thức.¹⁸

Đến nay đã có 20 Hội thảo Biển Đông được tổ chức bởi Cơ quan Nghiên cứu và Phát triển của Bộ Ngoại giao In-đô-nê-xi-a và tổ chức tại các thành phố khác nhau của In-đô-nê-xi-a. Trước năm 2001, các nguồn quỹ của Ca-na-đa đã tài trợ chi phí để mời các thành viên của từng nước đến Hội thảo Biển Đông. Tuy nhiên, các bên Đài Loan, Bru-nây và sau đó là Xinh-ga-po đã tự chi trả bởi ba nước này không nằm trong số các nước được nhận hỗ trợ nước ngoài từ CIDA. Từ năm 1993 đến trước 2001 đã có các cuộc họp của 17 TWG, 11 GE và 2 Nhóm Nghiên cứu được tổ chức theo cơ chế của tiến trình Hội thảo Biển Đông về các chủ đề nghiên cứu khoa học biển, bảo vệ môi trường biển, an toàn hàng hải, đánh giá tài nguyên và phương tiện khai thác, các vấn đề pháp lý và vùng hợp tác (Xem Bảng 1).

Từ năm 1996 đến nay một trình tự cơ bản của các cuộc họp theo cơ chế tiến trình Hội thảo Biển Đông đã được hình thành mà theo đó từng cuộc họp GE báo cáo lên TWG phụ trách mình, TWG từ đó lại báo cáo lên Hội thảo thường niên mà trên thực tế đã trở thành một dạng phiên họp toàn thể cho toàn tiến trình. Hội thảo Biển Đông thường được tổ chức vào cuối năm và xác định các cuộc họp hay các hoạt động sẽ diễn ra vào năm sau.¹⁹ Phạm vi của các hoạt động diễn ra theo cơ chế của hội thảo Biển Đông đã thu hẹp lại kể từ năm 2001 khi mà chính phủ Ca-na-đa quyết định không tiếp tục hỗ trợ tài chính cho tiến trình hội thảo nữa. Hội thảo lần thứ Ba về Dữ liệu Thủy văn học và Trao đổi Thông tin ở Biển Đông tổ chức tại Bali, In-đô-nê-xi-a vào tháng 11/2000 và Hội thảo lần thứ Năm của Nhóm Làm việc Kỹ thuật về Các vấn đề Pháp lý ở Biển Đông tổ chức tại Chạ Am, Thái Lan vào tháng 10-11/2000 cũng là hai cuộc họp TWG/GE cuối cùng được tổ chức theo cơ chế tiến trình hội thảo với sự hỗ trợ tài chính của Canada. Kết quả là, đến cuối năm 2000 thì trình tự của các cuộc họp trong tiến trình Hội thảo Biển Đông đã không còn tồn tại nữa.

Để phản ứng lại với quyết định của Ca-na-đa, một cuộc họp đặc biệt đã được tổ chức tại Jakarta vào tháng 8/2001 để bàn luận về việc gây quỹ cho Hội thảo Biển Đông lần thứ 12 cũng như địa điểm và thu xếp tài chính để tiếp tục tiến trình hội thảo. Tại cuộc họp, các thành viên đã đồng ý tiếp tục các hoạt động hội thảo không chính thức bằng việc tập trung vào xây dựng lòng tin và hợp tác trong khi tránh các vấn đề gây

16. Ian townsend-Gault, “Preventive Diplomacy and Pro-Activity in the South China Sea,” *Contemporary Southeast Asia*, Số 20, 2/11, tháng 8/1998, tr. 183

17. *Nt*, tr. 184.

18. Ian Townsend-Gault, *nt.*, tr. 183-184 và xem thêm Hasjim Djalal, “Managing Potential Conflicts in the South China sea,” bài viết được công bố tại Hội thảo Biển Đông lần thứ 18 ở Manado, In-đô-nê-xi-a, 28-29/11/2008, tr. 7.

19. Ian Townsend-Gault, *nt.*, tr. 185.

tranh cãi, mang tính chính trị và gây chia rẽ. Cuộc họp cũng quyết định rằng tiến trình Hội thảo Biển Đông cần phải tìm kiếm các khoản đóng góp tự nguyện từ các chính quyền tham dự, các khoản tài trợ tự nguyện từ các tổ chức phi chính phủ, các quỹ hay công ty tư nhân trong khu vực Biển Đông và tài trợ tự nguyện từ các tổ chức phi chính phủ, các quỹ hay công ty tư nhân bên ngoài khu vực Biển Đông miễn là không được có một điều kiện chính trị nào đi kèm. Một quỹ đặc biệt sau đó đã được thành lập và điều hành bởi Trung tâm Nghiên cứu Đông Nam Á (Pusat Studi Asia Tenggara) ở Jakarta. Từ năm 2001 đến nay các Hội thảo Biển Đông đã được tổ chức dựa trên quyết định cấp vốn thống nhất này. Vào các năm 2006, 2007 và 2008 lần lượt các cuộc Hội thảo Nhóm Làm việc về Nghiên cứu Thủy triều và Thay đổi Mực nước Biển và Tác động của Chúng lên Môi trường Ven biển ở Biển Đông đã được tổ chức tại cùng một địa điểm một ngày trước khi Hội thảo Biển Đông được tổ chức.

Bảng 1: Các cuộc Hội thảo hoặc Hoạt động được tổ chức theo Tiến trình Hội thảo Biển Đông

(Bảng do tác giả lập)

NĂM	HỘI THẢO	ĐỊA ĐIỂM
1990	Hội thảo Biển Đông lần thứ 1	Bali, In-đô-nê-xi-a
1991	Hội thảo Biển Đông lần thứ 2	Bangdung, In-đô-nê-xi-a
1992	Hội thảo Biển Đông lần thứ 3	Yogyakarta, In-đô-nê-xi-a
1993	TWG-MSR1 TWG-MSR2 TWG-RA1 Hội thảo Biển Đông lần thứ 4	Manila, Phi-líp-pin Surabaya, In-đô-nê-xi-a Jakarta, In-đô-nê-xi-a Surabaya, In-đô-nê-xi-a
1994	TWG-MSR3 TWG-MEP1 Hội thảo Biển Đông lần thứ 5	Xinh-ga-po Hàng Châu, Trung Quốc Bukitinggi, In-đô-nê-xi-a
1995	TWG-MSR4 TWG-SNSC1 TWG-LM1 Hội thảo Biển Đông lần thứ 6	Hà Nội, Việt Nam Jakarta, In-đô-nê-xi-a Phuket, Thái Lan Bakipapam, In-đô-nê-xi-a
1996	TWG-SNSC2 TWG-MSR5 GEM-BD Hội thảo Biển Đông lần thứ 7	Bandar Seri Begawan, Bru-nây Mactan, Cebu, Phi-líp-pin Mactan, Cebu, Phi-líp-pin Batam, In-đô-nê-xi-a

1997	TWG-MEP2 TWG-LM2 GEM-MEP1 GEM-ETM1 GEM-HDI1 SCSBTC Hội thảo Biển Đông lần thứ 8	Hải Nam, Trung Quốc Chiang Mai, Thái Lan Phnom Penh, Cam-pu-chia Xinh-ga-po Kuching, Ma-lai-xi-a Xinh-ga-po Puncak, In-đô-nê-xi-a
1998	TWG-SNSC3 TWG-LM3 TWG-MSR6 GEM-HD12 GEM-MEP 2 GEM-NL/NHR SGZC1 Hội thảo Biển Đông lần thứ 9	Xinh-ga-po Pattaya, Thái Lan Manila, Phi-líp-pin Xinh-ga-po Manila, Phi-líp-pin Jakarta, In-đô-nê-xi-a Vientiane, Lào Jakarta
1999	GEM-/IAS SGZC2 GEM-EL1 TWG-LM4 Hội thảo Biển Đông lần thứ 10	Kota Kinabalu, Ma-lai-xi-a* Bali, In-đô-nê-xi-a Thượng Hải, Trung Quốc Koh Samui, Thái Lan Bogor, In-đô-nê-xi-a
2000	GEM-HDI3 TWG-LM5	Bali, In-đô-nê-xi-a Cha Am, Thái Lan
2001	Hội thảo Biển Đông lần thứ 11 Hội thảo đặc biệt Biển Đông	Banten, In-đô-nê-xi-a Jakarta, In-đô-nê-xi-a
2002	Hội thảo Biển Đông lần thứ 12 Khảo sát Anambas	Jakarta, In-đô-nê-xi-a Quần đảo Anambas
2003	Hội thảo Biển Đông lần thứ 13	Medan, In-đô-nê-xi-a
2004	Hội thảo Biển Đông lần thứ 14 Thi hành Palawan	Batam, In-đô-nê-xi-a Palawan, Phi-líp-pin
2005	Hội thảo Biển Đông lần thứ 15 Hội thảo Nhóm Làm việc lần 1 về Nghiên cứu Thủy triều và Thay đổi Mực nước Biển và Tác động của Chúng lên Môi trường Ven biển ở Biển Đông	Anyer, Banten, In-đô-nê-xi-a
2006	Hội thảo Biển Đông lần thứ 16 Hội thảo Nhóm Làm việc lần 2 về Nghiên cứu Thủy triều và Thay đổi Mực nước Biển và Tác động của Chúng lên Môi trường Ven biển ở Biển Đông	Bali, In-đô-nê-xi-a Bali, In-đô-nê-xi-a

2007	Hội thảo Biển Đông lần thứ 17 Hội thảo Nhóm Làm việc lần 3 về Nghiên cứu Thủy triễn và Thay đổi Mực nước Biển và Tác động của Chúng lên Môi trường Ven biển ở Biển Đông	Yogyakarta, In-đô-nê-xi-a Yogyakarta, In-đô-nê-xi-a
2008	Hội thảo Biển Đông lần thứ 18 Hội thảo Nhóm Làm việc lần 4 về Nghiên cứu Thủy triễn và Thay đổi Mực nước Biển và Tác động của Chúng lên Môi trường Ven biển ở Biển Đông	Manado, In-đô-nê-xi-a Manado, In-đô-nê-xi-a
2009	Hội thảo Biển Đông lần thứ 19 Hội thảo Nhóm Làm việc lần 5 về Nghiên cứu Thủy triễn và Thay đổi Mực nước Biển và Tác động của Chúng lên Môi trường Ven biển ở Biển Đông	Makasar, In-đô-nê-xi-a
2010	Hội thảo Biển Đông lần thứ 20 Hội thảo Nhóm Làm việc lần 6 về Nghiên cứu Thủy triễn và Thay đổi Mực nước Biển và Tác động của Chúng lên Môi trường Ven biển ở Biển Đông	Bandung, In-đô-nê-xi-a

TWG = hội thảo Nhóm Làm việc Kỹ thuật;

GEM = hội thảo Nhóm Chuyên gia;

Hội thảo Biển Đông = Hội thảo về Quản lý các Xung đột Tiềm tàng ở Biển Đông;

MSR = Nghiên cứu Khoa học Biển;

MEP = Bảo vệ Môi trường Biển;

SNSC = An toàn Hàng hải, Vận chuyển và Liên lạc;

RA = Đánh giá Tài nguyên;

LM = Các Vấn đề Pháp lý;

ETM = Giáo dục và Đào tạo Thủy thủ;

HDI = Dữ liệu Thủy văn và Trao đổi Thông tin;

NL/NHR = Các Tài nguyên Phi sinh vật và Phi Hydrocarbon;

SGZC = Nhóm Nghiên cứu về các Vùng Hợp tác;

* GEM về Thi hành Pháp luật và Các Hành vi Bất hợp pháp trên Biển và GEM về Tìm kiếm và Cứu nạn đã được gộp chung.

III. Các nỗ lực chung đã được thực hiện để tăng cường nghiên cứu đa dạng sinh học tại tiến trình Hội thảo Biển Đông

Đề xuất nghiên cứu đa dạng sinh học biển tại tiến trình Hội thảo Biển Đông xuất hiện 19 năm về trước khi Hội thảo Biển Đông lần thứ hai được tổ chức ở Bandung, In-đô-nê-xi-a vào tháng 7/1991. Tiến sĩ Aprilani Soegiarto của Học viện Khoa học In-đô-nê-xi-a đã trình bày một bài nghiên cứu có tựa đề “Biển Đông: Các đặc tính sinh thái và tiềm năng phát triển hợp tác trong nghiên cứu khoa học biển và bảo vệ môi trường”²⁰ và Tiến sĩ Phạm Văn Ninh của Trung tâm Nghiên cứu thủy động lực học của Việt Nam

20. Xem Proceedings of the Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, Bandung, 15-18/7/1991, Phụ lục L, tr. 137-153.

đã chia sẻ quan điểm của ông bằng việc bình luận về một số vấn đề về môi trường, sinh thái và hợp tác trong việc bảo vệ môi trường và nghiên cứu khoa học ở Biển Đông.²¹ Kết quả của việc thảo luận tại hội thảo này là các bên đã đồng thuận về một số điểm mà những người tham gia có thể kiến nghị với chính quyền nước mình, chẳng hạn như việc sử dụng và tính cấp thiết của các nỗ lực chung hoặc nỗ lực phối hợp liên quan đến nghiên cứu khoa học, việc thành lập các chương trình giám sát chung về ô nhiễm môi trường biển và việc thực hiện hợp tác đánh giá tác động môi trường.²² Sự tự nguyện hợp tác này đã được bao hàm trong tuyên bố chung của Hội thảo Biển Đông lần thứ hai, trong đó nêu lên rằng các thành viên đã nhất trí kiến nghị với các chính phủ liên quan về việc khai thác các khu vực hợp tác trong Biển Đông, chẳng hạn như bảo vệ và bảo tồn môi trường biển và thực hiện nghiên cứu khoa học biển mà không làm phương hại tới các yêu sách về lãnh thổ và quyền tài phán.²³

Tại Hội thảo Biển Đông lần thứ ba được tổ chức ở Yogyakarta, In-đô-nê-xi-a vào tháng 7/1992, khái niệm về hợp tác nghiên cứu khoa học biển và nghiên cứu về đa dạng sinh học ở Biển Đông đã được thảo luận. Các thành viên nhất trí rằng tiến trình hội thảo cần phải tiếp tục hoạt động để phát triển và tăng cường hợp tác ở Biển Đông và để phối hợp các kế hoạch và hành động hợp tác trước mắt, cùng với các kiến nghị hợp lý đối với các chính phủ về các vấn đề quan tâm chung trong khu vực. Họ cũng đồng ý thành lập hai nhóm làm việc bao gồm các chuyên gia về đánh giá tài nguyên và các cách thức để phát triển và nghiên cứu khoa học biển để chuẩn bị tổ chức các hoạt động chung. Trong số các hoạt động trong nghiên cứu khoa học biển, các thành viên Hội thảo Biển Đông lần thứ ba đã nhất trí ủng hộ một cuộc họp giữa các nhà khoa học và một cuộc khảo sát trong vùng Biển Đông sẽ được thực hiện bởi các nhà khoa học thuộc tất cả các nước trong khu vực.²⁴ Theo đó, cuộc họp đầu tiên của nhóm làm việc kỹ thuật về nghiên cứu khoa học biển (TWG-MSR) đã được tổ chức ở Manila, Phi-líp-pin từ 30/5 – 3/6 năm 1993 trong đó một trong các vấn đề được thảo luận là sự cần thiết phải khích lệ các nghiên cứu mới trong các lĩnh vực như đánh giá tài nguyên, đa dạng môi trường, lắng đọng và lưu thông trầm tích biển tại Biển Đông.²⁵

Năm 1993, sau khi tổ chức cuộc họp riêng biệt của nhóm các chuyên gia về nghiên cứu khoa học biển ở Biển Đông, cuộc họp TWG-MSR lần thứ ba đã đệ trình ba lĩnh vực thực thi để Hội thảo Biển Đông lần thứ tư xem xét: (1) trao đổi cơ sở dữ liệu, thông tin và thành lập mạng lưới; (2) theo dõi mực nước biển và thủy triều; và (3) nghiên cứu đa dạng sinh học. TWG-MSR lần thứ ba được thông qua là sẽ được tổ chức ở Xinh-ga-po và Việt Nam được giao chuẩn bị một bài viết về nghiên cứu đa

21. *Nt, Phụ lục M, tr. 155-163.*

22. *Xem Report of the Second Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, Bandung, In-đô-nê-xi-a, July 15-18, 1991, nt., tr. 15.*

23. *Xem Joint Statement of the Second Workshop “on Managing Potential Conflicts in the South China Sea” Bandung, 15-18/7/1991, Phụ lục G. nt., đoạn 1-2-, tr. 75.*

24. *Xem đoạn 7, 10-12 của Statement of the Third Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, Yogyakarta, 29/6 – 2/7, 1992.*

25. *Xem khoản 6(2) của Statement of the First Meeting of the Technical Working Group on Marine Scientific Research in the South China Sea, Manila, Philippines, 30/5 – 20/6, 1993.*

dạng sinh học dùng để thảo luận về một đề xuất dự án chung.²⁶ Vào tháng 4/1994, TWG-MSR lần thứ ba đã được tổ chức và các thành viên thuộc nhóm làm việc kỹ thuật đã lập đề xuất dự án về đa dạng sinh học nhằm đệ trình lên Hội thảo Biển Đông lần thứ 5, gồm các điểm sau:

- Phân tích kiểm duyệt các thông tin khoa học hiện có về đa dạng sinh học ở Biển Đông, tạo điều kiện cho các kiến nghị về khả năng hợp tác nghiên cứu trong tương lai;
- Sự cần thiết phải xác định các khoảng cách về cơ sở thông tin và xác định những lĩnh vực và nghiên cứu nào khác cần phải được thực hiện để lấp đầy khoảng cách này;
- Sự cần thiết phải xác định những loài cư trú nào ở Biển Đông là quan trọng để bảo vệ, bảo tồn và tái tạo các loài có tầm quan trọng về mặt sinh thái và kinh tế;
- Ghi nhận sự cần thiết phải có các dàn xếp tạm thời để tạo điều kiện và phối hợp các hoạt động nghiên cứu.²⁷

Tại Hội thảo Biển Đông lần thứ 5, tổ chức ở Bukittinggi vào tháng 10/1994, Tiến sĩ Djalal đã được ủy quyền tìm kiếm sự ủng hộ cho “Đề xuất Dự án Phối hợp Nghiên cứu về Đa dạng Sinh học ở Biển Đông (từ đây gọi là Dự án Đa dạng Sinh học),” được dự thảo bởi TWG-MSR lần thứ ba. Đề xuất dự án là một chương trình kéo dài ba năm và bao gồm hai giai đoạn. Giai đoạn 1 giải quyết vấn đề kiểm kê, hợp nhất và đánh giá các công trình khoa học hiện có. Giai đoạn đầu tiên này được dự đoán sẽ kéo dài tám tháng và tốn khoảng 840.000 USD. Giai đoạn 2 giải quyết vấn đề lấp các khoảng trống về kiến thức mà sẽ được làm rõ sau khi hoàn thành giai đoạn 1. Các bên cũng nhất trí thành lập một “Nhóm Chuyên gia” về đa dạng sinh học để hỗ trợ dự thảo các thay đổi cần thiết đối với Dự án Đa dạng Sinh học và mời các thành viên Hội thảo bầu ra một chuyên gia khoa học biển để tham gia vào “Nhóm Chuyên gia” về đa dạng sinh học.²⁸

Tại Hội thảo Biển Đông lần thứ 6, Tiến sĩ Hasjim Djalal được yêu cầu kêu gọi tài trợ cho đề xuất Dự án Đa dạng Sinh học.²⁹ Tiếp theo sau đó là quyết định được đưa ra tại Hội thảo Biển Đông lần thứ 7 về việc tổ chức một cuộc họp nhỏ để khởi xướng các hoạt động theo Dự án Đa dạng Sinh học và tổ chức một chương trình đào tạo liên quan đến dự án đa dạng sinh học vào năm 1997.³⁰ Đến cuối năm 1996 hầu hết các thành viên tiến trình Hội thảo Biển Đông đã sẵn sàng để bắt đầu quá trình hợp tác thực hiện Dự án Đa dạng Sinh học.³¹ Các thành viên Hội thảo Biển Đông lần thứ 8 đã nhất trí rằng tiến trình

26. Xem các khoản 7 & 8 của Statement of the Fourth Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, Surabaya, 23-25 tháng 8 năm 1993.

27. Khoản 6(a) của Statement of the Third Meeting of the Technical Working Group on Marine Scientific Research in the South China Sea, Xinh-ga-po, ngày 24-29 tháng 4 năm 1994.

28. Khố 6 (b), (c) và (d) của Tuyên bố của Hội thảo lần thứ 5 về Quản lý các xung đột tiềm tàng ở Biển Đông, Bukittinggi, 26-28 tháng 10, 1994.

29. Xem khố 6 của Tuyên bố của Hội thảo lần thứ 6 về Quản lý các xung đột tiềm tàng ở Biển Đông, Bukittinggi, 9-13 tháng 10 năm 1995.

30. Xem khố 17 của Tuyên bố của Hội thảo lần thứ 7 về Quản lý các xung đột tiềm tàng ở Biển Đông, Bukittinggi, 17 tháng 12 năm 1996.

31. Nt, khố 9.

hội thảo cần phải tập trung vào việc thực hiện các dự án và các chương trình hợp tác đã được thông qua, bao gồm Dự án Đa dạng Sinh học – dự án chung đã được thống nhất. Thêm vào đó, họ cũng nhất trí sẽ yêu cầu các chính quyền của mình nêu cụ thể hoặc cụ thể hóa những khoản hỗ trợ hay đóng góp mà họ đã tuyên bố cho các dự án và chương trình hợp tác đã được thống nhất.³² Vào tháng 6/1998, đại diện của tiến trình Hội thảo Biển Đông đã được mời đến tham dự cuộc họp ở Băng Kốc để thảo luận việc lồng ghép Dự án Đa dạng Sinh học vào Chương trình Hành động Chiến lược của UNEP.

Vào tháng 11/1998, TWG-MSR lần thứ 6 đã được tổ chức ở Manila, Phi-líp-pin. Mục tiêu chủ yếu của cuộc họp lần này là thảo luận các cách thức và phương tiện để tiếp tục đưa Dự án Đa dạng Sinh học và đề xuất theo dõi đến chỗ được thực hiện đầy đủ. Tại cuộc họp Tiến sĩ Hasjim Djalal lưu ý rằng Dự án Đa dạng Sinh học đã nhận được sự quan tâm của Đơn vị Phối hợp Khu vực các vùng Biển Đông Á thuộc UNEP liên quan đến việc phát triển một Chương trình Hành động Chiến lược cho Biển Đông.³³ Các bên quyết định rằng danh sách các Đầu mối Quốc gia cho Dự án Đa dạng Sinh học cần phải được cập nhật thường xuyên và khi cần thiết. Cuộc họp cũng đã thông báo và hoan nghênh sự tự nguyện của Xinh-ga-po trong việc tiếp tục đi theo Chương trình Đào tạo về Đa dạng Sinh học và thống nhất các dữ liệu trong khuôn khổ thực hiện Dự án Đa dạng Sinh Học.³⁴ Báo cáo của TWG-MSR lần thứ 6 được thảo luận tại Hội thảo Biển Đông lần thứ 9 và tại đó các bên nhất trí rằng Tiến sĩ Hasjim Djalal và Giáo sư Ian Townsend-Gault sẽ liên hệ với UNEP về vấn đề thực hiện một số yếu tố của Dự án Đa dạng Sinh Học mà có thể được bao gồm trong Chương trình Hành động Chiến lược của UNEP cho Biển Đông. Tiến sĩ John Pernetta, Quan chức Cao cấp của Chương trình các Vùng Biển Quốc tế của Văn phòng Phối hợp Tiềm ích Môi trường Thế giới, Nairobi, đã trình bày về công việc và hoạt động của các Đơn vị Phối hợp Khu vực Đông Á (EAS/RCU). Ông chỉ ra rằng UNEP có thể giúp đỡ việc thực hiện một số yếu tố của Dự án Đa dạng Sinh Học. Tiến sĩ Hasjim Djalal đã báo cáo về các nỗ lực của ông trong tiến trình thực hiện các đề xuất dự án, đặc biệt là Dự án Đa dạng Sinh Học. Trong khi một số nước khu vực đã đóng góp một số nguồn vốn để thực hiện Dự án Đa dạng Sinh Học, Tiến sĩ Djalal vẫn nhắc nhở các thành viên hội thảo về yêu cầu các chính quyền của họ cụ thể hóa sự hỗ trợ và đóng góp của họ cho các dự án và chương trình hợp tác. Tham vấn cùng CIDA về “các hỗ trợ tài chính bổ sung nhằm tìm nguồn vốn để thực hiện dự án” cũng đã được đề cập tại Hội thảo Biển Đông lần thứ 9.³⁵

Vào tháng 12/1999, trong cuộc thảo luận tại Hội thảo Biển Đông lần thứ 10, ông Glenn Hearn, chuyên gia về vấn đề Tài nguyên thuộc Nhóm Làm việc không chính

32. Xem khổ 8 và 15 của Tuyên bố của Hội thảo lần thứ 8 về Quản lý các xung đột tiềm tàng ở Biển Đông, Pacet Puncak, ngày 2-6 tháng 12 năm 1997.

33. Như một trong 13 Chương trình Biển ở Khu vực, UNEP đã thành lập Cơ quan điều phối khu vực Biển Đông Á (EAS/RCU) ở Bangkok. EAS/RCU thiết lập Cơ quan điều phối ở Đông Nam Á (COBSEA) như là một cấu trúc ra quyết định cho khu vực Biển Đông Á.

34. Xem khổ 7, 9, 11 và 12 của Tuyên bố của Hội nghị lần thứ 6 của Nhóm làm việc Kỹ thuật về Nghiên cứu khoa học Biển ở Biển Đông, Manila, 25-28 tháng 11 năm 1998.

35. Khổ 9, 10 và 19 của Tuyên bố của Hội thảo lần thứ 9 về Quản lý các xung đột tiềm tàng ở Biển Đông, Ancol, 1-3 tháng 12 năm 1998.

thức tại Biển Đông, Đại học British Columbia, Vancouver, Ca-na-đa, đã tổng kết công việc của TWG-MSR và báo cáo về tình trạng thực hiện các đề xuất khác nhau được phát triển trong tiến trình Hội thảo. Một chuyên gia tài nguyên khác, Tiến sĩ Yihang Jiang, Cán bộ Chương trình, UNEP, đã nhấn mạnh rằng tình trạng xuống cấp của môi trường biển ở Biển Đông đang diễn ra với tốc độ đòi hỏi các hành động cấp bách trong các lĩnh vực ưu tiên như bảo tồn môi trường sống.³⁶ Tiến sĩ Hasjim Djalal đề xuất thực hiện đa dạng sinh học trong khu vực xung quanh Đảo Anambas, một hòn đảo nằm hoàn toàn trong lãnh thổ In-đô-nê-xi-a và vì thế sẽ không xảy ra vấn đề lãnh thổ và quyền tài phán của các yêu sách lãnh thổ đối lập nhau. In-đô-nê-xi-a đã đồng ý cung cấp các tàu phục vụ nghiên cứu. Các thành viên Hội thảo Biển Đông lần thứ 10 đã kêu gọi thực hiện các nỗ lực mới để bảo đảm sự hỗ trợ và tiếp diễn của việc thực hiện các dự án hợp tác, đặc biệt là với Dự án Đa dạng Sinh học, Theo dõi Mực nước biển và thủy triều, Thông tin và Mạng lưới, Theo dõi Hệ sinh thái biển và chuẩn bị cho Cơ sở dữ liệu của Khoa học địa lý. Họ cũng đã hoan nghênh đề xuất của In-đô-nê-xi-a và yêu cầu Tiến sĩ hasjim Djalal tiếp nhận đề nghị đó và bảo đảm sự hỗ trợ để thực hiện dự án.³⁷ Theo đó, Tiến sĩ Peter Eng của Đại học Quốc gia Xinh-ga-po đã được yêu cầu chuẩn bị đề xuất nghiên cứu đa dạng sinh học (cụ thể là Dự án thám hiểm Anambas). Tiến sĩ Eng đã đề xuất rằng dự án được thực hiện xung quanh Đảo Anambas, với chi phí dự tính là 128.000 đô la. Khu vực được đề xuất nằm trong vùng biển của In-đô-nê-xi-a, tương đối lâu đời và thể hiện được tính đa dạng sinh học của Biển Đông.³⁸

Dự án Đa dạng Sinh học đã được đem ra thảo luận và trình bày bởi Giáo sư Abdul Gani Ilalude của In-đô-nê-xi-a và Tiến sĩ N. Sivasothi của Đại học Quốc gia Xinh-ga-po trong cuộc Hội thảo Biển Đông lần thứ 11, được tổ chức ở Cengkareng, Banten, In-đô-nê-xi-a vào tháng 3/2001.³⁹ Giai đoạn thứ hai của Dự án Đa dạng Sinh Học được gọi là “Thám hiểm Anambas: Một biện pháp xây dựng lòng tin cho việc quản lý xung đột ở Biển Đông thông qua đoàn thám hiểm do In-đô-nê-xi-a và Xinh-ga-po cùng dẫn đầu nhằm thăm dò đa dạng sinh học của Đảo Anambas.”⁴⁰ Vào tháng 3/2002, Đoàn Thám hiểm Anambas đã bắt đầu hoạt động ở vùng biển ngoài khơi hòn đảo Anambas và Natuna, hai hòn đảo không bị tranh chấp của In-đô-nê-xi-a, với 29 chuyên gia và nhà nghiên cứu tham gia đến từ các nước và vùng lãnh thổ như Ma-lai-xi-a, Phi-líp-pin, Trung Quốc, Đài Loan, Thái Lan, Việt Nam, Xinh-ga-po và In-đô-nê-xi-a. Cuộc thám hiểm kéo dài hai tuần đã thu thập được khoảng 300 kg mẫu sinh vật bao gồm khoảng 1.000 loài sinh vật biển, trong đó có cá, cua, tôm, mực, bạch tuộc, giun và sao biển. Rất nhiều trong số

36. Xem khổ 10 của Tuyên bố của Hội thảo lần thứ 10 về Quản lý các xung đột tiềm tàng ở Biển Đông, West Java, In-đô-nê-xi-a, 5-8 tháng 12 năm 1999.

37. Nt, khổ 17 (a).

38. Xem Report on the Development of Bio-diversity Programme of the South China Sea Workshop Process, in the Proceedings of the Eleventh Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, Cengkareng, Banten, Indonesia, 26-29 tháng 3, 2001, Annex H, tr. 66-71.

39. Xem khổ 13 của Tuyên bố của Hội thảo lần thứ 11 về Quản lý các xung đột tiềm tàng ở Biển Đông, Cengkareng, Banten, In-đô-nê-xi-a, 26-29 tháng 3 năm 2001.

40. Để biết thêm chi tiết về Exercise Anambas, xem The Proceedings of the Eleventh Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, Cengkareng, Banten, Indonesia, 26-29 tháng 3 năm 2001, Annex H, tr. 73-82.

đó mới được phát hiện trong khu vực và một số cũng là mới mẻ đối với khoa học.⁴¹ Đoàn Thám hiểm Anambas là đoàn đầu tiên có mô hình này, được tổ chức một cách tự nguyện bởi các chính quyền tham gia trong tiến trình Hội thảo Biển Đông và hướng tới xác định các tài nguyên đa dạng sinh học trong Biển Đông với mong muốn và kì vọng rằng kiến thức và các khám phá của Đoàn Thám hiểm sẽ đóng góp tích cực cho kiến thức về đa dạng sinh học và tài nguyên sinh vật ở Biển Đông. Họ cũng hi vọng rằng cuộc thám hiểm chung này sẽ tăng cường hợp tác trung khu vực, bất chấp các tranh chấp có thể tồn tại trong hoặc liên quan đến một vùng nhất định của Biển Đông.⁴² Các thành viên Hội thảo Biển Đông lần thứ 12 đã coi kết quả của Thám hiểm Anambas là một thành tựu vững chắc của tiến trình Hội thảo và là một ví dụ tốt về hợp tác và tình hữu nghị giữa các cộng đồng trên Biển Đông. Để tiếp tục nghiên cứu đa dạng sinh học ở Biển Đông, một thành viên đến từ Phi-líp-pin đã đề xuất thực hiện một đợt thám hiểm tiếp ở Palawan và phát cho các thành viên Hội thảo một dự thảo đề xuất dự án gọi là “Thám hiểm Palawan”.⁴³ Đại biểu Phi-líp-pin được yêu cầu phát nhanh nhất có thể một phiên bản chi tiết hơn của đề xuất trên để các thành viên Hội thảo có thể xem xét trong tương lai.⁴⁴

Tại Hội thảo Biển Đông lần thứ 13 tổ chức ở Medan, In-đô-nê-xi-a vào tháng 9/2003, việc thực hiện thành công Thám hiểm Đa dạng Sinh học Anambas đã được lưu ý. Tiến sĩ Hasjim Djalal đã chỉ ra rằng các nỗ lực hợp tác kỹ thuật có nhiều khả năng trở thành hiện thực hơn là giải pháp cho các vấn đề lãnh thổ hay chính trị, an ninh ở Biển Đông. Những nỗ lực hợp tác kỹ thuật đó bao gồm nghiên cứu đa dạng sinh học, an toàn hàng hải, tìm kiếm và cứu nạn và chống cướp biển và trao đổi dữ liệu thủy văn học. Tại hội thảo, các kết quả và đánh giá của Thám hiểm Đa dạng Sinh học Anambas và thám hiểm tiếp theo đã được đại diện Xinh-ga-po báo cáo, người này đã chỉ ra rằng cuộc thám hiểm đã thu thập được 3.000 mẫu từ 60 điểm. Thêm vào đó, 11 loài mới cho đến nay chưa được con người biết đến cũng đã được tìm thấy trong quá trình thám hiểm.⁴⁵ Kết quả cuối cùng của Thám hiểm Đa dạng Sinh học Anambas đã được công bố trong một tạp chí khoa học vào tháng 3/2004.⁴⁶ Để nối tiếp cho Thám hiểm Đa dạng Sinh học Anambas, đại diện Phi-líp-pin đã điểm qua đề xuất nghiên cứu đa dạng sinh học ở

41. Xem Peter K.L. Ng, Abdul Gani Ilahude và N. Sivasothis and Darren C.J. Yeo, “Expedition Anambas: An Overview of the Scientific Marine Exploration of the Anambas and Natuna Archipelago, 11-22 March 2002,” The Raffles Bulletin of Zoology 2004 supplement No. 11, tr. 11-17 and the cruise report on Exercise Anambas presented by Dr. Abdul Gani Ilahude at the 12th SCS Workshop, held in Jakarta, Indonesia, từ ngày 30 tháng 9 đến ngày 4 tháng 10 năm 2002.

42. Về kết quả khoa học của Anambas Expedition 2002, xem THE RAFFLES BULLETIN OF ZOOLOGY 2004 Supplement No. 11, edited by Peter K. L. Ng, Daisy Wowor and Darren C. J. Yeo. Về thông tin liên quan đến xuất bản, vào trang <http://rmbr.nus.edu.sg/exanambas/> (truy cập ngày 15 tháng 7 năm 2009).

43. Xem Technical Proposal, Exercise Palawan: A confidence Building Measures for Managing Potential Conflicts in the South China Sea (South China Sea Research Expedition II), có trong the Proceedings of the Twelfth Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, Jakarta, Indonesia, từ ngày 30 tháng 9 đến ngày 4 tháng 10 năm 2002, Annex Q, tr. 156-160.

44. Khố 11 của Statement of the Twelfth Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, Jakarta, Indonesia, từ ngày 30 tháng 9 đến ngày 4 tháng 10 năm 2002.

45. Xem khổ 8, 10-của Statement of the Thirteen Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, Medan, Indonesia, ngày 17-18 tháng 9 năm 2003.

46. Xem chú thích trên.

Palawan và được yêu cầu chuẩn bị lại một đề xuất kỹ lưỡng hơn. In-đô-nê-xi-a đề nghị sử dụng tàu tìm kiếm của mình có tên “Baruna Jaya VIII” trong Thám hiểm Palawan.⁴⁷ Tuy nhiên, vào năm 2004, do Phi-líp-pin quyết định thay đổi thực hiện Thám hiểm Palawan từ hoạt động Kênh 2 sang hoạt động Kênh 1 và mở rộng khu vực thám hiểm để bao gồm cả Biển Luzon,⁴⁸ một số thành viên đã rút khỏi dự án thám hiểm.⁴⁹

Thám hiểm Biển Luzon Giai đoạn I đã được thực hiện từ 16-28/3/2004 và bao trùm bờ phía Đông của miền nam Palawan. 21 nhà khoa học đến từ Ma-lai-xi-a, Thái Lan, Việt Nam và Phi-líp-pin đã tham gia vào cuộc thám hiểm Biển Luzon Giai đoạn I. Là một quốc đảo nằm trong vùng sinh thái biển lớn (LME), Phi-líp-pin cảm thấy cấp thiết cần phải khởi xướng hoạt động này vì lợi ích của bản thân mình và vì mục đích nghiên cứu khoa học biển và bảo vệ môi trường biển trong phạm vi vùng sinh thái biển rộng lớn. Nền tảng của sáng kiến này là Phần IX của Công ước UNCLOS 1982 về biển kín và nửa kín.⁵⁰ Những lí do chủ yếu khiến Phi-líp-pin thay đổi thám hiểm từ hoạt động Kênh 2 sang hoạt động Kênh 1 còn có: (1) việc thông qua Tuyên bố Ứng xử Biển Đông vào 4/11/2002⁵¹; và (2) sự xem xét của Phi-líp-pin để chuyển từ chỗ đơn thuần là hoạt động xây dựng lòng tin sang một nỗ lực để thi hành đầy đủ Phần IX của Công ước UNCLOS về biển kín và nửa kín.⁵² Trong khi Phi-líp-pin tuyên bố rằng các giai đoạn sau (II đến IV) sẽ được thực hiện hàng năm sau khi hoàn thành cuộc thăm dò Biển Luzon Giai đoạn I, nhưng đến nay vẫn chưa có bất kỳ cuộc thám hiểm tiếp theo nào.⁵³

Vào ngày 16/3/2004, Bộ Ngoại giao Cộng hòa In-đô-nê-xi-a đã gửi công hàm đến đại sứ quán Bru-nây, Cam-pu-chia, Trung Quốc, Lào, Mi-an-ma, Phi-líp-pin, Xinh-ga-po, Thái Lan, Việt Nam và nhắc đến *Bản Ghi nhớ* của Trung tâm về Biển và Đại dương thuộc Bộ Ngoại giao của Cộng hòa Phi-líp-pin ngày 12/3/2004 liên quan đến việc chuyển đổi Thám hiểm Palawan thành các hoạt động kênh một. Tất cả chính quyền của các thành viên hội thảo Biển Đông,⁵⁴ ngoại trừ Đài Loan, đã được thông báo về bản chất không chính thức của hội thảo và do đó Thám hiểm Anambas cũng được thực hiện trên cơ sở không chính thức. Các chính quyền tham gia được thông báo rằng:

47. Xem khổ 14-15 Tuyên bố Hội thảo lần thứ 13, đã dẫn.

48. Tên gọi của Palawan Expedition được chuyển thành Exercise Luzon Sea Phase I

49. Hasjim Djalal, “Managing Potential Conflicts in the South China Sea”, tham luận tại Hội thảo Biển Đông lần thứ 16, có cả trong Annex 3 sách về The 16th Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, Bali, ngày 23 tháng 11 năm 2006, xuất bản bởi Policy Analysis and Development Agency of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, tr. 42-43.

50. Nt, tr. iii

51. Chính phủ các nước ASEAN và chính phủ nước CHND Trung Hoa đã ký Tuyên bố về các ứng xử của các bên ở Biển Đông vào 4 tháng 11 năm 2002 ở Phnom Penh, Vương quốc Cam-pu-chia. Tuyên bố có thể được tìm thấy ở website chính thức của ASEAN: <http://www.aseansec.org/13163.htm> (truy cập ngày 27 tháng 6 năm 2010)

52. Xem Exercise Luzon Sea Phase I (Palawan Expedition), Report on the Status of the Marine Environment and the Marine Resources of Southern Palawan, Philippines, Occasional Papers of the Siliman University – Angelo King, Center for Research and Environmental Management (SUAKCREM), Vol 1, No. 1, tháng 1 năm 2005, tr. v.

53. Tác giả đã nhận được một bản sao cuốn sách hướng dẫn dùng cho việc tham khảo được dễ dàng, được viết bởi Exercise Luzon Sea Phase II from Hon. Alberto A. Encomienda, the Secretary General, Maritime and Ocean Affairs Center, Department of Foreign Affairs, Republic of the Philippines.

54. Đó là Bru-nây, Cam-pu-chia, Trung Quốc, Lào, Mi-an-ma, Ma-lai-xi-a, Phi-líp-pin, Xinh-ga-po, Thái Lan và Việt Nam.

... Đại diện In-đô-nê-xi-a muốn bày tỏ sự phản đối của mình và phê phán hành động đơn phương của Phi-líp-pin qua việc biến đổi cuộc khảo sát Palawan từ các hoạt động kênh hai thành các hoạt động kênh một bằng cách đi chệch khỏi thông lệ đã được thống nhất và chấp nhận thông qua các thảo luận và quyết định dựa trên cơ sở đồng thuận.

Đại diện In-đô-nê-xi-a nhận thấy rằng cuộc Thám hiểm Palawan không còn có thể được coi là việc thực hiện quyết định đã được đưa ra tại ... Hội thảo lần thứ 13 và do đó In-đô-nê-xi-a không ở vị trí có thể tham gia vào cuộc thám hiểm. Hậu quả là các thành viên đến từ Phi-líp-pin cũng không thể mở rộng sự đóng góp của các thành viên Hội thảo để tài trợ cho cuộc thám hiểm Palawan.⁵⁵

Kết quả là không một nhà nghiên cứu nào của Trung Quốc, Đài Loan, Bru-nây, In-đô-nê-xi-a, Cam-pu-chia, Lào, Mi-an-ma, Xinh-ga-po, hay Thái Lan tham dự vào Thám hiểm Palawan – sau đó được đổi tên thành Khảo sát Biển Luzon Giai đoạn I. Tuy nhiên, các Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN tại Cuộc họp Bộ trưởng lần thứ 37, tổ chức vào tháng 6/2004 “đã lưu ý và đánh giá cao sáng kiến của Chính phủ Phi-líp-pin trong việc triển khai Khảo sát Biển Luzon Giai đoạn 1 – Khảo sát Palawan như một sự áp dụng thực tiễn của Phần IX Công ước Luật biển năm 1982 về sự hợp tác của các quốc gia trên các biển kín và nửa kín, điều được khích lệ theo Khoản 6 của [Tuyên bố Ứng xử Biển Đông].”⁵⁶

Tại Hội thảo Biển Đông lần thứ 14, tổ chức ở Batam, In-đô-nê-xi-a vào tháng 11/2004, đại diện của Phi-líp-pin đã lí giải vì sao họ đã thay đổi thực hiện Thám hiểm Palawan từ hoạt động kênh hai sang hoạt động kênh một. Ông cũng đã thông báo cho các thành viên khác của hội thảo rằng khu vực thám hiểm đã được mở rộng để bao trùm phạm vi rộng hơn và tên của cuộc thám hiểm đã được đổi thành Khảo sát Biển Luzon Giai đoạn I. Đáp lại, các thành viên khác đã nhấn mạnh rằng sự thay đổi mô hình này đầu tiên cần phải được hội thảo thông qua. Hơn nữa, các thành viên của hội thảo đã quyết định sẽ không thảo luận thêm về Thám hiểm Palawan, do Phi-líp-pin lúc đó đang lên kế hoạch thực hiện Khảo sát Biển Luzon Giai đoạn II như một hoạt động kênh một.⁵⁷ Tuy nhiên, các thành viên của Hội thảo Biển Đông lần thứ 14 đã quyết định rằng tiến trình hội thảo cần phải xem xét việc tiếp tục dự án đa dạng sinh học để bao gồm Khu vực Đông Bắc và Tây Bắc Biển Đông. Trên khía cạnh này, hội thảo đã khích lệ các

55. Bức thư được giữ trong tập tài liệu của người viết.

56. Paragraph 6 of the 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea provides that:

Pending a comprehensive and durable settlement of the disputes, the Parties concerned may explore or undertake cooperative activities. These may include the following:

- a. marine environmental protection;
- b. marine scientific research;
- c. safety of navigation and communication at sea;
- d. search and rescue operation; and
- e. combating transnational crime, including but not limited to trafficking in illicit drugs, piracy and armed robbery at sea, and illegal traffic in arms.

See para. 24 of Joint Communiqué of the 37th ASEAN Ministerial Meeting, Jakarta, từ ngày 29-30 tháng 6 năm 2004. For the text of the declaration, see *supra* note 52; for the communiqué, visit the web site of ASEAN at: <http://www.aseansec.org/16192.htm> (truy cập ngày 27 tháng 6 năm 2010),

57. Xem para. 16 and 17 of Statement of the Fourteen Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, Batam, Indonesia, từ ngày 24-26 tháng 11 năm 2004.

thành viên Trung Quốc, Đài Loan, Phi-líp-pin và Việt Nam xem xét khả năng thực hiện Thám hiểm Đa dạng Sinh học trên các vùng nêu trên của Biển Đông.⁵⁸ Lời kêu gọi này đã được nhắc lại ở Tuyên bố của Hội thảo Biển Đông lần thứ 15.⁵⁹

Năm 2006, tại Hội thảo Biển Đông lần thứ 16, các thành viên Trung Quốc và Việt Nam đã chỉ ra rằng họ chưa sẵn sàng để thực hiện dự án đa dạng sinh học ở vùng Đông Bắc và Đông Nam Biển Đông. Đáp lại, Tiến sĩ Hasjim Djalal đã đề xuất rằng nếu chính quyền liên quan có các khó khăn trong việc xác định khu vực để thực hiện nghiên cứu đa dạng sinh học, trên cơ sở thực tế trước đây, họ có thể xác định khu vực trong vùng không tranh chấp ở Đông Bắc và Đông Nam Biển Đông mà tại đó các thành viên có thể cùng làm việc với nhau.⁶⁰ Sau đó đã không có thêm một buổi thảo luận nào về đề xuất nghiên cứu đa dạng sinh học biển ở các khu vực Đông Bắc và Tây Bắc của Biển Đông được đưa ra tại các Hội thảo Biển Đông lần thứ 17, 18 và 19. Một cách giải thích có thể là sự cải thiện nhanh chóng của các quan hệ chính trị giữa Trung Quốc và Đài Loan kể từ năm 2008 và cuộc thảo luận về một dự án có tên là “Mạng lưới Đông Nam Á về Giáo dục và Đào tạo (SEA-NET)” do Trung Quốc và Đài Loan cùng đệ trình. Vào tháng 11/2008 tại Hội thảo Biển Đông lần thứ 18 tổ chức tại Manado, In-đô-nê-xi-a, các thành viên đến từ Trung Quốc và Đài Loan đã lần đầu tiên thể hiện sự sẵn sàng cùng hợp tác và đã đi đến một đề xuất dự án chung về Biển Đông, dự án này sau đó được các nhà khoa học Trung Quốc và Đài Loan cùng trình bày và được thông qua tại Hội thảo Biển Đông lần thứ 19 tổ chức ở Makassar, In-đô-nê-xi-a vào tháng 11/2009.⁶¹ Đề xuất dự án chung Trung Quốc – Đài Loan được coi là “một mốc quan trọng trong tiến trình Hội thảo”⁶² và sẽ được thực hiện vào năm 2010 đầu tiên ở Đài Loan và sau đó vào năm 2011 ở Trung Quốc. Nhờ sự phát triển mới này trong tiến trình Hội thảo Biển Đông, một cánh cửa cơ hội mới đã được mở ra cho khả năng đệ trình các đề xuất nghiên cứu đa dạng sinh học chung ở các khu vực Đông Bắc và Tây Bắc Biển Đông theo tiến trình Hội thảo Biển Đông.

IV. Mối quan ngại ngày càng tăng của thế giới về Suy giảm Đa dạng Sinh học và Tác động của Nó đối với sự Phát triển và Thịnh vượng của Con người

Mối lo ngại của thế giới về sự suy giảm của đa dạng sinh học và mối đe dọa của nó đối với sự phát triển và thịnh vượng của con người đã ngày càng gia tăng kể từ cuối những năm 1980. Vào tháng 5/1992, Công ước về Đa dạng Sinh học (từ đây gọi là CBD) đã được thông qua và để mở cho các quốc gia ký kết kể từ ngày 5/6/1992 tại Hội thảo Liên Hợp Quốc về Môi trường và Phát triển (“Hội nghị Thượng đỉnh Trái đất” tại Rio). Công ước

58. Para. 32, *ibid.*

59. Xem para. 27 of Statement of the Fifteenth Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, Banten, Indonesia, từ ngày 24-26 tháng 11 năm 2005.

60. Xem para. 21 of Statement of the Sixteenth Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, Bali, Indonesia, từ ngày 23-25 tháng 11 năm 2006.

61. Xem the Statement of the 18th Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, Manado, Indonesia, từ ngày 28-29 tháng 11 năm 2008, paragraph 21 and the Statement of the 19th Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, Manado, Indonesia, từ ngày 13-14 tháng 11 năm 2009, paragraph 21.

