

TRANH LUẬN CỦA HỌC GIẢ MỸ VỀ BIỂN ĐÔNG: KHẢO SÁT TRƯỜNG HỢP DOC/COC VÀ UNCLOS

Lê Thị Hà Phương*

Dẫn nhập

Tranh chấp ở Biển Đông là mối quan tâm lớn của các học giả Mỹ, nhất là khi liên quan trực tiếp đến sự trỗi dậy của Trung Quốc tại khu vực Thái Bình Dương. Mối quan tâm này thể hiện qua những nghiên cứu và đề xuất ngày càng trực tiếp, thường xuyên của rất nhiều học giả. Các nghiên cứu được tương tác với học giả trên toàn thế giới thông qua các hội thảo quốc tế của giới think-tanks (các tổ chức nghiên cứu chính sách, chiến lược) Mỹ. Không chỉ góp phần tạo nên một cộng đồng học giả có chuyên môn về tranh chấp ở Biển Đông, đề xuất của các nhà nghiên cứu này, những người thậm chí từng có kinh nghiệm làm việc trong các cơ quan an ninh, chiến lược Mỹ, cũng là một tiếng nói quan trọng đối với giới hoạch định chính sách.

Mỹ từ lâu được xem là cường quốc đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo an ninh toàn cầu. Những quan điểm và chính sách của nước này - vì thế - được xem là có một ảnh hưởng không nhỏ đến phần còn lại của thế giới. Việc tìm hiểu tranh luận của giới học giả có ý nghĩa quan trọng ở ba góc nhìn. Thứ nhất, học giả Mỹ trong vấn đề Biển Đông nhắm đến việc phân tích những vấn đề đang tồn tại ở khu vực, cũng như có khả năng đưa ra quan điểm phù hợp với lợi ích quốc gia của Mỹ. Do đó, quan điểm của học giả có thể tham chiếu theo nhiều cách khác nhau đến cách tiếp cận chính thống của Mỹ tại Biển Đông. Thứ hai, vai trò của đấu tranh trên mặt trận học thuật ngày càng quan trọng. Các phân tích, lập luận, đề xuất của các học giả Mỹ có thể lan tỏa và góp phần định hướng dư luận về bản chất tranh chấp trên Biển Đông. Đối với Việt Nam, một nước trực tiếp trong tranh chấp, cần có nghiên cứu và tham khảo phương thức ngoại giao học thuật từ bên ngoài. Thứ ba, các cơ chế pháp lý và luật pháp quốc tế là những cân nhắc quan trọng để giải quyết tranh chấp trên Biển Đông. Đặc biệt, Công ước Liên Hiệp Quốc về Luật Biển 1982 (UNCLOS) đang ngày càng thu hút sự quan tâm của học giả Mỹ. Do vậy, tìm hiểu những thảo luận xoay quanh cơ chế pháp lý sẽ phần nào định hình được mối quan tâm của giới nghiên cứu tại tranh chấp này.

Bài viết này kỳ vọng những nghiên cứu xa hơn sẽ làm rõ mối quan hệ và tác động giữa cộng đồng học giả với giới hoạch định chính sách Mỹ. Trước mắt, trong bài này, chúng tôi phân tích những tranh luận của học giả Mỹ về Biển Đông, qua khảo sát trường hợp DOC/COC và UNCLOS. Bài viết gồm ba phần chính. Phần một khảo sát quan điểm của các học giả Mỹ về cơ chế khu vực

* Tốt nghiệp Cử nhân ngành quan hệ quốc tế, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh.

DOC/COC. Phần hai vẽ lại cuộc tranh luận liên quan đến cơ chế quốc tế Công ước Liên Hiệp Quốc về Luật Biển 1982 (UNCLOS). Sau cùng là những đánh giá bước đầu về tác động của cộng đồng học giả đối với chính sách của Mỹ tại Biển Đông.

DOC/COC, triển vọng hay tham vọng?

Tháng 11/2002, các quốc gia thành viên ASEAN và Trung Quốc đã ký một tuyên bố chính trị không ràng buộc gọi là Tuyên bố về ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC).⁽¹⁾ Mất 9 năm sau, tháng 7/2011, bản hướng dẫn thực hiện DOC cuối cùng được thông qua. Đây là văn kiện chung đầu tiên và quan trọng giữa ASEAN và Trung Quốc trực tiếp liên quan vấn đề Biển Đông. Tại Hội nghị Cấp cao ASEAN - Trung Quốc lần thứ 13 (Hà Nội, 29/10/2010), các nhà lãnh đạo cấp cao ASEAN và Trung Quốc một lần nữa khẳng định lại cam kết triển khai đầy đủ và hiệu quả Tuyên bố về ứng xử của các bên ở Biển Đông; đồng thời, hướng tới thông qua Bộ Quy tắc ứng xử ở Biển Đông (COC) trên cơ sở đồng thuận, qua đó góp phần duy trì hòa bình, ổn định và hợp tác trong khu vực.⁽²⁾

Các cơ chế DOC và COC thường được các học giả Mỹ nhắc đến gắn liền với thể chế ASEAN. Theo Patrick Cronin,⁽³⁾ ASEAN vẫn chưa thể tiến gần hơn đến việc thực hiện một bộ quy tắc ứng xử có tính ràng buộc ở Biển Đông.⁽⁴⁾ Thậm chí ASEAN còn đang bị chia rẽ giữa việc một bộ quy tắc ứng xử như thế nên được đồng thuận bởi tất cả các nước thành viên ASEAN trước hay nên được soạn thảo với Trung Quốc ngay từ đầu.⁽⁵⁾ Tiến trình đưa ra một bộ quy tắc ứng xử có vẻ như đã đi theo chiều hướng ngược lại khi Campuchia giữ chức chủ tịch ASEAN năm 2012. Lần đầu tiên trong lịch sử hoạt động của ASEAN, các nước thành viên đã không đưa ra được tuyên bố chung. Tranh chấp ở Biển Đông đã chia rẽ ASEAN thành hai phe. Một phe bao gồm bốn quốc gia yêu sách là Việt Nam, Philippines, Malaysia và Brunei. Phe còn lại là sáu nước thành viên không có yêu sách. Không những thế, những nước không có yêu sách lại có mức độ phản đối khác nhau với những nước yêu sách, mà thường thì điều đó phụ thuộc vào mối ràng buộc với hai nước lớn Trung Quốc và Mỹ.

Trong quan điểm của các học giả, DOC rõ ràng không phải một cơ chế đủ mạnh để một nước lớn như Trung Quốc tôn trọng và làm theo. Kể cả Bản Quy tắc hướng dẫn thực hiện DOC sau 9 năm đàm phán cũng nhận nhiều ý kiến bình luận hoài nghi. Họ cho rằng bản hướng dẫn cũng chưa đủ khả năng giải quyết các căng thẳng trên Biển Đông. Ngược lại, đó chỉ là một nỗ lực làm dịu tình hình khi căng thẳng lên cao. Ngày 21 tháng 7 năm 2011, tại Bali - Indonesia, trong khuôn khổ cuộc gặp cấp cao AMM 44, ASEAN và Trung Quốc đã đạt được Bản Quy tắc hướng dẫn thực hiện Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC).⁽⁶⁾ Đây được xem là nỗ lực của các bên liên quan trong việc kiểm chế và quản lý các tranh chấp trên Biển Đông. Nhất là từ nửa đầu năm 2011, Biển Đông trở nên căng thẳng và thu hút sự quan tâm đặc biệt của cộng đồng quốc tế. Mặc dù bản hướng dẫn không thực sự vững chắc, ít nhất nó đã làm giảm căng thẳng và ngăn chặn bất cứ sự leo thang nào thêm. DOC gồm 10 điểm đã được bổ sung thêm bằng Bản Quy tắc hướng dẫn 8 điểm:

(i) Việc thực hiện DOC cần tiến hành từng bước phù hợp với các điều khoản trong DOC.