62. The Statement of the 19th Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, *ibid.*, paragraph 21.

CBD có ba mục tiêu chính: (1) bảo tồn đa dạng sinh học; (2) sử dụng bền vững các yếu tố của đa dạng sinh học; và (3) chia sẻ công bằng và thỏa đáng các lợi nhuận phát sinh từ việc sử dụng các tài nguyên sinh vật.⁶³ Công ước có hiệu lực vào ngày 29/12/1993. Tính đến ngày 30/6/2010, đã có 193 quốc gia là thành viên Công ước.⁶⁴

Vào tháng 4/2002, các bên tham gia CBD và các Nguyên thủ Quốc gia cùng các Chính phủ tại Hội nghị thượng đỉnh thế giới về Phát triển bền vững tổ chức ở Johannesburg đã thông qua Mục tiêu Đa dạng Sinh học 2010. Các bên tham gia đã cam kết đến năm 2010 sẽ giảm được đáng kể tỉ lệ suy giảm đa dạng sinh học ở các cấp độ thế giới, khu vực và quốc gia để đóng góp cho quá trình xoá đói giảm nghèo và vì lợi ích của tất cả sự sống trên Trái đất.⁶⁵ Vào năm 2006 tại phiên thứ 66, Đại Hội đồng Liên Hợp Quốc đã tuyên bố năm 2010 là Năm Quốc tế về Đa dạng Sinh học, với mục tiêu:

- Tăng cường ý thức cộng đồng về tầm quan trọng của việc bảo tồn đa dạng sinh học và các nguy cơ chủ yếu đối với đa dạng sinh học;
- Tăng cường ý thức về các thành quả bảo vệ đa dạng sinh học đã được hiện thực hóa bởi các cộng đồng và chính phủ;
- Thúc đẩy các giải pháp sáng tạo để giảm các nguy cơ đối với đa dạng sinh học;
- Khích lệ các cá nhân, tổ chức và chính phủ thực hiện các biện pháp tức thời nhằm hạn chế sự suy giảm của đa dạng sinh học;
- Bắt đầu các buổi đối thoại giữa các bên liên quan về các bước cần thực hiện trong giai đoạn sau 2010.⁶⁶

Trong lễ mừng Năm Quốc tế về Đa dạng Sinh học, một Hội nghị thượng đỉnh của các Nguyên thủ Quốc gia và Chính phủ về đa dạng sinh học sẽ được tổ chức vào 22/9 ở New York tại phiên họp thứ 65 của Đại Hội đồng LHQ. Nối tiếp sẽ là cuộc họp lần thứ 10 của Hội thảo của các Bên tham gia CBD, sẽ được tổ chức ở Nagoya, vùng Aichi, Nhật Bản vào tháng 10/2010. Tại cuộc Hội nghị thượng đỉnh Nagoya về Đa dạng Sinh học, các bên dự kiến sẽ thông qua một Kế hoạch Chiến lược mới của Công ước cho giai đoạn 2011-2020, bao gồm tầm nhìn đa dạng sinh học đến năm 2050 cũng như một mục tiêu đa dạng sinh học cho năm 2020 cùng các mục tiêu thứ cấp.⁶⁷

Vào tháng 1/2010, Hội thảo Khoa học và Chính trị của UNESCO về Năm Quốc tế về Đa dạng Sinh học đã được tổ chức tại Trụ sở UNESCO ở Paris. Tuyên bố và các kiến nghị từ hội thảo nêu rằng:

Sự đóng góp của đa dạng sinh học cho cuộc sống và phúc lợi con người không chỉ mang tính thực tiễn, vật chất hay vị lợi, mà còn mang tính văn hóa và tinh thần. Sự đa

63. For more information about the Convention, visit: <http://www.cbd.int/convention/about.shtml>

64. For the list of parties, visit: <http://www.cbd.int/convention/parties/list/>

65. For more information about 2010 Biodiversity Target, visit: <http://www.cbd.int/2010-target/>

66. International Year of Biodiversity, in Wikipedia, the free encyclopedia, available at: http://en.wikipedia.org/wiki/International_Year_of_Biodiversity (truy cập ngày 30 tháng 6 năm 2010)

67. Xem Statement by Ahmed Djogalaf, Executive Secretary of the Convention on Biological Diversity on the Occasion of the Celebration of the International Year of Biodiversity by the Kingdom of Cambodia, Banteay Kdei Temple, Siem Reap Province, Cambodia, ngày 20 tháng 6 năm 2010.

dạng của thế giới tự nhiên đã là một nguồn cảm hứng bất tận xuyên suốt lịch sử loài người, ảnh hưởng đến các truyền thống và cách thức mà xã hội chúng ta đã hình thành. Tuy nhiên, trong những thập kỷ vừa qua, đa dạng sinh học đã bị suy giảm với một tốc độ nhanh chưa từng có, phần lớn là do các hoạt động không bền vững của con người, trong khi đó Mục tiêu Đa dạng Sinh học 2010 được thống nhất tại Hội nghị Cấp cao Thế giới về Phát triển Bền vững rồi sau đó là bởi các Bên tham gia CBD năm 2002 vẫn chưa đạt được. Với tầm quan trọng của đa dạng sinh học đối với sự phát triển và thịnh vượng của con người, việc ngăn chặn sự suy giảm đa dạng sinh học đã trở thành một trong các thách thức chính mà xã hội ngày nay phải đối mặt.⁶⁸

Vào tháng 2/2010, “12 thông điệp” đã được vạch ra trong báo cáo của chủ tịch Hội thảo Trondheim lần thứ 6 về Đa dạng Sinh học, bao gồm:

- Mục tiêu 2010 đã khuyến khích các hành động, nhưng sẽ không thể đạt được một cách toàn diện;
- Suy giảm đa dạng sinh học và sự xuống cấp các chức năng của hệ sinh thái ngày càng có các hậu quả nguy hiểm đối với sự thịnh vượng của con người, thậm chí là sự sinh tồn đối với một số xã hội;
- Cần có hành động cấp thiết để đối phó với sự suy giảm đa dạng sinh học, đặc biệt là để tránh hậu quả xấu nhất;
- Đa dạng sinh học là cốt lõi tự nhiên cho phát triển bền vững;
- Không hành động phải trả giá đắt hơn hành động;
- Nhiều ngành kinh tế lệ thuộc vào đa dạng sinh học hơn là chúng ta tưởng;
- Đa dạng sinh học và thay đổi khí hậu có mối liên hệ mật thiết;
- Cần phải thực hiện;
- Cần phải tăng cường khoa học và kiến thức;
- Cần đánh kể nhiều nguồn tài nguyên hơn nữa;
- Cần phải xác định đúng các mục tiêu đa dạng sinh học.⁶⁹

Vào tháng 5/2010, tái bản lần thứ ba của ấn phẩm Viễn cảnh Đa dạng Sinh học Thế giới đã được Ban thư ký CBD phát hành, trong đó đã kết luận rằng “chúng ta với tư cách là các cá thể và một tập thể đã không thể đạt được mục tiêu đa dạng sinh học Johannesburg 2010”.⁷⁰ Bản báo cáo cho thấy rằng đa dạng sinh học đang tiếp tục biến mất với một tốc độ chưa từng có. Ước tính, tỉ lệ tuyệt chủng của các loài hiện nay đã lên đến 1.000 lần tỉ lệ tự nhiên. Hơn nữa, bản báo cáo cũng cảnh báo rằng “sự thoái

68. Xem para. 4 of Statement and Recommendations from the UNESCO International Year of Biodiversity Science Policy Conference, held at UNESCO Headquarters, Paris, in January 2010. The text of the statement and recommendations can be downloaded at: <http://www.unesco.org/mab/doc/iyb/recommendations.pdf> (truy cập ngày 30 tháng 6 năm 2010).

69. Xem Summary of the Sixth Trondheim Conference on Biodiversity: 1-5 February 2010, available at: <http://www.iisd.ca/ymb/biodiv/tcb6/html/ymbvol88num3e.html> (truy cập ngày 30 tháng 6 năm 2010).

70. Xem Statement by Ahmed Djogalaf, Executive Secretary of the Convention on Biological Diversity on the Occasion of the Celebration of the International Year of Biodiversity by the Kingdom of Cambodia, Banteay Kdei Temple, Siem Reap Province, Cambodia, ngày 20 tháng 6 năm 2010, tr. 2.

hóa không thể đảo ngược được có thể sẽ xảy ra nếu các hệ sinh thái bị đẩy quá giới hạn đỏ, dẫn đến sự mất mát hàng loạt các dịch vụ sinh thái mà chúng ta lệ thuộc rất nhiều, như sự trong sạch của không khí và nước, sự tái chế độ màu mỡ của đất, ổn định khí hậu và sự thụ phấn của các loài cây hoang dã và cây trồng.”⁷¹ Hơn nữa, bản báo cáo còn cho thấy rằng năm nhân tố quốc tế chủ yếu dẫn đến mất mát đa dạng sinh học trên thế giới, cụ thể là mất mát các môi trường sống, việc sử dụng và khai thác thái quá và không bền vững các tài nguyên, biến đổi khí hậu, các loài lạ xâm lấn và ô nhiễm đã không chỉ diễn ra thường xuyên trong thập kỷ vừa qua, mà thậm chí trong một số trường hợp còn trầm trọng thêm. Về sự mất mát đa dạng sinh học, bản báo cáo chỉ ra rằng có khoảng một nửa số quần thể biển trên khắp thế giới đã bị khai thác cạn kiệt trong năm 2005, còn một phần tư khác bị khai thác thái quá, dẫn đến cạn kiệt hoặc phải hồi phục từ tình trạng cạn kiệt. 60% các bãi san hô có thể sẽ bị mất đi vào năm 2030 do các tác hại từ việc đánh cá, ô nhiễm, bệnh tật, các loài lạ xâm lấn và tẩy trắng san hô.⁷²

Mối lo ngại về sự mất mát đa dạng sinh học và các tác động tiêu cực của nó lên sự phát triển và thịnh vượng của con người đã được báo cáo tại Tiểu Ban Cố vấn Khoa học và Công nghệ của CBD được tổ chức ở Nairobi, Kenya vào tháng 5/2010. Các phát hiện của một cuộc rà soát chi tiết về việc thực hiện chương trình hoạt động về đa dạng sinh học biển và ven biển bao gồm một số điểm như sau:

- Tình trạng và xu hướng toàn cầu cho thấy những suy giảm nghiêm trọng của các tài nguyên sinh vật, sự mất mát các môi trường sống ven biển, tình trạng ô nhiễm gia tăng và chất lượng nước không đảm bảo ở nhiều khu vực;
- Sự xuống cấp tổng thể của môi trường biển còn trở nên xấu hơn bởi các tác động của biến đổi khí hậu, chẳng hạn như mực nước biển dâng và tăng nhiệt độ trên biển và các tác động tiềm tàng của sự axit hóa đại dương như một hậu quả trực tiếp của khí thải CO₂.
- Các cộng đồng ven biển và các nền kinh tế địa phương đang bị tác động tiêu cực bởi các xu hướng như đói nghèo, thay đổi trong cách sử dụng đất, khai thác cá thái quá, thiếu dinh dưỡng, rác thải và phát triển các vùng duyên hải, những yếu tố khiến cho sức chứa của môi trường biển bị đẩy quá giới hạn bền vững;
- Áp lực đối với đa dạng sinh học biển và ven biển sẽ tiếp tục tăng, với việc 50% dân số thế giới sẽ sinh sống dọc các vùng duyên hải vào năm 2015, tạo nên sự căng thẳng đối với các tài nguyên ven biển; những áp lực của con người này sẽ kết hợp cùng các tác động của biến đổi khí hậu mà sẽ trở nên trầm trọng hơn trong tương lai;
- Tiến triển hướng tới đạt được mục tiêu 2012 về thành lập các mạng lưới khu vực biển được bảo vệ mang tính sinh thái và được quản lý hiệu quả đã diễn ra chậm chạp, bất chấp các nỗ lực trong một vài năm trở lại đây; chưa đến 1%

71. Nt.

72. Statement by Ahmed Djoghlaif, Executive Secretary of the Convention on Biological Diversity on the Occasion of the National Seminar on Biodiversity 2010 (MyBio-D 2010), Kuala Lumpur, June 21, 2010, available at: <http://www.cbd.int/doc/speech/2010/sp-2010-06-21-malaysia-en.pdf> (truy cập ngày 1 tháng 7 năm 2010).

bề mặt đại dương được bảo vệ, so với tỉ lệ gần 15% khu vực được bảo vệ trên đất liền.⁷³

Vào tháng 11/2008, 10/2009 và 6/2010, các cuộc họp liên chính phủ và các bên liên quan đặc biệt lần thứ nhất, lần thứ hai và lần thứ ba đã được tổ chức lần lượt ở Putrajaya, Ma-lai-xi-a, Nairobi, Kenya và Busan, Hàn Quốc, để bàn về việc thành lập một diễn đàn chính sách khoa học liên chính phủ về đa dạng sinh học và các dịch vụ sinh thái. Có hơn 90 quốc gia cùng với sự ủng hộ của UNEP, UNESCO và FAO đã thống nhất thành lập một Diễn đàn Chính sách Khoa học về Đa dạng Sinh học và các Dịch vụ Sinh thái (IPBES), với mục tiêu tăng cường giao diện chính sách khoa học cho đa dạng sinh học và các dịch vụ sinh thái để bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học, sự thịnh vượng lâu dài của con người và phát triển bền vững.⁷⁴

Tầm quan trọng của đa dạng sinh học và mối quan ngại về tác động của nó lên sự phát triển và thịnh vượng của con người đã được các lãnh đạo của Nhóm G8 nhấn mạnh khi nhóm này họp ở Muskoka, Ca-na-đa vào 25-26/6/2010. Các nhà lãnh đạo này cũng đã nhấn mạnh mối đe dọa nghiêm trọng của tốc độ suy giảm đa dạng sinh học hiện nay. Thông cáo cuối cùng của cuộc họp nêu lên rằng:

Trong năm 2010, Năm Quốc tế về Đa dạng Sinh học LHQ, chúng tôi rất lấy làm tiếc rằng cộng đồng quốc tế đã không đạt được mục tiêu cho năm 2010 là giảm thiểu đáng kể tốc độ mất mát đa dạng sinh học trên toàn cầu. Chúng tôi ghi nhận rằng tốc độ suy giảm đa dạng sinh học như hiện thời là một mối đe dọa nghiêm trọng, do các hệ sinh thái đa dạng và phong phú về mặt sinh học là rất cần thiết cho sự thịnh vượng của con người, cho sự phát triển bền vững và công cuộc xóa đói giảm nghèo. Chúng tôi nhấn mạnh sự ủng hộ của mình cho Nhật Bản khi nước này chuẩn bị đăng cai cuộc họp lần thứ mười của Hội nghị các Bên trong Công ước về Đa dạng Sinh học vào tháng 10 này và chúng tôi đặc biệt nhấn mạnh tầm quan trọng của việc thông qua một khuôn khổ đầy tham vọng và khả thi cho giai đoạn sau 2010. Chúng tôi ghi nhận sự cần thiết phải tăng cường giao diện chính sách khoa học trong lĩnh vực này và trong bối cảnh đó chúng tôi hoan nghênh sự nhất trí thành lập một Diễn đàn Liên chính phủ về Đa dạng Sinh học và các Dịch vụ Sinh thái (IPBES).⁷⁵

V. Sự cần thiết phải Tăng cường Nghiên cứu sâu hơn về Đa dạng Sinh học ở Biển Đông

Do sự phát triển kinh tế nhanh chóng và gia tăng dân số, các nước bao quanh Biển Đông, cũng như các nước thuộc các khu vực khác nhau trên thế giới đang phải đối mặt

73. Xem In-Depth Review of the Implementation of the Programme of Work on Marine and Coastal Biological Diversity, Note by the Executive Secretary, Executive Summary, Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice, Fourteenth meeting, Nairobi, ngày 10-21 tháng 5 năm 2010, UNEP/CBD/SBSTTA/14/3, ngày 28 tháng 1 năm 2010, tr. 1-2.

74. Xem Busan outcome, Third ad hoc intergovernmental and multi-stakeholder meeting on an intergovernmental science-policy platform on biodiversity and ecosystem services, Busan, Republic of Korea, 7-11 June 2010, UNEP/IPBEST/3/L.2/Rev.a, ngày 11 tháng 6 năm 2010.

75. Xem para. 25 of the G-8 Muskoka Declaration, available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/06/26/AR2010062602236.html> (truy cập ngày 1 tháng 7 năm 2010)

với sự xuống cấp môi trường trên diện rộng. Báo cáo cho rằng đa dạng sinh học biển ở Biển Đông đang bị mất đi do không có các biện pháp chính sách để bảo vệ môi trường biển trong khu vực. Các vấn đề chưa được giải quyết đã tạo thêm sự cản trở đối với sự hợp tác hết sức cần thiết trong việc bảo vệ môi trường biển và bảo tồn đa dạng sinh học trên Biển Đông. Vào tháng 10/2009, Ahmed Djoghlaif, Thư ký Điều hành của Công ước về Đa dạng Sinh học đã phát biểu tại Hội nghị ASEAN về Đa dạng Sinh học năm 2009 rằng “thật vậy, đa dạng sinh học vẫn đang tiếp tục bị mất đi với một tốc độ chưa từng có.”⁷⁶ Tình trạng ở Đông Nam Á cũng gây nhức nhối, với 80% các bãi san hô của Đông Nam Á đang bị đe dọa do các thực tiễn đánh bắt cá và khai thác san hô gây ra và có hơn 50% các vùng đầm lầy đang bị đe dọa. Sự mất mát đa dạng sinh học có thể ảnh hưởng tới 500 triệu người ở Đông Nam Á đến cuối thế kỷ này.⁷⁷

Vào tháng 2/2010, một thông báo mới của COBSEA về Báo cáo Môi trường Biển Đông Á 2009 đã được công bố, trong đó nhấn mạnh tới các mối đe dọa mà các vùng Biển Đông Á đang phải đối mặt như hậu quả của các yếu tố như phát triển không nhạy cảm, ô nhiễm, các loài xâm lấn và biến đổi khí hậu. Báo cáo cho biết rằng các môi trường sống và hệ sinh thái ven biển vốn rất quan trọng đối với kinh tế trong khu vực đang phải chịu áp lực với 40% các bãi san hô và một nửa số cây đước đã bị mất đi. Bản báo cáo nhấn mạnh rằng tương lai kinh tế của Đông Á và khả năng của khu vực này trong việc vượt qua đói nghèo đang phải đối mặt với những thách thức nghiêm trọng trừ khi các hành động cấp bách được thực hiện để kiểm soát sự lành mạnh và tính đa dạng của môi trường biển.⁷⁸

Trong suốt một thập kỷ qua, các nước bao quanh Biển Đông đã được yêu cầu phải phối hợp với nhau để bảo vệ môi trường biển, tăng cường sử dụng bền vững các tài nguyên và hạn chế các tác hại do hoạt động của con người và thiên tai trong khu vực. Đã có các nỗ lực được thực hiện nhằm tăng cường hợp tác về môi trường theo Kế hoạch Hợp tác về Ô nhiễm Xuyên Biên giới của ASEAN,⁷⁹ Tuyên bố Jakarta về Môi trường và Phát triển 1997,⁸⁰ và thông qua dự án của Chương trình Môi trường của LHQ/Cơ sở Môi trường Toàn cầu (UNEP/GEF) có tên Ngăn chặn Xu hướng Xuống cấp Môi trường ở Biển Đông và Vịnh Thái Lan (Dự án UNEP/GEF ở Biển Đông)⁸¹. Một số các kế hoạch và chương trình hành động cũng đã được xây dựng nhằm đối phó với các vấn đề về môi

76. Xem statement by Ahmed Djoghlaif, Executive Secretary of the Convention on Biological Diversity on the occasion of the ASEAN Conference on Biodiversity 2009 tổ chức tại Xinh-ga-po ngày 21 tháng 10 năm 2009, available at: <http://www.cbd.int/doc/speech/2009/sp-2009-10-21-asean-en.pdf> (truy cập ngày 30 tháng 6 năm 2010)

77. Nt.

78. UNEP Press Release: The New COBSEA State of the Marine Environment Report for the East Asian Seas 2009, East Asia – Sea Change Needed in Management of Crucial Marine Resources, UNEP ROAP News Release 10/01, available at: <http://www.roap.unep.org/press/NR10-01.html> (truy cập ngày 20 tháng 6 năm 2010). Copies of the report can be downloaded at: <http://www.roap.unep.org/publications/State%20of%20the%20Marine.pdf>

79. The Cooperation Plan is available at <http://www.aseansec.org/8926.htm> (truy cập ngày 20 tháng 6 năm 2010)

80. The Jakarta Declaration is available at <http://www.aseansec.org/6085.htm> (truy cập ngày 20 tháng 6 năm 2010)

81. The littoral counties participating in this project are: Cambodia, China, Indonesia, Ma-lai-xi-a, the Philippines, Thailand, and Vietnam. For more information about the UNEP/GEF SCS Project, visit the Web site of the project at <http://www.unepscs.org/Project Background.html> (truy cập ngày 20 tháng 6 năm 2010)

trường ở Biển Đông và châu Á – Thái Bình Dương,⁸² bao gồm Cơ quan Điều phối các vùng Biển Đông Á (COBSEA), Kế hoạch Hành động và Chiến lược Dài hạn Đông Á,⁸³ Chương trình Hành động Chiến lược của Dự án UNEP/GEF Biển Đông,⁸⁴ Chiến lược Phát triển Bền vững cho các vùng Biển Đông Á của PEMSEA,⁸⁵ Chương trình Hành động Viên-Chăn cho giai đoạn 2004 – 2010 (Mục 3.3) của ASEAN,⁸⁶ và Kế hoạch Hành động cho sự Bền vững của Môi trường biển của Diễn đàn Hợp tác Kinh tế châu Á-Thái Bình Dương (APEC).⁸⁷

Các nước bao quanh Biển Đông, với tư cách là thành viên của các cơ chế hợp tác và tiến trình đối thoại trong khu vực nêu trên, hoặc với tư cách là thành viên của các tổ chức chính phủ quốc tế và khu vực, thực sự đã tiến hành các hành động để bảo vệ môi trường biển và bảo tồn đa dạng sinh học ở Biển Đông trong thập kỷ vừa qua. Tuy nhiên, hầu hết các hành động này đều đã được thực hiện ở các vùng biển gần với các vùng ven biển thuộc quyền tài phán của quốc gia họ. Có rất ít nỗ lực được thực hiện để bảo vệ môi trường biển và bảo tồn đa dạng sinh học ở Biển Đông, đặc biệt ở các khu vực tranh chấp chủ quyền và quyền tài phán trên biển. Sự tham gia của các tổ chức môi trường quốc tế như UNEP trong việc bảo vệ môi trường biển và nghiên cứu đa dạng sinh học ở Biển Đông là vô cùng khó khăn, chủ yếu do Trung Quốc lo ngại về sự quốc tế hóa các vấn đề Biển Đông và các tính toán chính trị nhạy cảm khác. Tại Hội thảo Biển Đông lần thứ 9, các bên đã nhất trí rằng hội thảo sẽ thảo luận về khả năng phát triển hợp tác với UNEP trong việc thực thi một số yếu tố của Dự án Đa dạng Sinh học ở Biển Đông.⁸⁸ Tuy nhiên, sự hợp tác giữa Hội thảo Biển Đông và UNEP trong việc thực thi Dự án Đa dạng Sinh học đã không được hiện thực hóa.

Bên ngoài khuôn khổ của tiến trình Hội thảo Biển Đông, như đã nêu ở phần trên, đã có một nghiên cứu đa dạng sinh học chung được thực hiện theo dự án UNEP/GEF có tên “*Ngăn chặn Xu hướng Xuống cấp Môi trường ở Biển Đông và Vịnh Thái Lan*”. Dự

82. Xem Shelly M. Lexomnd, “Review of Instruments and Mechanisms for Strengthening Marine Environmental Cooperation in the South China Sea,” project report presented at the Fifth Meeting of the Regional Task Force on Legal Matters for the UNEP/GEF SCS Project; “Reversing Environmental Degradation Trends in the South China Sea and Gulf of Thailand,” Batam, Indonesia, ngày 18-21 tháng 9 năm 2006, UNEP/GEF/SCS/RTF-L.5/7, tr. 26-27.

83. The text of the Action Plan is available at http://www.unep.org/regionalseas/programmes/unpro/eastasian/instruments/r_profile_eas.pdf (visited June 20, 2010). See also Hugh Kirkman, “The East Asian Seas UNEP Regional Seas Programme,” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 6, No. 3, 2006, tr. 305-316.

84. Information about the program is available at <http://www.unepscs.org/7/7.html> (truy cập ngày 20 tháng 6 năm 2010)

85. Information on the strategy is available at the PEMSEA (Partnership in Environmental Management for the Seas of East Asia) Web site at: <http://www.pemsea.org/knowledge-center/the-sds-sea/the-sds-sea> (truy cập ngày 20 tháng 6 năm 2010)

86. Xem ASEAN Documents Series 2004, available at <http://www.aseansec.org/ADS-2004.pdf> (truy cập ngày 20 tháng 6 năm 2010)

87. Information about the Action Plan is available at http://www.apec.org/apec/documents_reports/environmental_ministerial_meetings/1997.html (truy cập ngày 20 tháng 6 năm 2010)

88. Xem para. 10 of Statement of the Ninth Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China sea, Ancol, Jakarta, ngày 1-3 tháng 12 năm 1998.

án này phân tích và tổng hợp nhằm cung cấp các đặc tính cơ bản của các hệ sinh thái và tính phong phú của các loài trên biển ở vùng biển phía Tây Biển Đông, thuộc thẩm quyền của Việt Nam, Cam-pu-chia, Thái Lan và Ma-lai-xi-a. Các loài cây đuốc, đảo san hô và thềm cỏ biển là những sinh vật nhiệt đới quan trọng nhất ở khu vực phía Tây Biển Đông. Nghiên cứu tìm hiểu được rằng các cấu trúc môi trường sống khá đa dạng và khác biệt giữa các vùng vĩ tuyến từ miền Bắc, Trung và Nam Việt Nam, Vịnh Thái Lan và rồi đến bán đảo Ma-lai-xi-a. Thêm vào đó, nghiên cứu cũng tìm hiểu thấy rằng các tính chất của đa dạng sinh học biển ở vùng biển phía Tây của Biển Đông chịu ảnh hưởng của các thể lực tự nhiên, trong đó có lịch sử địa chất đáy biển, hướng và luân chuyển gió mùa, sự thay đổi nhiệt độ vĩ tuyến và dòng chảy của sông.⁸⁹ Nghiên cứu này không được mở rộng đến các khu vực trung tâm hoặc khu vực tranh chấp ở Biển Đông.

Ngoài Dự án UNEP/GEP, Phi-líp-pin và Việt Nam đã tổ chức bốn cuộc Thám hiểm Chung về Đại dương học và Nghiên cứu Khoa học Biển ở Biển Đông (JOMSRE-SCS I đến IV) lần lượt vào năm 1996, 2000, 2005 và 2007.⁹⁰ Trong khuôn khổ chương trình hợp tác giữa Việt Nam và Phi-líp-pin có khoảng 115 nhà khoa học và quản lý của hai nước đã cùng nhau thực hiện nghiên cứu đa dạng sinh học biển tại 18 điểm bãi san hô (đảo nhỏ) và các bãi nửa chìm nửa nổi ở khu vực phía bắc quần đảo Trường Sa.⁹¹ Khoảng 250 loài thuộc 66 giống san hô, 404 loài thuộc 144 giống cá liên đới với san hô và 53 loài vi sinh vật không xương đã được ghi chép trong cuộc nghiên cứu. Một số loài sinh vật biển mang tính thương mại, quý hiếm hoặc có nguy cơ tuyệt chủng⁹² cũng đã được ghi nhận trong khu vực nghiên cứu.⁹³ Báo cáo cho rằng việc áp dụng thực tiễn ban đầu của các kết quả từ JOMSRE-SCS là việc thông qua một đề xuất thành lập một Công viên Hòa bình Xuyên Biên giới trên Biển ở Biển Đông.⁹⁴

Các nghiên cứu về đa dạng sinh học ở quần đảo Trường Sa cũng đã được thực hiện bởi các nhà khoa học Đài Loan vào tháng 6/2009 và tháng 3/2010. 13 loài chim, 3 loài

89. Vo Si Tuan, "An Analysis on Biodiversity in Western Waters of the South China Sea," Abstract of the paper to be presented at the International Conference on Marine Environment and Biodiversity Conservation in the South China Sea, July 16-17, 2010, Kaohsiung, Taiwan, available at: http://mebc-scs.marine.nsysu.edu.tw/images/Text/Abstract_Vo.pdf (truy cập ngày 4 tháng 7 năm 2010.)

90. JOMSRE I was conducted between 18 April and 9 May 1996; JOMSRE II 27 May – 2 June 2000; JOMSRE III 14-26 April 2005; and JOMSRE IV 14-29 April 2007. See Nguyen Tac An and Bui Hong Long, "Some significant results and lessons learned from JOMSRE-SCS," in *Proceedings of the Conference on the Results of the Philippines-Vietnam Joint Oceanographic and Marine Scientific Research Expedition in the South China Sea*, tr. 1.

91. These 18 sites were on Scarborough, Triden Shoal, Nares Bank, Menzies, North Danger Reef, and Jackson Atoll. See Nguyen Van Long, Phan Kim Hoag, Hoang Xuan Ben and Brian Stockwell, "Status of the marine biodiversity in the Northern Spratly Islands, South China Sea," tr. 11.

92. These include the fishes *Cheilinus undulatus*, *Bolbometopon muricatum*, *Pomacanthus imperator* and *Balistoides conspicillum* and the pencial sea urchin *Heterocentrotus mammillatus*, *ibid.*

93. Nt.

94. The establishment of a transborder marine peace park was proposed by the Philippines at the 4th Meeting of the Philippines-Vietnam Joint Permanent Working Group on Maritime and Ocean Concerns (JPWG-MOC) held between 29 September and 4 October 2007 in Hanoi, Vietnam. The proposal was reiterated by the participating scientists who attended the Conference on the Results of the Philippines-Vietnam JOMSRE-SCS (JOMSRE I to IV) held in Ha Long City, Vietnam, on 26-29 March 2008, tr. ix-x.

cỏ biển, 19 loài tảo biển, 267 loài san hô và 310 loài cá đã được ghi chú trong cuộc thăm dò này. Cuộc thăm dò cũng phát hiện ra rằng Đảo Ba Bình (TA: Itu Aba; TQ: Taiping Dao) và Chung-Chau Cay, cách Đảo Ba Bình khoảng 3.1 hải lý về phía Đông, là các môi trường sống tái tạo quan trọng cho các loài rùa biển và chim biển và hầu hết các bãi san hô ở đó vẫn đang ở trong điều kiện nguyên sơ. Một trong các kiến nghị chính sách dài hạn được rút ra từ các nghiên cứu đa dạng sinh học này là sự thành lập một Công viên Biển Hòa bình quốc tế Trường Sa, tương tự như đề xuất của Phi-líp-pin cho việc thành lập một Công viên Hòa bình Xuyên Biên giới trên Biển ở Biển Đông.⁹⁵

Biển Đông là một vùng sinh thái biển lớn và là một trong bốn khu vực giàu tính đa dạng sinh học nhất thế giới, với các tài nguyên biển phong phú và đa dạng. Thực sự cần phải xây dựng một cơ sở khoa học để bảo vệ, quản lý và sử dụng bền vững các tài nguyên đa dạng sinh học ở Biển Đông. Bất chấp các nỗ lực chung của các nước bao quanh Biển Đông, dù là theo tiến trình Hội thảo Biển Đông trong việc thực hiện Thám hiểm Anambas, hay các nghiên cứu khác được thực hiện bên ngoài tiến trình hội thảo, thì tình trạng tổng thể của đa dạng sinh học ở Biển Đông vẫn còn chưa được làm rõ. Theo đó, cần phải tăng cường các nghiên cứu đa dạng sinh học biển ở các khu vực khác nhau của Biển Đông, đặc biệt là ở khu vực Đông Bắc và Tây Bắc của Biển Đông. Các nghiên cứu được đề xuất sẽ đẩy lên một số vấn đề chính trị nhạy cảm và các vấn đề pháp lý phức tạp về tranh chấp chủ quyền và quyền tài phán trên biển. Tuy nhiên, như đã đề cập ở đầu bài viết này, các nước bao quanh Biển Đông có nghĩa vụ điều ước theo Công ước UNCLOS 1982 phải (1) phối hợp quản lý, bảo tồn, khai phá và khai thác các tài nguyên sinh vật ở Biển Đông; (2) phối hợp thực hiện các quyền và nghĩa vụ liên quan đến bảo vệ và bảo tồn môi trường biển ở Biển Đông; và (3) phối hợp các chính sách nghiên cứu khoa học và khi thích hợp thực hiện các chương trình nghiên cứu khoa học chung ở Biển Đông. Thêm vào đó, khoản 6 của Tuyên bố Ứng xử Biển Đông 2002 cũng nêu rằng trong khi chờ đợi có giải pháp tổng thể và bền vững cho các tranh chấp, các bên liên quan có thể thai thác hoặc thực hiện các hoạt động hợp tác, trong đó có thể bao gồm bảo vệ môi trường biển và nghiên cứu khoa học biển. Trung Quốc, Việt Nam và Phi-líp-pin là các bên tham gia UNCLOS và cùng ký Tuyên bố Ứng xử Biển Đông 2002. Do đó có các cơ sở pháp lý cho nỗ lực chung thực hiện các nghiên cứu đa dạng sinh học trong các vùng biển tranh chấp hoặc không tranh chấp ở Đông Bắc và Đông Nam Biển Đông. Điều cần thiết là sự tự nguyện về mặt chính trị của những người hoạch định chính sách của các nước này, những người có thể ý thức được những thông điệp gần đây mà UNEP và Ban thư ký CBD đã gửi đi về sự mất mát đa dạng sinh học và tác động tiêu cực của nó lên sự phát triển và thịnh vượng của con người trong khu vực.

Đài Loan tuy không phải là thành viên của UNCLOS và không ký kết Tuyên bố Ứng xử Biển Đông 2002, nhưng rõ ràng Đài Loan là một trong các bên yếu sách chính ở Biển Đông vẫn phải được tham gia vào tiến trình đối thoại để bảo vệ môi trường biển và

95. Kwang-Tsao Shao, TY, Fan, L.S. Liu, H.J. Lin, I.J. Chen, and D.J. Kuo, "Current Status and Perspective of Marine Biodiversity of Taiping Island in the Spratlys, South China Sea, abstract of the paper to be presented at the International Conference on Marine Environment and Biodiversity Conservation in the South China Sea, July 16-17, 2010, Kaohsiung, Taiwan., available at: http://mebc-scs.marine.nsysu.edu.tw/images/Text/Abstract_Shao.pdf (truy cập ngày 4 tháng 6 năm 2010.)

bảo tồn đa dạng sinh học. Những tiến bộ gần đây của các quan hệ chính trị giữa Trung Quốc và Đài Loan đã khiến việc xem xét dự thảo một đề xuất dự án dưới tiến trình Hội thảo Biển Đông để nghiên cứu tình trạng đa dạng sinh học biển ở vùng Đông Bắc và Tây Bắc Biển Đông trở nên khả thi. Vào tháng 11/2008 tại Hội thảo Biển Đông lần thứ 18 tổ chức ở Manado, In-đô-nê-xi-a, các thành viên Đài Loan và Trung Quốc đã lần đầu tiên thể hiện sự tình nguyện cùng làm việc với nhau và đưa ra một đề xuất dự án Biển Đông chung, được trình bày chung bởi các nhà khoa học Đài Loan và Trung Quốc và đã được thông qua tại Hội thảo Biển Đông lần thứ 19 ở Makassar, In-đô-nê-xi-a vào tháng 11/2009.⁹⁶

Dự án chung của Trung Quốc – Đài Loan có tên là “Mạng lưới Đông Nam Á về Giáo dục và Đào tạo” (SEA-NET), được xem là một “cột mốc trong tiến trình Hội thảo”⁹⁷ và sẽ được thực hiện trong mùa hè 2010 ở Đài Loan. Chương trình đào tạo chung sau đó sẽ được thực hiện ở Trung Quốc trong năm 2011.

VI. Kết luận

2010 là Năm Quốc tế về Đa dạng Sinh học. Trong khi các nước bao quanh Biển Đông đã tổ chức các chương trình quốc gia để tham gia vào dịp kỉ niệm quốc tế,⁹⁸ họ cũng có thể đưa ra các hành động ở tầm khu vực, hợp tác cùng các nước ven Biển Đông khác, để bảo vệ môi trường biển và bảo tồn đa dạng sinh học trong khu vực. Tại Hội thảo Biển Đông lần thứ 19, các bên đã quyết định tổ chức một sự kiện kỷ niệm 20 năm tiến trình Hội thảo ngay trước khi Hội thảo diễn ra. Những nhân vật có ảnh hưởng trong và ngoài khu vực Biển Đông cũng cần phải được mời tới sự kiện này và tham gia vào hội thảo với tư cách là các quan sát viên. Theo đó, một số các kiến nghị có thể được đưa ra cho các chính quyền thành viên, bao gồm (1) mời Thư ký điều hành của CBD và UNEP tham gia sự kiện kỷ niệm đặc biệt này và có buổi nói chuyện về sự cần thiết phải thực hiện các nghiên cứu đa dạng sinh học ở Biển Đông và (2) bao gồm sự cần thiết phải phát triển các đề xuất dự án để nghiên cứu đa dạng sinh học biển ở vùng Đông Bắc và Tây Bắc Biển Đông trong chương trình nghị sự của Hội thảo Biển Đông lần thứ 20.

Tiến trình Hội thảo Biển Đông nên chung tay cùng thế giới kỷ niệm Năm Quốc tế về Đa dạng Sinh học 2010. Nếu hội thảo này có thể bao gồm vấn đề về bảo tồn đa dạng sinh học trong chương trình nghị sự của mình, nó có thể giúp tăng cường ý thức của các thành viên hội thảo về tầm quan trọng của đa dạng sinh học và về các mối đe dọa

96. Xem the Statement of the 18th Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, Manado, Indonesia, 28-29 November 2008, paragraph 21 and the Statement of the 19th Workshop on Managing potential Conflicts in the South China Sea, Manado, Indonesia, 13-14 November 2009, paragraph 21.

97. The Statement of the 19th Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, *ibid.*, paragraph 21.

98. China launched the International Year of Biodiversity on January 26, 2010 in Beijing. ASEAN launched the International Year of Biodiversity on March 5, 2010. National programmes to celebrate the International Year of Biodiversity have also been planned by Indonesia, Cambodia, Malaysia, Thailand, Singapore, the Philippines, and Brunei. For more information about world celebrations and national celebrations, visit the web site of the Secretariat of CBD at: <http://www.cbd.int/2010/countries/> (truy cập ngày 1 tháng 7 năm 2010.)

đối với đa dạng sinh học. Hội thảo cũng có thể góp phần tăng cường ý thức về các thành tựu mà các cộng đồng và chính phủ ở Biển Đông đã đạt được trong nỗ lực bảo tồn đa dạng sinh học, hoặc những thất bại của họ trong việc thực hiện các hành động cần thiết để ngăn ngừa sự mất mát đa dạng sinh học ở Biển Đông. Nếu các ý tưởng hợp tác trong nghiên cứu đa dạng sinh học đặc biệt là ở khu vực Đông Bắc và Đông Nam Biển Đông có thể được thảo luận và thông qua tại Hội thảo Biển Đông lần thứ 20 và rồi được thực hiện trong tương lai gần, đó chắc chắn sẽ được coi là một “cột mốc” quan trọng khác trong tiến trình Hội thảo Biển Đông và cũng có thể khiến cho lễ Kỷ niệm tiến trình 20 năm của Hội thảo Biển Đông trở nên ý nghĩa hơn.

HỢP TÁC VÌ AN NINH VÀ PHÁT TRIỂN Ở BIỂN ĐÔNG

Rodolfo C. Severino

Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu ASEAN
Viện nghiên cứu Đông Nam Á (ISEAS), Xinh-ga-po

Tóm tắt

Sự đối lập lợi ích của các bên tuyên bố quyền tài phán đối với các hình thái đất và nước ở Biển Đông khiến cho các tranh chấp chủ quyền này khó có thể được giải quyết thông qua đàm phán hoặc phán quyết của một tổ chức quốc tế. Tuy nhiên, mức độ căng thẳng, mất ổn định và khả năng xung đột có thể được giảm thiểu nếu các bên tranh chấp tuân thủ tối đa Công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển và nếu tất cả các bên đạt được thỏa thuận xa hơn về mỗi điều khoản của Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông đã được Ngoại trưởng của các nước ASEAN và đặc phái viên của Trung Quốc đưa ra và tháng 11 năm 2002. Việc các cường quốc hải quân và các quốc gia ven biển có thể thống nhất điều gì các nước khác và tàu của các nước này có thể và không thể trong vùng đặc quyền kinh tế của các quốc gia ven biển cũng sẽ giúp ích rất nhiều. Việc duy trì và phát triển mối quan hệ nói chung giữa Trung Quốc và ASEAN và các nước thành viên cũng như giữa Trung Quốc và Mỹ cũng sẽ đem lại lợi ích như vậy.

Lời mở đầu

Chủ đề của bài tham luận này là “Hợp tác vì An ninh và Phát triển ở Biển Đông”. Chúng ta đều muốn an ninh. Chúng ta đều muốn phát triển. Đặc biệt là ở khu vực Biển Đông, nơi đang diễn ra xung đột các tuyên bố chủ quyền đối với các hình thái đất và nước bao quanh, nơi có nhiều dòng thương mại quốc tế đi qua và có nhiều tài nguyên chiến lược, các quốc gia, đặc biệt là các nước đang tranh chấp và các nước ven biển, cần hợp tác với nhau để đạt được an ninh và phát triển. Trong khu vực này, tranh chấp về

chủ quyền lãnh thổ và lãnh hải, các định nghĩa không chắc chắn và mơ hồ về chủ quyền đối với khu vực biển rộng lớn và tiềm năng về trữ lượng lớn thức ăn và khoáng sản của biển và đáy biển cần thiết cho dân số khổng lồ của khu vực ẩn chứa nguồn gốc của sự bất ổn, ngò vức lẫn nhau và thậm chí cả đối đầu thù địch.

Tranh chấp về chủ quyền đối với lãnh thổ khó có thể được giải quyết triệt để trong thời gian ngắn. Bản chất đa phương thay vì song phương của tranh chấp lãnh thổ và lãnh hải ở khu vực này khiến cho việc đạt được một giải pháp trở nên vô cùng phức tạp và đường như là không thể, hơn là các tranh chấp lãnh thổ vẫn thường được đệ trình lên các tổ chức được coi là trung lập như Tòa Án Công lý Quốc tế với sự chấp thuận của cả hai bên. Trên thực tế, Trung Quốc tuyên bố mình có “chủ quyền không bàn cãi” đối với Biển Đông, mặc dù giới hạn của chủ quyền này với khu vực biển vẫn chưa được tuyên bố rõ ràng. Vì vậy, Trung Quốc chắc chắn là sẽ không chấp nhận đưa bất kỳ tranh chấp về chủ quyền ra trước các tổ chức xét xử quốc tế.

Va chạm lợi ích

Về cơ bản, các quốc gia tranh chấp và thậm chí cả các quốc gia khác, có những lợi ích chiến lược tại Biển Đông. Rất nhiều những lợi ích này xung đột lẫn nhau, ngay cả khi đa số lợi ích được coi là “sống còn” hay “chiến lược” hoặc “cốt lõi”. Vì thế, có thể hiểu được, không phải tất cả các bên tranh chấp hoặc các cường quốc đều thể hiện sẵn sàng thỏa hiệp những lợi ích này.

Đó là những quốc gia tranh chấp coi chủ quyền của mình có yếu tố chiến lược nên không thể thỏa hiệp được. Đó là những quốc gia ven biển, mà phần lớn là các nước thành viên của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN). Một số các quốc gia ven biển có tranh chấp, một số không có. Tuy nhiên, tất cả các quốc gia này, bao gồm cả ASEAN như một tổ chức, đều có lợi ích sống còn đối với hòa bình và ổn định của khu vực. Có rất nhiều quốc gia phụ thuộc nhiều vào tự do hàng hải và các tuyến hàng không qua Biển Đông để thực hiện thương mại quốc tế. Trong số này có Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan (Trung Quốc), Ô-xtrây-li-a, Niu Di-lân, Hồng Kông và Trung Quốc đại lục, cũng như hầu hết các quốc gia Đông Nam Á. Ngoài ra còn có các nước có quan hệ thương mại nhiều với khu vực này như các nước xuất khẩu dầu mỏ ở Trung Đông và các nơi khác, Ấn Độ, một vài nước ở châu Âu và Hoa Kỳ.

Tất cả đều có lợi ích trong việc giữ cho các tuyến thông tin trên biển và các tuyến đường bay được đảm bảo tự do. Tất cả đều muốn hòa bình và ổn định trong khu vực nói chung. Tuy nhiên, những lợi ích mang tính chiến lược và an ninh của các quốc gia tranh chấp và các quốc gia khác rõ ràng đang ở mức đối lập không thể thỏa hiệp. Trung Quốc muốn hạn chế áp lực từ phía Đông Nam, cụ thể là từ khu vực Biển Đông, loại trừ khả năng “biển nam” được sử dụng để bao vây hoặc hạn chế mình. Đồng thời, Trung Quốc cũng muốn đạt được tự do hàng hải và tuyến hàng không để phục vụ cho sự phát triển thương mại khổng lồ và nhanh chóng của nước này cũng như nhu cầu với nguyên liệu thô và các nguyên liệu khác từ nước ngoài. Đài Bắc không thể bị coi là mềm dẻo hơn so với Bắc Kinh trong việc bảo vệ toàn vẹn lãnh thổ của mình. Đồng

thời, Đài Loan cũng có lợi ích rõ ràng với tự do hàng hải và tuyến hàng không. Hoa Kỳ cảm thấy cần phải biết được những gì đang diễn ra ở Trung Quốc, đặc biệt là về mặt phát triển quân sự, trong khi vẫn có thể tự do chở hàng bằng tàu hoặc máy bay qua Biển Đông và giữ được sự hiện diện quân sự ở khu vực này. Nhật Bản có lợi ích thương mại và an ninh thiết yếu đối với hòa bình, ổn định và tự do hàng hải và hàng không ở Biển Đông.

Đối với Kuala Lumpur, Biển Đông không chỉ phân ra Tây và Đông Ma-lai-xi-a, nó còn kết nối hai cánh của quốc gia này lại. Ma-lai-xi-a đưa ra vấn đề an ninh quốc gia và khoảng cách gần về địa lý làm một phần lý do giành chủ quyền. Bru-nây đưa ra thêm lục địa, vùng đặc quyền kinh tế và cái gọi là khu vực đánh bắt cá với diện tích lớn nhất được cho phép bởi Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển (UNCLOS) để đảm bảo quốc gia này có thể khai thác các nguồn tài nguyên được giới hạn trong khu vực biển và đáy biển này. Phi-líp-pin cho rằng mình sẽ dễ bị tấn công nhất từ hành lang phía Tây nên muốn đẩy biên giới phía Tây của mình ra xa trong Biển Đông hết mức có thể. Manila thường xuyên thiếu lương thực và năng lượng, nên cũng bị hấp dẫn bởi sự phong phú của Biển Đông và thêm biển. Nếu Việt Nam không thể giữ được vị trí ở Biển Đông, quốc gia này sẽ gần như bị bao bọc hoàn toàn bởi Trung Quốc, một tình huống mà Hà Nội không thể cho phép.

Do tính chiến lược của các tuyên bố chủ quyền với một bộ phận hoặc toàn bộ lãnh thổ và lãnh hải Biển Đông khiến cho các quốc gia tranh chấp rõ ràng không thể thỏa hiệp, các mâu thuẫn giữa các tuyên bố chủ quyền sẽ rất khó được giải quyết nhanh. Cũng rất khó, mặc dù không phải hoàn toàn không thể, để các bên đồng ý với phán quyết của các tổ chức quốc tế, tất nhiên với điều kiện trước hết là có một tổ chức quốc tế chấp nhận giải quyết tranh chấp. Rất khó có khả năng các bên sẽ chấp nhận thực hiện các thỏa hiệp cần thiết để thỏa thuận được một biện pháp giải quyết chấp nhận được với tất cả các bên. Đồng thời, UNCLOS cũng còn không rõ ràng và mơ hồ khiến cho giải quyết tranh chấp trên biển trở nên khó khăn.

Như vậy, liệu Trung Quốc, các quốc gia tranh chấp, ASEAN và các nước thành viên cũng như các quốc gia khác buộc phải chấp nhận Biển Đông như một ngòi nổ của xung đột, hoặc ít nhất là nguồn gốc của bất ổn và nghi ngờ lẫn nhau? Nếu không, cần làm gì để giảm thiểu nguy cơ mâu thuẫn, loại trừ nghi ngờ lẫn nhau đến một mức nhất định, hạn chế bất ổn, thúc đẩy hợp tác, đảm bảo thương mại thông suốt và qua đó tăng cường an ninh và phát triển trong khu vực Biển Đông? Nghiên cứu này đề xuất rằng cần theo đuổi những mục tiêu tương đối khiêm tốn này trong lúc chờ đợi biện pháp giải quyết tranh chấp chủ quyền và lãnh thổ. Trên thực tế, quá trình theo đuổi những mục tiêu này sẽ giúp cho nhiệm vụ giải quyết mâu thuẫn trở nên dễ dàng hơn và bớt nguy hiểm hơn so với việc không thể như hiện nay.

Tuân thủ theo UNCLOS

UNCLOS đưa ra biện pháp để giải quyết tranh chấp về chủ quyền lãnh thổ. Những tranh chấp này cần được giải quyết thông qua đàm phán song phương hoặc

đa phương giữa các bên tranh chấp hoặc thông qua phán quyết quốc tế. Như đã nói ở trên, giải quyết thông qua đàm phán hoặc dựa trên phán quyết quốc tế sẽ khó xảy ra sớm.

Tuy nhiên, các quốc gia tranh chấp chủ quyền lãnh hải ở Biển Đông có thể đưa ra các tuyên bố chủ quyền của mình dựa trên các điều khoản của UNCLOS. Bằng việc dựa vào các điều khoản của UNCLOS, các quốc gia này, tất cả đều là thành viên của hiệp định, sẽ khiến các tuyên bố của mình rõ ràng hơn. Các quốc gia có thể bảo vệ các tuyên bố của mình dựa trên các điều khoản của Luật quốc tế. Các quốc gia này có thể tiếp cận tình huống phức tạp của Biển Đông dựa trên các giả thuyết chung và các quy định chung qua đó khiến cho tình huống trở nên bớt phức tạp. Từ đầu năm 2009, Bru-nây Ma-lai-xi-a, Phi-líp-pin và Việt Nam đã thực hiện các biện pháp để đưa ra các tuyên bố chủ quyền của mình tuân theo các yêu cầu của UNCLOS.

Tháng 12 năm 1979, chính phủ Ma-lai-xi-a đã phát hành một bản đồ cho thấy lãnh thổ của mình ở khu vực nước và thềm lục địa của Biển Đông. Khu vực này bao gồm một phần khu vực được tuyên bố của Trung Quốc, Việt Nam và Phi-líp-pin. Thềm lục địa và vùng đặc quyền kinh tế theo đó trùng lên thềm lục địa và khu vực đánh bắt cá đặc quyền mà Bru-nây đã tuyên bố của mình sau khi giành được độc lập năm 1984.

Bru-nây và Ma-lai-xi-a đã tiến hành đàm phán, ít nhất là từ năm 2003, về khu vực tranh chấp Mâu thuẫn đường như được giải quyết trong chuyến thăm của Thủ Tướng Ma-lai-xi-a lúc đó, Abdullah, Ahmad Badawi, tới Bru-nây vào tháng 3 năm 2009. Cuối chuyến viếng thăm, nhà lãnh đạo Ma-lai-xi-a và nhà cầm quyền Bru-nây, Sultan Hassanal Bolkiah, đã có một tuyên bố chung rằng:

Cả hai nhà lãnh đạo ghi nhận sự tán thành của hai chính phủ với những yếu tố cơ bản trong Thư Trao Đổi, bao gồm sự phân chia cuối cùng về biên giới trên biển giữa Bru-nây Darussalam và Ma-lai-xi-a, việc thành lập Khu Vực Thỏa Thuận Thương Mại (CAA) về dầu và khí gas, các phương thức để phân chia ranh giới trên đất liền giữa Bru-nây Darussalam và Ma-lai-xi-a và các quyền đi lại trên biển của công dân Ma-lai-xi-a qua khu vực biển của Bru-nây trên đường đến hoặc đi từ Sarawak, Ma-lai-xi-a với điều kiện luật pháp và quy định của Bru-nây được tuân thủ.¹

Thư trao đổi không được đưa ra trước công chúng. Tuy nhiên, sau khi hết nhiệm kỳ lãnh đạo đất nước, Abdullah Badawi đã tuyên bố trên website của Bộ Ngoại giao Ma-lai-xi-a:

Đối với khu vực trên biển, Ma-lai-xi-a và Bru-nây đã đồng ý thiết lập một biên giới cố định trên biển. Hiệp định này nhằm giải quyết các tranh chấp tồn tại trong quá khứ bao gồm các khu vực khai thác được biết đến là Khu vực L và Khu Vực M. Chủ quyền đối với tài nguyên ở khu vực này hiện thuộc về Bru-nây. Tuy nhiên, đối với khu vực này, hiệp định này bao gồm một khu vực thỏa thuận thương mại trong đó Malaysia được phép tham gia về mặt thương mại để cùng khai thác tài nguyên dầu và gas ở khu vực này trong thời gian 40 năm. Các phương thức tài chính và hoạt động để thực hiện thỏa thuận này sẽ được hai

1. Joint Press Statement by Leaders on the Occasion of the Working Visit of Yab Dato' Seri Abdullah Haji Ahmad Badawi, Prime Minister of Malaysia to Brunei Darussalam on 15-16 March 2009 (<http://www.mofat.gov.bn/news/20090316a.htm>).

*bên tiếp tục bàn bạc. Điều này có nghĩa là về mặt tài nguyên dầu và gas, hiệp định này không gây tổn thất với Ma-lai-xi-a.*²

Ngày 3 tháng 5 năm 2010, Bộ Ngoại giao Ma-lai-xi-a đã đưa ra một tuyên bố về Hiệp định tháng 3 năm 2009, trong đó có đoạn:

Các yếu tố chính bao gồm việc phân định biên giới trên biển giữa Ma-lai-xi-a và Bru-nây, việc thành lập Khu vực thỏa thuận thương mại (CAA) về dầu và gas, các phương thức để phân chia biên giới trên bộ giữa Ma-lai-xi-a và Bru-nây và quyền được đi lại của công dân Ma-lai-xi-a qua khu vực biển của Bru-nây.

*Về mặt khu vực biển, Thư Trao Đổi thiết lập ranh giới về lãnh hải, thêm lục địa và vùng đặc quyền kinh tế giữa hai quốc gia. Các khu vực khai thác dầu của Ma-lai-xi-a: khu vực L và khu vực M, trùng với khu khai thác dầu J và K của Bru-nây được công nhận trong Thư Trao Đổi thuộc về hải phận của Bru-nây và Bru-nây có chủ quyền dựa theo các điều khoản của UNCLOS 1982. Việc thiết lập khu vực CAA bao gồm các khu vực này sẽ tạo ra một khu vực chia sẻ việc khai thác dầu và gas giữa hai quốc gia.*³

Tháng 3 năm 2009, tổng thống Gloria Macapagal-Arroyo đã kí một điều luật được Quốc hội Phi-líp-pin thông qua nhằm sửa đổi đường biên của quần đảo Phi-líp-pin. Đáng chú ý, điều luật mới được Bộ Ngoại giao Phi-líp-pin đề xuất và Thượng nghị viện thông qua đã tuyên bố một “hệ thống đảo” bao gồm các đảo thuộc khu vực Trường Sa mà Phi-líp-pin tuyên bố chủ quyền và Scarborough Shoal và các khu đất liên quan nằm trong Biển Đông nhưng ngoài khu quần đảo Trường Sa. Như dự đoán, Bắc Kinh và Hà Nội phản đối điều luật này vì đã tuyên bố chủ quyền với những vùng lãnh thổ mà hai nước này đã tuyên bố. Tuy nhiên, điều luật mới này đã giảm đáng kể diện tích mặt biển Phi-líp-pin đòi chủ quyền. Trước đó, Manila tuyên bố chủ quyền với một khu vực biển rộng 70,000 hải lí vuông. Điều luật mới được thông qua là một bằng chứng cho nỗ lực của quốc gia này để dựa các tuyên bố chủ quyền ở khu vực tranh chấp vào các điều khoản của UNCLOS. Điều luật mới đã trực tiếp trích điều 121 của UNCLOS làm nền tảng cho tuyên bố về một “hệ thống đảo” với các khu vực đất ở Biển Đông mà quốc gia này tuyên bố chủ quyền.⁴

Theo điều 121 của UNCLOS (Hệ thống đảo), một “hòn đảo là một diện tích đất thiên nhiên, bao quanh bởi nước và nằm trên mực nước biển trong thủy triều”. Một hòn đảo theo định nghĩa này có thể có thêm lục địa vùng đặc quyền kinh tế rộng tới 200 hải lý từ đường biên giới của quốc gia cũng như một hải phận rộng tới 12 dặm và một khu vực liên kề rộng tới 24 dặm từ đường biên giới. Mặt khác, cũng trong điều khoản này, các rặng đá “không thể có người ở hoặc hoạt động kinh tế của mình sẽ không có vùng đặc quyền kinh tế và thêm lục địa”.⁵

Đồng thời, Phi-líp-pin cũng giữ lại cho mình một phần không rõ ràng bằng việc không chỉ ra khu đất nào được tuyên bố là đảo theo điều 121 có thể có thêm lục địa và vùng đặc quyền kinh tế và khu đất nào là rặng đá nên không thể có.

2. Statement by Tun Abdullah Ahmad Badawi on the Exchange of Letters Between Malaysia and Brunei Darussalam, Dated 16 March 2009 (<http://www.kln.gov.my/web/guest/>).

3. Statement of the Ministry of Foreign Affairs, Malaysia, 3 May 2010.

4. Document in the author's possession.

5. UN Convention on the Law of the Sea, Part VIII, Article 121 (http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm).

Ngày 6 tháng 5 năm 2009, Ma-lai-xi-a và Việt Nam đã gửi một báo cáo chung tới Ủy Ban Liên Hợp Quốc về giới hạn thềm lục địa như được yêu cầu trong UNCLOS. Trong một bài bình luận tại trường nghiên cứu quốc tế S. Rajaratnam tại Đại Học Kỹ Thuật Nanyang Xinh-ga-po, Robert Beckman, giám đốc trung tâm Luật quốc tế và giáo sư luật tại Đại học quốc gia Xinh-ga-po đã chỉ ra:

Bản kiến nghị chung của Ma-lai-xi-a và Việt Nam cho thấy họ đã quyết định rằng chủ quyền đối với những tài nguyên tại Biển Đông cần được quyết định dựa trên nguyên tắc về thềm lục địa được đo từ đường bờ biển. Với việc không tính toán thềm lục địa và vùng đặc quyền kinh tế từ bất kỳ hòn đảo nào mà hai nước tuyên bố chủ quyền ở Biển Đông, họ đã cho thấy quan điểm rằng không một hòn đảo nào ở Biển Đông có được hải phận nhiều hơn 12 hải lý – mức tối đa cho phép theo UNCLOS.⁶

Ngày hôm sau, 7 tháng 5 năm 2009, Trung Quốc đã phản đối báo cáo của Ma-lai-xi-a và Việt Nam, tuyên bố về “chủ quyền không thể tranh cãi với các đảo ở Biển Đông và vùng biển tiếp giáp”.⁷ Một bản đồ của Trung Quốc cho thấy đường đứt khúc chín đoạn bao quanh Biển Đông được gửi kèm công hàm phản đối. Bản đồ đầu tiên của Trung Quốc có những đường này được phát hành bởi Chính phủ quốc gia ở Trung Quốc năm 1947. Không có tọa độ để xác định vị trí chính xác, những đường bị chia cắt này bao quát toàn bộ Biển Đông mà không hề chỉ ra tính chất của vùng nước bị tuyên bố chủ quyền, ngay cả sau khi UNCLOS bắt đầu có hiệu lực với Trung Quốc. Hà Nội ngay lập tức phủ nhận tuyên bố của Trung Quốc, tái khẳng định chủ quyền đối với hai quần đảo Trường Sa và Hoàng Sa.⁸ Trong một tuyên bố khác, Ma-lai-xi-a nhấn mạnh rằng kiến nghị của mình với Việt Nam được đưa ra mà không có định kiến nào với các quan điểm của các quốc gia khác có vùng lãnh thổ tranh chấp ở Biển Đông.⁹

(Ngày 8 tháng 7 năm 2010, In-đô-nê-xi-a, quốc gia không có một tuyên bố chủ quyền nào với các vùng đất và nước tranh chấp ở Biển Đông, đã đưa ra một tuyên bố ở vị trí trung lập với Tổng thư ký Liên Hợp Quốc, chỉ ra rằng bản đồ của Trung Quốc với chín đường thẳng đã được trình lên Ủy ban Liên Hợp Quốc “rõ ràng thiếu cơ sở pháp lý quốc tế”¹⁰.)

Như vậy, các quốc gia Đông Nam Á đã tiến gần hơn tới việc đưa ra các tuyên bố chủ quyền của mình dựa trên các điều khoản của UNCLOS. Trái lại, Trung Quốc vẫn giữ nguyên các tuyên bố chính thức về đường đứt khúc chín đoạn mà không hề chỉ ra tính chất của khu vực biển được bao bọc. Trung Quốc chưa bao giờ tiến xa hơn việc chỉ ra các vùng nước này “tiếp giáp” hoặc “có liên quan” tới các vùng đất ở Biển Đông mà quốc gia này có “chủ quyền không tranh cãi”. Giống như các quốc gia tranh chấp khác, Bắc Kinh cũng từ chối chỉ ra đâu trong số những vùng đất này là đảo theo định nghĩa của

6. Robert Beckman: “South China Sea: Worsening Dispute or Growing Clarity in Claims?” in *RSIS Commentaries* (Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, 16 August 2010), page 2.

7. http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009_re_mys_vnm_e.pdf.

8. http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/vnm_chn_2009_re_mys_vnm_3.pdf.

9. http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/mys_re_chn_2009_re_mys_vnm_e.pdf.

10. http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/idn_2010_re_mys_vnm_e.pdf.

UNCLOS và đâu là rặng đá. Trong bất kể trường hợp nào, các điều khoản của UNCLOS không thể chấp nhận với việc tuyên bố chủ quyền cho một hải phận rộng lớn như khu vực được bao bọc bởi chín đoạn thẳng.

Trong bài bình luận ngày 16 tháng 9 năm 2010 tại trường nghiên cứu quốc tế S. Rajaratnam tại Đại Học Kỹ Thuật Nanyang Xinh-ga-po, được phát hành trên tờ *Straits Times* ngày 25 tháng 9, Beckman đưa ra mười biện pháp mà Trung Quốc có thể làm cho những tuyên bố của mình rõ ràng và qua đó, đưa những tuyên bố này tuân theo UNCLOS. Những biện pháp này bao gồm tuyên bố chủ quyền với những đảo nằm trong hình chữ U của chín đường thẳng trên bản đồ Trung Quốc cùng với vùng đặc quyền kinh tế rộng 200 hải lý từ những hòn đảo có thể sinh sống hoặc duy trì hoạt động kinh tế như trong điều 121 UNCLOS đã định nghĩa. Theo tuyên bố này, Trung Quốc có thể bảo đảm tất cả các quyền lợi của mình ở vùng đặc quyền kinh tế đối với việc tự do hàng hải và hàng không, đặt cáp ngầm và đường ống, dựa trên UNCLOS. Trung Quốc có thể chỉ ra rằng các tranh chấp về chủ quyền với các đảo hoặc quyền lợi với vùng đặc quyền kinh tế không được phép đưa ra trước bất cứ tổ chức quốc tế nào khi chưa có sự đồng ý của Trung Quốc và các quốc gia tranh chấp khác. Ủy Ban Liên Hợp Quốc về giới hạn thềm lục địa cũng sẽ khó tiếp nhận kiến nghị liên quan đến các tranh chấp kiểu này. Vì những lí do này và vì điều mà Beckman gọi là “bản chất tế nhị của tuyên bố chủ quyền”, biện pháp giải quyết các tranh chấp về tuyên bố chủ quyền ở các đảo Biển Đông và vùng đặc quyền kinh tế sẽ khó có được “trong tương lai gần”.¹¹

Theo ý kiến của tôi, ngoài việc Trung Quốc cần dựa những tuyên bố chủ quyền của mình ở Biển Đông vào các điều khoản của UNCLOS, bước tiếp theo của quá trình là mỗi quốc gia tranh chấp cần phải chỉ ra đâu trong số các vùng đất tuyên bố chủ quyền là đảo và đâu chỉ là những rặng đá.

Mặc dù Phi-líp-pin, trong khi viện dẫn điều 121 trong điều luật mới về đường biên, dường như đã tiến gần nhất tới việc phân biệt giữa đảo và rặng đá, một sự phân biệt đặc biệt quan trọng trong chủ quyền biển, cả Phi-líp-pin lẫn các nước khác đều chưa phân biệt điều này một cách rõ ràng, không mơ hồ và theo một cách chắc chắn với những trích dẫn cụ thể. Không một quốc gia nào chỉ ra vùng đất nào được tuyên bố chủ quyền là đảo theo định nghĩa của UNCLOS và vùng nào là rặng đá theo điều 121. Một chút mơ hồ có thể là một chiến thuật đàm phán tốt, nhưng khi các bên đồng thời tiến tới minh bạch có thể giúp giảm bớt sự không rõ ràng ở Biển Đông và qua đó hạn chế tình trạng bất ổn ở khu vực này.

Cùng lúc, sự mĩa mai và thậm chí là cả nhạo báng có thể xảy ra từ việc viện dẫn đi viện dẫn lại các điều luật của quốc tế, đặc biệt là UNCLOS, khi mà Washington vẫn chưa thông qua Công ước 1982 này và do đó vẫn chưa là một thành viên của Công ước này. Các quan chức Hoa Kỳ đã khẳng định rằng chính quyền có ý định đệ trình Công ước lên Nghị viện Hoa Kỳ để “cho lời khuyên và đồng thuận”, một điều kiện cần thiết để Mỹ trở thành thành viên của Hiệp định quốc tế này. Tuy nhiên, đến nay điều này vẫn

11. Robert Beckman: “South China Sea: How China Could Clarify its Claims” in *RSIS Commentaries* (Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, 16 September 2010); also in the *Straits Times*, Singapore, 25 September 2010, page A36.

chưa thành hiện thực. Washington sẽ có quyền tốt hơn để viện dẫn UNCLOS nếu như là một thành viên của Công ước.

Tuân thủ theo Tuyên bố về cách ứng xử giữa ASEAN - Trung Quốc

Một bước quan trọng khác là việc ASEAN và Trung Quốc đưa ra những cam kết chung trong Tuyên Bố về cách ứng xử giữa các bên ở Biển Đông mà mười Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN và Đặc phái viên của Trung Quốc, Wang Yi, đã kí ở Phnom Penh tháng 11 năm 2002.¹² Hai bên đạt được tuyên bố này sau rất nhiều đàm phán gay go không chỉ giữa Trung Quốc và ASEAN mà cả giữa các nước Đông Nam Á với nhau.

Tuyên bố khẳng định, “Các bên liên quan tham gia để giải quyết các tranh chấp về chủ quyền và lãnh thổ bằng các biện pháp hòa bình, không dựa trên đe dọa hay sử dụng vũ lực, thông qua trao đổi thân thiện và đàm phán giữa các quốc gia trực tiếp liên quan, dựa theo những nguyên tắc được cả thế giới công nhận của Luật quốc tế, bao gồm cả Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển 1982”. Việc đề cập đến “các quốc gia trực tiếp liên quan”, rõ ràng được Trung Quốc đòi hỏi, có thể được xem như hạn chế việc can thiệp trực tiếp của Hoa Kỳ, Nhật Bản hoặc bất kỳ các bên không có chủ quyền, bao gồm cả ASEAN như một nhóm, trong bất cứ đàm phán nào về Biển Đông. Việc nhấn mạnh vào “các quốc gia” được coi là một dẫn chứng cho việc Bắc Kinh phản đối việc Đài Loan tham gia vào các cuộc đàm phán.

Tuyên bố này cam kết “tự do hàng hải và hàng không trên Biển Đông” và thực hiện “tự hạn chế thực hiện các hoạt động có thể làm phức tạp hoặc gia tăng tranh chấp và ảnh hưởng đến hòa bình và ổn định bao gồm... hạn chế các hoạt động di dân đến các khu vực đảo, rặng đá ngầm, bãi nước cạn hiện chưa có người sinh sống”. Rõ ràng với sự kiện nguy hại ở rặng đá ngầm, yếu tố “không di dân mới” là điểm đặc biệt quan trọng theo quan điểm của Phi-líp-pin.

Ở nhiều điểm khác, tuyên bố yêu cầu tôn trọng “các nguyên tắc chung được cả thế giới công nhận của Luật quốc tế, bao gồm Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển năm 1982”. Tuyên bố này cũng đưa ra các biện pháp để xây dựng lòng tin và các hoạt động hợp tác ở một số lĩnh vực nhất định.

Như vậy, tuyên bố này đưa ra cam kết giữa các bên tranh chấp để giải quyết hòa bình vấn đề tranh chấp lãnh thổ và chủ quyền thông qua trao đổi và đàm phán mà không có sự tham gia của Đài Loan hoặc các bên không có chủ quyền; tự hạn chế; không có sự di dân mới; tự do hàng hải và hàng không; tôn trọng Luật quốc tế, bao gồm UNCLOS 1982; và các biện pháp xây dựng lòng tin và các hoạt động hợp tác.

Năm 1992, tại Manila, Bộ trưởng Ngoại giao của sáu quốc gia ASEAN lúc đó đã đưa ra Tuyên bố ASEAN về Biển Đông, trong đó đề cập đến các nguyên tắc của giải quyết hòa bình các tranh chấp “liên quan đến Biển Đông”, tự hạn chế và hợp tác tại một vài vấn đề liên quốc gia. Bộ trưởng Ngoại giao Trung Quốc Tiền Kỳ Tham lúc đó đang ở Manila, được mời ký vào tuyên bố, cùng với Bộ trưởng Ngoại giao Nga với tư cách “khách mời”

12. Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea (<http://www.aseansec.org/13163.htm>).

của chủ tịch ASEAN. Sau khi trao đổi với Bắc Kinh, ông Tiền Kỳ Tham đã từ chối cam kết với tuyên bố vì lí do Bắc Kinh đã không tham gia quá trình soạn thảo. Tuy nhiên, ông Tiền Kỳ Tham khẳng định Trung Quốc sẽ tuân theo các nguyên tắc của tuyên bố.¹³

Kể từ khi Tuyên bố về cách ứng xử của các bên được đưa ra năm 2002, không có hoạt động chiến tranh nghiêm trọng nào diễn ra để giành chủ quyền của đảo và biển ở Biển Đông; nhưng cũng không có trao đổi và đàm phán về tuyên bố chủ quyền. Không có cuộc di dân mới nào ở khu vực quần đảo Trường Sa, có thể bởi vì không còn hòn đảo không người nào để di dân. Tuyên bố được các bên cam kết đối với tự do hàng hải và hàng không; tuy nhiên, với việc khẳng định “chủ quyền không thể tranh cãi” với một khu vực biển không hạn chế ở Biển Đông, Trung Quốc muốn giữ cho mình quyền để hạn chế sự tự do này trong trường hợp chủ quyền của nước này bị vi phạm. Các quốc gia tranh chấp ở Đông Nam Á có vẻ đang tiến tới dựa những tuyên bố về chủ quyền biển của mình trên những yêu cầu của UNCLOS, mặc dù không hoàn toàn và không rõ ràng và Trung Quốc không đưa ra định nghĩa về khu vực biển giới hạn bởi đường đứt khúc 9 đoạn, cũng như ý nghĩa và tọa độ của những đường này. Các hoạt động xây dựng lòng tin và hợp tác ở Biển Đông diễn ra khá rời rạc.

Tại một thời điểm nhất định, mỗi quốc gia tranh chấp cần phải chỉ ra khu đất nào ở Biển Đông được coi là đảo theo định nghĩa trong UNCLOS và khu vực nào là rặng đá. Ngoài ra, ASEAN và Trung Quốc cần giải quyết một số vấn đề nhất định mà Tuyên bố về cách ứng xử của các bên đưa ra. Một trong những vấn đề này là việc tuyên bố về “tự hạn chế” và việc cấm di dân mới, về “di dân trên những khu vực đất hiện không có người” ở Biển Đông, liệu có bao gồm việc xây dựng và củng cố hoặc phát triển cơ sở hạ tầng đã có ở những khu vực đang kiểm soát. Như hiện tại, các quốc gia tranh chấp đang bảo vệ vị trí của mình ở các khu vực tranh chấp bằng cách nâng cấp các cơ sở ở các vùng đất thuộc kiểm soát, trừ Phi-líp-pin nhưng không phải vì không có ý định mà vì thiếu tài nguyên.

Một vấn đề khác: liệu các hành động hăm dọa và biểu dương lực lượng vũ trang có vi phạm tuyên bố về tự hạn chế? Hoặc: Làm thế nào để đảm bảo chắc chắn tự do hàng hải và hàng không trên khu vực Biển Đông với các bên có hoạt động thương mại thường xuyên trên vùng biển này? Làm sao để tuyên bố của Trung Quốc về “chủ quyền không tranh cãi” với một khu vực biển không xác định ở Biển Đông phù hợp với yêu cầu tự do trên? Một câu hỏi khác: Tại sao các quốc gia tranh chấp không thực hiện các hoạt động xây dựng lòng tin và hợp tác thường xuyên hơn như đã hứa trong tuyên bố? Cuối cùng: khi nào thì “các bên liên quan... sẽ giải quyết các tranh chấp về lãnh thổ và chủ quyền... thông qua trao đổi hữu nghị và đàm phán... dựa theo những nguyên tắc được công nhận trên thế giới của Luật quốc tế, bao gồm Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển”, như tuyên bố đưa ra?

Với những vấn đề chưa được giải quyết này, ASEAN và Trung Quốc cần tiếp tục ngồi lại với nhau để củng cố thêm Tuyên bố về hoạt động của các quốc gia ven biển và để giải quyết các vấn đề và các câu hỏi đối với những điểm trong tuyên bố.

13. <http://www.aseansec.org/1196.htm>.

Tăng cường quan hệ Mỹ - Trung Quốc, ASEAN - Trung Quốc

Đồng thời, việc Trung Quốc và Mỹ có thể trao đổi và tiến tới thỏa thuận về những việc được và không được phép làm ở vùng đặc quyền kinh tế của một nước ven biển sẽ giúp ích nhiều. Điều này sẽ giúp tránh các trường hợp gây căng thẳng ở khu vực, giống như trường hợp liên quan đến tàu chở dầu của Mỹ, tàu USNS Impeccable vào tháng 3 năm 2009. Được bàn giao cho hải quân Mỹ vào tháng 3 năm 2001, tàu Impeccable là một trong 5 tàu tra thám hải dương của Hải quân Mỹ, được trang bị hệ thống cảm ứng tra thám có thể phát hiện và truy theo dấu vết của các “nguy cơ dưới biển” bao gồm mìn, ngư lôi và tàu ngầm. Ngày 8 tháng 3 năm 2009, năm tàu Trung Quốc, cả quân sự và dân sự đã “tấn công” tàu Impeccable – theo lời phát ngôn viên Bộ Quốc phòng Mỹ - buộc tàu này phải rời đi.

Nhà chức trách Mỹ đã công nhận vụ việc này xảy ra 75 dặm (120 km) về phía Nam đảo Hải Nam, đảo chính của tỉnh cùng tên phía Nam Trung Quốc (tỉnh này bao gồm Hoàng Sa, Trường Sa và Macclesfield Bank), cách rất xa bờ hải phận Trung Quốc từ bờ biển đảo Hải Nam nhưng lại hoàn toàn nằm trong vùng đặc quyền kinh tế rộng 200 hải lý của đảo này. Đảo Hải Nam được coi là một căn cứ hải quân lớn. Vùng đặc quyền kinh tế được coi là ở ngoài khơi và Mỹ khẳng định các hoạt động của tàu Impeccable là hoàn toàn trong quyền của mình. Trung Quốc lại cáo buộc “Mỹ đã trắng trợn thay đổi thực tế và đổi trắng thay đen và điều này là không thể chấp nhận với Trung Quốc”. Phát ngôn viên Bộ Ngoại giao Trung Quốc nhấn mạnh rằng tàu Impeccable đã vi phạm cả Luật quốc tế và Trung Quốc.¹⁴

Điều 56 UNCLOS đưa ra quyền của các quốc gia ven biển với vùng đặc quyền kinh tế “với mục đích nghiên cứu và khai thác, bảo tồn và quản lý tài nguyên thiên nhiên, sinh vật hoặc phi sinh vật của vùng biển phía trên, thềm lục địa và tầng cát đối với các hoạt động kinh tế khác để khai thác và nghiên cứu khu vực, bao gồm sản xuất năng lượng từ nước, hải lưu và gió. Điều khoản này cũng cho các quốc gia ven biển chủ quyền với việc nghiên cứu biển, việc mà Trung Quốc cáo buộc tàu Impeccable đã thực hiện.”¹⁵

Mặt khác, điều 58 của UNCLOS viết:

Trong vùng đặc quyền kinh tế, các quốc gia đều có quyền, phụ thuộc vào các điều khoản tương ứng của hiệp định, tự do hàng hải và hàng không, đặt cáp ngầm và đường ống và các hoạt động phù hợp với luật pháp quốc tế của quyền tự do này như vận hành tàu, máy bay, cáp ngầm và đường ống và các hoạt động tương tự dựa trên các điều khoản tương ứng của hiệp định

Khi thực hiện quyền và trách nhiệm của mình tại vùng đặc quyền kinh tế dựa trên hiệp định, các quốc gia khác cần phải tuân theo quyền và trách nhiệm của các quốc gia ven biển và tuân theo luật pháp và nguyên tắc của các quốc gia ven biển, phù hợp với hiệp định này và các điều luật khác của luật pháp quốc tế trong trường hợp các nguyên tắc này không thống nhất với phần này.”¹⁶

Dựa theo điều luật này, cả Trung Quốc và Mỹ đều có phần đúng. Rõ ràng, không

14. http://news.xinhuanet.com/english/2009-03/10/content_10983647.htm.

15. http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm.

16. Nt

chỉ tồn tại các giải thích trái ngược với điều luật, mà quan trọng hơn là đối lập về lợi ích giữa Trung Quốc và Mỹ. Nguy cơ của các tình huống tương tự có thể gây căng thẳng và không giúp tạo lòng tin có thể được hạn chế nếu Trung Quốc và Mỹ có thể đạt được thỏa thuận về các hoạt động nước này có thể và không thể thực hiện tại vùng đặc quyền kinh tế của nước kia.

Nói rộng hơn, các biện pháp củng cố vững chắc mối quan hệ giữa Trung Quốc và Mỹ sẽ giúp ích nhiều. Ngoài ra, cũng cần phải củng cố quan hệ và hiểu biết nói chung giữa một bên là Trung Quốc và một bên là tổ chức ASEAN nói chung với các quốc gia Đông Nam Á có tuyên bố chủ quyền tại khu vực lãnh thổ và lãnh hải tại Biển Đông. Những phát triển này sẽ mang tới hòa bình và ổn định cho khu vực Biển Đông, điều mà quốc gia nào cũng mong muốn.

Tài liệu tham khảo:

United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982

ASEAN Declaration on the South China Sea, 1992

ASEAN-China Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, 2002

Submissions, through the Secretary-General of the United Nations, to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, pursuant to article 76, paragraph 8, of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982.

Phần 6

THÚC ĐẨY HỢP TÁC VÌ AN NINH
VÀ PHÁT TRIỂN Ở BIỂN ĐÔNG

QUAN ĐIỂM VÀ CÁCH TIẾP CẬN VỀ HỢP TÁC KHU VỰC VÌ AN NINH VÀ PHÁT TRIỂN Ở BIỂN ĐÔNG

Alberto A. Encomienda

Tập đoàn Dagat Kalinga Alaga, Phi-líp-pin

Tóm tắt

Trong bài tham luận của mình học giả Alberto A. Encomienda trình bày một số quan điểm cá nhân dựa trên những đánh giá thực tế liên quan đến những diễn biến gần đây ở Biển Đông và những hệ lụy đối với an ninh và thịnh vượng của khu vực và kiến nghị một số biện pháp hợp tác ở Biển Đông vì an ninh và phát triển của khu vực.

Lời mở đầu

Tôi xin bày tỏ lòng cảm ơn đối với Học viện Ngoại giao Việt Nam và Hội Luật gia Việt Nam, hai cơ quan tổ chức của Hội thảo quốc tế về Biển Đông đã có lời mời tham dự. Tôi cũng cảm thấy vinh dự khi được tham gia Hội thảo về cùng chủ đề vào khoảng thời gian này năm 2009 ở Hà Nội, cũng được tổ chức dưới sự tài trợ của hai tổ chức nêu trên. Do đó, tôi thực sự rất cảm kích vì có thêm cơ hội tại Hội thảo lần này.

Tôi đánh giá rất cao Hội thảo lần này vì được tổ chức dựa trên và tiếp nối Hội thảo năm 2009 ở Hà Nội. Một hội thảo kênh II khác mà ở đó tôi có vinh dự được tham gia trình bày tham luận có chủ đề “Hợp tác trong việc Giải quyết các vấn đề an ninh phi truyền thống ở Biển Đông: Kiểm tìm các giải pháp hiệu quả hơn” được tổ chức ở Hải Khẩu, Trung Quốc từ 20-22/5/2010 dưới sự bảo trợ của Viện Nghiên cứu Quốc gia về Biển Đông. Tôi rất cảm kích vì được tham gia Hội thảo này vì theo tôi được biết đó là hội thảo đầu tiên tập trung vào các vấn đề an ninh phi truyền thống và theo một cách thức khá toàn diện. Hơn nữa, chủ đề này rất quan trọng bởi vì hợp tác trong giải quyết các vấn đề an ninh phi truyền thống sẽ tạo thêm một cú hích cho các nỗ lực

kiếm tìm sáng tạo các cách tiếp cận hay phương thức có thể giúp làm dịu đi tình hình ở Biển Đông; hội thảo đưa ra một cách tiếp cận mới và chỉ ra một hướng đi khác giúp mở rộng khả năng tìm ra các giải pháp hữu hiệu. Nỗ lực song song trong việc giải quyết các vấn đề phi truyền thống có thể được gói gọn trong việc quản lý đại dương, điều có thể là chìa khóa trong việc “tạm gác” các yêu sách chủ quyền và hy vọng cuối cùng có thể loại bỏ các yêu sách này. Với sự hỗ trợ không ngừng của Học viện Ngoại giao và Hội Luật gia Việt Nam, Viện Nghiên cứu Quốc gia về Biển Đông và các cơ chế kênh hai khác trong khu vực, những kiến nghị của Hội thảo lần này cũng như các hội thảo và hội nghị tương tự trước đó có thể được tổng hợp và dần dần được chuyển vào kênh I.

Những nỗ lực kênh II này của Học viện Ngoại giao, Hội Luật gia Việt Nam và Viện Nghiên cứu Quốc gia về Biển Đông nhằm thúc đẩy các buổi đàm thoại và thảo luận mang tính xây dựng liên quan đến các vấn đề có vẻ như không dễ dàng giải quyết được và những quan ngại về quản lý hàng hải ở Biển Đông phải được xem như là các bước đi cần thiết ban đầu nhằm mục đích thiết lập được cơ chế hợp tác kênh I toàn diện về hòa bình, an ninh hàng hải và trật tự ở khu vực. Rõ ràng phương thức kênh II hiện tại đã không chỉ là việc các học giả tham gia trình bày tham luận/ý kiến. Thay vào đó, như tên gọi của cuộc gặp này, đây là một *hội thảo* – người tham gia bao gồm các chuyên gia về chủ đề liên quan được yêu cầu thảo luận và nghiên cứu một cách chủ động theo một cách thức tập trung về các cách tiếp cận có thể áp dụng nhằm tháo gỡ các vấn đề cũng như những quan ngại vô cùng phức tạp và đan cài với nhau mà cho đến bây giờ đang ngăn cản việc giải quyết hòa bình các tranh chấp và hợp tác quản lý hàng hải ở Biển Đông. Hơn nữa, chúng ta cũng cần đánh giá cao việc những nỗ lực kênh II tương tự đã nêu ở trên đều được tổ chức bởi các tổ chức thuộc các quốc gia yêu sách. Sẽ là có ý nghĩa đóng góp cực kỳ lớn nếu Phi-líp-pin, quốc gia có yêu sách ở tuyến đầu và dễ bị tổn thương nhất từ tất cả các đe dọa phát sinh từ xung đột hay hợp tác phát triển, hay ngay cả các sự cố xảy ra do vấn đề vận chuyển đường thủy, có thể tổ chức tiếp nối một Hội thảo kênh II tổng hợp tất cả các quan điểm liên quan đến các giải pháp được đưa ra đối với hai lĩnh vực, an ninh truyền thống và phi truyền thống và tổng hợp các giải pháp này theo một cách thức chặt chẽ và toàn diện để đưa lên xem xét ở kênh I. Trong khi ý tưởng này có lẽ hơi tham vọng, chúng ta cần phải chấp nhận rằng các vấn đề liên quan đến Biển Đông, đặc biệt là tại thời điểm muộn màng này sẽ không có tiến triển gì có ý nghĩa thông qua các giải pháp manh mún.

Bài tham luận của tôi ngày hôm nay không phải là một bài viết học thuật mà chỉ trình bày một số quan điểm cá nhân dựa trên những đánh giá thực tế liên quan đến hai trong ba chủ đề của Hội thảo, cụ thể là:

- Những diễn biến gần đây ở Biển Đông và những hệ lụy đối với an ninh và thịnh vượng của khu vực.
- Hợp tác ở Biển Đông vì an ninh và phát triển của khu vực.

Rất nhiều ý trong bài viết này là những quan sát và kiến thức chuyên môn liên quan

đến các vấn đề Biển Đông mà tôi thu được trong suốt 30 năm làm ngoại giao ở nước tôi, một quốc gia yêu sách ở tuyến đầu. Tuy nhiên tôi cũng hy vọng rằng bài viết này có thể góp phần tìm ra những bước đi thiết thực nhằm làm dịu bớt tình trạng xung đột hiện thời ở Biển Đông.

I. Tầm quan trọng lịch sử và truyền thống của Biển Đông trong bối cảnh khu vực và toàn cầu

Trước tiên tôi xin điểm qua một vài ý ngắn gọn về tầm quan trọng của Biển Đông trong bối cảnh khu vực và toàn cầu. Từ ngàn xưa, Biển Đông luôn luôn được xem cầu nối thông tin giữa các đảo và các nền văn minh trong khu vực. Biển của khu vực này là một nhân tố thống nhất hơn là phân chia; là một vùng biển hòa bình chưa bao giờ có xung đột. Tuy nhiên, những diễn biến gần đây ở khu vực và toàn cầu trong vòng 60 năm qua đã tác động lên vai trò địa chiến lược của Biển Đông ở hai khía cạnh:

- Bối cảnh quân sự và chính trị chiến lược của khu vực sau khi kết thúc Chiến tranh thế giới thứ hai.
- Sự cạnh tranh ngày càng quyết liệt về các nguồn tài nguyên khoáng sản và dầu khí tiềm năng; bao gồm cả việc áp đặt quyền tài phán liên quan đến nguồn tài nguyên hải sản.

Liên quan đến khía cạnh thứ nhất, Biển Đông là một bộ phận biển khu vực rất quan trọng bao gồm các tuyến đường hàng hải cho giao thông trong nước, khu vực và quốc tế. Để miêu tả rõ hơn, tôi xin mượn lời của tuyên bố chung ASEAN – Mỹ tại Hội nghị cấp cao ASEAN – Mỹ lần hai diễn ra trong năm nay, “Biển Đông vốn truyền thống là khu vực hòa bình và ổn định khu vực, an ninh hàng hải, thương mại không bị ngăn cản và tự do hàng hải”. Văn hóa hàng hải của khu vực phục vụ cho tất cả các hoạt động của con người ở Biển Đông trong lịch sử hàng hải luôn tuân theo nguyên tắc “*tự do biển cả*” (“*mare liberum*”). Đây là nguyên tắc ngự trị của Luật biển quốc tế trong khu vực này trong một thời gian dài sau khi các cường quốc hàng hải đầu tiên trên thế giới chuyển sang sử dụng khái niệm và hình thành quy phạm “*biển đóng*” (“*mare clausum*”) theo Hiệp ước Tordisillas vào thế kỷ 14.

Hoàn cảnh cũng như thực tế địa chính trị thay đổi sau Chiến tranh thế giới thứ hai có thể giải thích cho việc mạnh mẽ chiếm đoạt các vùng biển giữa các quốc gia ven Biển Đông trước đây đã từng là láng giềng hữu nghị. Ngay sau Chiến tranh thế giới thứ hai, một số đảo và đảo nhỏ ở Biển Đông được sử dụng như là nơi đồn trú lực lượng của các quốc gia xâm lược. Các quốc gia ven biển có lợi ích liên quan tranh giành quyền sở hữu bất kỳ hay tất cả những cấu trúc địa chất ở vùng biển của khu vực như một phản ứng tức thời nhằm đảm bảo an ninh quốc gia. Trong bối cảnh diễn biến của tình hình, xét môi trường hòa bình đã từng ngự trị ở khu vực như đã đề cập ở trên rằng Biển Đông là một khu vực sẽ chia hòa bình các nguồn tài nguyên, các quốc gia ven biển chịu áp lực phải biện minh cơ sở các yêu sách tương ứng của mình theo thể thức hợp lý của ngày

nay, phải dựa trên quyền sở hữu. Một số quốc gia yêu sách thậm chí còn dựa trên các cơ sở khác cho yêu sách của mình, cụ thể là cơ sở “khám phá”; trích dẫn lập luận rằng các đảo và đảo nhỏ là “lãnh thổ vô chủ”. Với sự chiếm hữu và chủ quyền làm cơ sở cho các yêu sách của mình, nguyên tắc khu vực về “tự do biển cả” đối với Biển Đông nhanh chóng chuyển thành “*biển đóng*” (“*mare clausum*”). Những điều này có thể được xem như là nguyên do chính trị cho các tranh chấp trên Biển Đông.

Tuy nhiên, không có gì có thể biện minh cho mối quan ngại an ninh khu vực này trong thập niên sau chiến tranh trong bối cảnh Hiến chương Liên Hợp Quốc, văn kiện quy định nguyên tắc không sử dụng vũ lực trong quan hệ giữa các quốc gia và an ninh tập thể, bắt đầu có hiệu lực. Hơn nữa, với đặc điểm địa hình/địa chất đặc biệt của Biển Đông là một biển kín hoặc nửa kín nửa hở, một cơ chế quản lý đại dương với những hệ lụy liên quan trực tiếp đến an ninh hàng hải khu vực đã được thiết lập một thời gian không lâu sau đó theo Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển năm 1982 (UNCLOS). Tuy nhiên, các quốc gia yêu sách mới không thể trở lại nguyên trạng như trước chiến tranh.

Những vấn đề liên quan đến các nguồn tài nguyên khoáng sản và dầu khí không hề xuất hiện trong các xung đột và cạnh tranh ở Biển Đông cho đến ít nhất hai thập niên sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Trong thập niên 80, khi các buổi hội đàm liên quan đến các mỏ dầu tiềm năng ở Biển Đông bắt đầu diễn ra, tranh cãi chủ yếu xoay quanh vấn đề liệu có tồn tại các nguồn tài nguyên như thế ở Biển Đông hay không, hoặc trong trường hợp có tồn tại thì liệu các nguồn tài nguyên đó có khả năng khai thác thương mại hay không. Các cuộc tranh cãi này đã làm giảm dần ý đồ chiếm hữu của các quốc gia ven biển. Vào những năm đầu thập niên 90, khi đã có nhiều bằng chứng về sự tồn tại của các nguồn dầu mỏ ở khu vực tranh chấp, tranh cãi lại chuyển sang vấn đề về quy mô tiềm năng của các mỏ dầu khí và khí đốt, với các ước tính ngày càng lớn dần. Cũng nên lưu ý rằng các yêu sách chủ quyền ở Biển Đông đã bắt đầu căng thẳng vào thời điểm này vì các lý do nêu trên và tiến đến đỉnh điểm của căng thẳng và xung đột như hiện nay, do được thúc đẩy đáng kể của hai cơn sóng dầu mỏ xảy ra vào giữa những năm 70 và cuối những năm 80. Tình trạng xung đột và cạnh tranh cũng trở nên căng thẳng hơn do UNCLOS quy định quyền tài phán trên biển mở rộng xung quanh các đảo riêng lẻ, ví dụ như vùng thềm lục địa và vùng đặc quyền kinh tế. Trong bối cảnh địa hình/địa chất của Biển Đông, việc mở rộng các khu vực biển thuộc quyền tài phán của các quốc gia không tránh khỏi tạo ra các vùng chồng lấn về chủ quyền và lãnh thổ, đã làm phức tạp thêm tình hình và gia tăng căng thẳng. Các sự kiện trên có thể được xem như là nguyên nhân về kinh tế ngăn chặn sự trở lại nguyên trạng như thời kỳ trước Chiến tranh thế giới thứ hai ở vùng biển này của khu vực.

Vấn đề cạnh tranh về các nguồn hải sản, cho tới tận bây giờ, vẫn chưa bao giờ là một cuộc cạnh tranh nghiêm trọng tại Biển Đông, nhiều bằng chứng cho thấy không hề có nhu cầu, thậm chí là giữa các quốc gia ven biển có chung các nguồn tài nguyên, nhằm kiểm soát việc bảo tồn và khai thác cũng như thiết lập các cơ chế quản lý khu vực và quốc tế. Một quốc gia yêu sách trong những năm gần đây đã ban hành luật quốc gia về nghề cá ở Biển Đông, quy định lệnh cấm đánh bắt cá vào những mùa nhất định, bao trùm lên cả

khu vực đang tranh chấp. Tuy nhiên, đây rõ ràng là một động thái nhằm mục tiêu củng cố cho yêu sách chủ quyền và sau đó tăng cường thêm yêu sách này bằng việc xây dựng nơi trú ẩn cho các ngư dân ở một vùng chiến lược trong khu vực đang tranh chấp. Lời hứa hẹn chia sẻ nơi trú ẩn với ngư dân của các nước khác chưa bao giờ được thực hiện. Điều này không phải để nói lên rằng vấn đề nghề cá không phải là một nhân tố trong tình hình địa chính trị của Biển Đông, mà nói một cách đơn giản, là vào thời điểm hiện tại, nghề cá không thể được coi là một nhân tố để biện minh cho việc áp đặt quyền tài phán của các quốc gia. Vấn đề nghề cá nếu được sử dụng làm lập luận để bảo vệ lợi ích quốc gia ở Biển Đông và hỗ trợ cho yêu sách chủ quyền thì quả là nguy hiểm.

Những lý lẽ nêu trên chỉ là nỗ lực nhằm làm rõ và đơn giản hóa các vấn đề để chúng ta có thể đánh giá tốt hơn các kiến nghị nhằm tìm ra giải pháp. Bài viết không đổ lỗi, không chỉ đạo, cũng không có ý chỉ trích chống lại bất kỳ quốc gia liên quan nào. Bài viết sẽ cung cấp ngay sau đây một bản mô tả triển khai các điểm nêu trên nhằm phát triển hơn nữa cách tiếp cận và đánh giá tốt hơn các vấn đề liên quan từ đó, hy vọng đưa ra được một số phương hướng cho con đường phía trước.

1. Các tuyến đường hàng hải ở Biển Đông

Tổ chức Hàng hải Quốc tế miêu tả vai trò quan trọng của đại dương như sau: “lịch sử của thế giới là lịch sử của sự khám phá, xâm chiếm và thương mại bằng đường biển.” Lịch sử đại dương gắn với lịch sử của thương mại bằng đường biển có thể áp dụng cho khu vực châu Á, khu vực nằm giữa tuyến hàng rào biển bảo vệ với các quần đảo phía Đông, từ đó cũng hình thành nên vành đai ngoài của Biển Đông về phía Thái Bình Dương. Hoạt động thương mại bằng đường biển giữa các quốc gia Đông Nam Á, Trung Quốc, Nhật Bản và Ấn Độ cũng như các quốc gia khác đã có truyền thống trong hàng thế kỷ. Ghi chép lịch sử cho thấy rằng kể từ khi bắt đầu xuất hiện những chuyến đi biển, thương mại hàng hải đã được thực hiện trên toàn bộ khu vực Biển Đông, nơi mà sau đó hình thành nên huyết mạch giao thông quan trọng của Con đường Tơ lụa, Hải trình Gia vị, Con đường Thương mại Galleon, thời đại khám phá của châu Âu và thời đại thời đại thăm dò của Trung Quốc dưới triều Minh.

Trong thời kỳ đương đại, Hội nghị Liên Hợp Quốc về Thương mại và Phát triển (UNCTAD) ước tính thương mại vận chuyển bằng hàng hải quốc tế vào năm 2007 đạt mức trên 8 tỷ tấn hàng hóa. Sự suy giảm về khối lượng hàng hóa được vận chuyển theo khu vực địa lý đã giúp châu Á trở thành khu vực thị trường lớn nhất với mức 40%,¹ từ đó giúp Biển Đông trở thành một trong những tuyến vận tải biển tập nập nhất trên thế giới. Biển Đông nối liền khu vực Đông Bắc Á với Đông Nam Á và Trung Đông. Hơn một nửa khối lượng hàng hóa thương mại hàng năm được vận chuyển qua các eo biển Malacca, Sunda và Lombok, với tỷ lệ lớn tiếp tục qua Biển Đông.² Các tàu chở dầu qua eo biển Malacca đến Biển Đông nhiều gấp ba lần các tàu quá cảnh ở Kênh đào Suez và

1. Hội nghị Liên Hợp Quốc về Thương mại và Phát triển (UNCTAD, Review of Maritime Transport 2008. *Tại* http://www.unctad.org/en/docs/rmt2008_en.pdf, truy cập ngày 26/9/2010.

2. Xem <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/spratly-ship.htm>.

gấp 5 lần khối lượng qua kênh đào Panama.³ UNCTAD dự đoán rằng thương mại biển toàn cầu sẽ tăng mức 44% vào năm 2020 và tăng gấp đôi vào năm 2031. Với các nền kinh tế đang phát triển nhanh ở châu Á, Biển Đông chắc chắn tiếp tục đóng một vai trò quan trọng và có tính chiến lược trong hàng hải thương mại thế giới.

2. Các nguồn tài nguyên năng lượng ở Biển Đông

Biển Đông được cho là hình thành từ sự vận động phức tạp của các tầng địa chất ở các khu vực xung quanh... có ảnh hưởng lớn đối với mẫu địa chất của khu vực, những thay đổi của môi trường thời cổ đại, sự hình thành những lưu vực trầm tích và sự phân bố các nguồn tài nguyên dầu và khí đốt.” Đặc điểm địa lý này đã đưa đến giải định rằng có tồn tại nguồn tài nguyên năng lượng ở khu vực,⁴ làm gia tăng sự tò mò và các cuộc điều tra.

Trong khi các nguồn khác nhau có ước tính khác nhau về nguồn tài nguyên dầu mỏ và khí đốt tiềm năng, một nghiên cứu gần đây cho thấy rằng chỉ riêng vùng Bãi Cỏ Rong (Reed Bank), kế sát với Phi-líp-pin và nằm trong vùng đặc quyền kinh tế của nước này nhưng lại bị nước yêu sách khác cho rằng thuộc vùng biển đang tranh chấp, có thể có khoảng từ 0.1 – 1.000 tỷ m³ (3.4 – một nghìn tỷ feet khối khí) và 440 triệu thùng dầu tiềm năng.⁵ Do nhu cầu về năng lượng trong khu vực ngày càng tăng (Cục Thông tin Năng lượng Mỹ dự đoán rằng nhu cầu về dầu mỏ ở các quốc gia ở Biển Đông tăng nhiều hơn hai lần, khoảng 15,1 triệu thùng/ngày vào năm 2002 đến gần 33,6 triệu thùng/ngày vào năm 2025⁶), cạnh tranh về nguồn tài nguyên này sẽ ngày một căng thẳng và do đó Biển Đông sẽ chắc chắn trở thành một điểm nóng trong khu vực trừ phi các bên đạt được các dàn xếp nhanh chóng nhằm điều hòa và quản lý tranh chấp và xung đột.

3. Các nguồn tài nguyên thủy sản ở Biển Đông

Theo Chương trình Môi trường Liên Hợp Quốc (UNEP), tài nguyên thủy sản ở Biển Đông có vai trò quan trọng cho địa phương, quốc gia và quốc tế bởi vì nguồn tài nguyên này cung cấp thực phẩm và đóng góp lớn vào thu nhập quốc dân.⁷ Biển Đông được coi là một trong những nơi có nguồn tài nguyên hải sản thương mại dồi dào và quan trọng nhất trên thế giới với 2500 loài hải sản biển và 500 loại san hô ngầm.⁸ Các loài cá thương mại phổ biến ở khu vực là cá sòng và cá thu là các loài cá lưỡng cư, cá thu và các loài tương tự cá thu là các loài cá có khả năng di cư cao.⁹ Khu vực có tổng khối lượng hải sản

3. Như trên.

4. Tuy nhiên ước tính tiềm năng khí hydrocarbon trong khu vực là khác nhau. Xem “South China Sea Oil and Gas.” At <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/spratly-oil.htm>. Xem thêm Nguyen, 2005.

5. “China doesn’t take kindly to oil exploration by RP” Philippine Daily Inquirer, 16/8/2009, trang A7.

6. Cục Thông tin Năng lượng, Biển Đông, tại: http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/South_China_Sea/Background.html.

7. UNEP, 2005. Wilkinson, C., DeVantier, L., Talaue-McManus, L., Lawrence, D. và D. Souter. *South China Sea, GIWA Regional assessment 54*. University of Kalmar, Kalmar, Thụy Điển.

8. Như trên.

9. Wang, Kuan-Hsing. (2001). “Bridge over troubled waters: fisheries cooperation as resolution to the South China Sea conflicts.” *The Pacific Review*, 14(4):531-551.

hàng năm là trên 8 triệu tấn, chiếm khoảng 10% tổng lượng hải sản đánh bắt của thế giới.¹⁰ Trong ba quốc gia yêu sách chính, vấn đề liên quan đến nghề cá không phải là sự cạnh tranh đối với nguồn tài nguyên này mà là vấn đề các ngư dân và tàu thuyền tiến hành đánh cá bất hợp pháp ở các vùng biển thuộc các quốc gia khác.

4. Tình hình chính trị sau Chiến tranh thế giới thứ hai ở khu vực Biển Đông

Sau khi Chiến tranh thế giới thứ hai kết thúc, sự tương tác về mặt chính trị giữa các quốc gia trong khu vực không còn được hưởng sự gắn kết về xã hội và văn hóa chính trị như trong lịch sử của khu vực trước đây, chủ yếu do thời kỳ thuộc địa đã làm trì hoãn sự hình thành các cấu trúc chính trị quốc gia, định hướng văn hóa-xã hội và sự phát triển giữa các quốc gia trong khu vực. Thời kỳ thuộc địa, chính là Thời kỳ Khai phá giữa các nước cạnh tranh ở châu Âu và sau đó là sự tham gia của Mỹ đã đưa những quốc gia xa lạ ở Biển Đông trở thành các quốc gia láng giềng. Ngay cả trước đó, sợi dây thống trị gắn kết giữa các nền văn minh trong khu vực dưới một đế chế Trung Quốc, nếu chúng ta có thể coi như vậy, đã bất ngờ kết thúc cùng với các cuộc thám hiểm của Trịnh Hòa (Zheng He) triều Minh, sau cái chết không đúng lúc của vị đô đốc hải quân này. Sự cách ly về chính trị giữa các quốc gia trong khu vực có thể được xem là lý do vì sao ngay sau Chiến tranh thế giới thứ hai, mỗi một quốc gia đều tự mình, bằng sự chiếm hữu đơn phương các đảo và đảo nhỏ ở Biển Đông, nhằm đảm bảo sự bảo vệ cho lợi ích an ninh quốc gia của mình. Không còn tồn tại ý thức chung về chủ nghĩa khu vực hay bản sắc khu vực sau gần 4 thế kỷ chia rẽ giữa các quốc gia láng giềng ven biển. Cuối cùng, sự tranh giành lãnh thổ trên biển sau Chiến tranh thế giới thứ hai nhanh chóng chuyển thành tình trạng xung đột cùng với sự khám phá ra nguồn tài nguyên khí hydrocacbon tiềm năng lớn ở Biển Đông và ngày càng căng thẳng hơn do nhu cầu ngày càng tăng về nguồn tài nguyên dầu khí của các nền kinh tế đang phát triển với tốc độ nhanh trong khu vực, đặc biệt là các quốc gia yêu sách. Những mối quan ngại về an ninh quốc gia nhanh chóng mở rộng đến các vấn đề an ninh kinh tế.