(ii) Các bên tham gia DOC sẽ tiếp tục thúc đẩy đối thoại và tham vấn theo tinh thần của DOC.

(iii) Việc tiến hành các hoạt động hoặc các dự án đã được quy định trong DOC cần được xác định rõ ràng.

(iv) Việc tham gia các hoạt động hoặc các dự án cần được thực hiện trên cơ sở tự nguyện.

(v) Các hoạt động ban đầu được cam kết trong phạm vi DOC cần phải là các biện pháp xây dựng lòng tin.

(vi) Quyết định thực hiện các biện pháp hoặc các hoạt động cụ thể của DOC cần dựa trên sự đồng thuận giữa các bên liên quan và tiến tới hiện thực hóa COC.

(vii) Trong quá trình thực hiện các dự án đã được thỏa thuận, khi cần thiết, sẽ trưng cầu sự phục vụ của các chuyên gia, các nhân vật kiệt xuất nhằm cung cấp nguồn lực cụ thể đối với các dự án liên quan.

(viii) Tiến trình thực hiện các hoạt động và các dự án đã được thỏa thuận trong DOC sẽ được thông báo hàng năm cho Hội nghị Ngoại trưởng ASEAN - Trung Quốc.⁽⁷⁾

Nhìn vào các điều khoản trên, M. Taylor Fravel,⁽⁸⁾ cho rằng bản hướng dẫn chỉ xác định được các biện pháp xây dựng lòng tin. Trong đó bao gồm tổ chức hội thảo về bảo vệ môi trường, an toàn hàng hải và tìm kiếm, cứu nạn, tội phạm xuyên quốc gia.⁽⁹⁾ Fravel chỉ ra ba điểm yếu của văn bản này. Một là, bản hướng dẫn được đưa ra là để thực hiện DOC 2002, như vậy chính nó là một bước để tiến tới Bộ Quy tắc ứng xử COC. Nhưng bản hướng dẫn cũng chỉ đề cập đến COC duy nhất trong điểm 6, một cách chung chung. Cũng giống như DOC, Bản Quy tắc hướng dẫn lảng tránh vấn đề phạm vi áp dụng, dù chỉ là phạm vi cho các dự án hợp tác. Bản Quy tắc hướng dẫn cũng không có một quy định nào về cơ chế giám sát, thực thi các hoạt động hay các dự án trong khuôn khổ DOC, ngoài quy định điểm 8 về nghĩa vụ thông báo hàng năm cho cuộc họp Hội nghị Ngoại trưởng ASEAN - Trung Quốc. Còn nhiều khó khăn trong xây dựng một Bộ Quy tắc ứng xử COC như phạm vi áp dụng, quy định về việc không xây dựng các cấu trúc mới trên những đảo, đá, bãi ngầm hay tính ràng buộc pháp lý. Tuy nhiên, những trở ngại này đã dễ dàng bị bỏ qua để đi đến thỏa thuận tạm hài lòng tất cả các bên. Không phải là COC như mục tiêu hướng đến mà là DOC 2002 với hy vọng hạ nhiệt căng thẳng trên Biển Đông. Thứ hai, DOC (hay COC sau này) không trực tiếp chỉ ra những tranh chấp liên quan đến chủ quyền hay quyền hàng hải. Nó chỉ mang mục đích quản lý căng thẳng, chứ không phải giải quyết những tranh chấp sâu xa về lợi ích. Thứ ba, bản hướng dẫn không thực sự gây chú ý, ngay cả khi đặt trong bối cảnh nó ra đời, vì nó chỉ bao hàm những nội dung rất giới hạn.

Bổ sung cho những quan ngại của Fravel, tác giả Mark J. Valencia,⁽¹⁰⁾ nhận định “Rất khó có hy vọng cho Bộ Quy tắc ứng xử ở Biển Đông”.⁽¹¹⁾

Theo ý kiến của tác giả này, trong 12 năm kể từ khi đạt được thỏa thuận về DOC, các bên đến nay mới chỉ đang thảo luận về những nguyên tắc chung “chủ chốt”. Thí dụ như tăng cường sự tin tưởng chính trị, cam kết đối với Hiến chương Liên Hiệp Quốc, Công ước Liên Hiệp Quốc về Luật Biển (UNCLOS), Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác 1976, và sự tôn trọng song phương đối với độc lập và chủ quyền của nhau. Những nguyên tắc này đã được khẳng định, đã bị phá vỡ hoặc bị phớt lờ nhiều lần trước đó. Nhiều nước thành viên coi các cuộc tập trận quân sự, hoạt động thăm dò dầu khí, khoan dầu, đánh bắt cá và nghiên cứu khoa học ở những vùng biển tranh chấp, cũng như hoạt động xây dựng ở các bãi đá ngầm và các hòn đảo tranh chấp, là “những sự vi phạm”. Tuy nhiên, tất cả đều có lỗi trong những lần “vi phạm”. Ngay cả khi ASEAN thống nhất quan điểm trước Trung Quốc, thì Bắc Kinh cũng sẽ diễn giải cách tiếp cận theo cách thức rất khác với ASEAN. Mặc dù ASEAN nói rằng họ muốn thực hiện DOC bằng việc thương lượng với Trung Quốc, nhưng Bắc Kinh sẽ còn dùng dằng cho đến khi các bên có tuyên bố chủ quyền ở Biển Đông giảm bớt hoạt động trên vũ đài quốc tế và thương lượng trực tiếp với Trung Quốc. Do vậy, Trung Quốc và ASEAN đang nói chuyện với nhau nhưng không hiểu nhau. Từ đó, Valencia đi đến kết luận: “Tất cả mọi thứ đã được xem xét, triển vọng về một bộ quy tắc ứng xử - đặc biệt là một bộ quy tắc mạnh mẽ, mang tính ràng buộc - khá mờ nhạt. Trong tương lai, chúng ta có thể sẽ thấy sự gia tăng số lượng các cuộc tranh cãi giữa Trung Quốc và các bên có tuyên bố chủ quyền khác ở Biển Đông, dẫn đến căng thẳng và các mối quan hệ xấu đi trong khu vực. Điều đó sẽ tạo ra một “cơ hội” để Mỹ cô lập Trung Quốc về mặt chính trị - nếu mọi việc vẫn diễn biến theo chiều hướng hiện nay”.⁽¹²⁾

Những khó khăn khi thực hiện DOC và ký kết COC nằm ở sự phản đối của Trung Quốc và vấn đề đoàn kết nội bộ ASEAN. Trong quá trình soạn thảo và ký kết DOC, Trung Quốc đạt được các nội dung của thỏa thuận để phản ánh chính sách và lợi ích riêng của mình. Chẳng hạn, Trung Quốc đã thành công trong việc xóa một tham chiếu đến phạm vi địa lý của thỏa thuận (Việt Nam muốn đặt tên quần đảo Hoàng Sa) và một điều khoản cấm nâng cấp cơ sở hạ tầng hiện có trên đảo san hô chiếm đóng. Được hỗ trợ của Malaysia, Trung Quốc cũng thành công trong việc gọi tên thỏa thuận như một “tuyên bố” chứ không phải “quy tắc”, như Việt Nam và Philippines mong đợi. Từ ngữ được sử dụng khác đem đến một ràng buộc khác: Một “tuyên bố” có ý nghĩa về mặt ý đồ chính trị chứ không phải một “quy tắc” có ràng buộc pháp lý. Tuy nhiên, để làm hài lòng Việt Nam, dự thảo cuối cùng đã khẳng định rằng mục tiêu cuối cùng là Bộ Quy tắc ứng xử chính thức cho Biển Đông.⁽¹³⁾ Ngoài ra, Trung Quốc không chấp nhận thực tế các nước ASEAN coi DOC như một văn kiện giữa một bên là Trung Quốc và bên kia là ASEAN và phối hợp lập trường trong quá trình thực hiện DOC. Khi bản hướng dẫn thực hiện DOC được thông qua tháng 7/2011 nhằm làm giảm căng thẳng đang leo thang, trong khi ASEAN xem sự nhượng bộ này của Trung Quốc là bước tiến đến COC trong tương lai thì Trung Quốc đã không ủng hộ quan điểm này. Bộ trưởng Ngoại giao Dương Khiết Trì đã nói rằng Bắc Kinh sẽ mở cửa cho một thỏa thuận như vậy “vào một thời điểm