II. Các cách tiếp cận đối với việc giải quyết tranh chấp

1. Giải quyết các vấn đề an ninh truyền thống ở Biển Đông

Khi xem xét một số giải pháp có khả năng giải quyết các vấn đề an ninh truyền thống liên quan đến Biển Đông, một số biện pháp cụ thể với mục đích và khả năng áp dụng hạn chế đã được thảo luận trong một thời gian dài. Những biện pháp này sẽ không được đưa ra xem xét ở đây, mặc dù một ví dụ điển hình sẽ được đề cập chỉ nhằm diễn tả tính chất tạm thời của các kiến nghị này. Ví dụ ở đây chính là các báo cáo mà hai bên trong một tranh chấp về quyền sở hữu đảo ở Biển Đông Trung Hoa đã nhất trí về một “hệ thống liên lạc” sau sự cố gần đây liên quan đến va chạm giữa các tàu bảo

10. Nguyen, D. (2005). “Settlement of disputes under the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea: The case of the South China Sea dispute.” Chưa xuất bản. (Fellow paper at the United Nations Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea). 84 p

vệ bờ biển của một bên và tàu đánh cá của bên còn lại. Giải pháp này là để ngăn chặn các xung đột diễn ra trên biển. Điều này không có nghĩa là các biện pháp nhằm xây dựng lòng tin hay phòng ngừa xung đột trên biển là vô nghĩa hay không có giá trị gì. Nhưng những biện pháp đó không giúp loại bỏ hay giải quyết vấn đề cốt lõi của tình hình tranh chấp, đó là vấn đề chủ quyền và quyền sở hữu. Những biện pháp đó có tính xây dựng nhưng vẫn còn hạn chế và sẽ mất rất nhiều thời gian trước khi sự tổng hợp của các biện pháp nhỏ lẻ đó có thể góp phần cho một giải pháp lâu dài nhất quán như mong đợi đối với những quan ngại ở Biển Đông. Thực sự, một loạt các cơ chế tương tự giải quyết vấn đề Biển Đông đã được đề xuất năm 2006 theo Tuyên bố về Ứng xử của các bên trên Biển Đông (DOC-SCS)... một dự thảo *Hướng dẫn thực hiện Tuyên bố về Ứng xử của các bên trên Biển Đông*, vẫn chưa bắt đầu được thảo luận.

Vấn đề chính trị cốt lõi trong tình trạng xung đột ở Biển Đông chính là vấn đề chủ quyền hay quyền sở hữu đối với một số khu vực nhất định, hoặc trên thực tế là toàn bộ Biển Đông. Thời kỳ sau Chiến tranh thế giới thứ hai, xung đột này cần thiết phải được giải quyết trong bối cảnh Hiến chương Liên Hợp Quốc, trong đó cấm sử dụng vũ lực và quy định một số cơ chế hòa bình giải quyết các tranh chấp. Theo thứ tự được quy định trong Hiến chương, các biện pháp đó bao gồm: *đàm phán, điều tra, trung gian, hòa giải, trọng tài và lựa chọn biện pháp tài phán*. Vì các lý do rõ ràng, trong tình trạng quan hệ hiện thời ở Biển Đông, có vẻ như ngay tức khắc chúng ta có thể loại bỏ hai hình thức điều tra và hòa giải. Cũng tương tự như vậy đối với biện pháp trọng tài, lý do sẽ được trình bày sau.

- **Lựa chọn biện pháp tài phán** – Trong danh sách các biện pháp hòa bình giải quyết các tranh chấp quy định trong Hiến chương Liên Hợp Quốc nêu trên, một thực tiễn được chấp nhận chung đó là biện pháp lâu dài và có khả năng đưa ra một giải pháp cuối cùng cao nhất đó là cơ chế tài phán. Và các cơ quan giải quyết thuộc cơ chế này là Tòa án Công lý quốc tế (ICJ) và Tòa án quốc tế về Luật biển (ITLOS). Tuy nhiên, biện pháp này không dễ gì thực hiện được. Sẽ cực kỳ khó khăn và rõ ràng không có khả năng rằng tất cả các bên cùng đưa một vụ kiện ra trước các Tòa án, dựa vào cơ sở khác nhau để bảo vệ cho yêu sách về quyền sở hữu; các quốc gia yêu sách khác nhau có các lập luận khác hẳn nhau để bảo vệ cho yêu sách của mình. Và đó là chưa kể đến các thủ tục phức tạp để bắt đầu một vụ kiện. Còn chưa kể đến, chắc chắn sẽ có sự im lặng từ phía một vài bên tranh chấp bởi các bên này đã dựa vào các nhân tố lịch sử làm một trong các cơ sở chính cho yêu sách quyền sở hữu. Các phán quyết của ICJ đã tuyên bố rõ ràng rằng chỉ có cơ sở lịch sử mà không có bằng chứng về chiếm hữu thực sự hay thực thi chủ quyền không thể làm cơ sở đầy đủ cho yêu sách về quyền sở hữu. Như đã chỉ rõ ở trên, ở khu vực tranh chấp, các quốc gia yêu sách chắc chắn không thể củng cố cơ sở lịch sử cũng bằng khả năng chiếm hữu và quản lý hành chính thực tế. Cuối cùng, việc mong chờ hay dự đoán một phán quyết của Tòa án sẽ là mạo hiểm mà các quốc gia yêu sách không muốn cá cược, đặc biệt bởi vì đối tượng của các yêu sách quyền sở hữu ở khu vực tranh chấp có thể không đáp ứng các

điều kiện theo UNCLOS về định nghĩa một “đảo” thích hợp cho con người đến ở mới có thể là chủ thể của sự chiếm hữu. Trên thực tế, khu vực tranh chấp là một tập hợp các đảo (tuy nhiên các đảo này không thích hợp cho “con người đến ở” theo cách hiểu thông thường nhất của cụm từ đó), bãi cạn, đảo nhỏ, đảo thấp và đảo đá. Lựa chọn cơ chế tài phán do đó có thể bị loại bỏ ra khỏi các biện pháp hữu hiệu nhằm hòa bình giải quyết các tranh chấp. Dù ở mức độ nào, biện pháp này có vẻ như chưa bao giờ xuất hiện trong ý nghĩ của các quốc gia yêu sách; chưa bao giờ được nhắc đến.

- **Hòa giải và Trọng tài** – Cơ hội để đưa ra giải quyết ở trọng tài cũng xa xôi như cũng tương tự như trong các trường hợp trên, bởi các nguyên tắc mà ICJ đặt ra như được nêu ở trên cũng sẽ được các trọng tài viên áp dụng. Lựa chọn phương thức hòa giải cũng khó có khả năng xảy ra bởi các vấn đề về quyền sở hữu liên quan đến tranh chấp ở Biển Đông sẽ không có khả năng được kết hợp. Trong trường hợp này, có thêm một lý do thực tế nữa đó là trong khi bản chất của biện pháp hòa giải là “cho và nhận”, không một quốc gia nào lại từ bỏ lãnh thổ chủ quyền của mình hay thậm chí thỏa hiệp về vấn đề chủ quyền.
- **Đàm phán** – phương thức truyền thống nhằm hòa bình giải quyết các tranh chấp giữa các quốc gia đó là thông qua đàm phán. Và đây chính là biện pháp mà các quốc gia đang áp dụng ở Biển Đông. Tuy nhiên, vẫn chưa có đàm phán song phương trực tiếp nào giữa các quốc gia liên quan – phương pháp được các quốc gia lớn nhất và mạnh nhất về cả quân sự lẫn kinh tế trong số các quốc gia yêu sách chấp nhận. Rất dễ hiểu rằng các quốc gia yêu sách có thể lực yếu hơn sẽ không muốn đàm phán song phương với quốc gia có ưu thế hơn mình bởi vì họ cho rằng sự bất cân bằng quyền lực đáng kể giữa hai nước này sẽ tạo nên một sân chơi không cân sức; hay dẫn đến một hay nhiều thỏa thuận không công bằng (do đó đây không bao giờ là giải pháp lâu dài). Các bên yếu thế hơn trong cân bằng quyền lực là thành viên của một cơ chế khu vực đã tìm kiếm sự ủng hộ về mặt chính trị dưới sự bảo trợ của tổ chức khu vực đó, điều có thể được xem như là một bước đi địa chính trị truyền thống. Lựa chọn này của các quốc gia yếu hơn không tránh khỏi việc chịu sức ép bởi vì trong một liên minh gồm hai bên yếu hơn, các nguồn lực quân sự và chính trị kết hợp giữa hai quốc gia đó thậm chí cũng không thể làm suy chuyển sức mạnh đối kháng của cường quốc có ưu thế ở khu vực, quốc gia mà sức mạnh kinh tế và quân sự tương ứng với ảnh hưởng chính trị đang tiếp tục tăng lên mạnh mẽ.

Những bước đi đầu tiên cho đàm phán kênh I được Phi-líp-pin đề xuất thông qua Tuyên bố ASEAN về Biển Đông ở Ma-ni-la sau sự kiện đảo Vĩnh Khẩn năm 1992. Năm 1995, Phi-líp-pin đã thỏa thuận riêng với Trung Quốc và Việt Nam về Luật ứng xử song phương nhằm hạn chế nguy cơ xung đột hay bắn nhầm trên biển. Những bước đi đầu tiên của kênh I nêu trên được tiếp nối bằng các cuộc đàm phán giữa ASEAN – Trung Quốc về Bộ luật Ứng xử. Tuy nhiên, đàm phán gặp ngay một vấn đề do tồn tại các quan điểm khác nhau về cơ chế đàm phán: ASEAN cho rằng đang thương lượng

với Trung Quốc với tư cách là một cơ chế khu vực, trong khi Trung Quốc cho rằng đang thương lượng với từng thành viên hay từng quốc gia riêng biệt của ASEAN thông qua diễn đàn khu vực này. Do đó, đối tượng đàm phán hay bất kỳ hình thức nào tương tự cũng không đi vào vấn đề cốt lõi là chủ quyền hay quyền sở hữu. Dù cho bất kỳ mô hình nào của mối tương tác giữa ASEAN – Trung Quốc, hai bên thương lượng chỉ để thiết lập được các cơ chế giải quyết tránh sử dụng vũ lực bằng việc thực hiện song phương hay đa phương các biện pháp xây dựng lòng tin.

Kết quả đạt được ở giai đoạn đầu của đàm phán là nỗ lực thiết lập một Bộ luật Ứng xử của các Bên trên Biển Đông (COC) giữa ASEAN và Trung Quốc, đặt ra các quy tắc ứng xử và các giá trị mà các bên có nghĩa vụ tuân thủ ở Biển Đông. Cụ thể, COC sẽ ngăn không cho các Bên tiến hành bất kỳ hoạt động nào làm leo thang hay phức tạp thêm các tranh chấp lãnh thổ. COC cũng kiến nghị một số hoạt động xây dựng lòng tin nhất định mà các bên liên quan nhất trí thực hiện trên cơ sở song phương hay đa phương. Tuy nhiên, sau vài năm nỗ lực COC vẫn chưa đạt được sự chấp thuận giữa các bên. Trong một nỗ lực nhằm cứu vãn tình hình, dự thảo Bộ luật Ứng xử đã bị “giáng cấp” xuống thành Tuyên bố Ứng xử (DOC) vì vậy, đạt được sự chấp thuận của các bên như một giải pháp tạm thời. Sự khẳng định về ý định thông qua Bộ luật Ứng xử đã được quy định trong DOC.¹¹ Có ý kiến cho rằng có sự khác biệt giữa Bộ luật Ứng xử, được cho là có tính quy phạm và quy định các biện pháp trừng phạt các quốc gia thành viên vi phạm, với Tuyên bố Ứng xử, được cho là không ràng buộc và chỉ mang tính khích lệ. Tuy nhiên, vào thời điểm thông qua, DOC nói chung được đánh giá là một dấu hiệu tốt cho hòa bình và an ninh hàng hải ở khu vực.

[Việc các bên có quan điểm phân biệt giữa DOC, được cho là không có tính ràng buộc và COC, mang tính quy chuẩn, không mang tính xây dựng. Nhận xét này làm cho Tuyên bố đồng thuận giữa các quốc gia chủ quyền bị xem như chỉ là một “văn kiện vớ vẩn” không hề có giá trị đạo đức nào. Hơn nữa, cứ cho rằng sự phân biệt trên là có giá trị và liên quan và COC là có hiệu lực cao do có các điều khoản trừng phạt, xét trong bối cảnh cân bằng quyền lực và mức độ căng thẳng trong tranh chấp giữa các bên, sẽ rất khó có thể tin được rằng một Bộ luật sẽ được các quốc gia tuân thủ đúng mức. Nếu mục tiêu chính là nhằm để các bên kìm chế sử dụng vũ lực và theo đuổi một phương thức hòa bình giải quyết tranh chấp, một Bộ luật ứng xử là không cần thiết. Hiến chương Liên Hợp Quốc, Tuyên bố của Liên Hợp Quốc về Quyền và Nghĩa vụ của các Quốc gia, Công ước Luật biển (Hiến pháp Đại dương) đã bao hàm tất cả các khía cạnh trong mối quan hệ giữa các quốc gia và hòa bình giải quyết các tranh chấp, giải quyết các vấn đề đại dương và hàng hải. Hơn nữa, có thể nói rằng các bộ luật ứng xử ở khu vực, theo kinh nghiệm lịch sử, phần lớn phát triển từ việc quản lý hay điều chỉnh mối quan hệ giữa các quốc gia trong khu vực và có vẻ giống một viễn cảnh quản lý hơn là kìm chế và nhấn mạnh các xung đột lãnh thổ. Một vấn đề cần xem xét cuối cùng đó là nếu một Tuyên bố Ứng xử không mang tính ràng buộc phải mất một thập niên để hoàn thành

11. Xem mục 10 trong Tuyên bố về Ứng xử của các Bên ở Biển Đông. Tham khảo ở <http://www.aseansec.org/13163.htm>.

thì sẽ mất bao lâu để có thể thông qua được Bộ luật Ứng xử – từ quá trình dự thảo cho đến việc ký kết và đi vào hiệu lực? Đến lúc đó, có nhiều khía cạnh của vấn đề đã được đặt trong tình thế “sự đã rồi” do đó loại bỏ luôn bất kỳ khả năng giải quyết các vấn đề an ninh mềm và phi truyền thống nào. Điều đáng suy nghĩ là Tuyên bố Toàn cầu về Nhân quyền và Tuyên bố của Liên Hợp Quốc về Quyền và Nghĩa vụ của các Quốc gia không hề có tính ràng buộc và chỉ là các tuyên bố đơn thuần nhưng vẫn đạt được tính quy phạm và được coi như là tập quán pháp quốc tế bởi vì các văn kiện này đạt được sự chấp thuận toàn cầu từ các quốc gia ký kết. Có thể nói rằng nếu DOC nhận được sự chấp thuận như vậy giữa số ít các bên ký kết thì một COC là không cần thiết. DOC sẽ là luật tập quán quốc tế ở khu vực. (Mặt khác, COC cũng có thể chỉ là một vấn đề nêu ra nhằm đánh lạc hướng câu chuyện.) Một mối quan ngại lịch sử nữa đó là một COC hay thậm chí là DOC sẽ chỉ làm hỏng danh tiếng đã có từ thời xa xưa của Biển Đông và các nền văn minh lân cận về một khu vực của hòa bình và tự do.

Những diễn biến sau DOC

DOC thể hiện một sự chấp nhận ngầm từ các quốc gia yêu sách rằng các tranh chấp về lãnh thổ ở Biển Đông sẽ bị tạm gác sang một bên. Tuy nhiên, những diễn biến gần đây mà được cho là vi phạm DOC sẽ làm cho vấn đề Biển Đông thay vì dịu đi sẽ càng phức tạp thêm, đi ngược lại với tinh thần của Tuyên bố, trong số đó bao gồm:

- Phi-líp-pin thông qua Đạo luật số 9522 (Luật về Đường cơ sở quần đảo của Phi-líp-pin) vào tháng 3/2009. Luật về Đường cơ sở quần đảo của Phi-líp-pin tái khẳng định chủ quyền của Phi-líp-pin đối với Nhóm đảo Kalayaan (KIG), một nhóm đảo nằm trong quần đảo Trường Sa mà Việt Nam và Trung Quốc cũng đang có yêu sách. Việc thông qua Luật này bị cả Trung Quốc và Việt Nam phản đối¹²;
- Báo cáo đơn phương của Việt Nam¹³ và Báo cáo chung của Ma-lai-xi-a¹⁴ và Việt Nam lên Ủy ban Liên Hợp Quốc về Ranh giới ngoài Thềm lục địa (CLCS) về yêu sách của hai nước này đối với vùng thềm lục địa mở rộng (ECS) ở Biển Đông vào tháng 5/2009. Hai báo cáo đều bị Phi-líp-pin và Trung Quốc phản đối;

12. Tuy nhiên một điều đáng lưu ý là cả Trung Quốc và Việt Nam đều đã thông qua luật về lãnh hải/đường cơ sở của riêng mình, áp dụng giống cách thức mà Phi-líp-pin đã thực hiện liên quan đến quy chế đối với Nhóm các đảo Trường Sa. Đạo luật số 9522 quy định chủ quyền của Phi-líp-pin đối với KIG nhưng không vẽ đường cơ sở xung quanh nhóm đảo này. Theo Luật Lãnh hải và Đường cơ sở của Trung Quốc, Trung Quốc yêu sách đối với “*Quần đảo Nam Sa*” (Nhóm các đảo Trường Sa), nhưng cũng không vẽ điểm và đường cơ sở xung quanh các đảo này. Trong Tuyên bố ngày 12/11/1982 của Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Việt Nam chỉ rõ rằng đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải của quần đảo Trường Sa sẽ được xác định sau. Xem Tuyên bố của Chính phủ nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa về đường cơ sở của lãnh hải, 15/5/1996 và Tuyên bố ngày 12/11/1982 của Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đường cơ sở lãnh hải của Việt Nam.

13. Việt Nam có 2 báo cáo về vùng thềm lục địa mở rộng ở Biển Đông. Một báo cáo là yêu sách về vùng thềm lục địa mở rộng ở phía Bắc của Biển Đông. Báo cáo còn lại là báo cáo chung với Ma-lai-xi-a liên quan đến yêu sách về vùng thềm lục địa mở rộng ở phía Nam Biển Đông. Xem http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm.

14. Ma-lai-xi-a đã báo cáo chung với Việt Nam liên quan đến yêu sách về vùng thềm lục địa mở rộng ở phía Nam Biển Đông.

- Quyết định của Ủy ban Liên Hợp Quốc về Ranh giới Thềm lục địa (CLCS) hoãn xem xét báo cáo chung về ECS của Việt Nam và Ma-lai-xi-a để tạo cho các bên liên quan ở Biển Đông có cơ hội thảo luận giữa các nước này;¹⁵ điều mà trên thực tế càng biểu hiện rõ lập trường khác biệt giữa các bên ở Biển Đông;
- Việc tiến hành thăm dò địa chấn biển chung ba bên ở Biển Đông giữa Tập đoàn Dầu khí Xa bờ Quốc gia Trung Quốc (CNOOC), Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PETROVIETNAM) và Công ty Dầu khí Quốc gia Phi-líp-pin (PNOC) vào năm 2005¹⁶ và thất bại trong việc thực hiện bước tiếp theo để tiến hành thăm dò chung;
- Quá trình quân sự hóa mạnh mẽ của một số nước yêu sách¹⁷ và tăng cường các cơ sở đồn trú ở các khu vực chiếm đóng; và sự tăng cường về tàu “giám sát” ở Biển Đông của một bên tranh chấp¹⁸ (và việc bên tranh chấp đó cấm cờ quốc gia ở vùng đáy biển của khu vực tranh chấp).

Trong bối cảnh này, ASEAN và Trung Quốc vẫn chưa đi đến được một thỏa thuận nào về hướng dẫn thực thi các hoạt động hợp tác theo DOC như đã đề cập ở trên; cùng lúc đó, cả hai đều bày tỏ nguyện vọng chung về việc nâng cấp một văn kiện không mang tính ràng buộc như DOC thành một văn kiện mang tính quy phạm dưới dạng COC (có ý kiến cho rằng thảo luận về COC ở cấp độ nhóm làm việc đã được khởi động).¹⁹ Trong bối cảnh các sự kiện sau DOC như đã nêu, không hề có một diễn biến nào tích cực vì lợi ích hòa bình và tránh xung đột.

Con đường phía trước: Giữ nguyên trạng... (và thật lười?)

Xét những diễn biến tiêu cực gần đây bất chấp DOC, Biển Đông đang tiếp tục trở thành tâm điểm của xung đột và tranh chấp. Thuật ngữ dùng cho tiêu đề của chương này được mượn từ các cuộc đàm phán thương mại quốc tế nhưng cũng là một đề xuất mang tính biểu tượng khá phù hợp, với vai trò là xuất phát điểm để từ đó tiếp tục tiến triển, trong bối cảnh diễn biến tình hình ở Biển Đông ngày càng xấu đi. Trong quá trình

15. Xem các Mục 21 và 24 của Ủy ban Liên Hợp Quốc về Ranh giới Thềm lục địa. CLCS/64 – Tuyên bố của Chủ tịch Ủy ban về Ranh giới Thềm lục địa về những tiến bộ trong công việc của Ủy ban – Phiên họp thứ 24. Ra ngày 01/10/2009. Tại <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/S36/21/PDF/N09S3621.pdf?OpenElement>.
16. “RP, China, Vietnam to explore Spratlys.” (2005) The Manila Times. http://www.manilatimes.net/national/2005/mar/15/yehey/top_stories/20050315top5.html. Thứ ba, ngày 15/3/2005; Xem thêm Bộ ngoại giao nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa, 2005. Các Công ty dầu khí của Trung Quốc, Phi-líp-pin và Việt Nam đã ký thỏa thuận Hợp tác ở Biển Đông. Thao khảo tại <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zwjg/zwbd/t187333.htm> vào 9/3/2006.
17. Vào tháng 12/2009, Việt Nam đã ký hợp đồng với Nga để chuyển cho Việt Nam sáu tàu ngầm chạy bằng động cơ diesel loại sáu kilo tổng trị giá 3,2 tỷ đô la Mỹ. Xem http://en.rian.ru/military_news/20100603/159279455.html. Năm 2009, Ma-lai-xi-a mua được hai tàu ngầm loại Scorpene để tăng cường năng lực quân sự nhằm bảo vệ đất nước. Xem http://news.xinhuanet.com/english/2009-09/03/content_11991609.htm. Các báo cáo cho thấy Quân Giải phóng Nhân dân của Trung Quốc có tiềm lực quốc phòng đủ để bảo vệ các yêu sách các vùng biển và lãnh thổ. Xem Fischer, Richard Jr. “South China Sea Competition: China Contemplates More Mischief.” 28/6/2009. Tại http://www.strategycenter.net/research/pubID.209/pub_detail.asp.
18. “China to Boost Maritime Fleet” Manila Bulletin, 29/10/2010 tại tr.17, Associated Press, Beijing
19. ASEAN và Trung Quốc đã bắt đầu thảo luận về Bộ luật Ứng xử ở cấp độ nhóm làm việc. Xem http://www.china-daily.com.cn/china/2010-09/30/content_11371512.htm, tham khảo ngày 30/9/2010.

kiếm tìm các giải pháp lâu dài có thể giúp xoa dịu, thậm chí hy vọng đảo ngược tình hình đang ngày càng xấu đi, **giữ nguyên trạng** là cần thiết. Đây không phải là một đề xuất mới. Năm 1996, Trung Quốc đã đề xuất các nước “gác lại” các yêu sách về chủ quyền (và tiến tới xem xét cùng hợp tác và phát triển giữa các quốc gia yêu sách). Và như đã nêu ở trên, DOC khuyến khích các bên kiềm chế các hoạt động có thể làm leo thang hay phức tạp thêm các tranh chấp lãnh thổ; rõ ràng là một lời kêu gọi **giữ nguyên trạng**.

Không cần phải nói, tình trạng tranh chấp không được phép tiếp tục gia tăng. Tuy nhiên, một bước lùi trở lại như tình trạng trước Chiến tranh thế giới thứ hai khó có khả năng xảy ra, mà có lẽ là không thể. Các công trình được củng cố và xây dựng hàng loạt trên các loại địa chất không phải là đảo, không chỉ là “các kho quân sự” mà là bằng chứng cho thấy lập trường không khoan nhượng và sẽ không dễ dàng bị phá vỡ bởi các quốc gia yêu sách. Hơn nữa, theo đuổi COC không thể mang lại cho một giải pháp lâu dài vì lý do như đã nêu ở trên, đó là điều này không hề trực tiếp giải quyết vấn đề cốt lõi về chủ quyền hay quyền sở hữu. Giả sử có được ý chí chính trị mạnh mẽ từ các nước, tồn tại vấn đề liệu COC có thể được hoàn thiện trong vòng một thập niên, điều mà ta có thể lạc quan nếu xét khoảng thời gian để dự thảo văn kiện không mang tính ràng buộc DOC và dự thảo Hướng dẫn (mất khoảng thêm bốn năm nữa). Thêm vào đó, COC, được cho là có thể trừng phạt các quốc gia chủ quyền trong trường hợp xảy ra vi phạm, sẽ cần thiết phải yêu cầu chữ ký và phê chuẩn, quá trình có thể làm kéo dài khung thời gian để văn kiện có hiệu lực. Và ngay cả nếu thực sự có hiệu lực đi chăng nữa, COC sẽ không đóng góp gì cho ổn định, chưa kể đến an ninh và hòa bình trên biển, bởi vấn đề “cốt lõi”, vấn đề tiếp tục là chủ đề của tranh cãi, vẫn chưa được giải quyết.

Điều này không phải để nói rằng vấn đề cốt lõi có khả năng được giải quyết, thực ra là không, như đã giải thích ở trên. Trong tình hình này, mối quan ngại căn bản và ngay trước mắt của khu vực sẽ là hòa bình, an ninh trật tự trên biển và vấn đề này chỉ có thể được giải quyết thông qua một cơ chế quản lý đại dương đa phương ở khu vực. Với sự hiểu biết có thiện chí và nỗ lực giữ nguyên trạng theo khung DOC, bước đi tiếp theo sẽ là đưa ra các biện pháp tương đương với cái mà ICJ và ITLOS gọi là “các biện pháp tạm thời”, điều sẽ giúp tạo điều kiện hình thành một cơ chế quản lý đại dương. Điều này có thể thực hiện được mà không cần thiết phải có COC, giải pháp mà theo mọi dấu hiệu hiện nay thì phải còn lâu mới hình thành và ngay cả nếu giải pháp đó có thể đạt được đi chăng nữa thì nó cũng không hiệu quả hơn một cơ chế DOC được các bên tuân thủ. Việc theo đuổi COC, điều mà ngay ban đầu đã thất bại, có thể dẫn đến một nhận thức sai về an ninh. Một quốc gia yêu sách đã thành công trong việc khoan dầu ở vùng nước sâu và tiếp tục thăm dò tài nguyên khoáng sản ở Biển Đông.²⁰ Một DOC đến muộn sẽ không thể ngăn chặn sự kiện có thể đoán được theo logic là hoạt động thăm dò đơn phương của các quốc gia.

Rõ ràng rằng sau gần nửa thế kỷ âm ỷ các tranh chấp nhỏ với mối đe dọa thường trực về một điểm nóng đang bùng nổ, **các cuộc đàm phán** nhằm tìm ra một giải

20. “China Covets Riches Deep Under the Ocean”, *The New York Times*, được Tạp chí Manila Bulletin tái xuất bản ngày 25/9/2010, tr. 10.

pháp lâu dài cho các vấn đề Biển Đông sẽ không đi đến đâu bất chấp những dấu hiệu tích cực mà DOC mang lại ngay sau khi được thông qua. Các cuộc đụng độ nhỏ lẻ với tần suất thấp và sự tồn tại của các công trình được xây dựng và có quân đồn trú trên các thực thể không phải là đảo ở các khu vực tranh chấp minh chứng rõ điều này. Hơn nữa, không một giải pháp lâu dài nào là khả quan nếu chủ quyền và quyền sở hữu tiếp tục là vấn đề cốt lõi của tranh chấp. Nhưng như được trình bày ở trên, việc thiết lập cơ chế quản lý đại dương ở khu vực, thậm chí ban đầu như là các biện pháp tạm thời và đến một thời điểm thích hợp sẽ trở thành lâu dài, là quan trọng và không thể thiếu. Tình trạng hiện thời là khá là nguy hiểm; không thể tưởng tượng được điều sẽ xảy ra nếu tình trạng cạnh tranh căng thẳng và sự thăm dò đơn phương dần dần về dầu khí và các tài nguyên khoáng sản khác không hề suy giảm. Các giải pháp nhằm giải quyết các vấn đề an ninh **phi truyền thống** cần phải được gấp rút tìm ra. Mục tiêu trước mắt là nhằm giữ gìn an toàn và an ninh hàng hải, hòa bình và trật tự ở khu vực.

2. Các vấn đề an ninh phi truyền thống

Vào lúc này, các vấn đề an ninh phi truyền thống không cần được định nghĩa cụ thể. Các vấn đề này có thể được hiểu là bất kỳ hay tất cả các vấn đề không thuộc các vấn đề an ninh hay chính trị và có xu hướng hướng đến một cơ chế quản lý đại dương được chế định hóa ở Biển Đông nhằm thúc đẩy và thiết lập hòa bình, an ninh và trật tự trên biển. Một vài ví dụ điển hình là vấn đề nghề cá và bảo vệ và bảo tồn đa dạng sinh học, quản lý tài nguyên bờ biển, bảo vệ môi trường biển, an toàn và an ninh hàng hải, ứng phó với sự cố tràn dầu, tìm kiếm và cứu nạn và còn rất nhiều vấn đề khác có thể. Rất nhiều vấn đề an ninh phi truyền thống này đã được đề cập trong DOC.

Ý tưởng giải quyết các vấn đề an ninh phi truyền thống cũng không phải là mới. Ý tưởng này đã được nêu trong DOC để tập hợp thành các biện pháp xây dựng lòng tin, được khuyến khích thực hiện trên cơ sở song phương hay đa phương. Điều này đáng lẽ sẽ tạo ra được một khởi đầu thuận lợi nếu được theo đuổi một cách nghiêm túc và thiện chí ngay sau khi thông qua DOC gần một thập niên trước. Hiện nay, cho dù các bên có một bước đi tích cực và ý chí chính trị mạnh mẽ, việc theo đuổi các quy định của DOC trong khuôn khổ các giới hạn cho phép của nó cũng sẽ chỉ như một con tàu siêu chậm đang tiến đến “một nơi nào đó bất định”. Toàn bộ các vấn đề an ninh phi truyền thống tương tự như các vấn đề đang tồn tại ở Biển Đông đã được nêu ra trong Phần IX của UNCLOS. Các vấn đề này đều được quy định dưới dạng các quy phạm trong UNCLOS; và hợp tác theo phần IX của UNCLOS đã được “đo ni đóng giày” cho các biển kín và biển nửa kín mà Biển Đông chính là khu vực có mô hình địa lý/ địa chất truyền thống độc nhất vô nhị trên thế giới. Điều này đặc biệt đúng khi liên quan đến những thách thức đối với môi trường biển và an toàn, an ninh hàng hải. Hơn nữa, tính thích hợp của phần IX của UNCLOS không chỉ là do các đặc điểm địa lý địa chất của Biển Đông mà cả do sự cần thiết phải thực hiện ngay nhằm điều hòa môi trường chính trị ở khu vực biển này. Đây là mục tiêu chính của bài viết này và

là một đề nghị độc lập, không phải là biện pháp thay thế. Cho đến thời điểm này, các vấn đề an ninh truyền thống đã được thảo luận rất nhiều, những vấn đề chưa đạt được một kết quả nào cụ thể.

Việc xác định được hướng đi và tập hợp các đề xuất giải pháp nhằm giải quyết các vấn đề an ninh phi truyền thống không phải là khó khăn. Ý tưởng và cốt lõi của khái niệm đã được quy định dưới dạng các quy phạm trong phần IX của UNCLOS và đã được thảo luận ở kênh II. Điều cần thiết phải làm đó là tiếp tục xác định, phát triển và tổng hợp các quan niệm và thực hiện các ý tưởng theo một cách thức toàn diện và thống nhất, nhằm mục đích đưa chúng vào kênh I một cách chính thức.

Những diễn biến gần đây chỉ dấu Lộ trình

Một số sự kiện nhất định trong vòng sáu tháng qua có vẻ như giúp đưa ra một vài chỉ dẫn cho các bước tiếp theo. Những sự kiện sau được trích dẫn:

- Những sáng kiến gần đây nhằm dự thảo COC.
- Phát biểu của Mỹ tại Hội nghị Bộ trưởng ASEAN – Mỹ, Hà Nội 22/7/2010.
- Trung Quốc nhắc lại đề xuất cùng hợp tác/cùng phát triển.
- Sự cố tràn dầu ở Vịnh Mexico và các sự kiện tương tự xảy ra gần đây trên diện rộng ảnh hưởng đến đại dương.

Nỗ lực chung về COC được tái khởi động

Đồng thuận giữa ASEAN – Trung Quốc để bắt đầu thảo luận về COC là tích cực vì có vẻ như hai bên đã quan tâm nhiều đến việc khởi động lại nỗ lực chung nhằm tìm ra một giải pháp cho các vấn đề Biển Đông. Mặc dù như đã lập luận rằng COC không phải là biện pháp thích hợp nhằm đạt được một giải pháp lâu dài có thể giải quyết các vấn đề cốt lõi liên quan đến chủ quyền và quyền tài phán đối với các vùng biển, sự quan tâm được nổi lại này, theo cách này hay cách khác, sẽ là một diễn biến tích cực sau một thập niên hầu như bị gián đoạn trong nỗ lực tìm một giải pháp.

Cơ chế quản lý đại dương khu vực được thể chế hóa

Phát biểu của Mỹ tại Hội nghị Bộ trưởng ASEAN – Mỹ được tổ chức ở Hà Nội ngày 22/7/2010 cần được xem xét ở phương diện tích cực và nên được thừa nhận theo ý nghĩa hiển ngôn của nó. Bài phát biểu tuyên bố Mỹ việc không quan tâm đến các vấn đề lãnh thổ ở Biển Đông và nếu đọc kỹ hơn phát biểu này chúng ta sẽ phát hiện thêm các yếu tố sau²¹:

- Giải pháp cho các vấn đề Biển Đông thông qua đàm phán hữu nghị giữa các quốc gia trong khu vực.
- Các giải pháp được thể chế hóa theo Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển.

21. Ngoại trưởng Hillary Clinton cũng nêu ngắn gọn lập trường của Mỹ đối với vấn đề Biển Đông trong một cuộc họp báo vào ngày 23/7/2010. Xem <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm#>. Tham khảo ngày 30/9/2010.

Công thức nêu trên là không thể tranh cãi và nó xuất phát từ một loại chủ thể có liên quan ở Biển Đông mà theo phần IX của UNCLOS, được phân loại là “các nước có lợi ích liên quan khác” khi bàn đến một biển kín và nửa kín, mà ở đó các nước trong và ngoài khu vực đều có thể tham gia. Điều không có trong tuyên bố của Mỹ đó là đặt vai trò lãnh đạo lên ASEAN. Tương tự như vậy, quản lý hàng hải ở Biển Đông theo phần IX UNCLOS bao hàm một số đặc quyền giữa các nước ven biển và không hoàn toàn mang tính chất là các vùng biển chung quốc tế. Một lưu ý quan trọng về tuyên bố nêu trên của Mỹ là tuyên bố này lãng tránh việc giải quyết các vấn đề chủ quyền và quyền sở hữu và có vẻ giống bài phát biểu và lời kêu gọi thực hiện DOC hơn.

Một đề xuất khác nhằm đơn giản hóa và làm rõ viễn cảnh tranh chấp đó là loại bỏ từ “thể chế hóa” ra khỏi cách diễn đạt của viễn cảnh xung đột. Điều này đang được sử dụng để chống lại nỗ lực của một cường quốc nhằm áp đặt các quyền của mình ở vùng biển chung cho hoạt động hàng hải ở Biển Đông. Trong bối cảnh Biển Đông là một biển kín hay nửa kín, là nơi giao nhau của các con đường giao thông liên lạc trên biển quốc tế và khu vực của tàu bè qua lại với 40% khối lượng vận tải biển thương mại của thế giới, toàn bộ thế giới, bao gồm cả các quốc gia đất liền đều là “các bên có lợi ích liên quan” đến tất cả các khía cạnh của các hoạt động hợp pháp của con người bao gồm, đặc biệt là bảo tồn và bảo vệ môi trường biển.

[Liên quan đến một cơ chế được thể chế hóa nhằm giải quyết các vấn đề an ninh phi truyền thống, phần IX của UNCLOS cũng kiến nghị thành lập một tổ chức khu vực mà theo đó hợp tác về quản lý đại dương có thể được tiến hành. Trong khi đây là một biện pháp phụ thuộc vào lựa chọn của các quốc gia, một tổ chức hàng hải khu vực sẽ là cần thiết và thiết thực cho một cơ chế quản lý đại dương được thể chế hóa và toàn diện trong bối cảnh tồn tại các nhu cầu quản lý cực kỳ phức tạp ở Biển Đông, là khu vực tồn tại nhiều yêu sách chồng lấn về quyền tài phán các vùng biển theo UNCLOS, với đường biên giới phía Đông với Thái Bình Dương là tập hợp 3 quốc gia quần đảo lớn nhất, nơi mà các chế độ theo UNCLOS²² vẫn chưa được phát triển rộng rãi (đặc biệt liên quan đến các chế độ các khu vực biển thuộc quyền tài phán của các quốc gia, ví dụ như vùng đặc quyền kinh tế) và một tuyến hàng hải quá cảnh. Ngoài việc tập trung chú ý trước mắt đối với những lo ngại về vấn đề quản lý đại dương hiện thời, tổ chức khu vực đó cũng có thể đi đầu trong việc tiến hành nghiên cứu và dự đoán/thúc đẩy “những phát triển tiến bộ” của Luật quốc tế ở khu vực tương ứng với những điều kiện đặc biệt của Biển Đông, điều có thể sẽ giúp điều chỉnh những thiếu sót trong phần IX của UNCLOS. Tổ chức hàng hải khu vực phải liên kết trực tiếp với Tổ chức Hàng hải Quốc tế. Các quốc gia thành viên trong bối cảnh biển kín và nửa kín như Biển Đông có thể vượt ra ngoài phạm vi các nước ASEAN. Thực ra, các quốc gia có lợi ích liên quan khác cũng như các tổ chức quốc tế và các tổ chức phi chính phủ (NGOs) đều có thể là thành viên tham gia, như theo quy định của phần IX của UNCLOS.]

22. Phần IV, UNCLOS.

Cùng hợp tác/cùng phát triển

Ngoài DOC/COC, mà chỉ đơn thuần là các biện pháp tạm thời trong một nỗ lực nhằm tránh leo thang xung đột, có lẽ cũng nên bắt đầu nghiên cứu một cách nghiêm túc một đề xuất của một nước yêu sách từ hơn 1,5 thập kỷ trước để... gác lại những vấn đề chủ quyền và tiếp tục xem xét vấn đề cùng hợp tác/cùng phát triển. Một quốc gia yêu sách khác đã có phản ứng tích cực ủng hộ đề xuất đó. Thật đáng tiếc, không hề có một hành động nào tiếp theo. Cùng hợp tác/cùng phát triển luôn luôn là một lựa chọn nhằm che đậy những vấn đề biên giới mới phôi thai hay âm ỉ bấy lâu nay để cho phép khai thác các nguồn tài nguyên; hay thúc đẩy nhận thức về cách thực hiện hiệu quả nhất các biện pháp nhằm tăng cường hòa bình và an ninh khu vực. Trong bối cảnh Biển Đông, đó không phải là một cách tiếp cận riêng lẻ hay mới mẻ. Các biện pháp đó đã được các quốc gia ven biển có các vấn đề về lãnh thổ hay thẩm quyền các vùng biển theo áp dụng. Các thỏa thuận cùng phát triển giữa Thái Lan và Ma-lai-xi-a và giữa Ma-lai-xi-a và Việt Nam đã tạo điều kiện cho sự phát triển trên lĩnh vực dầu khí và khí đốt xa bờ.²³ Trung Quốc và Đài Loan được biết là đã tiến hành dự án cùng hợp tác ở lô gọi là “Chaosan” phía Tây Bắc Phi-líp-pin, vào những năm đầu thế kỷ này.

Có một vài điểm tương tự với viễn cảnh hợp tác theo phần IX UNCLOS đã được đưa ra ở kênh II, một số được đưa ra chính thức ở kênh I. **Đoàn khảo sát khoa học phối hợp giữa Phi-líp-pin – Việt Nam (JOMSRE)**, đã suýt đạt được thỏa thuận 3 bên giữa Trung Quốc – Phi-líp-pin – Việt Nam (nhưng bị hủy vào phút cuối do một bên tham gia rút khỏi thỏa thuận với lý do nội bộ), là một ví dụ. Thỏa thuận gần đây nhất là tiến hành thăm dò địa chấn biển chung (JMSU) cũng giữa ba quốc gia yêu sách nêu trên nhưng phải cũng bị hủy bỏ một cách đáng tiếc ở giai đoạn khai thác cũng bởi vì các vấn đề nội bộ của một bên tham gia. Các hội thảo Kênh II cũng đã có các nghiên cứu có lẽ là hữu ích trong trường hợp Biển Đông và chỉ cần được tập hợp củng cố lại. Các nghiên cứu này bao gồm các kết quả của một hội thảo được tổ chức có tên là Quỹ Nghiên cứu Chính sách Đại dương (OPRF) tài trợ với chủ đề “*Hội thảo Nhóm vùng Đặc quyền kinh tế 21 về chế độ của Vùng Đặc quyền kinh tế*” được tổ chức vào tháng 9/2005 ở Tokyo và Nhóm nghiên cứu CSCAP về Xây dựng Năng lực Hợp tác An ninh Hàng hải ở châu Á – Thái Bình Dương được tổ chức ở Côn Minh, Trung Quốc vào tháng 12/2004. Quyết định chung giữa các nhà khoa học Phi-líp-pin và Việt Nam trong buổi lễ bế mạc của Đoàn khảo sát khoa học phối hợp song phương giữa Phi-líp-pin – Việt Nam vào năm 2008 (như đã đề cập ở trên) nếu có thể thực hiện được, sẽ tạo ra một cơ chế xây dựng hòa bình đầy hứa hẹn. (Buổi lễ bế mạc này nhằm đánh dấu sự điều chỉnh như đã nêu trên về sự phát triển **Đoàn khảo sát khoa học biển và hải dương học phối hợp** giữa hai bên thành thỏa thuận ba bên giữa Trung Quốc – Phi-líp-pin – Việt Nam.) Các nhà khoa học đã đồng ý thành lập một Công viên Hòa bình Biển xuyên biên giới bao quanh các thực thể trên biển đang bị các quốc gia này chiếm đóng.

Cùng phát triển/cùng hợp tác sẽ vẫn là đề xuất mang tính khả thi cho một giải pháp

23. “A Code of Conduct for the South China Sea”, *Jane’s Intelligence Review*, 16/10/2000. Tiếp cận lại được ngày 06/4/2006 từ http://www.janes.com/regional_news/asia_pacific/news/jir/jir001027_1_n.shtml.

thay thế lâu dài bởi vấn đề cốt lõi về quyền sở hữu hay chủ quyền sẽ luôn gặp bế tắc. Đề xuất này đã được liên tục được cập nhật và gần đây đã được quốc gia yêu sách từng đề xuất nhắc lại. Do đó, đây có thể được coi là một bước phát triển nên được xem xét nghiêm túc cùng với các nỗ lực để dự thảo nên COC, hoặc thay vì COC, là một giải pháp độc lập giải quyết các vấn đề an ninh phi truyền thống. Nếu đề xuất trong bài viết này được theo đuổi để tiến hành cùng với phần IX của UNCLOS, thay thế hay kết hợp với COC, cùng phát triển/cùng hợp tác sẽ là một đề xuất song hành không thể thiếu, hai biện pháp này kết hợp với nhau sẽ là một biện pháp giữ thể diện và lâu dài làm lu mờ các yêu sách chủ quyền/quyền sở hữu.

Các sự cố tràn dầu ngăn cản việc thực hiện cùng phát triển/cùng hợp tác

Tuy nhiên, việc trì hoãn thực hiện các thỏa thuận cùng hợp tác/cùng phát triển ở các khu vực tranh chấp của Biển Đông có lẽ sẽ mang tính xây dựng, xét trong bối cảnh những thiệt hại về kinh tế và môi trường/hệ sinh thái do các sự cố tràn dầu gần đây, những sự kiện nên được xem là nguyên nhân cho mối quan ngại sâu sắc đối với việc hoạch định các hoạt động phát triển (dù là chung hay là hình thức khác) ở Biển Đông. Một loạt các viễn cảnh tràn dầu trên diện rộng này sẽ là điều có thể xảy ra nếu việc khoan hút dầu hay khí đốt diễn ra trước khi các biện pháp quản lý chặt chẽ, điều chỉnh và ứng phó được thiết lập. Các sự cố này là những diễn biến gần đây, chỉ khoảng trong vòng 6 tháng vừa qua và do đó có tính chất thời sự và liên quan đến bất kỳ thảo luận nào về cùng hợp tác và cùng phát triển ở Biển Đông mà trong thời điểm hiện tại chủ yếu là về dầu và khí đốt, mặc dù các tài nguyên khoáng sản tiềm năng cũng được cho là có thể tạo ra các mối đe dọa tương tự.

Sự cố tai tiếng nhất trong số đó là thảm họa tràn dầu ở Vịnh Mexico. Nguyên nhân là do quy mô lớn của khu vực biển chịu ảnh hưởng, mức độ ô nhiễm dọc các bờ biển và việc thiếu kỹ năng quản lý cũng như chuyên môn kỹ thuật sẵn sàng cho các hoạt động khai thác dầu ở khu vực nước sâu và đặc biệt là khả năng sẵn sàng ứng phó với thảm họa. Ở mức độ nhẹ hơn là sự cố tràn dầu ở Cảng Tân Cương thuộc Đại Liên, Trung Quốc và sự cố tràn dầu ở Montara, bờ biển phía Bắc của bờ Tây Ô-xtrây-li-a. Thiệt hại của cả ba sự cố này đó là các bãi biển bị ô nhiễm nghiêm trọng, nguồn hải sản và đời sống động thực vật biển bị đầu độc và thiệt hại đối với du lịch và ngư nghiệp.

Phi-líp-pin cũng đã phải chịu nhiều thiệt hại do các sự cố tràn dầu gây ra, không phải từ các hoạt động khai thác dầu mà phát sinh từ các sự cố tàu thuyền ở cảng và những va chạm do các tàu chở dầu trong nước gây ra. Các sự cố và thiệt hại gây ra cho môi trường biển là vô cùng nhỏ so với các trường hợp kể trên. Tuy nhiên, với đặc điểm của Phi-líp-pin là một quốc gia quần đảo, những thiệt hại mang tính địa phương sẽ tác động trở lại cộng đồng địa phương cùng với cách thức như các vụ tràn dầu ở trên và cả chính nền kinh tế quốc dân. Về vấn đề này, việc nhận thức về các sự cố tràn dầu gần đây như đã nêu ở trên có tầm quan trọng sâu sắc đối với Phi-líp-pin bởi vì khu vực tranh chấp nơi dự tính diễn ra cùng khảo sát và cùng phát triển nằm dọc sát lãnh hải và trong vùng đặc quyền kinh tế của Phi-líp-pin.

Các sự cố nêu trên và sự các sự cố thu nhỏ ở Phi-líp-pin, dẫn đến đề xuất cần phải thiết lập một cơ chế ứng phó khu vực trước khi bất kỳ hoạt động nào được thực hiện. Không cần phải nói, đây là một nguyên tắc mới trong số các quy định nghiêm ngặt về việc quản lý và khai thác tài nguyên khoáng sản và dầu khí và về tính minh bạch và điều phối giữa các bên có lợi ích liên quan. Một nỗ lực kênh II có lẽ có thể khởi xướng nhận thức và hợp tác, không chỉ giữa chính phủ của các nước trong khu vực mà còn là các quốc gia láng giềng khác (một lần nữa phải đặt trong bối cảnh phần IX của UNCLOS) về trao đổi thông tin, chuyên môn và hệ thống các hình thức hỗ trợ ứng phó khả thi. Trong số các bài học quan trọng từ các thảm họa trên diện rộng nêu trên là sự minh bạch và trách nhiệm của các công ty cũng như sự điều phối liên tục giữa các bên có lợi ích liên quan, dù là các thực thể chính phủ hoặc phi chính phủ, hay các công ty tư nhân. Sự cố Montara (Ô-xtrây-li-a) sẽ là một mô hình thực hành tốt cho dự án hợp tác này.

III. Kết luận và đề xuất

Việc giữ nguyên trạng như trước Chiến tranh thế giới thứ hai cho khu vực Biển Đông sẽ không quá khó để đạt được đối với các quốc gia yêu sách không phải là các quốc gia thù địch trong Chiến tranh thế giới thứ hai; thực tế, tất cả đều là nạn nhân. Và trước Chiến tranh thế giới thứ hai, hầu hết đều là các thuộc địa và các lãnh thổ tự quản không thể kiểm soát được vận mệnh của chính dân tộc mình và khu vực. Ngay cả trước kỷ nguyên thuộc địa, hầu hết ở đây cũng chỉ tồn tại một loạt các xã hội thị tộc và các nền văn minh và do đó, quyền dân tộc tự quyết, cơ sở văn hóa chính trị xã hội của khu vực và định hướng chính trị là hoàn toàn không có. Tuy nhiên, quan trọng hơn là cùng tồn tại và tương tác hòa bình là nguyên tắc nổi trội lúc bấy giờ. Nếu đạt được hướng đi như đã được đề xuất ở bài viết này, một mô hình an ninh hàng hải mới cho Biển Đông sẽ không chỉ là “vùng biển chung cho hàng hải”; đó có thể là cơ chế quản thác khu vực tập thể hoặc một “di sản chung của loài người” ở khu vực.

Xung đột ở Biển Đông đã diễn ra trong một thời gian dài ngang với xung đột ở Trung Đông. Bài học rút ra được từ việc so sánh yếu tố thời gian không phải về các bối cảnh xoay quanh hai tranh chấp kéo dài. Bài học đó là vấn đề cốt lõi liên quan đến chủ quyền có thể kéo dài mãi mãi mà không có thể giải quyết. Vấn đề chủ quyền phải được gạt ra khỏi các vấn đề liên quan tới Biển Đông để các bên có thể tiến tới. Hơn nữa, DOC/COC sẽ không thể mang lại công lý cho những mối quan hệ lâu đời trong lịch sử giữa các quốc gia ven biển và nói chung không phù hợp trong quan hệ giữa các quốc gia ở kỷ nguyên ngoại giao quốc tế như hiện nay. (Liệu có Bộ luật ứng xử hay Tuyên bố Ứng xử I-xra-en - Ả-rập hay không? Có đề xuất gì cho Bộ luật Ứng xử trên Biển Đông Trung Hoa giữa Nhật Bản – Trung Quốc? về Nhật Bản – Hàn Quốc thì sao?)

Một học giả tham gia/báo cáo viên tại Hội thảo ở Hà Nội năm ngoái đã đưa ra một nhận xét mang tính cảnh báo liên quan đến tình hình Biển Đông rằng “sợ hãi đang sắp đuổi kịp hy vọng”. Kể từ đó, những diễn biến gần đây như đã trình bày ở trên đã hoàn toàn thay đổi diện mạo chung và các hoàn cảnh. Tại thời điểm này, sợ hãi có lẽ đã

“chạy vượt qua” hy vọng. Tuy nhiên, có một câu nói cổ xưa có thể hiểu như sau: chúng ta không thể sợ hãi... và chúng ta cũng không được mất tinh thần. Cánh cửa này có thể đóng, ví dụ việc giải quyết các vấn đề an ninh truyền thống bao gồm và phát sinh từ vấn đề cốt lõi liên quan đến chủ quyền hay quyền sở hữu, nhưng cũng nên lưu ý rằng một cánh khác đang được mở ra, ví dụ việc giải quyết các vấn đề an ninh phi truyền thống kết hợp với việc tiến hành cùng hợp tác và cùng phát triển ở các khu vực tranh chấp. Biện pháp thứ nhất, có thể xem như một tạm ước (*modus vivendi*), lại không có tác dụng xoa dịu tình hình – trong khi đó điều cần thiết là phải giải quyết các quan ngại về quản lý biển ở Biển Đông. Về trung và dài hạn, chiến thuật này thậm chí có thể là công cụ giữ thể diện (vô cùng quan trọng và liên quan trong văn hóa phương Đông) có thể vượt qua các yêu sách chủ quyền không thể giải quyết được và đưa đến một bước “thụt lùi” vô cùng được mong đợi.

TRIỂN KHAI CÁC BIỆN PHÁP XÂY DỰNG LÒNG TIN THEO DOC 2002: LỘ TRÌNH HƯỚNG ĐẾN QUẢN LÝ TRANH CHẤP BIỂN ĐÔNG*

TS. Ian Storey

Viện Nghiên cứu Đông Nam Á (ISEAS), Xinh-ga-po

Tóm tắt

Tình trạng căng thẳng đang leo thang ở Biển Đông là do sự kết hợp của nhiều yếu tố, trong đó có việc ASEAN và Trung Quốc không thể triển khai các biện pháp hợp tác xây dựng lòng tin (CBM) đã được vạch ra trong bản Tuyên bố về Quy tắc Ứng xử của các bên tại Biển Đông năm 2002 (DOC). Nếu các xu hướng như hiện tại còn tiếp diễn mà căng thẳng không được giải quyết thì nguy cơ về việc các bên tính toán sai lầm và thậm chí dẫn đến xung đột sẽ ngày càng gia tăng. Sự ổn định ở Biển Đông có tầm quan trọng thiết yếu cho quá trình phát triển kinh tế của các nước châu Á Thái Bình Dương và các quốc gia khu vực đã bày tỏ các mối quan ngại của mình tại Diễn đàn Khu vực ASEAN (ARF) và Hội nghị Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN Cộng (ADMM+). Do tần suất các sự cố trên biển ngày càng tăng nên việc ASEAN và Trung Quốc cùng tiến tới triển khai thực thi DOC là hết sức cấp bách. Bài viết này sẽ khuyến nghị cách thức thực hiện một số hợp tác xây dựng lòng tin (CBM) trong DOC.

* Bài viết này trích từ: Ian Storey, “Managing the South China Sea Problem in ASEAN-China Relations: Progress, Problems and Prospects”, bài viết được trình bày tại Hội thảo RSIS-McArthur về Hợp tác An ninh Khu vực *Building Institutional Coherence in Asia's Security Architecture: The Role of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)*, Xinh-ga-po, 19-20//7/2010; và Ian Storey, “Asia's Changing Military Balance of Power: Implications for the South China Sea Dispute”, bài viết được trình bày tại Hội thảo *Developing Disputed Maritime Energy Resources in Asia*, National Bureau of Asian Research-MacArthur Foundation, TP. Hồ Chí Minh, Việt Nam, 6-7/8/2010.

Phần mở đầu

Việc Ngoại trưởng Mỹ Hillary Clinton “đích thân bước vào vùng nước dữ” của Biển Đông tại Diễn đàn Khu vực ASEAN (ARF) vào tháng 7 năm 2010 khi tuyên bố rằng vùng biển này là “then chốt” cho an ninh khu vực và rằng quyền tự do hàng hải là “lợi ích quốc gia” là một dấu hiệu nữa cho thấy cuộc tranh chấp lãnh thổ này đã dần quay trở lại vị trí hàng đầu trong chương trình nghị sự về an ninh của Đông Nam Á. Nhiều nhà phân tích an ninh đã lưu ý về bản chất tuần hoàn của các căng thẳng ở Biển Đông và cho thấy căng thẳng ngày một gia tăng kể từ năm 2007 là do sự trỗi dậy ngày càng mạnh mẽ chủ nghĩa dân tộc (đặc biệt là ở Việt Nam và Trung Quốc); sự cạnh tranh ngày càng gay gắt đối với nguồn tài nguyên biển như ngành đánh cá, dầu khí; và các nỗ lực của các bên yêu sách nhằm tăng cường yêu sách chủ quyền của mình đối các đảo nhỏ và các đảo đá nằm rải rác trong khu vực rộng 1,2 dặm vuông trên biển. Tuy nhiên, nhìn chung thì Trung Quốc mới là nước có ảnh hưởng chính tới tình hình tranh chấp và trong vòng ba năm trở lại đây, Bắc Kinh đã trở nên ngày càng cương quyết đối với Biển Đông bằng việc tạo áp lực buộc các công ty năng lượng nước ngoài phải ngưng các dự án khai thác ở vùng biển tranh chấp, mạnh mẽ thi hành lệnh cấm đánh cá thường niên đơn phương của mình và gia tăng tần suất cũng như mức độ cứng rắn của các tàu tuần tra của hải quân Trung Quốc và các cơ quan thực thi pháp lý trên biển. Ngay đến cả Thủ tướng Ma-lai-xi-a, nước đã chủ trương hạ thấp tầm quan trọng của các căng thẳng ở Biển Đông từ năm 1993, cũng đã phải đánh giá rằng thái độ của Trung Quốc là “cứng rắn hơn bao giờ hết”.¹

Điều đáng thất vọng là trong khi căng thẳng ngày càng gia tăng, thì Tuyên bố Quy tắc Ứng xử Biển Đông năm 2002 (DOC) lại không thể cải thiện được vấn đề. Tuy nhiên, nếu các bên có ý chí chính trị thì bản DOC có thể sẽ trở thành một cơ chế quan trọng để giảm thiểu căng thẳng và tăng cường ổn định. Trong khi một số nhà phân tích đã mô tả bản DOC là “một bệnh nhân ốm yếu phải dùng đến máy hỗ trợ kéo dài cuộc sống”, hay một số khác thậm chí coi nó là “một cơ chế đã chết” thì trên thực tế, thỏa thuận này ASEAN-Trung Quốc lại là khuôn khổ duy nhất đang tồn tại mà có thể được áp dụng để quản lý tranh chấp. Bản DOC thực sự có chứa đựng nhiều biện pháp xây dựng lòng tin (CBM) có thể trở nên vô cùng hữu ích – chẳng hạn như nhu cầu cần phải cải thiện sự an toàn trong việc đi lại và liên lạc trên biển, cụ thể là thực thi các biện pháp nhằm ngăn ngừa các cuộc đụng độ nhỏ ngày càng gia tăng trên biển – các biện pháp này nếu được thực thi và tuân thủ một cách đúng đắn thì có thể giảm được nguy cơ về các tính toán sai và thậm chí xung đột. Mục tiêu của bài viết này là kiến nghị các cách thức mà ASEAN và Trung Quốc nên thực hiện để có thể hướng tới việc thi hành một cách cụ thể các CBM được chứa đựng trong DOC.

1. Tuyên bố DOC 2002: Các Nguyên tắc và Mục tiêu chủ đạo

Bản DOC được ký kết vào ngày 4 tháng 11 năm 2002 tại Hội nghị Cấp cao ASEAN lần thứ 8 tại Phnom Penh, Cam-pu-chia. Bản thỏa thuận này đã được cả hai bên ca

1. “Malaysia PM: China not indulging in power projection”, *China Daily*, 29/9/2010.

ngợi. Thủ tướng Ngoại giao Vương Nghị, người đại diện cho Trung Quốc ký bản thỏa thuận, đã mô tả về DOC như “một biểu tượng thúc đẩy các quan hệ mới giữa Trung Quốc và ASEAN.”² Thủ tướng Trung Quốc Chu Dung Cơ đã ca ngợi bản DOC và cho rằng nó đã đánh dấu một “cấp độ cao hơn về niềm tin chính trị giữa hai bên và đóng góp vào hòa bình và ổn định khu vực.”³ Bộ trưởng Ngoại giao Phi-líp-pin Blas Ople đã tuyên bố rằng bản thỏa thuận này là một “bước tiến nhảy vọt cho hòa bình.”⁴ Vậy liệu những lời tán thưởng này có cơ sở nào không? Các nguyên tắc và mục tiêu chủ đạo của DOC là gì và kể từ khi nó được kí kết đến giờ thì các nguyên tắc đó có được tuân thủ, các mục tiêu đó đã đạt được chưa?

Văn bản dài hai trang này đã được xây dựng dựa trên Tuyên bố năm 1992 và quy tắc ứng xử năm 1995 giữa Trung Quốc và Phi-líp-pin vì thế nó có nhiều điểm tương tự.⁵ Lời mở đầu của bản tuyên bố khẳng định quyết tâm của các bên trong việc phát triển mối quan hệ hợp tác chặt chẽ hơn “nhằm thúc đẩy mối quan hệ đối tác hướng tới thế kỷ 21 dựa trên quan hệ láng giềng tốt và tin cậy lẫn nhau” và sự cần thiết phải “thúc đẩy môi trường hòa bình, hữu nghị và hòa hợp” ở Biển Đông để tăng cường hòa bình và ổn định trong khu vực. Đáng chú ý là lời mở đầu đã khẳng định rằng mục tiêu của bản thỏa thuận không phải là để giải quyết vấn đề mà là để “thúc đẩy các điều kiện thuận lợi để giải quyết hòa bình và lâu bền những bất đồng và tranh chấp” – nói cách khác, bản DOC cần phải đóng vai trò là một cơ chế quản lý xung đột chứ không phải là cơ chế giải quyết xung đột.

Tiếp sau lời mở đầu, bản DOC đã liệt kê các nguyên tắc sau trong mười điều khoản. *Thứ nhất*, các bên cam kết tuân thủ các quy tắc trong quan hệ giữa các quốc gia và các quy tắc của Luật quốc tế được chứa đựng trong các văn kiện như Hiến chương LHQ, TAC, UNCLOS và Năm Nguyên tắc về Chung sống Hòa bình. *Thứ hai*, các bên kí kết cam kết “tạo dựng sự tin cậy và lòng tin” phù hợp với các nguyên tắc nêu trên. *Thứ ba*, sự tôn trọng đối với quyền tự do hàng hải và quyền bay ngang qua vùng trời phía trên Biển Đông được tuân thủ. *Thứ tư*, việc giải quyết tranh chấp sẽ được thực hiện thông qua các biện pháp hòa bình và không sử dụng vũ lực “thông qua tham khảo ý kiến và tham vấn hữu nghị giữa các quốc gia có chủ quyền trực tiếp liên quan”. *Thứ năm*, các bên kí kết nhất trí “tự kiềm chế không tiến hành các hoạt động làm phức tạp hoặc gia tăng các tranh chấp” trong đó có việc “không tiến hành các hoạt động đưa người đến sinh sống” tại các đảo hiện chưa có người sinh sống. Khoản 5 đưa ra các hoạt động mà thông qua đó các bên có thể “xây dựng sự tin cậy và lòng tin” bao gồm đối thoại giữa các quan chức quốc phòng và quân sự, các hoạt động nhân đạo với những người gặp nguy hiểm hay lâm nạn (cụ thể là trong hoạt động tìm kiếm và cứu nạn), thông báo trước cho các bên liên quan khác về các cuộc tập trận quân sự trong khu vực và tự nguyện trao đổi các thông tin “liên quan”. *Thứ sáu*, các bên nhất trí cam kết thực hiện “các hoạt

2. “ASEAN, China sign document on territorial dispute”, Kyodo, 4/11/2002.

3. “China, ASEAN sign pact on disputed South China Sea islands”, *ChinaOnLine News*, 4 / 11 / 2002.

4. “ASEAN, China sign landmark, but weakened accord on South China Sea”, Associated Press, 4/11/2002.

5. ASEAN (1992) Declaration on the South China Sea. Có trên <<http://www.aseansec.org/3634.htm>>.

động hợp tác”, song phương hoặc đa phương, như bảo vệ và nghiên cứu môi trường biển, an toàn hàng hải trên biển, tìm kiếm-cứu nạn và đấu tranh chống tội phạm xuyên quốc gia. *Thứ bảy*, các bên nhất trí sẽ tiếp tục “các cuộc tham khảo ý kiến và đối thoại” về cuộc tranh chấp. *Thứ tám*, các bên ký kết sẽ tôn trọng các điều khoản trong DOC. *Thứ chín*, khuyến khích các nước khác tôn trọng các nguyên tắc được nêu trong Tuyên bố. *Thứ mười*, nhất trí rằng một bộ quy tắc ứng xử cho Biển Đông sẽ “thúc đẩy hơn nữa hòa bình và ổn định ở khu vực”.

Là một thỏa thuận mang tính thỏa hiệp nên tuyên bố DOC có các điểm mạnh và điểm yếu của nó. Khía cạnh tích cực nhất là việc các bên đã thừa nhận rằng tranh chấp Biển Đông đã có tác động trực tiếp lên hòa bình và ổn định, từ đó dẫn đến các ảnh hưởng về tăng trưởng kinh tế. Chính vì thế, các cam kết về việc giải quyết vấn đề thông qua các cuộc đàm phán hòa bình, không sử dụng vũ lực và tôn trọng quyền tự do hàng hải đều đã được hoan nghênh. Tính bao hàm và loại trừ của bản thỏa thuận vừa là điểm mạnh vừa là điểm yếu của nó. Sự tham gia của tất cả các quốc gia ASEAN – mà không phải chỉ có bốn nước yêu sách – đã nêu bật được tầm quan trọng của Biển Đông đối với sự phát triển kinh tế và an ninh lương thực của tất cả các quốc gia Đông Nam Á. Tuy nhiên, nó cũng có nghĩa là các cuộc bàn luận sâu xa hơn cũng sẽ có sự góp mặt của các thành viên ASEAN không có lợi ích trực tiếp trong tranh chấp này. Như sẽ được phân tích ở phần sau, đây sẽ là một vấn đề đối với Trung Quốc. Hơn nữa, tuyên bố DOC còn mang tính loại trừ ở khía cạnh là Đài Loan đã không được mời ký kết, chủ yếu là do chính sách của Bắc Kinh trong việc hạn chế không gian quốc tế của Đài Bắc. Việc loại trừ đi một phần sáu của số lượng các bên tranh chấp rõ ràng là một điểm hạn chế của DOC. Ba hạn chế nữa của DOC là: *Thứ nhất*, sự mập mờ trong ngôn từ được sử dụng, đặc biệt không nêu rõ những yếu tố cấu thành sự “kiềm chế không tiến hành các hoạt động làm phức tạp hoặc gia tăng các tranh chấp”. *Thứ hai*, không hề có sự đề cập đến phạm vi bao quát về địa lý của bản tuyên bố. *Thứ ba*, việc không có các biện pháp trừng phạt trong trường hợp một bên ký kết bị xác định là đã vi phạm thỏa thuận.

Tuân thủ và thi hành

Sự tuân thủ của các bên yêu sách đối với tuyên bố DOC là khác nhau. Đáng khích lệ nhất là việc tất cả các bên yêu sách đều đã tuyệt đối chấp hành nguyên tắc cấm không sinh sống và xây dựng các cấu trúc mới trên các đảo không người. Tuy nhiên, việc thực hiện “kiềm chế không tiến hành các hoạt động làm phức tạp hoặc gia tăng các tranh chấp và ảnh hưởng tới hòa bình và ổn định” lại không mấy thành công. Vấn đề chủ yếu nằm ở chỗ điều khoản quy định của nó vốn đã mập mờ và do đó các nước yêu sách có thể tùy ý giải thích. Kể từ năm 2002 các nước yêu sách – đặc biệt là Việt Nam và Trung Quốc – đã cáo buộc nhau là đã vi phạm quy định về “kiềm chế” rất nhiều lần đối với các hoạt động được thực hiện trên Biển Đông. Chẳng hạn, vào tháng 4 năm 2004, cả Ma-ni-la và Bắc Kinh cùng phản đối Hà Nội vì đã thực hiện cuộc thăm quan kéo dài bảy ngày cho các quan chức chính phủ và du khách đến các đảo do Việt Nam chiếm giữ - Hà Nội đã phản bác rằng mình có “chủ quyền không thể tranh cãi” đối với quần đảo

Trường Sa và rằng cuộc thăm quan này đã cấu thành các hoạt động “bình thường”.⁶ Do việc tự kiểm chế đã không được định nghĩa cụ thể, Việt Nam đã có thể đưa ra lập luận này một cách hoàn toàn chính đáng.

Việc quân sự hóa một cách nhanh chóng các đảo cũng đã tác động tiêu cực đến ổn định khu vực. Như đã được đề cập ở trên, tuyên bố DOC không hề ngăn cấm việc nâng cấp các cấu trúc hiện đang có và tất cả các bên yêu sách trừ Bru-nây (bên tranh chấp duy nhất không chiếm đóng một đảo nào) đã mở rộng đáng kể các căn cứ quân sự của mình ở Trường Sa mà không mấy may để ý tới điều khoản “tự kiểm chế”. Việt Nam và Trung Quốc là hai nước năng động nhất trong hoạt động này, tiếp sau đó là Ma-lai-xi-a; Phi-líp-pin không thể quá năng nổ do các hạn chế về ngân sách. Ví dụ, Việt Nam đã xây dựng các điểm quốc phòng mới, các bãi đáp, bến tàu, doanh trại và hệ thống liên lạc trên tất cả 21 hòn đảo của mình.⁷ Các nước yêu sách đã thiết lập các đường kết nối thường xuyên qua đường hàng không, biển và bưu điện với các đảo thuộc sở hữu của mình. Từ năm 1999 Trung Quốc đã đơn phương áp đặt lệnh cấm đánh cá ở Biển Đông trong quãng thời gian từ tháng năm đến tháng 8, trong những năm gần đây đã tăng cường tần suất tuần tra hải quân để củng cố lệnh cấm này.⁸

Nguyên nhân khiến cho các bên yêu sách tăng cường các hoạt động ở Biển Đông để củng cố cho yêu sách quyền tài phán của mình một phần xuất phát từ phán quyết của Tòa Công lý Quốc tế (ICJ) vào năm 2002 mà theo đó Ma-lai-xi-a được hưởng chủ quyền đối với hai hòn đảo – Sipadan và Litigan – nằm ngoài khơi của Borneo. Toà ICJ đã đưa ra phán quyết rằng Ma-lai-xi-a chứ không phải In-đô-nê-xi-a mới có quyền sở hữu hai hòn đảo bởi Ma-lai-xi-a đã chứng minh được một cách thuyết phục hơn về khả năng chiếm đóng trên thực tế của mình: các hành vi của chính phủ nhằm chứng minh sự chiếm đóng trên thực tế đối với các hòn đảo, bao gồm việc xây dựng các ngọn hải đăng.⁹ Mặc dù không một bên tranh chấp nào tự nguyện muốn đưa yêu sách Biển Đông của mình lên toà ICJ, nhưng tác động của phán quyết của toà rõ ràng vẫn có ảnh hưởng với họ.

Vai trò của Công ước UNCLOS – điều ước đã được các bên khẳng định tôn trọng trong DOC – cũng chỉ làm phức tạp hơn cho cuộc tranh chấp và tạo ra các va chạm giữa các bên yêu sách của ASEAN với Trung Quốc. Đầu năm 2009, để có thể kịp cho thời hạn ngày 13 tháng 5, Việt Nam, Phi-líp-pin và Ma-lai-xi-a đã đệ trình lên Ủy ban Ranh giới Thềm Lục địa của Liên Hợp Quốc (UNCLCS) các vấn đề liên quan đến khu vực thềm lục địa “mở rộng”, bao gồm các vùng nước đang tranh chấp tại Biển Đông.¹⁰ Trung Quốc đã phản đối và cho rằng hành động này là vi phạm chủ quyền của mình và kêu gọi UNCLCS bác bỏ nó (Phi-líp-pin cũng đã phản đối các đệ trình của Việt Nam

6. “60 Viet tourists visit to Spratlys raises furor”, *Philippine Daily Inquirer*, 20/4/2004.

7. “Life goes on in the Truong Sa archipelago”, *Outlook [Vietnam News Service]* VI, số 67 (7/2009).

8. “Gov’t urges China to quit Vietnam waters”, *Vietnam News Service*, 8/6/2009.

9. Xem Clive Schofield và Ian Storey, “Energy Security and Southeast Asia: The Impact on Maritime Boundary and Territorial Disputes”, *Harvard Asia Quarterly* IX, no. 4 (Fall 2005).

10. Xem Clive Schofield and Ian Storey, *The South China Sea Dispute: Increasing Stakes and Rising Tensions*, Jamestown Foundation Occasional Paper (11/2009).

và Ma-lai-xi-a). Bởi vì trong trường hợp có các yêu sách đối nghịch thì Ủy ban không có đủ thẩm quyền để xem xét các đệ trình, vì thế trên thực tế quá trình này đã trở nên không có hiệu quả.

Mức độ mà các bên tiến tới “xây dựng lòng tin và niềm tin” trong tám năm kể từ khi DOC được ký kết cũng là một điểm gây thất vọng. Khoản 5 của DOC kêu gọi các bên thực hiện các cuộc “đối thoại và trao đổi ý kiến” giữa các cơ quan quân sự của mình. Một số nước Đông Nam Á trong đó có các nước Phi-líp-pin và Việt Nam đã triển khai đối thoại quốc phòng và an ninh thường niên với CHND Trung Hoa kể từ khi DOC được ký kết, mặc dù Ma-lai-xi-a và Bru-nây đến nay vẫn chưa thực hiện việc này. Tuy vậy người ta không rõ liệu Biển Đông có phải là chủ đề chính trong các đối thoại tại các cuộc họp này hay không. Khoản 5 cũng khuyến khích các bên thông báo cho nhau biết về các cuộc tập trận quân sự sắp diễn ra ở Biển Đông nhưng trên thực tế lại không có bằng chứng nào cho thấy việc này được thực hiện một cách thường xuyên hay có hệ thống.

Khoản 6 của DOC liệt kê một loạt các CBM nhằm xây dựng lòng tin và hợp tác. Tuy nhiên cho đến nay mới chỉ có một biện pháp được thực hiện, mà kết quả lại rất đáng thất vọng. Vào năm 2005, Phi-líp-pin, Việt Nam và Trung Quốc đã thống nhất sẽ thực hiện khảo sát chung về địa chấn ở Biển Đông để tìm hiểu về các nguồn trữ lượng dầu khí. Ba chính phủ này đã biện minh cho dự án này cơ sở rằng đây là một thành phần trong các hoạt động “nghiên cứu khoa học biển” được xác định ở Khoản 6 phần c. Khi Hiệp định ba bên Trung Quốc – Phi-líp-pin – Việt Nam về thỏa thuận thăm dò địa chấn trên biển trong Khu vực thỏa thuận tại Biển Đông (JMSU) được kí kết, nó đã được hoan nghênh một cách rộng rãi là một đột phá mới cho cuộc tranh chấp. Mặc dù rất hấp dẫn trên lý thuyết, nhưng khi thực hiện thì JMSU đã bộc lộ nhiều hạn chế cơ bản. Nội dung của bản thỏa thuận này chưa bao giờ được công bố để tránh sự chỉ trích mãi cho đến năm 2008 thì mới có thông tin tiết lộ rằng một phần sáu của khu vực thăm dò này là nằm trong vùng lãnh hải của Phi-líp-pin và nằm ngoài vùng yêu sách của cả Trung Quốc và Việt Nam.¹¹ Những người chỉ trích Tổng thống Gloria Macapagal Arroyo đã coi JMSU là vi phạm hiến pháp và đòi hỏi phải được bồi thường bằng việc Bắc Kinh phải kéo dài các khoản vay cho Manila trong các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng bao gồm một mạng lưới phát sóng quốc gia và khôi phục mạng lưới đường ray của nước này (những dự án này sau đó đã bị ngưng trệ hoặc thất bại do các cáo buộc về tình trạng tham nhũng). Hơn nữa, JMSU còn bị chỉ trích do bên kí kết phía Trung Quốc, Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Trung Quốc (CNOOC), đã kiểm soát quá trình thu thập, lưu trữ và phân tích dữ liệu mà không chia sẻ đầy đủ với bên đồng nhiệm của Phi-líp-pin và Việt Nam.¹² Trong một nỗ lực nhằm tránh khỏi nguy cơ bị đàn hạch một lần nữa, Arroyo đã rút khỏi JMSU và thỏa thuận này sau đó đã sụp đổ vào tháng 6 năm 2008. Kể từ đó đến nay đã không có một nỗ lực nào nhằm khôi phục tiến trình này.

Việc ASEAN và Trung Quốc thất bại trong việc thực thi một số ít các CBM là do

11. “Palace fails to reach decision on Spratlys deal,” *Philippine Star*, 11/3/2008.

12. Nt.

không có một tiến trình nào nhằm tạo ra sự đồng thuận về các nguyên tắc thực thi DOC. Hai năm sau khi được ký kết, một tiến trình đã được đặt ra hướng tới được mục tiêu này. Vào tháng 12 năm 2004 hai bên đã tổ chức cuộc Hội thảo Quan chức Cấp cao (SOM) về vấn đề Thực thi DOC.¹³ Tại cuộc hội thảo này các bên nhất trí thành lập một Ủy ban Làm việc Chung (JWC) để kiến nghị các nguyên tắc thực thi DOC, bao gồm cả các dự án hợp tác. JWC đã họp ba lần, vào năm 2005, 2006 và không chính thức vào năm 2008, nhưng đã không đi đến thống nhất về phương hướng cụ thể.

Đến năm 2009 thì đã quá rõ ràng rằng các cuộc thảo luận về việc thực thi DOC đã đi vào chỗ bế tắc. Cản trở lớn nhất chính là phương thức để tiến hành các cuộc đàm phán trong tương lai. Trung Quốc đã nêu rõ nước này muốn bàn bạc vấn đề với từng nước trong số bốn nước yêu sách của ASEAN trước, rồi sau đó đến các nước không yêu sách trước khi họp với ASEAN với tư cách là một tập thể.¹⁴ Rõ ràng Trung Quốc đang lo lắng rằng ASEAN với tư cách là một tập thể sẽ tạo nên một “mặt trận thống nhất” trên vấn đề Biển Đông, đây là một quan điểm mà lãnh đạo các nước ASEAN thấy bối rối bởi tổ chức này đã có thông lệ là sẽ họp với tư cách tập thể trước khi họp với các Đối tác Đối thoại.¹⁵ Trung Quốc dường như phản đối mọi cuộc nói chuyện về vấn đề Biển Đông với ASEAN. Trước khi Hội nghị cấp cao ASEAN diễn ra ở Cha-am, Thái Lan vào tháng 10 năm 2009, Đại sứ Trung Quốc tại ASEAN Tiết Hán Cần đã lập luận rằng bởi vì ASEAN bao gồm cả các nước yêu sách và các nước không yêu sách nên việc thảo luận vấn đề Biển Đông tại các cuộc họp của ASEAN là không hợp lý và rằng vấn đề này cần phải được giải quyết qua các cơ chế song phương.¹⁶ Theo đó, tại Cha-am, vấn đề tranh chấp đã không được thảo luận.¹⁷

Vào tháng 1 năm 2010, Việt Nam đảm nhiệm chức chủ tịch của ASEAN và tỏ ra rất quyết tâm trong việc phá vỡ thế bế tắc của DOC. Một vài tuần sau khi chính thức nhậm chức, Việt Nam đã chủ trì một cuộc họp với các bộ trưởng ngoại giao ASEAN ở Đà Nẵng trong một nỗ lực nhằm xây dựng sự đồng thuận đối với vấn đề này. Các lãnh đạo ASEAN đã tham dự cuộc hội nghị cấp cao ở Hà Nội vào tháng 4, trong khi thông cáo chính thức không đề cập gì đến tranh chấp, nhưng tại cuộc họp báo sau hội nghị Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng đã công bố rằng các quan chức ASEAN và Trung Quốc đã nhất trí sẽ tổ chức các cuộc họp để “thảo luận về các giải pháp nhằm thúc đẩy việc thực thi DOC”, cho thấy rằng Trung Quốc cuối cùng cũng đã đồng ý họp với ASEAN với tư cách một tập thể.¹⁸ Vào ngày 16 tháng 4 năm 2010, JWG đã tổ chức họp lần đầu tiên kể từ năm 2008, được biết tại đây hai bên đã thảo luận về cách thức triển khai các CBM được vạch ra trong DOC. Dự kiến JWG sẽ tiếp tục họp

13. Nguyễn Hồng Thao, “The Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: A Vietnamese Perspective, 2002-2007”, trong S. Bateman and R. Emmers (eds), *Security and International Politics in the South China Sea: Towards a Cooperative Management Regime*. Abingdon, Oxford: Routledge, tr. 215-218.

14. Kavi Chongkittavorn, “China is searching for new ASEAN strategies”, *The Nation*, 19/11/2009.

15. Phỏng vấn cùng quan chức cấp cao Bộ Ngoại giao, Xinh-ga-po, 4/8/2010

16. “We want good ties, says China”, *Straits Times*, 22/10/2009.

17. “A diplomatic victory for China”, *South China Morning Post*, 31/10/2009.

18. “No agreement on South China Sea reached at ASEAN Summit”, *Deutsche Presse-Agentur*, 12/4/2010.

vào cuối năm 2010 nhưng sau đó đã bị lùi lại vào tháng 1 năm 2011 tại Côn Minh, Trung Quốc.

Một yếu tố nữa làm cho quá trình đàm phán DOC trở nên phức tạp hơn là việc Mỹ quyết định đóng vai trò chủ động hơn trong cuộc tranh chấp này. Vào những năm 1990, Washington đã bằng lòng với vị trí đứng ngoài miễn sao quyền tự do hàng hải được tôn trọng. Tuy nhiên, kể từ sau năm 2007, các quan chức cấp cao của Mỹ đã bắt đầu phản ánh mối lo ngại rằng tình hình căng thẳng leo thang đang phá hoại các lợi ích chiến lược và kinh tế của Mỹ. Tại cuộc họp ARF vào tháng 7 năm 2010 tại Hà Nội, Ngoại trưởng Mỹ Hillary Clinton – người đã mô tả Biển Đông là “then chốt” cho an ninh khu vực và rằng quyền tự do hàng hải là lợi ích quốc gia của Mỹ – đã đề xuất tạo điều kiện cho các cuộc thảo luận về việc thi hành DOC, đây là một động thái được hiểu một cách rộng rãi là một phần trong chiến dịch đẩy lùi ảnh hưởng của Trung Quốc trên biển. Tại cuộc họp ARF đã có 11 nước khác nêu lên vấn đề này, đây là một tiến triển mới chưa từng có tiền lệ ở khía cạnh là kể từ ban đầu Trung Quốc đã luôn gạt được vấn đề này ra khỏi chương trình nghị sự của của ARF. Để đáp lại các bình luận của Hillary Clinton, Ngoại trưởng Trung Quốc Dương Khiết Trì đã tuyên bố rằng Trung Quốc tuyệt đối chống đối việc “quốc tế hóa” tranh chấp Biển Đông.¹⁹ Ngay cả bản thân các nước ASEAN cũng có nhiều nghi ngại đối với sự tham gia trực tiếp của Mỹ, lo sợ rằng Bắc Kinh sẽ rút khỏi tiến trình này. Washington đã lưu ý về mối quan ngại của các đồng minh của mình và đã lùi bước trong đề nghị của mình: vào tháng 10 năm 2010 Trợ lý Ngoại trưởng Mỹ Kurt Campbell đã phát biểu rằng ông không nghĩ việc Mỹ “đóng một vai trò trực tiếp” trong vấn đề DOC là thích đáng và rằng việc Mỹ thực sự muốn làm là “tạo ra một môi trường mà trong đó các bên yêu sách có thể thấy thoải mái hơn trong các cuộc đối thoại”.²⁰ Về mặt chính trị, điều này có nghĩa là Washington kỳ vọng ASEAN sẽ đóng vai trò tiên phong đối với Trung Quốc; còn về mặt chiến lược nó có nghĩa là chính quyền Obama rất sẵn lòng tăng cường sự hiện diện của Hải quân Mỹ ở không gian biển châu Á và tích cực giúp đỡ các lực lượng hải quân Đông Nam Á với các hỗ trợ nâng cao năng lực.

Ngoài các khác biệt giữa ASEAN và Trung Quốc về phương thức đối thoại, một vài vấn đề khác cũng góp phần khiến cho DOC trở nên bế tắc. Đầu tiên là việc bản thân ASEAN không thể đạt tới đồng thuận về vấn đề tranh chấp Biển Đông. Các thành viên của ASEAN đã đồng loạt ủng hộ Phi-líp-pin vào năm 1995 bằng việc đưa ra tuyên bố về mối quan ngại và trực tiếp bày tỏ mối lo về CHND Trung Hoa tại Diễn đàn ASEAN – Trung Quốc lần thứ nhất tại Hàng Châu, Trung Quốc vào tháng tư.²¹ Tuy nhiên, vào cuối những năm 90 thì mặt trận thống nhất của ASEAN về Biển Đông đã bắt đầu rạn vỡ. Sự sụp đổ về mặt kinh tế và chính trị do cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997 – 1998 gây ra đã đẩy cuộc tranh chấp lãnh thổ này ra khỏi chương trình nghị sự của

19. “Chinese Foreign Minister refutes fallacies on the South China Sea”, *Nhật báo Trung Hoa*, 25/7/2010.

20. Media Roundtable at the U.S. Embassy in Tokyo, Kurt M. Campbell, *Thư ký trợ lý, Cơ quan các vấn đề Đông Á và Thái Bình Dương, Tokyo, Nhật Bản*, 6/10/2010.

21. “Why China is creating mischief in the Spratlys”, *Straits Times*, 7/4/1995.

ASEAN. Hơn nữa, các lục đục nội bộ khiến cho sự đồng thuận của ASEAN ngày càng khó đạt được. Đặc biệt là những lời chỉ trích của Tổng thống Phi-líp-pin Joseph Estrada đối với việc bắt giữ Phó Thủ tướng Anwar Ibrahim ở Ma-lai-xi-a vào năm 1998 đã làm căng thẳng mối quan hệ chính trị giữa Phi-líp-pin và Ma-lai-xi-a. Do đó, khi Trung Quốc nâng cấp các cơ sở của mình trên Đá Vành Khăn vào tháng 11/1998 thì Ma-ni-la đã không thành công trong nỗ lực kêu gọi sự đoàn kết từ các thành viên ASEAN, đến mức mà Thứ trưởng Bộ Ngoại giao Phi-líp-pin phải cay đắng bình luận rằng “một số bạn bè ASEAN của chúng ta hoặc là im lặng, nhút nhát hoặc không có khả năng vượt quá thái độ nhường nhịn dĩ hòa vi quý”.²² Sự rạn nứt của đồng thuận giữa các nước còn trở nên trầm trọng hơn vào giữa năm 1999 khi mà Ma-lai-xi-a chiếm đóng đảo đá En Ca và Bãi Thám hiểm, hai hòn đảo mà cả Phi-líp-pin và Việt Nam đều có yêu sách. Phi-líp-pin đã cáo buộc Kuala Lumpur vì đã vi phạm Tuyên bố năm 1992 của ASEAN. Sự mở rộng của ASEAN từ sáu lên mười thành viên trong giai đoạn 1995 – 1999 cũng đã khiến cho việc đồng thuận trở nên khó đạt được hơn, đặc biệt khi Mi-an-ma, Lào và Cam-pu-chia là các nước không có yêu sách ở Biển Đông. Cả ba nước này đều có mối liên hệ chính trị và kinh tế khăng khít với CHND Trung Hoa và vì họ không có lợi ích bị ảnh hưởng trong cuộc tranh chấp này, ba nước này dường như không muốn mạo hiểm trong quan hệ với Bắc Kinh vì vấn đề lãnh thổ. Kết quả là, từ đầu những năm 2000 quan điểm của ASEAN đối với Biển Đông chỉ đơn thuần là duy trì hiện trạng và ngăn ngừa các căng thẳng khỏi bị vượt quá tầm kiểm soát – một quan điểm đang ngày càng trở nên không vững chắc.

Một vấn đề thứ hai chính là quan điểm ngày càng cứng rắn của Trung Quốc đối với các yêu sách chủ quyền của mình trên Biển Đông. Điều này là chính là một trong những biểu hiện của sự tự tin ngày càng cao của Bắc Kinh cũng như quá trình hiện đại hóa nhanh chóng của Hải quân Trung Quốc, điều đã tạo ra cho nước này một điều kiện tiên quyết để có thể theo đuổi một chính sách cứng rắn hơn trên biển, trong đó bao gồm sự hiện diện mạnh mẽ hơn ở Biển Đông. Nó cũng phản ánh những mối lo ngại đang ngày càng gia tăng ở CHND Trung Hoa rằng các nước yêu sách khác đang làm cạn kiệt nguồn tài nguyên biển – đặc biệt là dầu, khí và cá – những tài nguyên mà Trung Quốc cho rằng vốn không thuộc về các nước này. Do đó các quan chức Trung Quốc đã lên tiếng chỉ trích các hoạt động đánh cá “bất hợp pháp” của các tàu thuyền nước ngoài cũng như việc bắt giữ và, như Trung Quốc nói, “bạc đãi” ngư dân Trung Quốc của các cơ quan thi hành pháp luật trên biển của các nước khác.²³ Còn về vấn đề trữ lượng dầu khí, Trung Quốc đã áp dụng quan điểm cứng rắn hơn với các công ty dầu khí nước ngoài có các dự án ngoài khơi của Việt Nam. Chẳng hạn, trong giai đoạn 2007-2008 Trung Quốc đã tạo áp lực lên các tập đoàn năng lượng như BP và ExxonMobil và bắt họ phải ngưng các dự án Bồn trũng Côn Sơn, một động thái được hậu thuẫn bởi Bộ Ngoại giao Mỹ và gián tiếp bởi đích thân Bộ Ngoại giao Trung Quốc.²⁴ Đáng chú ý nhất, nhiều

22. “But for Wales”, *Philippine Daily Inquirer*, 10/2/1999.

23. Xem Robert Sutter và Chin-Hao Huang, “China-Southeast Asia Relations: Ferment over South China Sea”, *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asia Bilateral Relations* (7/2009).

24. Điều trần của Phó Thư ký Trợ lý Scot Marciel, Cơ quan về các vấn đề Đông Á và Thái Bình Dương, Bộ Ngoại

báo cáo cho thấy giờ đây Trung Quốc đã coi Biển Đông là một trong các “lợi ích cốt lõi” của mình, mặc dù Bắc Kinh vẫn chưa khẳng định điều này một cách chính thức.²⁵ Nếu các báo cáo này thực sự phản ánh các quan điểm chính thức của Bắc Kinh, thì nó sẽ nâng tầm của Biển Đông lên ngang hàng các vấn đề nhạy cảm cốt lõi về chủ quyền như Đài Loan, Tây Tạng và Tân Cương. Điều này sẽ dẫn đến hai hệ quả sau: thứ nhất, vấn đề chủ quyền không thể được đàm phán; và thứ hai, là Trung Quốc có quyền sử dụng vũ lực để khẳng định yêu sách của mình. Không đàm phán và quyền sử dụng vũ lực rõ ràng đi ngược lại với các nguyên tắc được nêu trong DOC.

2. Phương hướng tiếp theo

Mâu thuẫn ngày càng gia tăng trong các tranh chấp về yêu sách chủ quyền và tài nguyên biển ở Biển Đông, cùng với sự thay đổi trong thế cân bằng sức mạnh quân sự theo hướng có lợi cho Trung Quốc dẫn đến nhu cầu cấp bách đối với ASEAN và Trung Quốc để tiến tới việc thực thi DOC một cách cụ thể và hiệu quả để các căng thẳng không leo thang thành các đối đầu quân sự gây mất ổn định trên biển. Như các lời bình luận của 12 nước tại cuộc họp ARF 2010 đã nêu lên, các bên có lợi ích liên quan khác cũng rất kỳ vọng vào các động lực mạnh mẽ. Với sự tồn tại của các vấn đề nhạy cảm và các yếu tố cản trở đã được xác định ở trên trong bài viết này, việc thống nhất được về một bộ quy tắc ứng xử chính thức và có tính ràng buộc hơn dường như là điều nằm ngoài tầm với. Chính vì vậy, việc ASEAN và Trung Quốc thực hiện các biện pháp trong khuôn khổ có sẵn của DOC sẽ lợi hơn. Việc các bên cùng ghi nhận rằng mất ổn định ở Biển Đông không phải là lợi ích của bất kỳ nước nào, hay tình trạng thân ái và tích cực trong quan hệ của Trung Quốc – Đông Nam Á, đã tạo nên cơ sở cho niềm tin lạc quan rằng các tiến trình thiết thực có thể sẽ đạt được trước khi các cánh cửa cơ hội khép lại.

Ở cấp độ chính trị, thay đổi trong quan điểm là cần thiết cho cả hai bên. Về phần mình, ASEAN với tư cách là một tổ chức cần phải đạt được một quan điểm chung về Biển Đông ngoài quan điểm hiện tại về việc duy trì hiện trạng. Những kinh nghiệm trước đây cho thấy rằng Trung Quốc sẵn sàng lưu ý đến các quan ngại của ASEAN khi tổ chức này tạo được một mặt trận thống nhất. Mặt khác, ASEAN cũng cần phải bảo đảm được với Bắc Kinh rằng ASEAN không “kết bè kết phái” chống lại Trung Quốc, hay đang tranh thủ thúc đẩy các yêu sách của quốc gia thành viên của mình. Trung Quốc là nhân tố quan trọng nhất trong cuộc tranh chấp lãnh thổ và các chính sách cũng như các hành động của nước này thường chi phối tình hình cuộc tranh chấp. Do đó, Trung Quốc cần phải làm sao để giảm thiểu hơn nữa các mối lo trong khu vực ngoài việc chỉ đưa ra những phát biểu sáo rỗng. Tăng cường sự minh bạch là mấu chốt của vấn đề, cả về nội dung yêu sách ở Biển Đông của Trung Quốc cũng như các động lực thúc đẩy việc hiện đại hóa quân sự của nước này. Cuộc tranh chấp phải trở thành một vấn đề được

giao Mỹ trước tiểu ban về các vấn đề Đông Á và Thái Bình Dương, Ban Đối ngoại, Thượng viện Mỹ, 15/7/2009, <<http://foreign.senate.gov/testimony/2009/MarcielTestimony090715p.pdf>>; “China opposes any act of violating its sovereignty,” *Xinhua News Agency*, 27/7/2008.

25. “South China Sea part of core interests: Beijing”, *Straits Times*, 6/7/2010.

thảo luận chính thức tại các cuộc họp ASEAN – Trung Quốc chứ không thể bị làm ngơ. Việc này thực ra sẽ không gây tranh cãi bởi vì các bên ký kết DOC đều đã thống nhất sẽ “tiếp tục trao đổi ý kiến và đối thoại” để “thúc đẩy môi trường hòa bình, hữu nghị và hòa thuận trên Biển Đông... để tiến tới hòa bình, ổn định, tăng trưởng kinh tế và thịnh vượng trong khu vực.”

Như đã phân tích, điều khoản về “tự kiểm chế” có vấn đề do sự mập mờ trong ngôn từ sử dụng. Việc thống nhất ngừng mọi hoạt động xây dựng mới trên các hòn đảo đã chiếm đóng có lẽ là một mục tiêu phi thực tế, nhất là đối với vấn đề thẩm định. Tuy nhiên, có một số biện pháp có thể được thực hiện nhằm xây dựng lòng tin và giảm thiểu căng thẳng. Theo Khoản 5, các bên cần phải có nhiều cuộc thảo luận hơn giữa các lực lượng vũ trang của từng nước ASEAN và Trung Quốc. Các diễn đàn quốc phòng và an ninh thường niên là địa điểm thích hợp cho việc này và Ma-lai-xi-a, Bru-nây cần phải được khích lệ thiết lập các cuộc thảo luận an ninh với Trung Quốc. Các nhóm làm việc chung từ đó có thể được thành lập để xem xét khả năng thực hiện các CBM sau:

- Việc thông báo trước về các cuộc tập trận và tuần tra biển trên Biển Đông. Vào thời điểm hiện tại, các nước yêu sách không thông báo cho nhau về các cuộc tập trận hay dàn quân trong khu vực và đây đã trở thành nguyên nhân gây căng thẳng.
- Thành lập các đường dây nóng điện thoại giữa các cơ quan của bộ quốc phòng hay tùy viên hải quân sẽ tạo điều kiện cho việc trao đổi thông tin giữa các quan chức quốc phòng để ngăn ngừa việc gia tăng tình trạng đối đầu. Trong bối cảnh này, hiệp định giữa Việt Nam và Trung Quốc vào giữa năm 2010 về việc thiết lập đường dây nóng điện thoại giữa các lãnh đạo cấp cao cần phải được hoan nghênh và hưởng ứng bởi các nước yêu sách khác.²⁶
- Cần phải xem xét một cách nghiêm túc về một hiệp định về các sự cố trên Biển. Một mô hình đáng lưu ý là hiệp định “phòng chống các sự cố trên biển cả” và Vùng không gian phía trên giữa Mỹ và Liên Xô năm 1972, trong đó có yêu cầu các tàu chiến xuất hiện rõ ràng để tránh các vụ va chạm, duy trì một khoảng cách an toàn từ các tàu bị theo dõi, thực hiện báo hiệu rõ ràng khi di chuyển và không tấn công giả định các tàu thuyền đi qua, kể cả từ trên không (Hiệp định Mỹ - Liên Xô 1972). Việc Mỹ và Trung Quốc không thể đạt được một tiến trình thiết thực trong việc đàm phán một hiệp định tương tự như vậy không nên làm các nước Đông Nam Á nản lòng và không bàn bạc về ý tưởng này với Trung Quốc tại các cuộc thảo luận quốc phòng thường niên hay tại ADMM+.
- Khoản 6, phần a và b, kiến nghị các bên yêu sách cam kết thực hiện các dự án chung để giải quyết vấn đề “bảo vệ tài nguyên biển” và “nghiên cứu khoa học biển”. Hợp tác trong ngành đánh cá và bảo tồn nguồn cá ở Biển Đông chính là một lĩnh vực có tiềm năng trong trường hợp này. Lệnh cấm đánh cá đơn phương của Trung Quốc chỉ làm gia tăng căng thẳng và cần phải được thay thế bởi một

26. “Vietnam, China to set up hotline for issues of major concern”, *Vietnam News Service*, 3/7/2010.

hiệp định bao hàm trong đó giải quyết các mối quan ngại của của tất cả các bên.

- Khoản 6, phần d và e, cũng kêu gọi các bên kí kết hợp tác trong các hoạt động tìm kiếm và cứu nạn và đấu tranh chống tội phạm xuyên quốc gia. Cả hai hoạt động này đều đòi hỏi sự phối hợp giữa hai và có thể là nhiều lực lượng vũ trang của Đông Nam Á và Trung Quốc, kể cả ở cấp độ huấn luyện và hành động. Các đợt tập huấn tìm kiếm và cứu nạn giữa các lực lượng hải quân Trung Quốc và Đông Nam Á đến nay chỉ giới hạn ở các buổi tập trận trên sa bàn, vì vậy cần phải được thúc đẩy tiến tới các hoạt động tập huấn trên biển như những gì mà Lực lượng Canh giữ Bờ biển Mỹ, PLA, Cảnh sát Biển Hồng Kông đã làm. Đối với vấn đề chống cướp biển, một khuôn khổ hợp tác hiện đang tồn tại dưới dạng Hiệp định Hợp tác khu vực về chống cướp biển và cướp vũ trang tàu thuyền ở châu Á (ReCAAP) – có Trung tâm chia sẻ thông tin ở Xinh-ga-po – cả mười thành viên ASEAN và Trung Quốc đều là bên kí kết (mặc dù Ma-lai-xi-a và In-đô-nê-xi-a chưa thông qua hiệp định do các lo ngại về chủ quyền). The Cơ quan Hàng hải Quốc tế thì trong khi các vụ việc cướp biển dọc Đông Nam Á đã giảm mạnh kể từ năm 2005 nhưng số lượng các vụ tấn công trong khu vực Biển Đông lại tăng: từ 6 vụ trong năm 2005 lên đến 13 vụ trong năm 2009.²⁷ Các cuộc tuần tra phối hợp giữa Trung Quốc và ASEAN nhằm giải quyết vấn đề cướp biển ở Biển Đông sẽ gặp nhiều vấn đề do các yêu sách chồng lấn về chủ quyền. Tuy nhiên, có hai ví dụ điển hình có thể được dùng như các mô hình cho việc hợp tác trong tương lai. Kể từ năm 2006 Trung Quốc và Việt Nam đã thực hiện các cuộc tuần tra “chung” ở Vịnh Bắc Bộ một đến hai lần một năm.²⁸ Thiết thực hơn, vào năm 2005 các lực lượng hải quân của In-đô-nê-xi-a, Ma-lai-xi-a và Xinh-ga-po đã bắt đầu các cuộc tuần tra phối hợp trên Eo biển Malacca (chung cùng Thái Lan vào năm 2008) bắt chước các tranh chấp biên giới biển ở tuyến đường biển quan trọng.²⁹

Ngoài khuôn khổ của DOC, các quốc gia yêu sách còn có thể thực hiện nhiều biện pháp để xây dựng lòng tin và làm giảm căng thẳng ở khu vực Trường Sa bằng cách minh bạch hơn về các chương trình hiện đại hóa quốc phòng của mình. Các biện pháp minh bạch bao gồm việc thảo luận thẳng thắn về quan điểm đối với thách thức an ninh quốc gia, các ý đồ chiến lược và việc trang bị vũ trang. Năm 2009, Phó Thủ tướng Xinh-ga-po kiêm Bộ trưởng Quốc phòng Tiêu Chí Hiên (Teo Chee Hean) đã nhận xét rằng châu Á Thái Bình Dương đang ở trong tình trạng khó có thể dự đoán được về chiến lược và rằng:

Các xung đột mới có thể phát sinh khi các quốc gia tìm cách bảo đảm khả năng tiếp cận với các tuyến đường biển và tài nguyên biển, hay bảo vệ các yêu sách mới đối với các vùng biển, chẳng hạn như Thềm lục địa... Cùng với sự tăng trưởng kinh tế, các quốc

27. International Maritime Bureau, “Piracy and Armed Robbery Against Ships: Annual Report 1 January – 31 December 2009 (January 2010), tr. 5.

28. Cuộc tuần tra đầu tiên diễn ra vào tháng 4/2006. Các cuộc tuần tra về sau được thực hiện vào tháng 12/2006, 7/2007, 10/2007 và 5/2008. Xem Carlyle A. Thayer, “The Structure of Vietnam-China Relations, 1991-2008”, Bài viết cho Hội thảo lần thứ 3 về Nghiên cứu Việt Nam, Việt Nam, 4-7/12/2008, tr.19.

29. Ian Storey, “Securing Southeast Asia’s Sea Lanes: A Work in Progress”, *Asia Policy*, số 6 (7/2008), tr. 95-127.

gia có thể có nhiều nguồn lực hơn cho quốc phòng và cũng nhiều lợi ích cần phải bảo vệ hơn. Đặc biệt đáng lo ngại cho khu vực là các yêu sách chồng lấn và tranh chấp đối với các đảo Trường Sa và Hoàng Sa ở Biển Đông. *Khả năng xảy ra các sự cố là rất cao, đặc biệt là khi giá trị của những vùng lãnh thổ này được nâng lên bởi vị trí chiến lược của chúng liên kết với các đường biển then chốt và các dự báo về các trữ lượng quý giá ở đáy biển.*³⁰

Ông Tiêu kêu gọi việc cần có sự minh bạch lớn hơn nữa để giảm các bất trắc, tránh hiểu nhầm và tăng cường sự tin tưởng thông qua việc công bố đầy đủ các thống kê, lời phát biểu về ý đồ chiến lược và các quan ngại về an ninh, cũng như việc hợp tác thực tế ở các lĩnh vực như an ninh biển. Kể từ giữa những năm 1990 những bên tham gia Diễn đàn Khu vực ASEAN đều được khích lệ phát hành các sách trắng định kỳ để tăng cường minh bạch: mặc dù số lượng các nước phát hành loại văn bản này đã tăng và chất lượng cũng đã được nâng cao, nhưng vẫn còn nhiều vấn đề cần phải được cải thiện. Một kênh đầy hứa hẹn cho việc tăng cường minh bạch là Hội nghị Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN mở rộng (ADMM+), quy tụ được các bộ trưởng quốc phòng của ASEAN và các nước đối thoại vào tháng 10/2010. Mặc dù Biển Đông không nằm trong chương trình nghị sự chính thức, đã có tám nước nêu lên vấn đề này. Các bộ trưởng ADMM+ đã nhất trí thành lập năm Nhóm Chuyên gia Làm việc, trong đó có một nhóm về an ninh biển. Mặc dù Trung Quốc lập luận rằng các diễn đàn đa phương như ADMM+ không phải là các địa điểm thích hợp để thảo luận về Biển Đông, do các mối lo ngại về các diễn biến trong khu vực, Mỹ và các bên tham gia khác có nhiều khả năng sẽ bảo đảm rằng các vấn đề này được đề cập đến.³¹

3. Kết luận

Các mối quan hệ giữa các nước Đông Nam Á và Trung Quốc đã biến chuyển theo chiều hướng tích cực kể từ Chiến tranh lạnh, chủ yếu là nhờ sự gia tăng các mối quan hệ kinh tế cũng như sự mở rộng dần dần các thể chế liên kết giữa ASEAN và Trung Quốc. Tuy nhiên, việc thể chế hóa các mối quan hệ về an ninh giữa Trung Quốc – ASEAN đã không bắt kịp được với các lĩnh vực chức năng khác do tính nhạy cảm cố hữu. Hệ quả là, các tiến trình hướng đến việc quản lý tranh chấp Biển Đông trở nên trễ nải. Trong khi cả hai bên, về mặt hình thức đã có các cam kết nhằm làm giảm căng thẳng, thúc đẩy hợp tác và xây dựng lòng tin, nhưng những lời nói của các bên hiếm khi được chuyển thành các biện pháp mang tính hành động. Mặc dù DOC được ban hành vào năm 2002, đến nay vẫn không có được thỏa thuận nào về các nguyên tắc thi hành do sự kết hợp của các yếu tố sau: sự không thường xuyên của các cuộc họp nhóm làm việc chung (chỉ có bốn lần trong tám năm); việc Trung Quốc cố ý chần chừ không muốn thảo luận vấn đề với ASEAN với tư cách là một tập thể; và sự thiếu đoàn kết giữa bản thân các nước ASEAN. Hậu quả là việc quân sự hóa Biển Đông đã tiến triển

30. Bài phát biểu của Phó Thủ tướng kiêm Bộ trưởng Quốc phòng ông Tiêu Chí Hiến tại Đối thoại Shangri La, Xinh-ga-po, 31/5/2009, http://www.mindef.gov.sg/imindef/news_and_events/nr/2009/may/31may09_nr.html.

31. Ian Storey, "Good start on Asean defence cooperation", *Straits Times*, 16/10/2010.

nhANH chóng, căng thẳng ngày càng leo thang và Mỹ đã tỏ rõ ý định theo đuổi một vai trò có tính can thiệp hơn vào cuộc tranh chấp. Bài viết này đã lập luận rằng trừ khi các CBM được liệt kê trong DOC được đi vào hoạt động, nếu không căng thẳng vẫn sẽ tiếp tục tăng cao và nguy cơ đụng độ quân sự trên biển, dù là tai nạn hay do cố ý sắp đặt sẽ gia tăng.

HỢP TÁC QUỐC TẾ CÙNG KHAI THÁC NGUỒN LỢI THỦY SẢN

GS. Wang Hanling

Trung tâm Các vấn đề hải dương và Luật biển

Viện Luật pháp Quốc tế, Viện Khoa học Xã hội, Bắc Kinh, Trung Quốc

Tóm tắt

Hợp tác phát triển nguồn tài nguyên hải sản trong khu vực biển có tranh chấp là một phương pháp thiết thực và hữu dụng để giải quyết các bế tắc trong đàm phán về tranh chấp lãnh thổ và phân định biển. Đã có rất nhiều thỏa thuận như vậy được thực hiện trên thế giới. Mặc dù phần lớn các thỏa thuận hợp tác phát triển tập trung vào các nguồn tài nguyên khoáng sản, đặc biệt là dầu và gas, cũng có một số thỏa thuận về nguồn tài nguyên sinh vật, đặc biệt là tài nguyên hải sản. Bài viết này nghiên cứu sự hợp tác phát triển nguồn tài nguyên hải sản dựa trên tham khảo các trường hợp khác và thảo luận về tác dụng của nó đến Biển Đông.

I. Hợp tác phát triển nguồn tài nguyên hải sản: luật pháp và chính sách

1. Khung pháp lý quốc tế cho hợp tác phát triển nguồn tài nguyên hải sản

Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển (UNCLOS) năm 1982 tạo ra khung pháp lý quốc tế cơ bản cho tất cả các hoạt động trên biển. Công ước đưa ra những nguyên tắc và quy định pháp lý quốc tế hướng tới việc sử dụng nguồn tài nguyên biển một cách hòa bình và bền vững.

Theo điều 74 (3) và 83 (3) của UNCLOS, trong khi chờ thỏa thuận cuối cùng về việc phân định vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa giữa các quốc gia có bờ biển đối diện hoặc liền kề, các quốc gia liên quan, với tinh thần hiểu biết và hợp tác, sẽ cố gắng hết sức để đạt được một thỏa thuận tạm thời mang tính thực tế và trong giai đoạn chuyển

tiếp này, không được phá hoại hoặc ngăn cản việc đạt được thỏa thuận cuối cùng. Thỏa thuận tạm thời này không ảnh hưởng đến việc phân định cuối cùng. Các điều khoản này sẽ được coi như sẽ cung cấp các ràng buộc pháp lý quốc tế cơ bản hoặc cơ sở pháp lý cho hợp tác phát triển ở khu vực biển có tranh chấp.

Liên quan đến biển kín hoặc nửa kín theo định nghĩa ở điều 122 của UNCLOS,¹ như Biển Đông, bao gồm cả Vịnh Bắc Bộ (Vịnh Tonkin), điều 123 của UNCLOS quy định các nước ven biển kín hoặc nửa kín cần hợp tác với nhau trong việc thực hiện các quyền và trách nhiệm của mình theo tinh thần của Công ước. Theo đó, các nước này cần cố gắng trực tiếp hoặc thông qua một tổ chức khu vực thích hợp để: (a) phối hợp quản lý bảo vệ, khám phá và khai thác các nguồn tài nguyên sinh vật biển; (b) phối hợp thực hiện các quyền và nghĩa vụ bảo vệ và bảo tồn môi trường biển; (c) phối hợp các chính sách nghiên cứu khoa học và trong các trường hợp thích hợp thực hiện các chương trình hợp tác nghiên cứu khoa học trong khu vực; (d) trong trường hợp thích hợp, mời các nước và các tổ chức quốc tế quan tâm hợp tác nâng cao các điều khoản của điều luật này. Như vậy, việc phối hợp và hợp tác bảo vệ, khai thác và quản lý các vùng biển kín và nửa kín đã trở thành một ràng buộc pháp lý quốc tế.

Ngoài UNCLOS, một số các văn kiện quốc tế khác cũng hướng tới hợp tác quốc tế về bảo tồn và sử dụng lâu dài nguồn tài nguyên hải sản của các biển khu vực.

Hiệp định về việc Thực hiện các điều khoản liên quan đến việc bảo tồn và quản lý các đàn cá sinh sống trên diện tích rộng và các đàn cá di cư cao của Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển ngày 10 tháng 12 năm 1982 được ký ngày 4 tháng 8 năm 1995 quy định rằng các quốc gia cần hợp tác để đảm bảo bảo tồn và đẩy mạnh mục tiêu khai thác tối ưu các nguồn cá này ở cả trong và ngoài vùng đặc quyền kinh tế. Đối với việc thực hiện thỏa thuận này ở một vùng biển kín và nửa kín, điều 15 quy định các quốc gia cần xem xét các đặc tính tự nhiên của khu vực biển đó và cần thực hiện thống nhất với các điều khoản liên quan của UNCLOS. Quy tắc ứng xử về việc đánh bắt cá có trách nhiệm của FAO năm 1995 quy định các quốc gia cần củng cố và đẩy mạnh hợp tác và phối hợp quốc tế trong tất cả các vấn đề liên quan đến đánh bắt cá, bao gồm quản lý và phát triển;² đối với các đàn cá sinh sống trên nhiều lãnh hải, sinh sống trên diện tích rộng và các đàn cá di cư cao được khai thác bởi hai hay nhiều nước, các nước liên quan, bao gồm cả các nước có đường bờ biển liên quan trong trường hợp của các đàn cá sinh sống trên diện tích rộng và các đàn cá di cư cao, cần hợp tác để đảm bảo bảo tồn và quản lý có hiệu quả nguồn tài nguyên này. Trong trường hợp thích hợp, điều này có thể đạt được thông qua việc thành lập các tổ chức đánh cá song phương, tiểu khu vực và khu vực hoặc thông qua các thỏa thuận;³ để đạt được hiệu quả, quản lý đánh bắt cá cần xem xét toàn bộ đàn cá trên cả khu vực phân bố, tất cả các biện pháp đánh bắt và tính thống nhất sinh học và các đặc tính sinh học khác của đàn cá. Các bằng chứng khoa học tốt

1. Điều 122 nêu ra “Với mục đích của Công ước này, ‘biển kín hoặc nửa kín’ nghĩa là một vịnh, vịnh nhỏ hoặc biển được bao quanh bởi hai hay nhiều quốc gia và nối với một biển hoặc đại dương khác thông qua một cửa nhỏ hoặc được tạo thành hoàn toàn hoặc chủ yếu từ các lãnh hải và vùng đặc quyền kinh tế của hai hay nhiều nước.”

2. Điều 7.3.4. Quy tắc ứng xử về việc đánh bắt cá có trách nhiệm của FAO.

3. Điều 7.1.3. Quy tắc ứng xử về việc đánh bắt cá có trách nhiệm của FAO

nhất có thể có cần được sử dụng để xác định khu vực phân bố của nguồn tài nguyên cùng khu vực di cư trong suốt chu trình sống của đàn cá.⁴

Ngoài ra, danh sách thảo luận số 21 trích từ Hội Nghị Liên Hợp Quốc về Môi Trường và Phát Triển (UNCED), bản Kế hoạch thực hiện Johannesburg được đưa ra tại Hội nghị thế giới về Phát triển bền vững và các tài liệu quốc tế khác đều chứa một số các nguyên tắc và quy tắc về hợp tác quốc tế trong việc bảo tồn và quản lý nguồn tài nguyên hải sản.

2. Chính sách “tạm gác tranh chấp và thực hiện hợp tác phát triển”

Đối với việc bảo tồn và bảo vệ nguồn tài nguyên biển trong khu vực châu Á - Thái Bình Dương, Ủy ban hợp tác an ninh trong khu vực châu Á - Thái Bình Dương thúc đẩy các nước ven biển quan tâm tới việc thiết lập và hòa hợp các chính sách bảo tồn, quản lý và khai thác lâu dài các nguồn tài nguyên sinh vật biển sinh sống trải rộng trên nhiều hải phận, hoặc di cư cao, hoặc đến vào lúc thủy triều.⁵

Đối với việc giải quyết các tranh chấp về lãnh thổ và phạm vi lãnh hải, Trung Quốc hướng tới chính sách “tạm gác tranh chấp và tiến hành hợp tác phát triển” và đã tích cực thúc đẩy thực hiện chính sách này. Để thúc đẩy mối quan hệ thân thiện và theo đuổi một thỏa thuận đôi bên cùng có lợi với Nhật Bản trong việc giải quyết tranh chấp tại quần đảo Diaoyu và phạm vi lãnh hải tại Biển Đông Trung Hoa, cố lãnh đạo Trung Quốc Đặng Tiểu Bình đã đề xuất hai nước tìm kiếm hợp tác phát triển tại khu vực tranh chấp trong khi tạm gác các tranh chấp về chủ quyền trong quá trình đàm phán và kí kết Hiệp định hòa bình và hữu nghị Trung - Nhật vào tháng 10 năm 1978. Trung Quốc cũng đã thử thực hiện chính sách “tạm gác tranh chấp và tiếp hành hợp tác phát triển” tại Biển Đông. China National Offshore Oil Company (CNOOC), Philippines Oil Corporation và Vietnam Oil and Gas Corporation đã kí một thỏa thuận về hợp tác thăm dò địa tầng biển tại khu vực Biển Đông vào tháng 3 năm 2005. Dựa theo thỏa thuận này, ba bên sẽ cùng tham gia thu thập dữ liệu địa tầng hai chiều và ba chiều và xử lý dữ liệu địa tầng hai chiều trên một khu vực rộng 140.000 km vuông trong 3 năm. Sự hợp tác này là một biện pháp quan trọng để ba bên phối hợp thực hiện Tuyên bố về hoạt động của các quốc gia tại Biển Đông, mang đến lợi ích cho nhân dân của ba quốc gia và là một đóng góp lịch sử cho sự ổn định và hòa bình của khu vực. Đáng tiếc là sự hợp tác này buộc phải chấm dứt vì sự phản đối từ phía Phi-líp-pin và áp lực từ Mỹ. Tuy nhiên, Trung Quốc vẫn không ngừng theo đuổi việc hợp tác phát triển tại Biển Đông.

II. Thông lệ quốc tế

Vùng hợp tác phát triển (JDZ) và các cơ chế liên quan đến nguồn tài nguyên sinh vật biển đã được thiết lập ở một số biển khu vực trên thế giới. Sau đây là một số ví dụ ở cấp độ song phương.

4. Điều 7.3.1 Quy tắc ứng xử về việc đánh bắt cá có trách nhiệm của FAO.

5. Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific, Memorandum 13, GUIDELINES FOR MARITIME COOPERATION IN ENCLOSED AND SEMI-ENCLOSED SEAS AND SIMILAR SEA AREAS OF THE ASIA PACIFIC, đoạn 24, có tại: <http://www.cscap.org/uploads/docs/Memorandums/CSCAP%20Memorandum%20No%2013%20--%20Guidelines%20for%20Marit%20Coop%20in%20Enclosed%20and%20Semi%20Enclosed%20Seas.pdf>

1. Vùng hợp tác phát triển Xê-nê-gan/Ghi-nê Bi-xô

Xê-nê-gan và Ghi-nê Bi-xô thiết lập khu vực hợp tác phát triển (JDZ) đầu tiên trên bờ biển Đại Tây Dương của châu Phi dựa trên một Thỏa thuận quản lý và hợp tác song phương kí ngày 14 tháng 10 năm 1993, được bổ sung bởi Nghị định thư về tổ chức và hoạt động của cơ quan quản lý và hợp tác kí ngày 12 tháng 6 năm 1995. Các thỏa thuận này đã thành lập một cơ quan chức năng bao gồm các nhà lãnh đạo nước hoặc chính phủ hoặc những người được họ chỉ định, một tổ chức quốc tế, một doanh nghiệp và một ban giám đốc.

Vùng hợp tác phát triển Xê-nê-gan/Ghi-nê Bi-xô không chỉ thực hiện chia sẻ tài nguyên khoáng sản mà cả tài nguyên sinh vật. Các thỏa thuận năm 1993 và 1995 đã đặt ra tỉ lệ tài nguyên dành cho mỗi bên: với tài nguyên trên thềm lục địa, 85% cho Xê-nê-gan và 15% cho Ghi-nê Bi-xô, còn các sản phẩm từ việc khai thác tài nguyên hải sản được chia đều cho hai bên. Nguyên nhân của các tỉ lệ này cũng giải thích cho việc chúng có thể được thay đổi.

Đối với luật áp dụng, có hai hệ thống luật tồn tại, một của Xê-nê-gan và một của Ghi-nê. Trong việc thăm dò dầu và khoáng sản, khám phá và khai thác, quản lý và nghiên cứu khoa học về mỏ và vùng dầu, luật của Xê-nê-gan, có sửa đổi theo các điều khoản của thỏa thuận 1995 được áp dụng. Đối với các vấn đề về tài nguyên hải sản, luật của Ghi-nê Bi-xô được áp dụng.

Các thỏa thuận này được kí với thời hạn hai mươi năm. Đến năm 2015, các thỏa thuận này có thể được sửa đổi.

2. Vùng hợp tác phát triển Cô-lôm-bi-a và Gia-mai-ca

Ngày 12 tháng 11 năm 1993, Cô-lôm-bi-a và Gia-mai-ca đã kí một thỏa thuận về phân chia một phần biên giới biển của hai nước đồng thời thiết lập một vùng hợp tác phát triển tại phía Tây biển Ca-ri-bê. Thỏa thuận này xác lập một khu vực đồng quản lý (JRA) khoảng 4500 hải lý vuông giống như một kiểu của vùng hợp tác phát triển. Hiệp định này bao gồm hai bộ phận: một là “đường biên giới tiến về phía đông theo hướng của đường biên giới Cô-lôm-bi-a - Hai-i-ti cho tới khi chạm tới đường biên giới Gia-mai-ca - Hai-i-ti trong tương lai”. Bộ phận thứ hai là phần phía Tây của khu vực trong hiệp định. Theo điều 3(1), vùng đồng quản lý là “một vùng được cùng quản lý, điều hành, thăm dò và khai thác các nguồn tài nguyên sinh vật và phi sinh vật”, “trong khi chờ đợi quyết định về giới hạn chủ quyền của mỗi bên”. Đối với các hoạt động được tiến hành trong vùng đồng quản lý, điều 3(2) xác định thêm:

(a) Thăm dò và khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên sinh vật và phi sinh vật tại khu vực biển phía trên thềm lục địa, thềm lục địa và tầng đất phai dưới cùng các hoạt động khai thác và thăm dò kinh tế trong vùng đồng quản lý; (d) bảo vệ và bảo tồn môi trường biển; (e) bảo tồn nguồn tài nguyên sinh vật;

3. Vùng hợp tác phát triển Ni-gê-ri-a và Xao Tô-mê và Pranh-xi-pê

Tại vịnh Ghi-nê, Ni-gê-ri-a và Xao Tô-mê và Pranh-xi-pê đã kí một hiệp định để thiết lập một vùng hợp tác phát triển tại bờ biển của các nước này vào ngày 21 tháng 2

năm 2010 sau khi các cuộc đàm phán giữa các nước này về phạm vi của vùng đặc quyền kinh tế lâm vào bế tắc. Vùng hợp tác phát triển bao gồm toàn bộ khu vực tuyên bố chủ quyền trùng nhau, nghĩa là bao gồm một phần của khu vực có thể trở thành vùng đặc quyền kinh tế của các nước này. Đây là hiệp định thứ hai trên bờ Đại Tây Dương của châu Phi. Hiệp định bắt đầu có hiệu lực từ năm 2003.

Vùng hợp tác phát triển hướng tới việc khai thác cả nguồn tài nguyên dầu khí và hải sản. Các nguyên tắc pháp lý đối với vấn đề bảo tồn và quản lý tài nguyên hải dương buộc các bên tham gia thỏa thuận phải mở rộng quan điểm về việc hợp tác và xem xét một hệ thống khu vực thay vì song phương để có thể thỏa mãn hữu hiệu các yêu cầu kinh tế và môi trường đề ra trong thỏa thuận này. Ủy ban Vịnh Ghi-nê mới được thành lập có thể phục vụ như một hệ thống tiểu khu vực đối với việc hợp tác trên các vấn đề về biển.⁶

4. Vùng hợp tác Bắc-ba-đốt và Guy-a-na

Hiệp định giữa Bắc-ba-đốt và Guy-a-na được kí vào ngày 2 tháng 12 năm 2003 liên quan đến vùng đặc quyền kinh tế và các nguồn tài nguyên sinh vật bên cạnh các nguồn tài nguyên khoáng sản.

Hiệp định tạo ra một “khu vực hợp tác” và hai cơ chế khác nhau để thực hiện đồng chủ quyền về dân sự và hành chính đối với các nguồn tài nguyên sinh vật và phi sinh vật trong vùng này. Chủ quyền được thực hiện dựa trên các nguyên tắc được công nhận của luật quốc tế và UNCLOS. Theo điều 5, chủ quyền đối với tài nguyên sinh vật cần được quy định bởi một *thỏa thuận cho phép hợp tác đánh bắt hải sản* và được xác nhận bằng văn bản, bao gồm cả việc trao đổi thư ngoại giao. Các điều khoản của *thỏa thuận cho phép hợp tác đánh bắt hải sản* này được thi hành bởi mỗi quốc gia bằng cách áp dụng pháp luật quốc gia với mỗi cá nhân. Mục đích của việc đồng chủ quyền thông qua Thỏa thuận cho phép nhằm đạt được việc “quản lý có trách nhiệm với môi trường” trong vùng hợp tác và đảm bảo “phát triển bền vững”.

Nguyên tắc phối hợp và tham khảo được áp dụng trong việc trao đổi các vấn đề. Theo điều 9 quy định về tham khảo và trao đổi thông tin, Bộ trưởng Ngoại giao có trách nhiệm đặc biệt với việc trao đổi thông tin giữa các bên.

“Điều khoản không định kiến” được nhấn mạnh ở đoạn 2 và 3 của điều 1 quy định rằng hiệp định và vùng hợp tác không chịu định kiến về phạm vi lãnh hải cuối cùng của các bên tham gia và các bên tham gia đồng ý rằng không có điều nào trong hiệp định hay bất cứ hành động nào của mỗi bên thực hiện theo các điều khoản của hiệp định có thể vi phạm hoặc hạ bớt hoặc loại trừ quyền lợi của các bên tham gia trong vùng hợp tác hay trong suốt chiều rộng của vùng đặc quyền kinh tế của mỗi bên.

Đối với biện pháp giải quyết tranh chấp, điều 10 của hiệp định quy định rằng các biện pháp thông thường để giải quyết tranh chấp dựa trên việc diễn giải và áp dụng các

6. J. Tanga Biang, *The Joint Development Zone Between Nigeria and Sao Tome and Principe: A Case of Provisional Arrangement in the Gulf of Guinea – International Law, State Practice and Prospects for Regional Integration*, 2010, tại: http://www.un.org/Depts/los/nippon/unnnff_programme_home/fellows_pages/fellows_papers/tanga_0910_cameroon.pdf

điều khoản của hiệp định cần phải là “các đàm phán ngoại giao trực tiếp giữa các bên”. Nếu biện pháp này không thể được thực hiện, mỗi bên có thể dựa theo các điều khoản về biện pháp giải quyết tranh chấp được đưa ra trong UNCLOS.

Hiệp định không có thời hạn xác định. Nó “sẽ có hiệu lực cho đến khi một thỏa thuận quốc tế về phạm vi lãnh hải được thống nhất giữa các bên”.

Ngoài ra, Thái Lan và Băng-la-đét đã có một chương trình hợp tác để phát triển đánh bắt hải sản ở Vịnh Ben-gan.

Khác với Vùng Hợp tác Phát triển trên cho đánh bắt hải sản, nhiều sự hợp tác đánh bắt hải sản trên thế giới ở dưới dạng thỏa thuận đồng quản lý với các đặc điểm bao gồm đặt ra tổng số lượng đánh bắt cho phép, phân chia quota và hợp tác quản lý việc tuân thủ gồm trao đổi dữ liệu đánh bắt và quan sát viên, lực lượng thực thi pháp luật và các điều tương tự.

Ủy ban Hợp tác đánh bắt cá Na Uy - Nga là một ví dụ tốt về đồng quản lý đánh bắt hải sản, đặc biệt là các đàn cá chung. Ủy ban bao gồm thành viên của các cơ quan quản lý đánh bắt cá, bộ ngoại giao, các nhà nghiên cứu hải dương và đại diện các tổ chức ngư dân từ hai quốc gia. Việc đánh bắt cá ở biển Barents được quản lý đồng thời bởi Na Uy và Nga thông qua việc hợp tác trong các lĩnh vực nghiên cứu, qui định và quản lý việc tuân thủ. Ủy ban đặt ra tổng số lượng đánh bắt cho phép cho ba đàn cá chung của hai nước – cá tuyết, cá efin và cá trứng, và phân chia quota cho từng đàn cá dựa trên công thức tiêu chuẩn: cá tuyết và cá efin được chia trên cơ sở 50-50, trong khi quota của cá trứng được chia 60-40 nghiêng về phía Na Uy. Hai quốc gia đồng thời hợp tác trong việc quản lý tuân thủ bao gồm trao đổi dữ liệu đánh bắt và quan sát viên, và việc phối hợp nhiều thủ tục pháp luật.

Ngày 15 tháng 9 năm 2010, hiệp định giữa Na Uy và Nga về biên giới song phương tại biển Barents và Bắc Băng Dương đã được thống nhất. Na Uy và Nga đều hiểu được tầm quan trọng của việc đánh bắt cá truyền thống tại khu vực này và ý nghĩa kinh tế đặc biệt của nguồn tài nguyên sinh vật. Hiệp định đảm bảo việc hợp tác đánh bắt cá trên diện rộng và hữu ích giữa Na Uy và Nga đối với nguồn tài nguyên sinh vật biển. Thỏa thuận song phương về hợp tác đánh bắt hải sản năm 1975 và 1976 tiếp tục có hiệu lực trong vòng mười lăm năm sau khi hiệp định về đường biên giới bắt đầu có hiệu lực, và thêm sáu năm sau đó trừ trường hợp một trong hai bên chấm dứt. Việc phân chia quota vẫn sẽ được Ủy ban Hợp tác đánh bắt cá Na Uy - Nga quản lý. Quota sẽ được giữ ổn định và sẽ có một hướng tiếp cận thận trọng trong việc bảo tồn, quản lý và khai thác các đàn cá chung.⁷

Sự thành công của việc đồng quản lý các đàn cá có phạm vi sinh sống rộng hoặc đàn cá chung giữa Nga và Na Uy trước và sau quyết định về phạm vi lãnh hải cho thấy việc phát triển bền vững nguồn tài nguyên hải sản đòi hỏi sự hợp tác lâu dài giữa các nước liên kề ven biển. Việc phân chia đường biên giới trên biển không nên kết thúc việc hợp tác song phương trong việc bảo tồn, phát triển và quản lý các nguồn tài nguyên biển.

7. Treaty between the Kingdom of Norway and the Russian Federation concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean, 15 September 2010, tại: http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2010/avtale_engelsk.pdf

III. Hợp tác phát triển nguồn tài nguyên hải sản tại Biển Đông?

Hệ sinh thái biển lớn ở Biển Đông được đánh giá là bị ảnh hưởng nghiêm trọng bởi việc khai thác quá độ - khoảng 40% trữ lượng cá đã bị cạn kiệt hoặc khai thác quá độ, mang đến những ảnh hưởng nghiêm trọng về kinh tế xã hội và cộng đồng. Thêm vào đó, việc đánh bắt cá không chủ đích và vứt bỏ, các phương pháp đánh bắt cá hủy diệt bao gồm đánh bắt cá bằng thuốc nổ và chất độc, cùng với việc sử dụng lưới mắt nhỏ đã gây ra các ảnh hưởng xấu tới nguồn tài nguyên sinh vật biển. Các dữ liệu hiện có còn thiếu sót với nhiều biện pháp đánh cá cần bị xếp loại bất hợp pháp, không có báo cáo và không được quản lý. Ngoài ra, khoảng 70% rặng san hô ngầm đã bị khai thác cạn kiệt. Những ảnh hưởng này không hề có dấu hiệu thay đổi.⁸

Như đã nói ở trên, Biển Đông bao gồm Vịnh Bắc Bộ là một biển gần khép kín theo định nghĩa trong điều 122 UNCLOS. Theo UNCLOS các quốc gia ven biển chịu trách nhiệm quốc tế về hợp tác trong việc bảo tồn và quản lý các nguồn tài nguyên hải sản. Tuy nhiên, Biển Đông lại là một trong số ít biển khu vực trên thế giới chưa có một tổ chức hay một thỏa thuận quản lý đánh bắt cá trong khu vực. Mặc dù Thỏa thuận về phạm vi biên giới lãnh hải tại Vịnh Bắc Bộ và Thỏa thuận hợp tác đánh bắt cá tại Vịnh Bắc Bộ được kí ngày 25 tháng 12 năm 2000 và có hiệu lực từ ngày 30 tháng 6 năm 2004, hoạt động đánh bắt cá bất hợp pháp và các tranh chấp về đánh bắt cá vẫn tiếp tục diễn ra tại khu vực này. Do đó, môi trường biển và nguồn tài nguyên hải sản tại Vịnh này tiếp tục suy giảm. Điều này cho thấy hai nước cần tiếp tục tăng cường hơn nữa việc hợp tác trong bảo tồn, khai thác và quản lý nguồn tài nguyên sinh vật biển ngày cả sau khi các thỏa thuận trên kết thúc.

Tình trạng của nguồn tài nguyên hải sản ở khu vực Nansha (Quần đảo Trường Sa) còn xấu hơn so với Vịnh Bắc Bộ. Các tranh chấp về biên giới lãnh thổ và lãnh hải tại Nansha từ lâu đã ngăn cản việc hợp tác quốc tế để bảo tồn và quản lý môi trường biển và các nguồn tài nguyên sinh vật. Rõ ràng, sự suy giảm liên tục của các nguồn tài nguyên môi trường không nằm trong quan tâm của bất cứ bên nào và một yêu cầu cấp thiết là các quốc gia ven biển cần hợp tác để bảo tồn và quản lý môi trường và các nguồn tài nguyên biển. Trong quan hệ này, các kinh nghiệm quốc tế về hợp tác phát triển và hợp tác quản lý nguồn tài nguyên hải sản được nhắc đến ở trên đáng để học tập.

IV. Kết luận

Trách nhiệm quốc tế buộc các nước có liên quan hợp tác để bảo tồn và quản lý môi trường và tài nguyên biển bao gồm tài nguyên hải sản trong khu vực tranh chấp, đặc biệt là tại các khu vực biển kín và nửa kín đã được thiết lập rõ ràng trong Luật quốc tế. Rất nhiều quốc gia đã thực hiện trách nhiệm này bằng việc hợp tác thiết lập vùng Hợp tác Phát triển (JDZ) hoặc thực hiện đồng quản lý nguồn tài nguyên biển ở các khu vực biển tranh chấp. Trong quá khứ, Vùng Hợp tác Phát triển và việc đồng quản lý được sử dụng chủ yếu cho các nguồn tài nguyên khoáng sản, đặc biệt là dầu và khí đốt. Trong

8. Xem hệ sinh thái lớn của Biển Đông tại: http://www.lme.noaa.gov/index.php?option=com_content&view=article&id=82:lme36&catid=41:briefs&Itemid=72

những năm gần đây, chúng đã được sử dụng ngày càng nhiều trong việc phát triển và quản lý nguồn tài nguyên hải sản trong các khu vực biển tranh chấp. Các kinh nghiệm thành công của vùng Hợp tác Phát triển và việc đồng quản lý có thể được áp dụng tại Biển Đông.

TẤT CẢ VÌ MỘT, MỘT VÌ TẤT CẢ: THÚC ĐẨY HỢP TÁC VỀ KINH TẾ Ở BIỂN ĐÔNG

Nazery Khalid*

Nghiên cứu viên cao cấp

Viện Nghiên cứu Biển Ma-lai-xi-a (MIMA)

Tóm tắt

Bài viết này lập luận rằng việc thúc đẩy hợp tác kinh tế tại Biển Đông chính là một biện pháp giúp giảm bớt căng thẳng đang gia tăng một cách đáng chú ý giữa các quốc gia có yêu sách chủ quyền lãnh thổ và bảo vệ những lợi ích của mình trong vùng biển này. Trong bối cảnh mà nguy cơ xung đột trong vùng biển này đang gia tăng, xuất phát từ các động thái thù địch và lập trường không khoan nhượng của một số quốc gia có lợi ích trong khu vực này, sự cần thiết phải xoa dịu “độ nóng chính trị” và kêu gọi các bên xung đột tập trung vào một mục tiêu chung càng trở nên cấp bách. Một lựa chọn rõ ràng cho mục tiêu này là hợp tác kinh tế, trong điều kiện tất cả các quốc gia, bất chấp những khác biệt về chính trị và chiến lược tại Biển Đông, đều có nhu cầu chung là xúc tiến các hoạt động kinh tế, sử dụng các nguồn tài nguyên, phát triển thương mại và sinh sống hòa bình tại khu vực. Bài viết này sẽ chỉ ra những lợi ích kinh tế có thể có được từ việc tham gia hợp tác kinh tế chung tại Biển Đông đối với các nước ven biển cũng như các nước tiêu thụ và các bên liên quan khác. Bài viết khảo sát tính hiệu quả của mô hình Ủy ban Phát triển chung (JDA), dựa trên kinh nghiệm từ thành công của một số JDA giữa các nước có yêu sách biển chồng lấn, được áp dụng cho Biển Đông để thúc đẩy hợp tác kinh tế giữa các bên liên quan. Bài viết kiến nghị Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á, với những kinh nghiệm và thành công trong xúc tiến nhiều sáng kiến hợp tác và nâng cao năng lực trong

* Chuyên viên cao cấp, Viện Nghiên cứu Biển Ma-lai-xi-a (MIMA). Email: nazery@mima.gov.my. Các quan điểm trình bày hoàn toàn mang tính cá nhân và không phải là quan điểm chính thức của cơ quan mà tác giả đang công tác. Bài viết nhằm mục đích cung cấp một cách diễn giải mang tính học thuật khách quan về Biển Đông và hoàn toàn không đại diện cho bất cứ lập trường chính trị liên quan đến bất cứ tình hình nào tại vùng biển này. Tác giả cảm ơn những nhận xét xác đáng của Dato' Abu Bakar Jaafar, Chuyên viên Phụ tá Cao cấp tại MIMA.

khu vực, nên đóng vai trò đầu tàu trong việc thúc đẩy hợp tác kinh tế khu vực tại Biển Đông. Mặc dù thừa nhận khả năng khu vực này có thể sa lầy trong căng thẳng lâu dài, bài viết kêu gọi các bên có tranh chấp tại Biển Đông gác lại những khác biệt và tập trung gạt hái những “trái ngọt gần ngay trước mắt” thông qua việc tham gia hợp tác kinh tế nhằm xây dựng lòng tin và sự tín nhiệm như là một biện pháp để tránh xung đột trong vùng biển này..

Bersatu kita teguh, bercerai kita roboh

Đoàn kết là sống, chia rẽ là chết

(Tục ngữ Ma-lai-xi-a)

1. Vùng biển chiến lược trong vòng vây hãm

Biển Đông là tuyến đường giao thông hàng hải (SLOC) có tầm quan trọng đặc biệt trong lĩnh vực về kinh tế.¹ Đây là vùng biển trung chuyển khối lượng lớn thương mại khu vực và quốc tế, bao gồm nhiều tuyến đường vận tải biển nhộn nhịp nhất trên thế giới. Những hành lang biển này cung cấp nhiều cung đường cho việc vận chuyển một lượng đáng kể thương mại biển quốc tế và là đường giao thông huyết mạch của các nền kinh tế Đông Á vận hành tốt nhờ các nguồn năng lượng nhập khẩu từ Trung Đông. Biển Đông đã luôn có ảnh hưởng mang tính quyết định đối với sự phát triển của lịch sử khu vực, là nơi tiếp nhận những luồng dân cư và thương mại có tác động đặc biệt đến quá trình tiến bộ và phát triển kinh tế-xã hội trong khu vực.²

Vị trí chiến lược và các nguồn tài nguyên dồi dào của vùng biển này đã thúc đẩy nhiều hoạt động kinh tế từ đó cung cấp nguồn thu nhập chủ yếu cho các quốc gia ven biển và cơ hội việc làm cho nhiều người dân sinh sống dọc bờ biển. Tầm quan trọng của Biển Đông càng được nhấn mạnh khi ước tính hơn nửa số tàu chở dầu và hơn nửa số tàu buôn lớn (tính theo tấn) của thế giới qua lại tuyến giao thông này mỗi năm.³ Vùng biển rộng lớn này cũng rất phong phú về đa dạng sinh học, ước tính bao gồm 30% thảm san hô ngầm của thế giới và chứa các mỏ năng lượng dầu, khí dồi dào.⁴

Biển Đông cũng là vùng nước có tầm quan trọng lớn về địa chiến lược và địa chính trị. Khu vực này chứng kiến sự tương tác giữa nhiều lợi ích và quan điểm khác nhau và

1. Khái niệm SLOC liên quan đến một đường đi trên biển nơi một khối lượng lớn thương mại chuyên chở bởi nhiều tàu buôn lớn có thể qua lại. Đường đi này cũng có giá trị chiến lược đặc biệt từ góc nhìn quân sự, và chứa các điểm cổ chai có thể khiến con đường đóng lại trong trường hợp có sự cố như va chạm, ô nhiễm và các cuộc tấn công tàu thuyền. Về cuộc bàn luận về khái niệm SLOC, xem Rohr, K. C. (2010). Amphibious force and sea control in South Asia. Chokepoints. *Marine Corps Gazette*. Truy cập 6/10/2010 tại Marine Corps website: <http://www.mca-marines.org/gazette/article/chokepoint>. Xem thêm Lehman Brothers Global Equity Research. (2008, January 18). *Global Oil Choke Points, Energy and Power*. Truy cập 6/10/2010 từ website Lehman Brothers: <http://www.lehman.com>.
2. Trong phạm vi bài viết này, “khu vực Biển Đông” được định nghĩa là các vùng hải phận trong khu vực biển này và các khu vực đất đai dọc bờ biển.
3. Anon. (undated). *The South China Sea*. Truy cập 23/10/2009 từ The South China Sea Virtual Library website: <http://community.middlebury.edu/~scs/intro.html>
4. Tlđđ.

là khu vực có chứa nhiều lợi ích quan trọng của các quốc gia ven biển và các cường quốc trong và ngoài khu vực. Do đó không có gì đáng ngạc nhiên khi vùng biển này là chủ đề thu hút sự quan tâm của cả thế giới. Bằng chứng là khu vực này chứa đựng nhiều tranh chấp lãnh thổ và liên quan tới nhiều bên.⁵ Không ít hơn 10 quốc gia và vùng lãnh thổ đã tuyên bố chủ quyền trên các khu vực thuộc quần đảo Trường Sa, khu vực được cho là có nguồn năng lượng phong phú và trữ lượng cá dồi dào.

Những diễn biến dính líu tới các bên liên quan chủ chốt gần đây trên Biển Đông khiến vùng biển này đang ngày càng trở nên nóng hơn, bao gồm vụ va chạm giữa tàu Trung Quốc và tàu Hải quân Mỹ Impeccable vào tháng 3/2009,⁶ sự căng thẳng giữa Trung Quốc và Nhật Bản về các hòn đảo mà phía Nhật gọi là Sensaku và Trung Quốc gọi là Diaoyu (Điếu Ngư) (tháng 9/2010),⁷ việc Bắc Kinh tuyên bố Biển Đông là “lợi ích cốt lõi” của đất nước đông dân nhất thế giới này (tháng 7/2010)⁸ và thái độ mạnh mẽ của Mỹ đối với việc bảo đảm lợi ích chiến lược Mỹ tại Biển Đông (tháng 10/2010), điều đã khiến Trung Quốc trở nên cảnh giác.⁹ Lập trường không khoan nhượng và cách tiếp cận hung hăng của vài nước trong việc khẳng định chủ quyền tại Biển Đông có thể đe dọa hòa bình, ổn định và thịnh vượng tại vùng biển này và trong khu vực. Điều này chắc chắn không có lợi cho việc tạo ra một môi trường thuận lợi để các bên có liên quan theo đuổi các hoạt động kinh tế cũng như cho việc hưởng lợi tối đa từ các tiềm năng và tài nguyên ở Biển Đông.

5. Nhiều tranh cãi về tình trạng pháp lý của các hòn đảo, các Vùng Đặc quyền Kinh tế chồng lấn và thêm lục địa liên quan đến nhiều nước có thể minh họa cho sự phức tạp của các cuộc tranh chấp lãnh thổ tại Biển Đông. Điều này tạo ra nhiều bất an và có thể cả một động cơ kích thích gây căng thẳng giữa các bên yêu sách trong vùng biển này. Về phân tích chi tiết về bản chất các cuộc tranh chấp này, xem Burgess, P. (2003, March). The politics of the South China Sea : Territoriality and international law. *Security Dialogue*. 34(1).
6. Xem McDonald, M. (2009, March 10). US Navy provoked South China Sea incident, says China. New York Times Truy cập 11/10/2010 tại New York Times website: <http://www.nytimes.com/2009/03/10/world/asia/10iht-navy.4.20740316.html>. Xem thêm De Luce, D. (2009, March 10). Chinese ships ‘harassed’ USNS Impeccable in South China Sea. Agencie France-Press. Truy cập 11/10/2010 tại News.com.au website : <http://www.news.com.au/story/0,27574,25164890-401,00.html>
7. Tại Hội nghị Thượng đỉnh Đông Á tại Hà Nội vào cuối tháng 10/2010, Thủ tướng Trung Quốc Ôn Gia Bảo bắt tay với Thủ tướng Nhật Naoko Kan, hứa hẹn triển vọng về một cuộc thảo luận thân mật giữa hai cường quốc châu Á về tranh chấp giữa hai bên tại Biển Đông tại Hội nghị. Tuy nhiên, cái bắt tay này hóa ra lại chỉ là tín hiệu giả. Tiếp sau đó, Trợ lý Bộ trưởng Ngoại giao Trung Quốc Hu Zhengyue miêu tả “sự cộng tác với các quốc gia khác” của nhóm các nhà ngoại giao Nhật đang “khiến vấn đề quần đảo Điếu Ngư trở nên nóng hơn”. Hu còn chỉ trích cách cư xử của Nhật tại hội nghị là một sự vi phạm chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ của Trung Quốc. Những từ ngữ mạnh mẽ này thực sự phản ánh tính nghiêm trọng của sự căng thẳng giữa hai quốc gia về các hòn đảo đang tranh chấp tại Biển Đông. Xem Anon. (2010, October 30). Diplomatic feud deepens. *The Star*. W38.
8. Lối biểu đạt đầy cân nhắc “lợi ích cốt lõi” dường như biểu thị quan điểm ngày càng cứng rắn của Bắc Kinh trong việc bảo vệ lợi ích của mình tại Biển Đông và có thể gợi ý rằng Trung Quốc sẽ không do dự mà bảo vệ các lợi ích này bằng mọi biện pháp, bao gồm cả một giải pháp quân sự. Xem Anon. (2010, July 4). China adds South China Sea as ‘core interest’ in new policy. Truy cập 11/10/2010 từ Zeenews.com website: <http://www.zeenews.com/news638592.html>
9. Ngoại trưởng Mỹ Hillary Clinton can thiệp vào tranh chấp Trung-Nhật tại Biển Đông về quần đảo Sensaku-Điếu Ngư bằng việc tuyên bố quần đảo đang tranh chấp nằm trong phạm vi đồng minh chiến lược giữa Washington và Tokyo, cụ thể là Hiệp ước Mỹ-Nhật về An ninh và Hợp tác lẫn nhau. Quả quyết về liên minh Mỹ-Nhật, được Clinton mô tả là “nền tảng cam kết chiến lược của Mỹ tại châu Á-Thái Bình Dương”, xuất hiện tại thời điểm Mỹ ngày càng lo ngại về cái Mỹ cho là một Trung Quốc ngày càng tự mãn mà Washington cần cân bằng. Xem Anon. (2010, October 29). US, Japan hit back at China. *The Star*. W40.

Bị chìm lấp giữa các tuyên bố yêu sách và tuyên bố phản đối về chủ quyền trên Biển Đông, những hành động triển khai sức mạnh quân sự và các lập trường cương quyết về lợi ích, ảnh hưởng và ưu thế vượt trội của một vài chủ thể quan trọng tại khu vực chính là cuộc thảo luận về tiềm năng về kinh tế của vùng nước giàu tài nguyên này. Vai trò của hợp tác kinh tế giữa các bên liên quan¹⁰ tại Biển Đông như là công cụ phát huy hòa bình, ổn định và an ninh khu vực hầu như ít được chú ý đến. Tin tức về các trận xung đột và đối đầu thống trị các mục thông tin đại chúng tường thuật về Biển Đông, trong khi có rất ít tin về hợp tác kinh tế giữa các bên liên quan xuất hiện.

Mục tiêu của bài viết này là nhằm khái quát tiềm năng về kinh tế có thể khai thác được từ vị trí chiến lược và các nguồn tài nguyên khổng lồ của Biển Đông. Bài viết cũng xác định các lĩnh vực hợp tác mà các quốc gia ven biển có thể cùng thực hiện tại Biển Đông và khuyến nghị một cơ chế hỗ trợ việc này. Hy vọng bài viết sẽ đóng góp tích cực vào cuộc đàm luận về vấn đề Biển Đông và thúc đẩy các bên liên quan gác lại các khác biệt về địa chính trị và địa chiến lược để tập trung vào việc hợp tác vì lợi ích kinh tế chung nhằm giải tỏa những cơ hội kinh tế phong phú mà vùng biển vĩ đại này mang lại.

2. Lợi ích của việc thúc đẩy hợp tác kinh tế tại Biển Đông

Các nguồn tài nguyên kinh tế phong phú và tầm quan trọng của Biển Đông với tư cách là một tuyến đường giao thông thương mại biển che giấu một sự thật phũ phàng rằng khu vực này có thể trở thành một điểm nóng phát sinh từ các căng thẳng không thể kiểm chế, gây ra từ việc các bên có lợi ích trong khu vực cương quyết khẳng định chủ quyền và cố hiện thực hóa tuyên bố của mình bằng mọi giá. Để tránh xung đột, các bên liên quan phải hành xử một cách kiểm chế và tận dụng mọi kênh ngoại giao để duy trì hòa bình tại vùng biển này. Tối hậu, chúng ta đều mong muốn là vùng biển tuyệt vời này sẽ tạo điều kiện cho thương mại quốc tế và có ý nghĩa quyết định tới thịnh vượng kinh tế-xã hội của các quốc gia ven biển cũng như các bên có lợi ích tại Biển Đông.

Các khu vực dọc bờ Biển Đông tập trung đông dân cư và có rất nhiều hoạt động kinh tế. Nhiều thành phố và các cơ sở hạ tầng then chốt bao gồm cảng, xưởng đóng tàu, nhà máy điện và các xí nghiệp nằm dọc bờ Biển Đông. Trữ lượng dầu và khí đốt dồi dào tại khu vực giúp thỏa mãn nhu cầu năng lượng không ngừng tăng lên chưa từng thấy của thế giới, cung cấp nguồn thu nhập quan trọng cho các quốc gia ven biển và tạo cơ hội công ăn việc làm cho nhiều người.

Đòi hỏi cấp thiết hiện nay là các quốc gia trong một khu vực biển rộng lớn như Biển Đông hợp tác cùng nhau để thu lợi về mặt kinh tế từ các nguồn tài nguyên mà vùng biển này mang lại. Điều này đặc biệt quan trọng đối với các quốc gia trong khu vực Đông Nam Á tiếp giáp với Biển Đông, những nước đã xem hội nhập kinh tế là câu chân ngôn và không lâu nữa là một lẽ sống. ASEAN đã đề xuất nhiều biện pháp khu vực nhằm tăng cường hợp

10. Trong phạm vi bài viết này, “các bên liên quan/cổ đồng” của Biển Đông bao gồm các bên hưởng các lợi ích về xã hội, kinh tế, chính trị và chiến lược của vùng biển này, trực tiếp hoặc gián tiếp, bao gồm các nước ven biển, các nước tiêu thụ, các cường quốc hải quân, các đường vận tải biển, các nhà vận tải biển, các bên khai thác cảng biển, các cơ quan an ninh hàng hải, ngành cá, các cộng đồng miền duyên hải và nhân dân nói chung.

tác kinh tế giữa các quốc gia thành viên và với các đối tác thương mại chủ chốt của tổ chức như Trung Quốc, Nhật, Hàn Quốc, Ấn Độ và châu Đại Dương thông qua một loạt các hiệp định tự do thương mại. Các biện pháp này nhằm nâng cao khối lượng thương mại, khuyến khích đầu tư nước ngoài, tạo nhiều cơ hội tiếp cận sản phẩm và dịch vụ cho người tiêu dùng khu vực, và gia tăng cạnh tranh, nâng cao hiệu quả và năng suất sản xuất.

Các lợi ích xuất phát từ hợp tác kinh tế tại Biển Đông rất đa dạng, bao gồm:

- i. Xúc tiến thương mại giữa các quốc gia ven biển chủ yếu bao gồm nhiều nước đang phát triển với các nền kinh tế dựa nhiều thương mại để tạo ra tăng trưởng. Với sự lệ thuộc này, đẩy mạnh thương mại là vấn đề có tầm quan trọng hàng đầu đối với các quốc gia ven biển dựa vào Biển Đông để thúc đẩy phần lớn thương mại của mình. Như vậy, cần có các nỗ lực nhằm tạo ra một môi trường Biển Đông có thể thúc đẩy thương mại trong các khu vực biển, giữa các quốc gia ven biển, và giữa các quốc gia này với các đối tác thương mại của họ. Tăng cường quan hệ thương mại giữa các quốc gia ven Biển Đông và các đối tác thương mại thông qua việc khuyến khích tiến hành nhiều trao đổi buôn bán hơn nữa sẽ mang lại lợi ích cho tất cả các bên có hàng hóa thương mại được vận chuyển qua Biển Đông. Điều này sẽ cổ vũ các nguồn đầu tư vào cơ sở hạ tầng phục vụ thương mại như đường sá và cảng biển, thúc đẩy sự phát triển của các ngành hậu cần và tạo công ăn việc làm, từ đó đưa đến nhiều tác động to lớn đối với các nền kinh tế khu vực.
- ii. Tạo điều kiện cho các quốc gia ven biển tận dụng các nguồn tài nguyên mà các quốc gia này không đủ khả năng mua hay tự cung cấp. Ví dụ trong việc thăm dò và sản xuất dầu và khí đốt trong một khu vực thuộc Biển Đông giáp với nhiều nước, các nước kém phát triển luôn có lợi nhờ tận dụng các cơ hội có được từ việc tham gia vào dự án công nghệ cao này. Các nước có nguồn nhân lực có tay nghề cao tham gia vào dự án có thể được lợi từ việc thuê ngoài từ những nước có nhiều lực lượng lao động đối với các quy trình và hoạt động có giá trị gia tăng thấp hơn.
- iii. Tận dụng sự phân công sản xuất trong một số hoạt động kinh tế nhất định. Xu hướng trong các dây chuyền sản xuất hiện nay là một số quy trình được chuyển sang các nước và khu vực có chi phí thực hiện các quy trình và hoạt động này rẻ hơn. Khu vực Biển Đông với nhiều quốc gia có giá đất và nhân công thấp và giàu các nguồn tài nguyên cần thiết cho việc sản xuất một số mặt hàng nhất định đã và đang hưởng lợi từ xu hướng này. Các nước có nguồn tài nguyên và lao động để tiến hành các hoạt động sản xuất cao cấp hơn, có giá trị gia tăng cho sản xuất nội địa. Một ví dụ điển hình trong trường hợp này là trong ngành sản xuất các sản phẩm điện tử - một nguồn tăng trưởng chính cho nền kinh tế của nhiều quốc gia trong khu vực Biển Đông như Ma-lai-xi-a, vốn hưởng lợi từ việc phân công sản xuất của ngành này trong hoàn cảnh chi phí trung gian cao.¹¹ Đẩy mạnh các hoạt động kinh tế dạng này trong khu vực Biển Đông trên cơ sở hợp tác chung sẽ mang lại lợi ích cho các nước thiếu những nguồn tài nguyên và năng lực nhất định và sẽ kích hoạt nhiều tác động tích cực lên các nền kinh tế này.

11. Xem Raynor, J.J. (2010), "Managing the diplomatic risks of Asian regional economic integration", *The Journal of Diplomacy and Foreign Relations*. 11(1), 2010. p.9.

- iv. Tạo điều kiện cho các nhà xuất khẩu khu vực khai thác các thị trường lớn hơn. Hợp tác và hội nhập kinh tế giúp các nhà sản xuất, chế tạo và các nhà cung cấp dịch vụ có điều kiện thâm nhập vào thị trường rộng lớn hơn trong khu vực. Điều này đặc biệt thiết yếu đối với những nhà sản xuất và cung cấp dịch vụ đến từ các nước có thị trường nội địa khiêm tốn, bất kể là về mặt quy mô dân số, nhu cầu hay mức thu nhập. Thông qua hợp tác kinh tế, các nước trong khu vực Biển Đông có thể xuất khẩu với khối lượng lớn hơn sang nhiều nước khác trong khu vực và xa hơn nữa, tới những thị trường có nhu cầu cao đối với những mặt hàng được xuất khẩu.
- v. Xúc tiến tự do hóa với mức độ cao hơn. Sự gia tăng các hoạt động hợp tác kinh tế như thương mại vận tải biển và thăm dò và sản xuất dầu và khí đốt là chất xúc tác cho quá trình tự do hóa. Điều này đặc biệt đúng với một khu vực rộng lớn bao gồm các nước có trình độ phát triển kinh tế-xã hội và phát triển cơ sở hạ tầng cực kỳ khác biệt như Biển Đông. Để hỗ trợ liên kết sâu hơn về kinh tế giữa các quốc gia ven biển và các đối tác thương mại, các quốc gia này sẽ phải dỡ bỏ các hàng rào thương mại và kỹ thuật và cho phép các dòng vốn, lao động và thông tin luân chuyển tự do hơn.
- vi. Thu hút đầu tư trực tiếp từ nước ngoài là nguồn thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và tạo ra nhiều tác động tích cực về kinh tế, đặc biệt đối với các nước kém phát triển.

Phải thừa nhận rằng những lợi ích của hợp tác kinh tế sẽ không được phân phối đồng đều giữa các quốc gia ven vùng biển này do chênh lệch về trình độ phát triển kinh tế-xã hội và khác biệt về chính sách. Các quốc gia còn dựa vào các hoạt động kinh tế sử dụng nhiều sức lao động sẽ không thể hưởng “hiệu ứng tràn” từ các hoạt động kinh tế có giá trị gia tăng thông qua việc tham gia hợp tác với các nước khác.

3. Thúc đẩy hợp tác kinh tế tại Biển Đông: Một phương hướng được kiến nghị

Xu hướng rõ ràng về toàn cầu hóa, tự do hóa và gia tăng phụ thuộc kinh tế lẫn nhau giữa các quốc gia trong khu vực Biển Đông hiện nay đòi hỏi các nước phải tăng cường phối hợp và hợp tác để gạt hái những cơ hội có sẵn trong và quanh khu vực Biển Đông. Bằng cách này, các nước có thể khắc phục hiệu quả hơn những thách thức xuyên biên giới do những biến động không ngừng trong thương mại biển khu vực và quốc tế mang lại.

Khi các rào cản thương mại được tháo dỡ và môi trường kinh doanh khu vực trở nên thông thoáng hơn, các nước khu vực Biển Đông sẽ không thể tiếp tục giữ lối suy nghĩ cũ và vận hành trong cô lập. Hơn lúc nào hết, các nước cần phải hợp tác để đẩy mạnh thương mại và tăng cường khả năng cạnh tranh và thu hút của khu vực nhằm lôi kéo nhiều thương mại và đầu tư hơn nữa trong khu vực.

Xu hướng toàn cầu hóa, tự do hóa và gia tăng phụ thuộc kinh tế lẫn nhau rõ ràng giữa các quốc gia trong khu vực Biển Đông hiện nay đòi hỏi các nước này phải mở các cánh cửa trước đây còn đóng để cho phép gia tăng thương mại và hội nhập kinh tế

nhiều hơn nữa trên cả khu vực. Việc này sẽ dẫn đến mức độ cạnh tranh lớn hơn trong thu hút và quản lý thương mại giữa các quốc gia khu vực và giữa các đối thủ trong ngành hàng hải.

Trong bối cảnh này, rõ ràng là các bên đang tranh cãi tại Biển Đông nếu không tạm gác lại thì cũng cần giải quyết các khác biệt và xích lại gần nhau nhằm đạt được mục tiêu chung là hòa bình, ổn định và thịnh vượng. Biển Đông có thể là con đường dẫn đến thịnh vượng thay vì là nguồn cơn của bất ổn, nếu các quốc gia ven biển mong muốn. Việc đưa ra các sáng kiến khu vực như Khu vực Mậu dịch Tự do ASEAN (AFTA) và Hội đồng Kinh tế châu Á – Thái Bình Dương và thành công của các hiệp định thương mại tự do giữa các quốc gia khu vực Biển Đông là bằng chứng về tính thiết thực và khả thi của mục tiêu cao quý là hình thành một khu vực Biển Đông hòa bình và thịnh vượng.

Với các lợi ích có được do việc tăng cường các mối quan hệ kinh tế tại Biển Đông như đã nêu ở trên, bài viết kiến nghị một nền tảng tạo điều kiện cho việc phát huy hợp tác kinh tế tại Biển Đông. Trên nền tảng hợp tác kinh tế nhiều lĩnh vực này, các lĩnh vực tiềm năng cần được thăm dò bao gồm:

- i. Thăm dò và sản xuất năng lượng
- ii. Khai thác nguồn thủy sản
- iii. Mở rộng thương mại biển
- iv. Gia tăng khối lượng hàng vận chuyển qua các cảng, công suất vận tải biển và dịch vụ hỗ trợ hàng hải
- v. Xúc tiến các hoạt động kinh tế ven biển
- vi. Mở rộng các tuyến đường vận tải biển xuyên biên giới
- vii. Gia tăng đầu tư vào phát triển cơ sở hạ tầng biển
- viii. Đẩy mạnh du lịch biển
- ix. Tăng cường xây dựng năng lực trong các hoạt động kinh tế kể trên

Về mặt này, thành công của sáng kiến Khu vực Phát triển chung (JDA) giữa Ma-lai-xi-a và Thái Lan nhằm cùng nhau khai thác tài nguyên trong Vịnh Thái Lan có thể cung cấp một mô hình khả thi cho hợp tác kinh tế chung tại Biển Đông.¹² Khu vực giàu khí đốt mà Ma-lai-xi-a và Thái Lan có yêu sách chồng lấn được quản lý bởi một Cơ quan Phát triển chung gồm các thành viên đến từ cả hai quốc gia. JDA thể hiện một nỗ lực phối hợp nhằm dẫn dắt hướng phát triển của khu vực JDA.

Ngoài mô hình JDA giữa Ma-lai-xi-a và Thái Lan còn có nhiều ví dụ khác về thành công trong hợp tác kinh tế đa phương thông qua sáng kiến này, bao gồm Khu vực Phát

12. JDA giữa Ma-lai-xi-a-Thái Lan bao gồm một khu vực rộng 7250 km trong Vịnh Thái Lan. Được thiết lập như một biện pháp tạm thời nhằm giúp cả hai nước khai thác tài nguyên thiên nhiên trong khu vực thêm lục địa mà cả hai đều có yêu sách, JDA này cung cấp một mô hình có lợi cho cả đôi bên để cùng chia sẻ công bằng nguồn thu nhập từ các nguồn tài nguyên ở đây. Bất chấp sự dàn xếp này, JDA này không phủ nhận quyền pháp lý được đưa ra yêu sách về khu vực tranh chấp của cả hai nước, một nguyên tắc tạo nên nguyên lý then chốt cho dự án phát triển chung tại các hải phận còn tranh chấp. Truy cập ngày 17/10/2010 từ Ma-lai-xi-a - Thái Lan JDA website : <http://www.jta.org>

triển chung Ni-gê-ri-a - Xao Tô-mê và Pranh-xi-pê được thành lập bởi một hiệp định¹³ điều chỉnh những vấn đề về các nguồn tài nguyên tại nơi mà yêu sách biển của hai nước chồng lấn. Sáng kiến này, cũng như sáng kiến JDA giữa Ma-lai-xi-a và Thái Lan, là bằng chứng thuyết phục cho tính khả thi của mô hình các quốc gia liên quan đến các cuộc tranh chấp biển gác lại các khác biệt/bất đồng và hành động vì một khu vực mà các bên có quan tâm và lợi ích chung.

Thành công của các mô hình JDA này nên được xem là nguồn tham khảo để các nước có yêu sách tại Biển Đông suy nghĩ về tác dụng của hợp tác kinh tế. Với mô hình JDA này, kể cả những nước có yêu sách đặc biệt trên cùng những khu vực biển giống nhau vẫn có thể cộng tác với nhau nhằm thúc đẩy và phát triển các cơ hội về kinh tế.

ASEAN nên là người tiên phong trong việc đưa ra các phương hướng cho việc hợp tác kinh tế giữa các quốc gia khu vực Biển Đông và thực thi các biện pháp nhằm đạt được mục đích này. ASEAN có thể là một lựa chọn hợp lý cho vai trò đầu tàu thúc đẩy các sáng kiến hợp tác kinh tế tại Biển Đông do vị trí trung tâm của Đông Nam Á trong khu vực Biển Đông. Mặc dù không phải là không có những hạn chế, thành tích thúc đẩy hội nhập khu vực và tinh thần sẵn sàng hợp tác tích cực với các đối tác đối thoại trên nhiều lĩnh vực cùng quan tâm của ASEAN đã giúp ASEAN có ưu thế rõ ràng hơn so với các tập hợp hay cơ chế khác trong khu vực trong việc xúc tiến hợp tác kinh tế tại Biển Đông.

Cách tiếp cận dựa trên đồng thuận và theo chủ nghĩa kiến tạo của ASEAN trong thúc đẩy quan hệ khu vực là cách tiếp cận thích hợp nhất nhằm tăng cường liên kết kinh tế trong một khu vực rộng lớn với nhiều cổ đông như Biển Đông. Cam kết của Hiệp hội đối với việc mở rộng hợp tác kinh tế và phát triển quan hệ thương mại sẽ cho phép ASEAN có thể cung cấp nền tảng tạo điều kiện cho hợp tác kinh tế giữa các quốc gia ven Biển Đông và các bên liên quan khác. Kinh nghiệm của ASEAN trong việc tạo ra các cơ chế và mô hình có hiệu quả nhằm đẩy mạnh hợp tác khu vực trong các lĩnh vực như thương mại, vận tải và an ninh chắc chắn cũng có thể áp dụng cho Biển Đông.

Thành tích và cam kết của ASEAN trong việc thúc đẩy hội nhập kinh tế khu vực là bằng chứng cho khả năng làm trung gian có hiệu quả trong việc thúc đẩy hợp tác kinh tế tại Biển Đông của ASEAN. Nhiều sáng kiến khác nhau nhằm thúc đẩy hợp tác kinh tế khu vực, từ việc thai nghén ý tưởng về các Hiệp định Mậu dịch Ưu đãi cuối thập niên 1970 đến các Dự án Công nghiệp ASEAN và chương trình Hỗ trợ Công nghiệp ASEAN trong thập kỷ 1980, đã đưa đến quá trình tự do hóa thương mại và sự hình thành AFTA. Các sáng kiến khác nhằm tạo ra hội nhập kinh tế trong khu vực và giữa ASEAN với các đối tác thương mại của Hiệp hội gồm có Hiệp định khung ASEAN về Dịch vụ và Sáng kiến Hội nhập ASEAN. Tất cả những sáng kiến này sẽ dẫn đến sự

13. Những điều khoản chính của hiệp ước này là: (i) Định nghĩa Khu vực Phát triển chung bằng cách xác định các tọa độ của khu vực này; (ii) Việc phân bổ 60% tài nguyên cho Nigeria, 40% cho Xao Tô-mê và Pranh-xi-pê; (iii) Hiệp ước này sẽ tồn tại trong 45 năm và được xem xét lại sau 30 năm; và (iv) Không được phép có phản đối đối với quyền yêu sách của cả hai nước đối với khu vực. Xem thêm tại "The JDZ Treaty signed in 2001 between The Federal Republic of Nigeria and The Democratic Republic of Sao Tome and Principe on the Joint Development of Petroleum and Other Resources of the Exclusive Economic Zones of the Two States. Truy cập 27/10/2010, từ Ni-gê-ri-a-Xao Tô-mê and Principe Joint Development Authority website: <http://www.nigeriasaotomejda.com/>

thành lập Cộng đồng Kinh tế ASEAN¹⁴, một sáng kiến tham vọng với mục tiêu hội nhập các nền kinh tế khác biệt trong khu vực Đông Nam Á nhằm thúc đẩy các hoạt động kinh tế và thương mại giữa các nước trong khu vực và nâng cao mức sống của người dân khu vực¹⁵.

Để đạt được điều này, một cơ quan gọi là Nhóm Hợp tác Kinh tế Biển Đông (SCSECG) cần được thành lập với mục tiêu thúc đẩy hợp tác kinh tế trong khu vực Biển Đông. Nhóm này có thể cung cấp một diễn đàn cho các nước ven Biển Đông và các bên liên quan khác thảo luận về các lĩnh vực hợp tác và xác định các hoạt động kinh tế mà tất cả có thể cùng theo đuổi. Ban thư ký ASEAN có thể thiết lập một ủy ban điều phối đặc biệt nhằm hỗ trợ SCSECG và lên kế hoạch, xúc tiến và thực thi các chiến lược đề ra bởi Nhóm này.

SCSECG cũng có thể là nơi phù hợp cho các quốc gia ven Biển Đông thảo luận giải quyết các thách thức kinh tế chung và đẩy mạnh xây dựng năng lực trong nhiều hoạt động kinh tế khác nhau. Các thành viên của Nhóm có thể huy động nguồn tài chính và thành lập một quỹ tài trợ cho hoạt động của SCSECG, đồng thời các quốc gia và tổ chức khác có lợi ích tại Biển Đông cũng có thể đóng góp vào quỹ này cũng như các sáng kiến đặc biệt khác của Nhóm nhằm xúc tiến các hoạt động kinh tế tại khu vực biển này.

Thông qua SCSECG, không chỉ quan hệ kinh tế giữa các quốc gia ven Biển Đông mà còn giữa các đối tác đối thoại của các quốc gia này có thể được mở rộng và làm sâu sắc. Đây là cách tiếp cận có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc tăng cường triển vọng hợp tác kinh tế tại Biển Đông, trong đó nhiều nước và bên liên quan ngoài khu vực cũng được tính là cổ đông. Các diễn đàn và khuôn khổ khu vực như Diễn đàn Hợp tác Kinh tế châu Á – Thái Bình Dương, Cấp cao Đông Á và ASEAN+3 có thể bổ sung cho một cơ chế dẫn dắt bởi ASEAN bằng việc hỗ trợ các sáng kiến hợp tác do cơ chế này xúc tiến. Để mở rộng và làm sâu sắc hơn nữa hợp tác tại cơ chế này, các quốc gia và tổ chức ngoại khối cũng có thể được mời tham dự các cuộc họp của SCSECG. Bằng cách này, vai trò trung tâm của ASEAN với tư cách là đầu tàu có thể được giữ vững, đồng thời quan điểm và lợi ích của các bên ngoại khối liên quan tại Biển Đông cũng không bị bỏ qua trong quá trình thúc đẩy hợp tác tại vùng biển này.

Tác giả bài viết không ngại thơ trước những thách thức trong việc kêu gọi các quốc gia ven biển xếp lại lợi ích quốc gia và hòa giải những khác biệt vì mục tiêu thúc đẩy hợp tác giữa các nước tại vùng biển này. Dù ý tưởng đẩy mạnh hợp tác rất hấp dẫn, nhưng nói thì dễ hơn làm. Nhiều quốc gia có thể chưa chuẩn bị để nhượng bộ và có thể cảm

14. Tại Hội nghị Cấp cao ASEAN lần thứ 12 tại Cebu, Phi-líp-pin tháng 1/2007, các lãnh đạo ASEAN đã đồng ý đẩy nhanh việc thành lập Cộng đồng ASEAN vào năm 2015. Điều này phù hợp với các mục tiêu của Tầm nhìn ASEAN 2020 trên cơ sở các trụ cột Cộng đồng Kinh tế ASEAN, Cộng đồng An ninh ASEAN và Cộng đồng Văn hóa-Xã hội ASEAN. Xem Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015. Truy cập 26/10/2010 từ ASEAN website : <http://www.aseansec.org/19260.htm>

15. Chương trình nghị sự của Cộng đồng Kinh tế ASEAN bao gồm: (i) giảm “khoảng cách phát triển” giữa các thành viên sáng lập ASEAN và vương quốc đầu mỏ Bru-nây với nhóm CMLV (Căm-pu-chia, Lào, Mi-an-ma, Việt Nam); (ii) xúc tiến phát triển nguồn nhân lực và nâng cao năng lực giữa các quốc gia thành viên; (iii) tăng cường tham vấn về các chính sách tài chính và kinh tế vĩ mô; (iv) tăng cường cơ sở hạ tầng và liên lạc nối giữa các quốc gia thành viên; và (v) tăng cường sự tham gia của khu vực tư nhân trong các hoạt động kinh tế.

thấy bị thua thiệt về kinh tế khi tham gia vào hợp tác kinh tế thay vì hành động đơn độc. Việc tham gia các sáng kiến kinh tế đa phương cũng có thể đưa đến nhiều hậu quả chính trị trong nước và một số rủi ro về ngoại giao nhất định. Cử tri địa phương tại các quốc gia ven Biển Đông và các sức ép từ bên ngoài có thể khiến việc dính líu đến một tổ chức như SCSECG bị xem là một sự thỏa hiệp không thể chấp nhận đối với chủ quyền quốc gia và toàn vẹn lãnh thổ, từ đó có thể gây áp lực buộc các chính phủ không tham dự vào sáng kiến này.

Để có thể xây dựng được một cơ chế như SCSECG trên thực tế, cần phải có cam kết chắc chắn và ý chí chính trị từ các quốc gia ven Biển Đông về việc cùng hợp tác và tập trung vào các khu vực lợi ích chung thay vì nhắc đi nhắc lại những khác biệt. Chỉ khi nào có hòa bình và ổn định tại vùng biển này thì các hoạt động kinh tế mới được xúc tiến và có khả năng tạo ra tăng trưởng kinh tế và thịnh vượng tại khu vực. Cũng cần phải có một sự tổng hòa của các yếu tố nhằm tạo ra một môi trường thuận lợi cho các quốc gia ven Biển Đông tiến lại gần nhau để cùng theo đuổi các hoạt động kinh tế tại vùng biển này mà then chốt là việc dừng các hành động có thể dẫn đến xung đột và thù địch giữa các nhân vật chính.¹⁶

Sẽ là rất khó để các quốc gia ven Biển Đông thăm dò hợp tác kinh tế trong vùng biển này chừng nào mà căng thẳng vẫn còn tồn tại giữa các quốc gia về khu vực này. Dù chúng ta có thể, và nên, hy vọng rằng tới một lúc nào đó các bên tranh chấp tại Biển Đông cùng hưởng một không gian hòa bình, không thể phủ nhận rằng thời điểm đó vẫn còn xa. Ngay cả những người lạc quan nhất cũng sẽ cần phải được thuyết phục bằng việc Trung Quốc và Nhật Bản sẽ dàn xếp những khác biệt tại Biển Đông và cùng theo đuổi lợi ích kinh tế trong vùng biển này trong tương lai gần.

4. Kết luận: Vì một khu vực Biển Đông kinh tế phồn vinh

Có nhiều lý do để quan ngại về tình hình Biển Đông dựa trên những diễn biến gần đây đe dọa đến hòa bình và ổn định khu vực gần đây. Thực tế là nhiều bên có lợi ích trong vùng biển này đã khiến nó trở thành một sân khấu tiềm năng của những căng thẳng trong khu vực. Các yêu sách về các khu vực biển, sự tăng cường mãnh mẽ về hải quân, những hành vi hiếu chiến và lập trường không khoan nhượng của một số bên đã làm gia tăng khả năng xung đột xảy ra trong vùng biển này. Các cuộc đụng độ có liên quan đến các cường quốc hải quân trong vùng biển này những tháng gần đây và những phản ứng sau đó, có thể trở nên trầm trọng và chuyển thành các cuộc đối đầu toàn diện nếu không được giải quyết tế nhị và dàn xếp một cách thân thiện.

16. Sự ra đời của sáng kiến Cộng đồng Kinh tế ASEAN cho thấy sáng kiến này sẽ không thể thành hình nếu không có những yếu tố và tiến triển khuyến khích sự thành lập một cộng đồng như vậy. Nếu không có sự di chuyển tự do của vốn, thương mại và lao động trong khu vực Đông Nam Á, sự tồn tại của một mạng lưới các công ty đa quốc gia và hệ thống vận chuyển thương mại tốt trên khắp khu vực, sự ra đời của các phương tiện viễn thông, và đầu tư trực tiếp từ nước ngoài đổ vào khu vực, khái niệm thành lập một thị trường và cơ sở sản xuất thống nhất trong khu vực sẽ không bao giờ có thể hình thành. Để tham khảo một thảo luận có động về vấn đề này, xem Raynor, J.J. (2010). "Managing the diplomatic risks of Asian regional economic integration", *The Journal of Diplomacy and Foreign Relations*. 11(1), 2010. 89-112.

Không may là các cuộc thảo luận hiện thời về Biển Đông lại chủ yếu là tập trung vào những cuộc đối đầu và xung đột biên giới trên biển có thể dẫn đến bùng nổ xung đột trong vùng biển này, do những tiêu đề gây chú ý của các phương tiện truyền thông. Tuy nhiên, sự gia tăng căng thẳng trong vùng biển này không nên làm nhụt chí những nỗ lực nhằm kêu gọi các quốc gia có tranh chấp tại Biển Đông cùng tập trung vào những vấn đề có lợi ích chung. Bất chấp sự phức tạp của các vấn đề và sự đa dạng của các yếu tố liên quan, nhiều nỗ lực phối hợp hơn nữa cần được thực hiện để thúc đẩy quan hệ giữa các bên liên quan chủ yếu tại Biển Đông. Với tầm quan trọng của vùng biển này đối với ổn định khu vực và từ đó, đối với các nền kinh tế của các quốc gia có lợi ích tại Biển Đông, các bên liên quan cần tập trung tăng cường các mối liên kết với nhau thay vì đổ sức lực và của cải vào các cuộc tranh chấp có thể đe dọa hòa bình trong vùng biển này và các khu vực lân cận.

Mặc dù các diễn biến gần đây cho thấy tình trạng căng thẳng tại Biển Đông sẽ không sớm lắng dịu, tuy nhiên cũng không hợp lý nếu quá bi quan về triển vọng hòa bình trong vùng biển này. Chúng ta có thể hy vọng rằng lý trí sẽ thắng thế và nhận thức về sự cần thiết của việc khai thác những tiềm năng và lợi ích kinh tế trong vùng biển này sẽ vượt qua nhu cầu bảo vệ các lợi ích mà có thể gây nhiều căng thẳng hơn nữa tại Biển Đông.

Thông điệp mà bài viết này mang lại rất đơn giản: không ai muốn xung đột mà tất cả chúng ta đều muốn sử dụng các nguồn tài nguyên mà vùng biển này cung cấp để trở nên thịnh vượng về kinh tế và sinh sống hòa bình. Một số nhân vật chính trên sân khấu Biển Đông cần phải từ bỏ tâm lý thắng-bằng-mọi-giá trong việc đòi chủ quyền và bảo vệ lợi ích của họ tại Biển Đông và phải suy nghĩ cẩn thận về hậu quả của cách tiếp cận của mình đối với hòa bình và ổn định khu vực, cũng như đối với các thế hệ tương lai. Tất cả các bên liên quan cần đề xướng các hành động cấp thiết và cụ thể nhằm giảm căng thẳng và giải quyết mâu thuẫn giữa họ. Chỉ như vậy thì các bên mới có thể tham gia vào các hoạt động hợp tác kinh tế mà bài viết khuyến nghị nhằm đẩy mạnh hợp tác kinh tế và quan hệ giữa các bên và tối ưu hóa tiềm năng kinh tế cung cấp bởi các nguồn tài nguyên của dải biển then chốt này.

Một lưu ý đầy khả quan nữa là không lý do gì các quốc gia có thể phối hợp tăng cường hợp tác kinh tế lại không thể giải quyết các tranh chấp trên biển theo lối thân thiện tương tự. Biển Đông có thể là đường dẫn tới hợp tác thay vì là sân khấu cho các cuộc tranh chấp nếu các bên liên quan mong muốn như vậy.

THỰC HIỆN CÁC HOẠT ĐỘNG HỢP TÁC TẠI KHU VỰC BIỂN ĐÔNG: MỘT PHƯƠNG PHÁP TIẾP CẬN KHÁC*

Vũ Hải Đăng

Nghiên cứu sinh Tiến sỹ Luật Môi trường biển,
Trường Luật Schulich, Đại học Dalhousie, Ca-na-đa

Tóm tắt

Học giả Vũ Hải Đăng đề xuất một phương pháp tiếp cận khác đối với các hoạt động hợp tác trong khu vực Biển Đông nhằm tăng cường hiệu quả và tránh các hậu quả đáng tiếc xảy ra. Phương pháp tiếp cận này được đưa ra dựa trên các kiến thức liên quan tới lĩnh vực hợp tác khu vực về biển nói chung và có tính đến đặc trưng của hoàn cảnh hiện tại trên Biển Đông.

Tình hình các tranh chấp trên Biển Đông thời gian gần đây có xu hướng diễn biến ngày một phức tạp và triển vọng cho một giải pháp dứt điểm cho vấn đề này là hết sức khó khăn. Dù vậy, các nước xung quanh Biển Đông vẫn liên tục có những sáng kiến, hoạt động hợp tác liên quan đến vùng biển này. Ví dụ điển hình của các sáng kiến, hoạt động hợp tác này chính là các chuyến khảo sát nghiên cứu khoa học biển hỗn hợp Việt Nam – Phi-líp-pin, thỏa thuận nghiên cứu địa chấn trên biển giữa các công ty dầu khí của ba nước Trung Quốc, Phi-líp-pin và Việt Nam hay các kỳ Hội thảo Biển Đông¹ do In-đô-nê-xi-a tổ chức thường niên. Các hoạt động này có tác dụng to lớn trong việc giảm căng thẳng, tăng cường hợp tác và khuyến khích đối thoại giữa các

* Bài viết thể hiện quan điểm riêng của tác giả.

1. Trong bài viết này, thuật ngữ “Hội thảo Biển Đông” được dùng để chỉ các kỳ Hội thảo về không chế xung đột tiềm tàng trên Biển Đông, cần phân biệt với các hội thảo Biển Đông do Việt Nam tổ chức gần đây.

bên tham gia.² Vì vậy, các quốc gia xung quanh Biển Đông, đặc biệt là các quốc gia có yêu sách trong các tranh chấp lãnh thổ trên biển tại đây cần tiếp tục xây dựng và thực hiện các hoạt động hợp tác. Tuy nhiên, nếu các hoạt động này không được tiến hành một cách thích hợp, chúng có thể gây ra hiểu lầm nguy hiểm cũng như phản ứng mạnh mẽ không những của nội bộ các bên tham gia mà cả các quốc gia có liên quan khác. Minh chứng cho điều này chính là động thái phản ứng của Trung Quốc đối với các chuyến khảo sát hỗn hợp Việt Nam – Phi-líp-pin trong giai đoạn 1 (từ năm 1996 đến năm 2007)³ hay là sự phản đối mạnh mẽ của nội bộ Phi-líp-pin và chỉ trích của một số nước đối với thỏa thuận nghiên cứu địa chấn nói trên.⁴ Có thể có nhiều lý do giải thích các hệ quả này, nhưng nguyên nhân quan trọng nhất chắc chắn nằm ở chỗ cả hai hoạt động hợp tác trên đều được tiến hành trong các khu vực nhạy cảm. Điều này là đặc biệt rõ ràng đối với kế hoạch hợp tác nghiên cứu địa chấn hải dương giữa ba bên mà sau đó, các thành phần phản đối thỏa thuận của Phi-líp-pin cho rằng Chính phủ đã có những “nhượng bộ tới mức nghẹt thở khi đồng ý vị trí nghiên cứu bao gồm cả những khu vực nằm trên thềm lục địa Phi-líp-pin mà Trung Quốc và Việt Nam không hề có yêu sách”.⁵

Theo đó, bài viết này mong sẽ thu hút được sự chú ý của Hội thảo liên quan đến việc xây dựng và đề xuất một phương pháp tiếp cận khác đối với các hoạt động hợp tác trong khu vực Biển Đông nhằm tăng cường hiệu quả và tránh các hậu quả đáng tiếc xảy ra. Phương pháp tiếp cận này được đưa ra dựa trên các kiến thức liên quan tới lĩnh vực hợp tác khu vực về biển nói chung và có tính đến đặc trưng của hoàn cảnh hiện tại trên Biển Đông.

I. Các yếu tố cấu thành hợp tác khu vực liên quan đến biển

Trong phần này, bài viết sẽ tập trung trình bày tóm tắt nội dung khái niệm hợp tác khu vực về biển. Theo nhận định của tác giả, khái niệm này chứa đựng những nguyên

2. Về cụ thể, xem thêm: Ian Townsend-Gault, “The Contribution of the South China Sea Workshops: The Importance of a Functional Approach” trong Sam Bateman & Ralf Emmers (biên tập), *Security and International Politics in the South China Sea: Towards a Co-operative Management Regime* (London: NXB Taylor and Francis, 2009) tr.189; “Philippines celebrates its National day: Viet Nam News interviewed Filipino Ambassador Laura Q. Del Rosario on the occasion of the Philippines’ National Day” *Báo Vietnamnet phiên bản tiếng Anh* (12 tháng 6 năm 2008), địa chỉ Internet: Vietnamnet Bridges <english.vietnamnet.vn/politics/2008/06/788194/>, tham khảo ngày 15 Tháng 8 năm 2010.
3. Về cụ thể, xem thêm: Karsten von Hoesslin, “A View of the South China Sea - From Within: Report on the Joint Oceanographic Marine Scientific Research Expedition (III) in the South China Sea”, *Tạp chí Culture Mandala*, tập 7: số 1 năm 2005.
4. Về cụ thể, xem thêm: Jerome Aning “Lawyers group slams Palace on NBN, Spratlys Issues” *Báo Philippine Daily Inquirer* (ngày 8 tháng 3 năm 2008), địa chỉ Internet: Philippine Daily Inquirer <<http://www.inquirer.net/specialfeatures/spratlys/view.php?db=1&article=20080308-123587>>, tham khảo ngày 15 tháng 8 năm 2010; Fr. Joaquin G. Bernas “Solon slams US statement on JMSU” *Báo Philippines Daily Inquirer* (ngày 4 tháng 2 năm 2008), địa chỉ Internet: Philippine Daily Inquirer <http://globalnation.inquirer.net/cebudailynews/news/view/20080402-127930/Solon_slams_US_statement_on_JMSU>, tham khảo ngày 15 tháng 8 năm 2010.
5. Barry Wain, “Manila’s Bungle in The South China Sea”, *Tạp chí Far Eastern Economic Review* (số tháng 1/tháng 2 năm 2008).

tắc chỉ đạo hết sức quan trọng về điều kiện hình thành một thỏa thuận khu vực về biển. Việc xác định những nguyên tắc chỉ đạo này là cần thiết, tạo khuôn khổ xây dựng và thực hiện các hoạt động hợp tác trong khu vực Biển Đông.

Hợp tác khu vực về biển thường bao gồm hai yếu tố chính: vùng biển và thỏa thuận khu vực về biển. Liên quan đến yếu tố thứ nhất, có ba “loại” vùng biển: vùng biển địa lý (*physical marine region*), vùng quản lý (*management region*) và vùng thể chế (*institutional region*).⁶

Vùng biển địa lý dùng để chỉ hình thái địa lý của khu vực bờ biển bao quanh vùng nước liên quan. Do hình thái địa lý của các vùng biển và đại dương trên thế giới là hết sức đa dạng nên rất khó xây dựng một hệ thống phân loại các vùng biển địa lý thống nhất và có thể dùng cho mọi mục đích. Hai cơ sở xếp loại các vùng biển và đại dương trên thế giới thường được sử dụng nhất là vũng đại dương và vùng biển nửa kín. Theo đó, các đại dương trên thế giới có thể được phân thành chín vũng đại dương lớn, bao gồm: Bắc và Nam Đại Tây Dương, Ấn Độ Dương; Bắc Cực, Nam Cực; Bắc, Nam, Đông và Tây Thái Bình Dương.⁷ Điều 122 của Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển (Công ước Luật biển) định nghĩa một vùng biển kín hoặc nửa kín là “một vịnh, vũng hay một vùng biển do nhiều quốc gia bao bọc xung quanh và thông với một biển khác hay với đại dương qua một cửa hẹp, hoặc là hoàn toàn hay chủ yếu do các vùng lãnh hải và đặc quyền kinh tế của nhiều quốc gia tạo thành”.⁸ Gần đây hơn, Cơ quan Quốc gia về Đại dương và Khí quyển của Hoa Kỳ đã phát triển khái niệm vùng sinh thái biển lớn (*large marine ecosystem*), được hiểu một khu vực có diện tích rộng lớn trên biển với những đặc điểm về thủy đặc, địa hình và sinh học đặc trưng.⁹ Tổng cộng, có 64 vùng sinh thái biển lớn đã được xác định trên toàn thế giới để làm cơ sở thực hiện các hoạt động quản lý và bảo tồn.¹⁰

Vùng quản lý hay vùng chức năng (*functional region*) dùng để chỉ việc xác định một vấn đề hay lĩnh vực quản lý cần được tập trung giải quyết ở cấp độ khu vực. Các vùng quản lý tồn tại vì có một vấn đề hay nhóm các vấn đề cần giải quyết thông qua một cơ chế hành chính. Vùng quản lý có thể có hoặc không trùng với một vùng địa lý hay vùng quản lý khác đang tồn tại. Cuối cùng, một vùng được coi là vùng thể chế hoặc vùng hiệu lực (*operational region*) khi nó là vị trí nơi có một hiệp định hoặc một cơ cấu chính trị đang tồn tại (cả hai từ trên có thể được thay thế bằng một khái niệm chung là “thỏa thuận”). Một vùng thể chế bắt đầu tồn tại ngay sau khi có một thỏa thuận liên quan đến nó có giá trị hiệu lực.

6. Về thông tin chi tiết, xem thêm: Lewis Alexander, “Regionalism at Sea: Concept and Reality” in Douglas Johnston (biên tập), *Regionalization of the Law of the Sea: Proceedings* (Honolulu: University of Hawai, 1977) tr.3; Lewis Alexander “Regional Arrangements in the Oceans”, *Tạp chí American Journal of International Law*, số 71 năm 1977; Joseph Morgan, “The Marine Region”, *Tạp chí Ocean and Coastal Management*, số 24 năm 1994 tr.51.

7. Lewis Alexander, *La Coopération Régionale dans les Sciences de la Mer*, Báo cáo gửi Ủy ban Liên Chính phủ về Đại dương của UNESCO (năm 1978) tr. 13.

8. Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển, ký kết ngày 10 tháng 12 năm 1982, U. N. T. S. tập 1833 tr. 3, Điều 122.

9. Kenneth Sherman & Lewis Alexander (biên tập), *Variability and Management of Large Marine Ecosystems* (Boulder: Westview, 1986).

10. *Large Marine Ecosystem in the World*, địa chỉ Internet: NOAA (Cơ quan Quốc gia về Đại dương và Khí quyển của Hoa Kỳ) <<http://www.lme.noaa.gov/>>, tham khảo ngày 12 tháng 11 năm 2009.

Yếu tố thứ hai của hợp tác khu vực về biển là thỏa thuận liên quan đến biển, bao gồm các công ước đa phương, hiệp định hợp tác hay bất kỳ một thỏa thuận chung nào đó có liên quan đến các vấn đề về biển cũng như các cơ chế được tạo ra để thực hiện chúng.¹¹ Các bộ phận quan trọng nhất của một thỏa thuận liên quan đến biển bao gồm lĩnh vực áp dụng, thành viên tham gia và cơ cấu tổ chức. Một thỏa thuận liên quan đến biển có thể được ký kết liên quan đến rất nhiều lĩnh vực hoạt động khác nhau: nghề cá, bảo vệ môi trường biển, nghiên cứu khoa học biển, khai thác tài nguyên dầu khí trên biển, hàng hải hoặc giải quyết tranh chấp liên quan đến biển. Số lượng thành viên tham gia một thỏa thuận có thể được xác định một cách hạn chế hoặc rộng rãi. Một số thỏa thuận chỉ cho phép các quốc gia ven bờ của một vùng biển được tham gia; trong khi đó, các hiệp định khu vực về nghề cá thường cho phép cả các quốc gia tham gia đánh bắt cá trong vùng biển đó tham gia. Một số học giả cho rằng chỉ các thỏa thuận có ba quốc gia tham gia trở lên mới được coi là “thỏa thuận khu vực” nếu không sẽ được coi là “thỏa thuận song phương”.¹² Một số học giả khác lại cho rằng việc phân chia như vậy là hoàn toàn không cần thiết.¹³ Bài viết này sẽ coi cả hai thỏa thuận song phương và đa phương là các thỏa thuận khu vực. Cuối cùng, một thỏa thuận khu vực có thể có nhiều cấp độ thể chế hóa khác nhau. Đó có thể chỉ là một thỏa thuận tạm thời, đơn lẻ và không có bất cứ một cơ cấu hành chính nào đi kèm hoặc đó có thể là một thể chế khu vực (*regional regime*) hoạt động dựa trên các nguyên tắc, quy tắc, điều khoản và thủ tục đã được nhất trí thông qua.¹⁴

Dựa trên khái niệm hợp tác khu vực về biển nói trên, các yếu tố hình thành một khuôn khổ hợp tác khu vực đã nhiều học giả nghiên cứu và liệt kê.¹⁵ Cách gọi tên của các học giả đối với các yếu tố này có thể có đôi chút khác biệt, song về nội dung thì cơ bản là giống nhau. Theo đó, bốn yếu tố quan trọng cần tập trung nghiên cứu cho việc hợp tác cùng phát triển ở cấp độ khu vực đã được Giáo sư, Đại sứ Hasjım Djalal, “cha đẻ” của các kỳ Hội thảo Biển Đông do In-đô-nê-xi-a tổ chức, tổng kết bao gồm:

- Vị trí địa lý nơi hoạt động hợp tác sẽ được thực hiện;
- Nội dung hoạt động hợp tác cụ thể;
- Cơ cấu tổ chức được xây dựng để thực hiện hoạt động hợp tác; và
- Các bên tham gia thực hiện hoạt động hợp tác.¹⁶

11. Lewis Alexander, *La Coopération Régionale dans les Sciences de la Mer*, xem chú thích số 7, tr. 20.

12. Lewis Alexander, *Marine regionalism in the Southeast Asian seas* (Honolulu: East-West Environment and Policy Institute, 1982) tr.3.

13. Edward Miles, “On the Utility of Regional Arrangements in the New Ocean Regime” trong Douglas M. Johnston (biên tập), *Regionalization of the Law of the Sea: Proceedings* (Honolulu: University of Hawaii, 1977) tr. 259.

14. Về định nghĩa chính xác của thể chế (regime), xem: Stephen D. Krasner (biên tập), *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983) tr.1.

15. Ví dụ: Alexander, “Regionalism at Sea: Concept and Reality”, xem chú thích số 6; Douglas Johnston & Lawrence Enomoto, “Regional Approaches to the Protection and Conservation of the Marine Environment” trong Douglas Johnston (biên tập), *The Environmental Law of the Sea* (Berlin: Erich Schmidt Verlag, 1981) tr. 288; Mark Valencia, “Regional Maritime Regime Building: Prospects in Northeast and Southeast Asia”, *Tạp chí Ocean Development and International Law*, số 31 năm 2000 tr. 232.

16. Xem Hasjım Djalal, “The South China Sea: Long Road towards Peace and Cooperation” trong Sam Bateman & Ralf Emmers (biên tập), *Security and International Politics in the South China Sea: Towards a Co-operative Management Regime* (London: Taylor and Francis, 2009) tr.175.

Từng yếu tố liên quan trên đây sẽ được tập trung nghiên cứu chi tiết trong hoàn cảnh của khu vực Biển Đông.

II. Điều kiện thực hiện các hoạt động hợp tác trong Biển Đông

a) Vị trí hợp tác

Về nguyên tắc, toàn bộ khu vực Biển Đông hay bất cứ bộ phận nào của vùng biển này đều có thể là nơi tiến hành các hoạt động hợp tác. Theo Tổ chức Thủy đặc quốc tế, ranh giới của Biển Đông được xác định là Vịnh Đài Loan ở phía Bắc, Xinh-ga-po ở phía Nam, bờ biển Phi-líp-pin ở phía Đông và bờ biển của lục địa châu Á (Việt Nam) ở phía Tây.¹⁷ Vùng nước này cũng như hai vịnh lớn nhất của nó là Vịnh Bắc Bộ và Vịnh Thái Lan đều có thể được coi là các vùng biển nửa kín theo định nghĩa của Điều 122, Công ước Luật biển.¹⁸

Vấn đề quan trọng cần phải tính đến khi lựa chọn khu vực hợp tác tại đây chính là tranh chấp trên Biển Đông. Cụm từ “tranh chấp trên Biển Đông” được công luận trên thế giới thường xuyên nhắc đến thường được hiểu một cách hạn chế là chỉ các tranh chấp về chủ quyền trên hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa giữa Trung Quốc, Phi-líp-pin, Ma-lay-xi-a, Bru-nây, Việt Nam và vùng lãnh thổ Đài Loan do sự phức tạp và mức độ nghiêm trọng của chúng. Tuy nhiên, có nhiều khu vực tranh chấp khác cũng đang tồn tại tại đây như là vùng biển nằm ngoài cửa Vịnh Bắc Bộ (do Trung Quốc và Việt Nam yêu sách), bãi cạn Sca-bô-râu (do Phi-líp-pin và Trung Quốc yêu sách) hay như là một số khu vực thuộc Vịnh Thái Lan (với yêu sách từ các nước Ma-lai-xi-a, Thái Lan, Cam-pu-chia và Việt Nam)¹⁹. Ngoài ra, cần phải bổ sung thêm đường yêu sách chín đoạn của Trung Quốc coi khoảng 80 phần trăm diện tích Biển Đông là vùng nước lịch sử của nước này.²⁰

Liên quan đến việc lựa chọn khu vực hợp tác, về nguyên tắc, phương pháp tốt nhất để tránh phức tạp chính là các hoạt động hợp tác cần được thực hiện bên ngoài khu vực có tranh chấp. Tuy nhiên, mọi chuyện không đơn giản như vậy và nếu như cách tiếp cận này được sử dụng trong khu vực Biển Đông thì sẽ nảy sinh hai vấn đề sau:

Trước hết, việc xác định rõ vị trí của các khu vực có tranh chấp trong Biển Đông là không dễ dàng và đôi khi chính điều này là một điểm gây tranh cãi giữa các bên. Chẳng hạn như đối với quần đảo Hoàng Sa, quan điểm chính thức của Trung Quốc không coi đây là một khu vực có tranh chấp với Việt Nam.²¹ Bên cạnh đó, theo yêu sách của Trung

17. Tổ chức Thủy đặc quốc tế, *Limits of the Oceans and Seas*, tái bản lần thứ 3, Ấn phẩm đặc biệt số 23 (Monte-Carlo: IHO, 1953) tr.31.

18. Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển, xem chú thích số 9 điều 122.

19. Về chi tiết về tranh chấp trên hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa, xem Mark J. Valencia, Jon M. VanDyke & Noel A. Ludwig, *Sharing the resources of the South China Sea* (The Hague: Kluwer Law International 1997) và về tổng quan về các vùng biển có tranh chấp tại Biển Đông, xem Victor Prescott & Clive Schofield, *The Maritime Political Boundaries of the World*, tái bản lần thứ 2 (Leiden: Martinus Nijhoff Publisher, 2005) tr.431.

20. Về chi tiết xem CML/18/2009, New York, Công hàm của Phái đoàn thường trực nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa gửi Tổng thư ký Liên Hợp Quốc ngày 7 tháng 5 năm 2009.

21. Xem Bộ Ngoại giao Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa, *Border problems with Vietnam*, online: Bộ Ngoại giao Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa <<http://www.mfa.gov.cn/eng/wjb/zzjg/yzs/gjlb/2792/>>, accessed 16 August 2010.

Quốc, thì khu vực các bãi ngầm Tư Chính và Thanh Long nằm ngoài khơi Việt Nam và một phần của vùng biển Natuna nằm ở phía Bắc của In-đô-nê-xi-a là các khu vực có tranh chấp. Tuy nhiên, quan điểm này đã bị phía Việt Nam và In-đô-nê-xi-a bác bỏ và cho rằng việc các khu vực này thuộc vùng đặc quyền kinh tế của mình là điều không thể tranh cãi.²²

Thứ hai, không phải tình hình tại tất cả các khu vực có tranh chấp trên Biển Đông đều nhạy cảm. Chẳng hạn như Vịnh Thái Lan cũng là một khu vực có tranh chấp phức tạp nhưng dường như lại không làm nảy sinh nhiều phản ứng gay gắt giữa các bên yêu sách như đối với các khu vực Hoàng Sa và Trường Sa. Như thế, việc phát triển các ý tưởng hợp tác trong vùng Vịnh Thái Lan có thể sẽ dễ dàng hơn rất nhiều đối với các khu vực kia.

Phân tích trên cho thấy, có thể sẽ hợp lý hơn nếu phân biệt giữa hai kiểu khu vực trong Biển Đông để tiến hành thực hiện các hoạt động về hợp tác tại đây. Đó là các khu vực “khó khăn” nơi mà việc tiến hành hợp tác sẽ hết sức khó khăn và các khu vực “có thể hợp tác” nơi việc tiến hành hợp tác sẽ dễ dàng hơn. Những khu vực “có thể hợp tác” có thể bao gồm các vùng bờ và gần bờ cũng như các vùng Vịnh Bắc Bộ và Vịnh Thái Lan. Nếu các vùng bờ và gần bờ của Biển Đông được chọn làm nơi tiến hành hợp tác, các bên tham gia cần đạt được thỏa thuận xác định rõ giới hạn của khu vực này. Tiêu chí xác định giới hạn các vùng bờ và gần bờ có thể tùy thuộc vào kiểu hoạt động hợp tác sẽ được tiến hành. Ví dụ như nếu các nước xung quanh Biển Đông tiến hành hợp tác trong lĩnh vực xóa bỏ ô nhiễm môi trường biển từ các nguồn trong đất liền, khu vực liên quan sẽ chủ yếu là các vùng đất ven bờ biển. Trong khi đó, nếu các nước muốn hợp tác cùng quản lý đánh bắt cá ven biển, các vùng lãnh hải có thể là khu vực phù hợp để tiến hành các hoạt động hợp tác.

Cách tiếp cận này có thể có đôi chút khác biệt so với những đề xuất khác, nhấn mạnh việc hợp tác tại các khu vực đang có tranh chấp như những gợi ý về hợp tác cũng phát triển liên quan tới hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa của Mark Valencia²³ hay đề xuất “Bánh Vòng Vòng” của In-đô-nê-xi-a.²⁴ Bài viết này không có mục đích phân tích đánh giá các đề xuất này nên điều duy nhất mà tác giả muốn nêu ra là chúng rất khó có thể được thực hiện do sự không rõ ràng của các yêu sách cũng như sự bất đồng của các bên liên quan tới giới hạn chính xác của các khu vực có tranh chấp.

b) Nội dung các hoạt động hợp tác

Về mặt nguyên tắc, mọi hoạt động liên quan tới biển cần được thực hiện trên cơ sở tôn trọng các quyền và lợi ích hợp pháp của các quốc gia liên quan (trừ khi được thực

22. Đối với khu vực các bãi ngầm Thanh Long và Tư Chính, xem Brice M. Clagett, “Competing Claims of Vietnam and China in the Vanguard Bank and Blue Dragon Areas of the South China Sea”, *Tạp chí Oil and Gas Law and Taxation Review*, số 13 năm 1995 tr.1; đối với vùng biển Natuna, xem Johnson Douglas, “Drawn into the Fray: Indonesia’s Natuna Islands Meet China’s Long Gaze South”, *Tạp chí Asian Affairs*, tập 24, số 3 năm 1997 tr. 153.

23. Xem Valencia, VanDyke & Ludwig, *Sharing the resources of the South China Sea*, chú thích số 20 tr. 204

24. Về chi tiết của đề xuất “Bánh Vòng Vòng”, xem Ji Guoxing, *Jurisdiction in the Three China Seas: Options for Equitable Settlement*, IGCC-PP No. 19 (1995), Địa chỉ Internet: University of California-Institute on Global Conflict and Cooperation <<http://igcc.ucsd.edu/pdf/policypapers/pp19.pdf>>, tham khảo ngày 18 tháng 8 năm 2010.

hiện tại Biển cả hoặc Vùng) theo quy định của luật pháp quốc tế, đặc biệt là Công ước Luật biển. Liên quan tới các vùng biển đang tồn tại tranh chấp, Công ước Luật biển quy định rằng “các quốc gia hữu quan, trên tinh thần hiểu biết và hợp tác, làm hết sức mình để đạt được các dàn xếp tạm thời có tính thực tế và không làm phương hại hay cản trở việc ký kết các thỏa thuận dứt khoát trong thời gian quá độ. Các dàn xếp tạm thời sẽ không gây phương hại đến giải pháp phân định cuối cùng”.²⁵

Điều 123 của Công ước Luật biển liệt kê các hoạt động cụ thể mà các quốc gia xung quanh một vùng biển kín hoặc nửa kín cần phối hợp ở cấp độ khu vực để tiến hành bao gồm: quản lý, bảo tồn, khảo sát và khai thác tài nguyên sinh học, bảo vệ và gìn giữ tài nguyên môi trường biển và nghiên cứu khoa học biển.²⁶ Tuyên bố về Cách ứng xử của các bên trên Biển Đông (Tuyên bố Biển Đông) cũng đưa ra một danh sách các hoạt động hợp tác mà các nước liên quan có thể tìm hiểu và tiến hành. Đó là bảo vệ môi trường, nghiên cứu hải dương, an toàn giao thông hàng hải và liên lạc trên biển, tìm kiếm cứu nạn, chống tội phạm xuyên quốc gia (bao gồm buôn bán chất gây nghiện, buôn bán vũ khí trái pháp luật và trấn cướp trên biển).²⁷

Thời gian vừa qua, mặc dù diễn biến tình hình tranh chấp diễn ra khá phức tạp, nhiều thỏa thuận hợp tác đã được các quốc gia xung quanh Biển Đông thực hiện trong các lĩnh vực như khảo sát và khai thác dầu khí, nghề cá, nghiên cứu khoa học biển, đảm bảo an toàn trên biển và bảo vệ môi trường biển. Các thỏa thuận này có thể có nhiều hình thức khác nhau, từ hình thức đơn giản như hoạt động chung cho tới việc ký kết các thỏa thuận giữa các nước liên quan. Một số thỏa thuận liên quan bao gồm:

- Bản ghi nhớ giữa Ma-lai-xi-a và Thái Lan thành lập Cơ quan Liên hợp về khai thác tài nguyên dưới đáy biển tại một vùng xác định nằm trên thềm lục địa của hai nước trong Vịnh Thái Lan năm 1979 và Hiệp định giữa Ma-lai-xi-a và Thái Lan về việc thành lập Cơ quan Liên hợp Ma-lai-xi-a Thái Lan và các vấn đề liên quan năm 1990;²⁸

- Bản ghi nhớ giữa Ma-lai-xi-a và Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về việc thăm dò và khai thác dầu khí tại vùng chồng lấn giữa hai nước (Bản ghi nhớ Ma-lai-xi-a – Việt Nam) năm 1992;²⁹

- Hiệp định giữa Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa và Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về hợp tác trong lĩnh vực nghề cá tại Vịnh Bắc Bộ năm 2000;³⁰

- Thỏa thuận ba bên về nghiên cứu khoa học trên biển chung tại một số khu vực trên Biển Đông giữa Công ty Dầu khí ngoài khơi Trung Quốc, Công ty Dầu khí quốc

25. Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển, xem chú thích 9 các Điều 74 & 83.

26. Như trên, Điều 123.

27. Tuyên bố về cách ứng xử của các bên trên Biển Đông, ngày 4 tháng 11 năm 2002, địa chỉ Internet: ASEAN <<http://www.aseansec.org/>>, tham khảo ngày 16 tháng 11 năm 2009, dòng số 6.

28. Có thể tham khảo dự thảo của hai tài liệu này tại Phụ lục của bài báo David Ong, “Thailand/Malaysia: Current Legal Developments”, *Tạp chí International Journal of Estuarine and Coastal Law*, tập 6 năm 1991 tr. 57

29. Ủy ban Biên giới quốc gia – Bộ Ngoại giao Việt Nam, *Giới thiệu một số vấn đề cần biết của Luật biển ở Việt Nam* (Hà Nội: NXB Chính Trị Quốc Gia, 2004) tr. 111.

30. Hiệp định giữa Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa và Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam về hợp tác trong lĩnh vực nghề cá tại Vịnh Bắc Bộ, ký kết ngày 25 tháng 12 năm 2000, địa chỉ Internet: Ủy ban Biên giới Quốc gia – Bộ Ngoại giao Việt Nam <<http://www.biengioilanhtho.gov.vn>>, tham khảo ngày 06 tháng 4 năm 2010.

gia Phi-líp-pin và Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam năm 2005 (Thỏa thuận ba bên);³¹

- Các chuyến Khảo sát nghiên cứu khoa học biển và đại dương học chung giữa Phi-líp-pin và Việt Nam (Khảo sát chung Việt Nam – Phi-líp-pin) từ năm 1996 và năm 2007;³²

- Dự án GEF/UNEP “Chống ô nhiễm môi trường biển tại Biển Đông và Vịnh Thái Lan” (Dự án Biển Đông);³³

- Các dự án thực hiện trong khuôn khổ của các kỳ Hội thảo Biển Đông, bao gồm chuyến khảo sát Anambas (thực hiện năm 2002);³⁴ trao đổi và kết nối thông tin về cơ sở dữ liệu biển; Nghiên cứu sóng biển, nước biển dâng và môi trường ven bờ Biển Đông có nguy cơ chịu ảnh hưởng của thay đổi khí hậu;³⁵

- Cơ cấu Hợp tác cho Eo biển Ma-la-ca và Xinh-ga-po do In-đô-nê-xi-a, Ma-lai-xi-a và Xinh-ga-po thành lập vào năm 2007;³⁶

- Một số cuộc tuần tra chung vẫn liên tục được thực hiện giữa các nước ven bờ liên quan như các cuộc tuần tra trong Vịnh Bắc Bộ giữa Việt Nam và Trung Quốc³⁷ hay trong khu vực eo biển Ma-la-ca và Xinh-ga-po giữa In-đô-nê-xi-a, Ma-lai-xi-a và Xinh-ga-po.³⁸

Danh sách các hoạt động hợp tác trên cho thấy, việc hợp tác khai thác các tài nguyên biển dường như thu hút nhiều chú ý của các quốc gia ven Biển Đông hơn. Điều này là hết sức bình thường vì các quốc gia ven Biển Đông đều đang có nhu cầu rất cao đối với các tài nguyên nguyên thiên nhiên chung và trên biển nói riêng. Tuy nhiên, theo ý

31. Có thể tham khảo dự thảo của tài liệu này tại Chương Trình Nghiên Cứu Biển Đông, *A Tripartite Agreement for Joint Marine Scientific Research in Certain Areas in the South China Sea between China National Offshore Oil Company, Philippine National Oil Company and Vietnam National Oil Company* <http://nghiencuubiendong.vn/trung-tam-du-lieu-bien-dong/cat_view/137-legal-documents?orderby=dmdate_published>, tham khảo ngày 6 tháng 8 năm 2010.

32. Angel C. Alcala, “The Philippines-Vietnam Joint Research in the South China Sea, 1996-2007” *Báo Manila Bulletin* (Số ngày 27 tháng 4 năm 2008), địa chỉ Internet: The CBS Interactive Business Network <http://findarticles.com/p/news-articles/manila-bulletin/mi_7968/is_2008_April_27/philippines-vietnam-joint-research-south/ai_n35047511/>, tham khảo ngày 27 tháng 8 năm 2010.

33. UNEP, *Strategic Action Programme for the South China Sea*, UNEP/GEF/SCS Ấn phẩm kỹ thuật số 16 (Bangkok: UNEP, 2008).

34. *Ex Anambas and the Biodiversity of the South China Sea: An Initiative of the Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea*, địa chỉ Internet: National University of Singapore <<http://rmbr.nus.edu.sg/exanambas/>>, tham khảo ngày 18 tháng 12 năm 2009.

35. Tuyên bố của Hội thảo về không chế xung đột tiềm tàng trên Biển Đông, Makassar, In-đô-nê-xi-a, ngày 13 – 14 tháng 11 năm 2009.

36. Sam Bateman, “Regime Building in the Malacca and Singapore Straits: Two Steps Forwards, One Step Back”, *Tạp chí The Economics of Peace and Security Journal*, tập 4, số 2 năm 2009 tr. 48.

37. Hou Lei, “China, Vietnam hold joint patrol in Beibu Gulf” *Báo China Daily* (ngày 21 tháng 8 năm 2009), địa chỉ Internet: China Daily <http://www.chinadaily.com.cn/china/2009-08/21/content_8601818.htm>, tham khảo ngày 15 tháng 8 năm 2010.

38. Bateman “Regime Building in the Malacca and Singapore Straits: Two Steps Forwards, One Step Back” Bateman, “Regime Building in the Malacca and Singapore Straits: Two Steps Forwards, One Step Back”, xem chú thích số 37 tr. 48.

kiến của tác giả bài viết này, các quốc gia trong khu vực cần tập trung nhiều tài lực hơn cho việc gìn giữ và bảo vệ môi trường Biển Đông. Việc tăng cường hợp tác gìn giữ và bảo vệ môi trường biển trong khu vực cần được khích lệ do các lợi ích về nhiều mặt (khách quan, chính trị hay luật pháp):

Trước hết, môi trường sống và hệ sinh vật Biển Đông đang bị xuống cấp trầm trọng và cần được bảo tồn một cách hết sức cấp thiết. Theo thống kê, 70% các khu rừng được trong khu vực đã biến mất, 80% các rặng san hô đang bị xuống cấp hoặc có nguy cơ xuống cấp trầm trọng và gần như 50% các thảm cỏ biển bị hư hại tại nhiều vị trí khác nhau.³⁹ Bên cạnh đó, nhiều khu rừng ngập mặn của Biển Đông đang biến mất do quá trình thay đổi mục đích sử dụng đất và sự xuống cấp của hệ sinh thái.⁴⁰ Liên quan tới các tài nguyên sinh vật biển, việc đánh cá trong khu vực đang diễn ra một cách hết sức không bền vững do đánh bắt và lãng phí quá mức cũng như sử dụng các phương thức đánh cá mang tính hủy diệt (như dùng mìn, thuốc độc).⁴¹ Cuối cùng, vùng ven bờ Biển Đông có khả năng sẽ chịu nhiều ảnh hưởng nguy hiểm của thay đổi khí hậu. Theo dự đoán, cho tới năm 2050, tại nhiều tỉnh của Trung Quốc, nước biển sẽ dâng cao từ 40 tới 90 cm và khoảng từ 15.000 đến 20.000 km² diện tích đồng bằng châu thổ sông Mê-kông sẽ bị ngập nước.⁴²

Thứ hai, không như việc khai thác tài nguyên biển (tài nguyên sinh vật hay phi sinh vật), bảo vệ môi trường biển là một hoạt động mang tính “phi khai thác”. Do đó, sẽ không có bất kỳ một yêu cầu nào về việc phân chia lợi nhuận giữa các bên tham gia. Điều này sẽ giúp các quốc gia tham gia hợp tác một cách dễ dàng hơn do không phải lo lắng về việc bị các nước khác khai thác các nguồn tài nguyên tiềm năng của mình một cách không công bằng.

Cuối cùng, hợp tác khu vực để bảo vệ môi trường biển vừa là một trách nhiệm của luật điều ước quốc tế vừa là một nội dung được các hiệp định đa phương và khu vực khích lệ. Điều 123 của Công ước Luật biển và đoạn 6 của Tuyên bố Biển Đông (đã nêu ở trên) khích lệ các hoạt động hợp tác bảo vệ môi trường biển của các quốc gia ven bờ. Bên cạnh đó, Điều 197 của Công ước Luật biển đưa ra một nghĩa vụ chung cho các quốc gia phải hợp tác ở mức độ toàn cầu và khu vực để bảo vệ và gìn giữ môi trường biển.⁴³

39. Về chi tiết, xem: Kenneth Sherman & Gotthilf Hempel (biên tập), *The UNEP Large Marine Ecosystem Report: A perspective on changing conditions in LMEs of the world of Regional Seas* (Nairobi: UNEP, 2009); UNEP, *Strategic Action Programme for the South China Sea* UNEP, *Strategic Action Programme for the South China Sea*, xem chú thích số 34; C. Wilkinson và các tác giả khác, *South China Sea, GIWA Regional Assessment 54* (Kalmar: University of Kalmar, 2005).

40. UNEP, *Strategic Action Programme for the South China Sea*, xem chú thích số 34.

41. Về chi tiết, xem Sherman & Hempel (biên tập), *The UNEP Large Marine Ecosystem Report: A perspective on changing conditions in LMEs of the world of Regional Seas*; Wilkinson và các tác giả khác, *South China Sea*, xem chú thích số 40; Sulan Chen, *Hợp tác có định hướng và theo cảm tính: chính trị về môi trường trong khu vực Biển Đông* (Luận án Tiến sĩ, trường Đại học Maryland, năm 2005).

42. Herminia Francisco và các tác giả khác, *Climate Change: Impacts, Adaptation, and Policy in South East Asia with Focus on Economics, Socioeconomics and Institutional Aspects*, EEPSEA Climate Change Conference, tháng 2 năm 2008 (Singapore: International Development Research Centre, 2008) tr.5.

43. Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển, xem chú thích số 9, Điều 197.

c) Cơ cấu tổ chức thực hiện các hoạt động hợp tác

Có nhiều kiểu tổ chức cơ cấu thực hiện hợp tác khu vực liên quan đến biển. Ở cấp độ tổ chức đơn giản nhất, chỉ cần có sự phối hợp hoặc cùng tiến hành các hoạt động giữa các quốc gia liên quan như cùng nghiên cứu khoa học hay trao đổi thông tin mà không thành lập bất cứ một cơ cấu chính thức nào. Ở mức độ tổ chức cao hơn, một thể chế khu vực sẽ được tạo ra cũng như các nguyên tắc tiến hành và phân chia phí tổn và lợi ích của hoạt động cũng sẽ được thông qua. Một văn bản chung (có thể có nhiều hình thức khác nhau: hiệp định, bản ghi nhớ hoặc kế hoạch hành động) có thể được ký kết biểu thị mong muốn thống nhất của các bên. Đối với mức độ hợp tác cao nhất, một tổ chức khu vực được thành lập để thực hiện và theo dõi thực hiện các điều khoản và quy định đã thống nhất.⁴⁴

Liên quan tới các hoạt động hợp tác đã được thực hiện liên quan tới Biển Đông, cả ba mức độ cơ cấu tổ chức nêu trên đều được áp dụng. Các hoạt động chỉ cần sự phối hợp hành động giữa các bên tham gia bao gồm những chuyến tuần tra chung trong Vịnh Bắc Bộ, chuyến khảo sát Anambas hay các chuyến khảo sát chung Việt Nam – Phi-líp-pin. Một số văn bản cũng đã được thông qua giữa các bên tham gia hợp tác như Thỏa thuận ba bên hay Bản ghi nhớ Ma-lai-xi-a – Việt Nam năm 1992. Trong một số trường hợp, các bên tham gia cũng đã thành lập các cơ quan liên hợp để thực hiện và giám sát các thỏa thuận đã ký như Cơ quan liên hợp Ma-lai-xi-a – Thái Lan⁴⁵ hay Ủy ban Liên hợp Nghề cá Trung Quốc – Việt Nam.⁴⁶ Thực tiễn của khu vực Biển Đông cho thấy: khi một hoạt động hợp tác diễn ra giữa hai nước, nó thường được hình thành thông qua một hiệp định có tính ràng buộc về mặt pháp lý và thực hiện trong khuôn khổ của một cơ quan được chính thức thành lập. Trong khi đó, các hoạt động có ba quốc gia tham gia trở lên thường được hình thành thông qua các văn bản mang tính chính trị hoặc hành chính và thực hiện trong khuôn khổ của một tổ chức có tính chính thức thấp hơn. Lý do khiến các nước trong khu vực Biển Đông hay sử dụng cách tiếp cận ít ràng buộc hơn đối với các vấn đề khu vực mang tính đa phương chính là truyền thống ngoại giao “phương cách ASEAN”. Truyền thống này chỉ phương thức xây dựng các thể chế đa phương ở châu Á tập trung vào tính không ràng buộc, không chính thức, mềm dẻo, đồng thuận và tránh đối đầu.⁴⁷ Ví dụ điển hình của cách làm việc này chính là các kỳ Hội thảo Biển Đông. Tại các kỳ Hội thảo này, nguyên tắc không chính thức được coi là một trong những nền tảng hoạt động quan trọng nhất.⁴⁸

Theo đó, bất kỳ một hoạt động hợp tác khu vực đa phương nào tại Biển Đông cũng nên bắt đầu với một cơ cấu tổ chức ít ràng buộc. Các quốc gia liên quan có thể gặp gỡ

44. Xem thêm: Alexander, “Regionalism at Sea: Concept and Reality”, xem chú thích số 7; Valencia, “Regional Maritime Regime Building: Prospects in Northeast and Southeast Asia”, xem chú thích số 16.

45. Được thành lập theo Bản ghi nhớ Ma-lay-xi-a – Thái Lan năm 1979, xem Ong, “Thailand/Malaysia: Current Legal Developments”, chú thích số 29, Phụ lục I, Điều III.

46. Được thành lập theo Hiệp định giữa Cộng hòa nhân dân Trung Hoa và Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về hợp tác trong lĩnh vực nghề cá tại Vịnh Bắc Bộ, xem chú thích số 31, Điều 13.

47. Amitav Acharya, “Ideas, Identity, and Institutions-Building: From “ASEAN way” to the Asia-“Pacific Way””, *Tạp chí The Pacific Review*, tập 10 năm 1997 tr. 320.

48. Sulan Chen, *Hợp tác có định hướng và theo cảm tính: chính trị về môi trường trong khu vực Biển Đông*, xem chú thích số 42 tr.218.

và thảo luận trong các cuộc gặp ít nhiều không chính thức như các cuộc thảo luận ở cấp chuyên gia, diễn đàn hay hội thảo khu vực và bày tỏ quan điểm chung thông qua các văn bản không có tính pháp lý cao như bản ghi nhớ, kế hoạch hành động hay tuyên bố chung. Đối với thủ tục ra quyết định, nguyên tắc đồng thuận cần luôn được tôn trọng.

Tuy nhiên, mặc dù cách tiếp cận ít ràng buộc có một số ưu điểm nhất định; theo suy nghĩ của tác giả bài viết, vì lợi ích lâu dài của khu vực, các nước xung quanh Biển Đông cần hướng tới các phương thức hợp tác mang tính pháp lý cao. Việc thông qua một hiệp định khu vực có tính ràng buộc về mặt pháp lý cùng với việc thành lập các thể chế khu vực có tổ chức chặt chẽ sẽ giúp các nước đương đầu với các vấn đề phức tạp (như bảo vệ môi trường) hiệu quả hơn cũng như sẽ nâng cao hợp tác giữa các nước trong vùng. Chắc chắn việc xây dựng một cơ cấu tổ chức như vậy cần được tiến hành từng bước dựa trên tiến triển của tình hình chính trị và quan hệ giữa các nước trong khu vực.

d) Các bên tham gia thực hiện hoạt động hợp tác

Phần này của bài viết sẽ tập trung nghiên cứu vấn đề có nên để các quốc gia ngoài Biển Đông và các tổ chức quốc tế tham gia vào quá trình xây dựng hợp tác khu vực tại đây không. Việc tất cả các quốc gia ven Biển Đông cần phải được tham gia các thỏa thuận hợp tác trong khu vực này là điều đã rõ; tuy nhiên với tính chất là tuyến đường hàng hải nhộn nhịp thứ hai trên thế giới,⁴⁹ vùng biển này dường như cũng thu hút sự chú ý của cả các quốc gia khác ngoài các quốc gia ven biển. Các học giả nghiên cứu về khu vực cho rằng một số cường quốc về hàng hải trên thế giới như Hoa Kỳ, Nga, Nhật Bản, Hàn Quốc, Ấn Độ và Ô-xtrây-li-a đều có các lợi ích về mặt hàng hải và chiến lược tại Biển Đông.⁵⁰ Gần đây, quan điểm của Hoa Kỳ đã được Ngoại trưởng Hillary Clinton tái khẳng định tại Hội nghị ARF lần thứ 17 tại Hà Nội, ngày 23 tháng 7 vừa qua. Tại buổi họp báo sau cuộc gặp, bà Clinton đã nói: “Nước Mỹ, như bất cứ quốc gia nào khác, đều có lợi ích quốc gia trong việc đảm bảo quyền tự do hàng hải, tự do sử dụng các vùng biển chung của châu Á cũng như tôn trọng luật pháp quốc tế trong khu vực Biển Đông. Chúng tôi chia sẻ các lợi ích này không những chỉ với các quốc gia của tổ chức ASEAN hay các quốc gia tham dự Hội nghị ARF mà còn cả với những quốc gia hàng hải khác cũng như với toàn bộ cộng đồng quốc tế nói chung.”⁵¹ Bên cạnh đó, hợp tác khu vực tại Biển Đông cũng đã từng thu hút sự chú ý của các tổ chức quốc tế như FAO, UNDP,

49. Hong Thao Nguyen & Ramses Amer, “A New Legal Arrangement for the South China Sea?”, *Tạp chí Ocean Development and International Law*, tập 40 năm 2009 tr. 334.

50. Xem: Walter C. III Ladwig, “Delhi’s Pacific Ambition: Naval Power, “Look East,” and India’s Emerging Influence in the Asia-Pacific”, *Tạp chí Asian Security*, tập 5, số 2 năm 2009 tr. 87; Bateman “Regime Building in the Malacca and Singapore Straits: Two Steps Forwards, One Step Back”, xem chú thích số 37 tr. 38; David Rosenberg & Christopher Chung, “Maritime Security in the South China Sea: Coordinating Coastal and User State Priorities”, *Tạp chí Ocean Development and International Law*, số 39 năm 2008 tr.51; Hasjim Djalal, “Managing Potential Conflicts in the South China Sea” Sơ-un, ngày 8-10 tháng 10 năm 2008; Joshua P. Rowan, “The US - Japan Security Alliance, ASEAN and the South China Sea Dispute”, *Tạp chí Asian Survey*, tập 45, số 3 năm 2005 tr. 414; Lai To Lee, “China, the USA and the South China Sea Conflicts”, *Tạp chí Security Dialogue*, tập 34, số 1 năm 2003 tr. 25.

51. *Remarks at Press Availability of the U.S Secretary of State Hillary Clinton at the 17th ARF Meeting* (ngày 23 tháng 7 năm 2010), địa chỉ Internet: United States Department of State (Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ) <<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>>, tham khảo ngày 3 tháng 9 năm 2010.

IMO, UNEP, IOC, Ngân hàng Thế giới, GEF và Ngân hàng Phát triển châu Á.⁵² Hiện tại, UNEP và GEF đang đóng một vai trò quan trọng trong quá trình xây dựng một cơ chế khu vực bảo vệ môi trường Biển Đông thông qua việc thực hiện Dự án Biển Đông.

Theo luật pháp quốc tế, có nhiều văn bản kêu gọi việc tạo điều kiện cho các tổ chức, quốc gia có lợi ích tham gia vào các thỏa thuận khu vực liên quan đến biển. Chẳng hạn như Điều 123 dòng d của Công ước Luật biển tuyên bố các quốc gia bao quanh một vùng biển kín hay nửa kín cần mời các quốc gia có lợi ích khác và các tổ chức quốc tế tham gia vào các hoạt động ở cấp độ khu vực.⁵³ Một số văn bản liên quan đến nghề cá như Hiệp định Liên Hợp Quốc về các nguồn tài nguyên cá năm 1995⁵⁴ hay Bộ quy tắc ứng xử của FAO về việc đánh bắt cá có trách nhiệm năm 1995⁵⁵ đều yêu cầu các quốc gia ven biển và các quốc gia đánh bắt cá tại biển cả tiến hành hợp tác bảo tồn và quản lý các nguồn tài nguyên cá xuyên biên giới và có tính di cư cao. Bên cạnh đó, nếu nhìn theo góc độ thực tế thì các quốc gia ven Biển Đông đều là các nước đang phát triển; việc mở rộng hợp tác quốc tế có thể giúp tìm kiếm các nguồn trợ giúp quốc tế về mặt tài chính và kỹ thuật trong việc thực hiện các hoạt động liên quan đến biển ở khu vực.

Tuy nhiên, có một số ý kiến lo ngại về nguy cơ “đa phương hóa” hay “quốc tế hóa” vấn đề Biển Đông.⁵⁶ Những lo lắng này đã ảnh hưởng đến quá trình xây dựng hợp tác khu vực tại Biển Đông đặc biệt là đã khiến việc triển khai Dự án Biển Đông bị chậm lại tại một số thời điểm.⁵⁷ Trong hoàn cảnh này, tác giả của bài viết ủng hộ việc mở rộng hợp tác trong Biển Đông với một số hạn chế nhất định để điều này có thể được tất cả các bên thấy chấp nhận được. Về cụ thể, có hai vấn đề cần được tập trung nghiên cứu:

Thứ nhất, không chỉ có một “vấn đề Biển Đông” mà tại khu vực này đang tồn tại rất nhiều vấn đề quan trọng cần được giải quyết: ngoài tranh chấp về chủ quyền còn có ô nhiễm môi trường biển, nạn cướp biển cũng như nước biển dâng. Một số vấn đề cần phải được giải quyết thông qua đàm phán song phương như tranh chấp chủ quyền giữa

52. Lewis Alexander, *Marine regionalism in the Southeast Asian seas*, xem chú thích số 13 tr. 40.

53. Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển, xem chú thích số 9, Điều 123 dòng d.

54. Hiệp định Liên Hợp Quốc về thực hiện các điều khoản của Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển liên quan đến việc bảo tồn và quản lý các nguồn tài nguyên cá xuyên biên giới và có tính di cư cao, ký kết ngày 4 tháng 8 năm 1995, địa chỉ Internet: United Nations Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea (Vụ Các vấn đề về đại dương và Luật biển của Liên Hợp Quốc) <http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_fish_stocks.htm>, tham khảo ngày 10 tháng 2 năm 2010, Điều 8 (cần phải nói thêm rằng trong số các quốc gia xung quanh Biển Đông mới chỉ có In-đô-nê-xi-a là phê chuẩn Hiệp định này).

55. FAO, *Bộ Quy tắc ứng xử về việc đánh bắt cá có trách nhiệm*, Hội nghị FAO lần thứ 28, ngày 31 tháng 10 năm 1995 (Rome: FAO, 1995), địa chỉ Internet: FAO <<http://www.fao.com>>, tham khảo ngày 13 tháng 2 năm 2010, Điều 7.1.3 tr. 8.

56. Bộ Ngoại giao nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa, *Foreign Minister Yang Jiechi Refutes Fallacies On the South China Sea Issue* (ngày 26 tháng 7 năm 2010), online: Ministry of Foreign Affairs of the People Republic of China (Bộ Ngoại giao nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa) <<http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t719460.htm>>, accessed 3 September 2010.

57. Về chi tiết, xem: Tom Næss, *Environment and Security in the South China Sea Region: The Role of Experts, Non-governmental Actors and Governments in Regime Building Processes* (Oslo: University of Oslo, 2000) tr. 62 và Sài Gòn Tiếp Thị, “Hội nghị COBSEA 20: Đồng ý cho bên ngoài tham gia dự án Biển Đông” Sài Gòn Tiếp Thị (số ra ngày 6 tháng 11 năm 2009), địa chỉ Internet: Saigon Marketing <<http://www.sgt.com.vn>>, tham khảo ngày 12 tháng 10 năm 2009.

hai quốc gia. Một số vấn đề khác cần được giải quyết thông qua con đường đàm phán đa phương như các khu vực tranh chấp giữa ba nước trở lên. Cũng có một số vấn đề mà để giải quyết triệt để cần phải có sự tham gia của các quốc gia có liên quan khác ngoài các quốc gia ven biển như việc bảo tồn và quản lý các nguồn tài nguyên cá xuyên biên giới và có tính di cư cao. Cuối cùng, đối với một số vấn đề, việc tạo điều kiện cho các quốc gia quan tâm tham gia cần được khích lệ; đó là bảo vệ môi trường, giao thông hàng hải và nghiên cứu khoa học biển.

Thứ hai, không phải bất cứ quốc gia, tổ chức thứ ba nào cũng gặp phản đối khi tham gia vào quá trình hợp tác khu vực. Trong quá khứ, những giúp đỡ từ phía Ca-na-đa đối với hoạt động hợp tác khu vực tại Biển Đông chẳng hạn như thành lập Chương trình Đông Nam Á về Luật, Chính sách và Quản lý biển⁵⁸ hay hỗ trợ tài chính cho các kỳ Hội thảo Biển Đông đã được các bên tham gia đánh giá hết sức tích cực⁵⁹. Liên quan tới các tổ chức quốc tế, đóng góp quan trọng của UNEP đối với những thành công mà Dự án Biển Đông đã đạt được là không thể phủ nhận và sự tiếp tục tham gia của tổ chức này đối với việc thực hiện Dự án đã được toàn bộ các quốc gia thành viên Dự án chấp nhận.⁶⁰ Tuy nhiên, thật đáng tiếc là ngoài UNEP, tất cả các tổ chức quốc tế khác trong đó có FAO và IOC đều không được tiếp tục tham gia thực hiện Dự án Biển Đông.⁶¹ Theo ý kiến cá nhân của tác giả, việc các tổ chức này tham gia chỉ có thể có lợi hơn cho sự thành công của Dự án.

III. Kết luận

Tóm lại, tác giả bài viết này mong muốn góp phần ủng hộ việc tiếp tục đẩy mạnh các hoạt động hợp tác tại Biển Đông. Các hoạt động này có thể làm giảm căng thẳng trong khu vực, tăng cường hiểu biết và tin tưởng lẫn nhau giữa các bên tham gia các tranh chấp Biển Đông. Tuy nhiên, để các hoạt động này có thể đạt được hiệu quả cao nhất và tránh mọi hậu quả đáng tiếc, một số lưu ý cần được thực hiện. Các hoạt động cần được thực hiện tại các khu vực “có thể hợp tác”, tốt nhất là liên quan đến lĩnh vực bảo vệ môi trường biển và các quốc gia có liên quan khác cũng như các tổ chức quốc tế cần được tạo điều kiện tham gia ở một mức độ nhất định. Liên quan đến việc hình thành cơ cấu tổ chức thực hiện các hoạt động này, một cơ chế ít ràng buộc có thể được xây dựng lúc khởi điểm tuy nhiên, cơ cấu này cần phải dần dần được phát triển thành một tổ chức khu vực có khả năng hoạt động hiệu quả.

58. France F. Lai, “The SEAPOL Gulf of Thailand Project: A Summary with Appendices” trong Douglas Johnston & Ankana Sirivivatnanon (eds.), *Ocean Governance and Sustainable Development in the Pacific Region: Selected Papers, Commentaries and Comments Presented to the SEAPOL Inter-Regional Conference held in Bangkok on March 21st - 23rd 2001* (Bangkok: SEAPOL, 2001) tr.83.

59. Djalal, “The South China Sea: Long Road towards Peace and Cooperation”, xem chú thích số 17 tr. 178.

60. Xem: COBSEA, *Báo cáo buổi gặp lần thứ 14 của COBSEA*, Bangkok, ngày 23 đến 25 tháng 11 năm 1999, Văn bản số UNEP (DEC)/EAS IG.10/3, ngày 25 tháng 11 năm 1999; COBSEA, *Báo cáo cuộc gặp lần thứ 15 của COBSEA*, Buổi gặp đặc biệt liên quan đến Dự án Biển Đông, Pattaya, ngày 11 đến 12 tháng 9 năm 2000, Buổi gặp của các chuyên gia quốc gia về Dự án Biển Đông, Pattaya, ngày 7 đến 9 tháng 9 năm 2000, Văn bản số UNEP (DEC)/EAS IG.11/3, UNEP(DEC)/EAS/SCS-exp/3, ngày 12 tháng 9 năm 2000.

61. Xem ở trên: COBSEA, *Báo cáo cuộc gặp lần thứ 15 của COBSEA*.

Cuối cùng, trong bốn yếu tố cấu thành liên quan đến hợp tác khu vực tại Biển Đông nói trên, yếu tố vị trí địa lý của các hoạt động là quan trọng nhất. Vì sự bất đồng giữa các bên tham gia các tranh chấp trên Biển Đông về giới hạn của các khu vực có tranh chấp, sẽ có một số khu vực mà nếu các hoạt động hợp tác ở cấp độ khu vực được tiến hành tại đó sẽ bị một bên liên quan coi là gián tiếp công nhận yêu sách của nước khác. Khi đã tránh được các khu vực “khó hợp tác”, các điều kiện khác liên quan đến thực hiện các hoạt động hợp tác có thể được xác định một cách thuận lợi hơn. Khó khăn sẽ xuất hiện khi một bên muốn thúc đẩy hợp tác tại các khu vực “khó hợp tác” này và vấn đề sẽ thực sự nan giải nếu một bên muốn thúc đẩy các hoạt động hợp tác có tính chất khai thác tại đây.

PHỤ LỤC

DANH SÁCH ĐẠI BIỂU THAM DỰ HỘI THẢO

ĐẠI BIỂU QUỐC TẾ

	Nước	Cơ quan
Gs. Geoffrey Till	Anh	Khoa Nghiên cứu Quốc phòng, Đại học King, London
Gs. Keyuan Zou	Anh	Khoa Luật, Đại học Trung tâm Lancashire, Vương quốc Anh
Gs. Leszek Buszynski	Ô-xtrây-li-a	Trung tâm Nghiên cứu Chiến lược và Quốc phòng, Đại học Quốc gia Ô-xtrây-li-a
Gs. Carlyle A. Thayer	Ô-xtrây-li-a	Trường Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học New South Wales, Học viện Quốc phòng Ô-xtrây-li-a
Thiếu tướng (về hưu) Vinod Saighal	Ấn Độ	GĐ Điều hành, Trung tâm Eco Monitors Society
Gs. Erik Franckx	Bỉ	Trưởng khoa Khoa Luật Quốc tế và châu Âu, Đại học Vrije, Brussel, Bỉ.
Ông Marco Benatar	Bỉ	Khoa Luật quốc tế và châu Âu, Đại học Vrije, Bỉ
Bà Shazainah Shariffuddin	Bru-nây	Vụ trưởng Vụ Chính sách Đối ngoại, Bộ Ngoại giao và Ngoại thương
Ông Irawan Abdullah	Bru-nây	Bí thư thứ hai, Vụ Chính sách Đối ngoại, Bộ Ngoại giao và Ngoại thương
Bà Arnyfariza Jaini	Bru-nây	Bộ Ngoại giao và Ngoại thương
Gs. Ian Townsend-Gault	Ca-na-đa	Khoa Luật, Đại học British Columbia, Ca-na-đa
Ông Vu Hai Dang	Ca-na-đa	Nghiên cứu sinh TS tại trường Luật Schulich, Đại học Dalhousie, Ca-na-đa

Bà. Khlot Thyda	Cam-pu-chia	Chủ tịch, Học viện Hoàng gia Cam-pu-chia
Bà Keo Socheath	Cam-pu-chia	Học viện Hoàng gia Cam-pu-chia
TS. Yann-huei Song	Đài Loan (Trung Quốc)	Viện Nghiên cứu châu Âu và Hoa Kỳ, Học viện Sinica, Nankang, Đài Bắc
Gs. Chiu Kun-Shuan	Đài Loan (Trung Quốc)	Viện Đào tạo sau đại học về Đông Á, Đại học Chính trị Quốc gia Đài Loan
TS. Fu Kua Liu	Đài Loan (Trung Quốc)	Viện Quan hệ Quốc tế, Đại học Chính trị Quốc gia Đài Loan
Bà Kang Fong	Đài Loan (Trung Quốc)	Tạp chí Trung Cộng, Đài Bắc
ÔngChen Kuo-Chung	Đài Loan (Trung Quốc)	Tạp chí Trung Cộng, Đài Bắc
Ông Li Chun-Yu	Đài Loan (Trung Quốc)	Tạp chí Trung Cộng
Bà Chang Tan-Lung	Đài Loan (Trung Quốc)	Tạp chí Trung Cộng
Ông Kremer	Đức	Vụ trưởng Vụ Đông Nam Á, Bộ Ngoại giao Đức
TS. Mathias Fueracker	Đức	Chuyên viên về Pháp lý, Tòa án Quốc tế về Luật biển
Ông Ahn Se Hyun	Hàn Quốc	Khoa Quan hệ Quốc tế, Đại học Xê-un
TS. Hak-Bong Chang	Hàn Quốc	Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu Biển quốc tế và Lãnh thổ, Viện Nghiên cứu biển Hàn Quốc
TS. Park Young-Ki	Hàn Quốc	Viện Nghiên cứu biển Hàn Quốc
Ông Tim Cook	Hoa Kỳ	Trung tâm nghiên cứu Quốc gia về châu Á, Washington DC.
Gs. Peter Dutton	Hoa Kỳ	Viện Nghiên cứu về Hàng hải Trung Quốc, Học viện Hải quân, Hoa Kỳ
Bà Meredith Miller	Hoa Kỳ	Phó Chủ tịch, Trung tâm nghiên cứu Quốc gia về châu Á, Washington DC.
Gs. Bronson Percival	Hoa Kỳ	Cố vấn cao cấp, Trung tâm Nghiên cứu Chiến lược ở CNA (trước đây là Trung tâm Phân tích Hải quân), Virginia, Hoa Kỳ

Gs. Mark J. Valencia	Hoa Kỳ	Nghiên cứu viên cao cấp Trung tâm Nghiên cứu châu Á và Trung tâm Woodrow Wilson, Hoa Kỳ
Gs. Hajim Djalal	In-đô-nê-xi-a	Giám đốc, Trung tâm Nghiên cứu Đông Nam Á, In-đô-nê-xi-a
Ông Pohan Hazairin	In-đô-nê-xi-a	Quyền Cục trưởng Cục Chính sách Đối ngoại và Phát triển, Bộ Ngoại giao
Ông Sardjana Agus	In-đô-nê-xi-a	Vụ trưởng Vụ Các Tổ chức Quốc tế, Bộ Ngoại giao
Ông Arby Ardhya Erlangga	In-đô-nê-xi-a	Phó Cục trưởng Cục Chính sách Đối ngoại và Phát triển, Bộ Ngoại giao
Bà Malayvieng Sakonhninhom	Lào	Giám đốc Viện Quan hệ quốc tế, Bộ Ngoại giao
Ông Somphay Vongmahachack	Lào	Viện Quan hệ quốc tế, Bộ Ngoại giao
Ông Nazery Khalid	Ma-lai-xi-a	Chuyên viên cao cấp, Viện Nghiên cứu Biển Ma-lai-xi-a
Ông Hamzah Ben Ahmad	Ma-lai-xi-a	Đại học quốc gia Ma-lai-xi-a, Kuala-Lampua
Ông Hasnan Zahedi Ahmad Zakaria	Ma-lai-xi-a	Hội đồng An ninh Quốc gia, Văn phòng Thủ tướng
Ông Mohd Melmy Ahmad	Ma-lai-xi-a	Hội đồng An ninh Quốc gia, Văn phòng Thủ tướng
Ông Azfar Mohamad Mustafar	Ma-lai-xi-a	Vụ Luật pháp và Điều ước Quốc tế, Bộ Ngoại giao
Ông Ariffin Dato' Noor Farida	Ma-lai-xi-a	Vụ Luật pháp và Điều ước Quốc tế, Bộ Ngoại giao
Bà Siti Naaishah Binti Hambali	Ma-lai-xi-a	Khoa Luật, Đại học Kebangsaan Ma-lai-xi-a
Ông Aung Lynn	Mi-an-ma	Phó Vụ trưởng Vụ ASEAN, Bộ Ngoại giao
Bà Myat Thida Aye	Mi-an-ma	Vụ ASEAN, Bộ Ngoại giao
Bà Wai Mon	Mi-an-ma	Vụ ASEAN, Bộ Ngoại giao
Gs. Stein Toenneson	Na Uy	Viện Nghiên cứu Hòa bình Quốc tế (PRIO), Na Uy.

Ông Tetsuo Kotani	Nhật Bản	Nghiên cứu viên cao cấp, Viện Nghiên cứu Okazaki, Tokyo
Gs. Vladimir Mazyrin	Nga	Viện Nghiên cứu Viễn Đông, Viện Hàn lâm Khoa học Nga
Tướng (về hưu) Daniel Schaeffer	Pháp	Trung tâm Nghiên cứu Asie 21, Pháp
Ông Nomer B. Ado II	Phi-líp-pin	Phó Tổng thư ký, Ủy ban các vấn đề về Biển và Đại dương, Bộ Ngoại giao
Bà Amparo Pamela H. Fabe	Phi-líp-pin	Nghiên cứu viên, Viện Hòa bình, Xung đột và Khủng bố, Ma-ni-la
Ông Alberto A. Encomienda	Phi-líp-pin	Giám đốc điều hành, DagatKalingaAlaga, Inc., Ma-ni-la
Gs. Robert Beckman	Xinh-ga-po	Giám đốc Trung tâm luật quốc tế, Trường Nghiên cứu Quốc tế S. Rajaratnam
Đại sứ Rodolfo C. Severino	Xinh-ga-po	Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu ASEAN, Viện Nghiên cứu Đông Nam Á (ISEAS)
TS. David Koh	Xinh-ga-po	Nghiên cứu viên cao cấp, Viện Nghiên cứu Đông Nam Á (ISEAS)
TS. Ian Storey	Xinh-ga-po	Viện Nghiên cứu Đông Nam Á (ISEAS)
Gs. Ramses Amer	Thụy Điển	Chuyên viên nghiên cứu cao cấp, Trung tâm Nghiên cứu châu Á Thái Bình Dương (CPAS), Khoa Ngôn ngữ Đông phương, Đại học Stockholm, Thụy Điển.
Đại tá Narut Smitatilaka	Thái Lan	Trung tâm Nghiên cứu Chiến lược
TS. Thanyathip Sripana	Thái Lan	Viện Nghiên cứu châu Á, Đại học Chulalongkorn
Bà Li Jianwei	Trung Quốc	Phó Giám đốc, Viện Nghiên cứu Quốc gia về Nam Hải (Biển Đông), Hải Nam, Trung Quốc
Bà Xiayun Ni	Trung Quốc	Viện Nghiên cứu Quan hệ quốc tế Đương đại Trung Quốc (CICIR)
TS. Ren Yuan-zhe	Trung Quốc	Đại học Ngoại giao Trung Quốc
Gs. Su Hao	Trung Quốc	Đại học Ngoại giao Trung Quốc
TS. Wang Hanling	Trung Quốc	Viện Luật pháp Quốc tế, Học viện Khoa học Xã hội Trung Quốc, Bắc Kinh, Trung Quốc

VIỆT NAM

Học giả

Ông Vũ Thanh Ca

Phó Viện trưởng phụ trách Viện Nghiên cứu Quản lý Biển và Hải đảo, Viện Nghiên cứu quản lý Biển và Hải đảo, Bộ Tài nguyên và Môi trường

Ông Nguyễn Đức Hùng

Nguyên Đại sứ tại Ca-na-đa

PGS. TS. Đỗ Tiến Sâm

Viện trưởng Viện Nghiên cứu Trung Quốc

Ông Nguyễn Xuân Thành

Viện Quan hệ Quốc tế về Quốc phòng

TS. Trần Công Trục

Nguyên Chủ nhiệm Ủy ban Biên giới Chính phủ

Ông Nguyễn Như Lộc

Viện Chiến lược Quân sự về Quốc phòng

TS. Nguyễn Nhã

Hội khoa học lịch sử

Ông Hoàng Việt

Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Quan sát viên từ các Bộ và các cơ quan nhà nước

Thiếu tướng Trần Văn Hương

Vụ Quốc phòng An ninh, Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Ông Lê Hồng Tiến

Vụ Quốc phòng An ninh, Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Ông Đinh Trần Lợi

Vụ 1 - Bộ Tài chính

Ông Vũ Khắc Túc

Vụ 1 - Bộ Tài chính

Ông Trần Hiệp

Phó Vụ trưởng Vụ Tổng hợp, Ban Đối ngoại Trung ương Đảng

TS Đặng Công Minh

Phó Vụ trưởng Vụ Thông tin Đối ngoại và Hợp tác Quốc tế, Ban Tuyên giáo Trung ương

Đại tá Nguyễn Văn Hải

Trưởng phòng Bản đồ, Bộ Tham mưu Hải quân

Đại tá Phú Văn Lam

Trưởng phòng Quan hệ Quốc tế, Cục cảnh sát biển

Đại tá Phạm Văn Trình

Trưởng phòng cứu hộ cứu nạn, Bộ Tư lệnh Hải quân

Bà Lê Thị Lệ Thu	Chuyên viên Phòng Lãnh sự, Sở Ngoại Vụ Tp Hồ Chí Minh
Ông Phạm Việt Dũng	Phó trưởng ban Tìm kiếm và thăm dò, Tập đoàn dầu khí Việt Nam
Ông Bùi Quốc Tuấn	Chuyên viên Ban Luật và Quan hệ Quốc tế, Tập đoàn dầu khí Việt Nam
Ông Bạch Ngọc Chiến	Giám đốc Đài Truyền hình VTV4

Quan sát viên từ Bộ Ngoại giao

Ông Nguyễn Duy Chiến	Phó Chủ nhiệm Ủy ban Biên giới Quốc gia
Bà Nguyễn Phương Mai	Vụ Luật pháp và Điều ước quốc tế
Bà Trần Thanh Hà	Ủy ban Biên giới Quốc gia
Bà Phạm Thu Hằng	Vụ Báo chí
Ông Dương Chí Hiến	Vụ ASEAN
Ông Vũ Lê Thái Hoàng	Vụ Chính sách Đối ngoại
Bà Vũ Hải Vân	Ủy ban Biên giới Quốc gia
Ông Đoàn Khắc Việt	Trợ lý Vụ trưởng Vụ Đông Bắc Á

Hội Luật gia Việt Nam

Ông Phạm Quốc Anh	Chủ tịch Hội Luật gia Việt Nam
GS.TS. Lê Minh Tâm	Phó Chủ tịch kiêm Tổng thư ký Hội Luật gia Việt Nam
Ông Đàm Xuân Toan	Phó Tổng thư ký Hội Luật gia Việt Nam
TS. Nguyễn Thị Sơn	Phó Tổng thư ký Hội Luật gia Việt Nam kiêm Viện trưởng Viện Khoa học pháp lý và kinh doanh quốc tế
PGS. TS. Mai Hồng Quỳ	Hiệu trưởng trường Đại học Luật Tp Hồ Chí Minh

Và các thành viên khác

Học viện Ngoại giao

PGS. TS. Đại sứ Dương Văn Quảng	Giám đốc Học viện
Ông Đặng Đình Quý	Phó Giám đốc Học viện
Ông Nguyễn Hùng Sơn	Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu Chiến lược
TS. Trần Trường Thủy	Giám đốc Chương trình Nghiên cứu Biển Đông
TS. Nguyễn Thị Lan Anh	Chương trình Nghiên cứu Biển Đông, Phó trưởng khoa Khoa Luật quốc tế
TS. Nguyễn Nam Dương	Viện Nghiên cứu Chiến lược
Các thành viên khác	

Các cơ quan đại diện ngoại giao ở Việt Nam

Ông Richard Homer	Tham tán Chính trị, Đại sứ quán Anh tại Việt Nam	Anh
Ông Vũ Tú Đạt	Chuyên viên, Đại sứ quán Ca-na-đa tại Việt Nam	Ca-na-đa
Ông Hieh Bor Huei	Bí thư thứ nhất, Văn phòng Kinh tế Văn hóa Đài Bắc	Đài Loan (Trung Quốc)
Ông Lee Sang Hoon	Phó Tổng Lãnh sự, Tổng Lãnh sự Hàn Quốc tại Tp Hồ Chí Minh	Hàn Quốc
Ông Mohd Zulkarnain Abu Bakar	Bí thư thứ hai, Đại sứ quán Ma-lai-xi-a tại Việt Nam	Ma-lai-xi-a
Ông Yoshio Uchiyama	Tham tán, Đại sứ quán Nhật Bản tại Việt Nam	Nhật Bản
Ngài Pitono Purnomo	Đại sứ, Đại sứ quán In-đô-nê-xi-a tại Việt Nam	In-đô-nê-xi-a
Ông Syamsudin Sidabutar	Tham tán Công sứ, Đại sứ quán In-đô-nê-xi-a tại Việt Nam	In-đô-nê-xi-a
Ông Pong Kok Tian	Tổng Lãnh sự quán Xinh-ga-po tại Tp Hồ Chí Minh	Xinh-ga-po
Ông. Michael Hoy	Bí thư thứ hai, Đại sứ quán Ô-xtrây-li-a tại Việt Nam	Ô-xtrây-li-a

NHÀ XUẤT BẢN THẾ GIỚI

Trụ sở: 46 Trần Hưng Đạo, Hà Nội, Việt Nam

Tel: (84-4) 3 8253841 - Fax: (84-4) 3 8269578

Chi nhánh: 7 Nguyễn Thị Minh Khai, Q1, TP. Hồ Chí Minh

Tel: (84-8) 3 8220102

Email: thegioi@hn.vnn.vn

Website: www.thegioipublishers.com.vn

BIỂN ĐÔNG

HƯỚNG TỚI MỘT KHU VỰC HÒA BÌNH, AN NINH VÀ HỢP TÁC

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Chịu trách nhiệm xuất bản

TRẦN ĐOÀN LÂM

Biên tập: Trần Trường Thủy

Bìa: Hoàng Tiến Dũng

Sửa bản in: Hoàng Tiến Dũng

Trình bày: Hoàng Tiến Dũng

In 1420 bản, khổ 19 x 27cm, In tại Công ty TNHH Quảng cáo và Phát triển thương hiệu Mê Linh.

Giấy xác nhận ĐKKH xuất bản số 1002-2011/CXB/S-136/ThG

cấp ngày 6/09/2011. In xong và nộp lưu chiểu Quý IV năm 2011.

BIỂN ĐÔNG

HƯỚNG TỚI MỘT KHU VỰC
HÒA BÌNH, AN NINH VÀ HỢP TÁC



ISBN 9786047703258



9 786047 703258
<http://thegioipublishers.com.vn>

BIỂN ĐÔNG

HƯỚNG TỚI MỘT KHU VỰC
HÒA BÌNH, AN NINH VÀ HỢP TÁC



ISBN 9786047703258



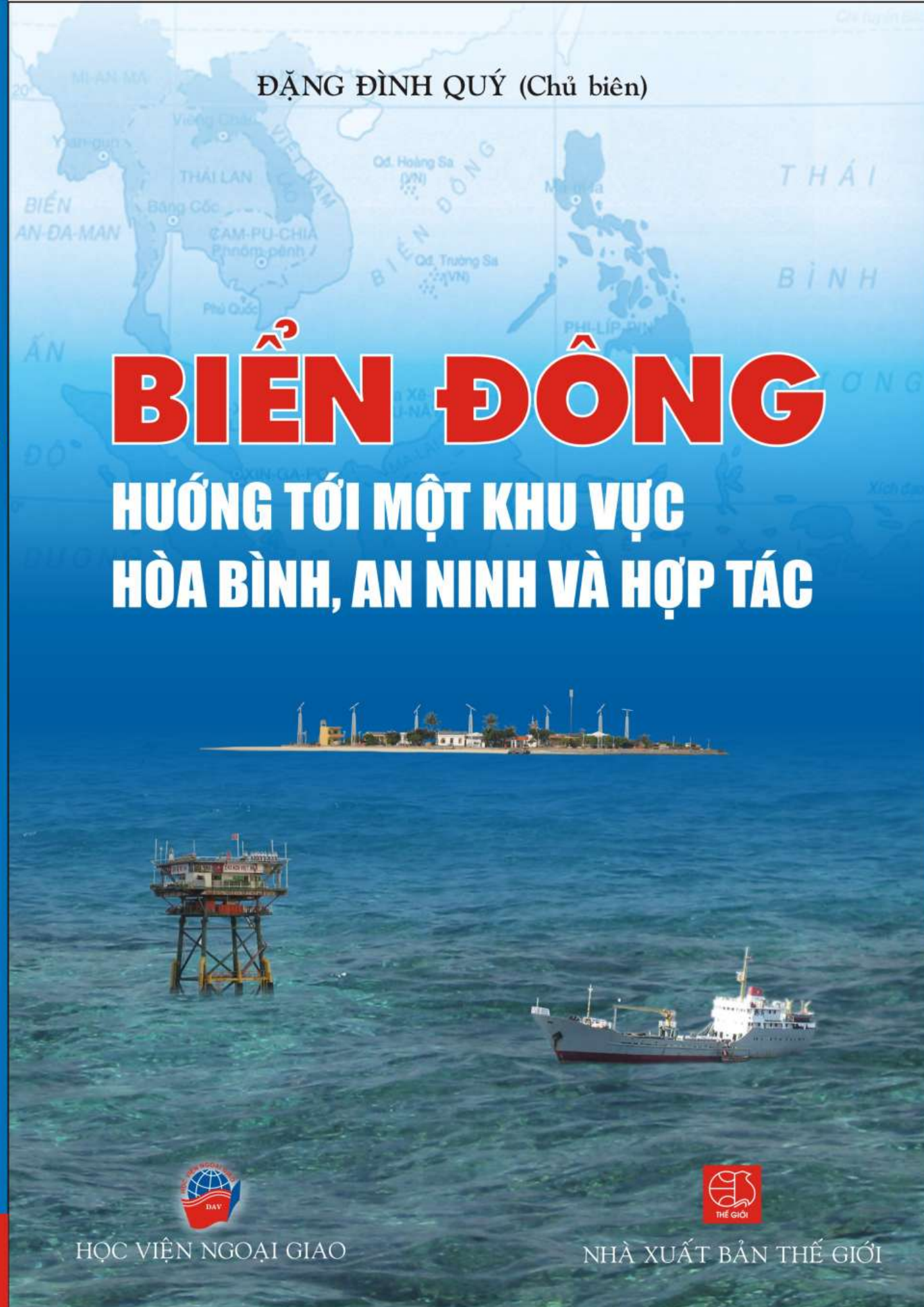
<http://thegioipublishers.com.vn>



ĐẶNG ĐÌNH QUÝ
(Chủ biên)

BIỂN ĐÔNG

HƯỚNG TỚI MỘT KHU VỰC
HÒA BÌNH, AN NINH VÀ HỢP TÁC



ĐẶNG ĐÌNH QUÝ (Chủ biên)

BIỂN ĐÔNG

HƯỚNG TỚI MỘT KHU VỰC
HÒA BÌNH, AN NINH VÀ HỢP TÁC



HỌC VIỆN NGOẠI GIAO



NHÀ XUẤT BẢN THẾ GIỚI