thích hợp”, một cụm từ quan chức Trung Quốc luôn sử dụng để mô tả một mục tiêu xa. Trung Quốc muốn thực hiện DOC đầu tiên, trước khi chuyển đến một quy chuẩn chính thức, mà thực ra là lần nữa không muốn COC được tiến hành.

UNCLOS: một cơ chế pháp lý quan trọng

Công ước Liên Hiệp Quốc về Luật Biển năm 1982 (gọi tắt là Công ước Luật Biển 1982), hay UNCLOS, là cơ sở pháp lý chung cho việc giải quyết các tranh chấp biển. Tính đến nay, đã có hơn 166 quốc gia và tổ chức quốc tế tham gia UNCLOS, trong đó có 7 quốc gia ven Biển Đông là Việt Nam, Trung Quốc, Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore và Brunei.⁽¹⁴⁾ Từ 2009 trở lại đây, việc thông qua UNCLOS trên bàn thảo luận ở nước Mỹ trở nên sôi động hơn khi Trung Quốc gây hấn liên tục ở Biển Đông. Sự tranh luận nhiều hơn khiến cho nghiên cứu về cơ chế pháp lý quốc tế và cách thức ứng dụng công ước này vào trường hợp của Biển Đông cũng tăng lên đáng kể.

Mỹ là nước tham gia quá trình soạn thảo và ký kết UNCLOS ngay từ đầu. Tuy nhiên, cho đến thời điểm này Quốc hội Mỹ vẫn chưa thông qua bộ luật, khiến cho UNCLOS vẫn chưa có hiệu lực với Mỹ. Quay trở về thời điểm xuất phát, năm 1973, Mỹ ngay từ đầu đã tham gia vào quá trình thảo luận UNCLOS nhằm tạo ra một luật biển chung thống nhất có giá trị trên toàn thế giới. Bộ luật này cũng có ích lợi cho một siêu cường thế giới và một cường quốc biển là Mỹ. Hội nghị Liên Hiệp Quốc về Luật Biển lần thứ 3 (UNCLOS 3) được tổ chức tại New York đã cho thấy tầm ảnh hưởng của Washington trong các cơ chế ra quyết định toàn cầu. Diễn ra trong vòng chín năm từ 1973-1982, Hội nghị đã đưa ra được nhiều cơ chế và điều luật quan trọng nhằm kiểm soát và giám sát hoạt động của tất cả các quốc gia trên biển. Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ đã thúc đẩy việc đưa UNCLOS ra thảo luận thông qua tại Quốc hội vào năm 1981.⁽¹⁵⁾

Tuy nhiên, dù tham gia vào hầu hết quá trình soạn thảo công ước, nhưng hầu hết giới chính trị Hoa Kỳ lúc bấy giờ, đứng đầu là Tổng thống Ronald Reagan, lại phủ quyết. Vào 29/1/1982, Tổng thống Reagan đã tuyên bố bác bỏ UNCLOS với nhận định: “Trong khi hầu hết các điều khoản của bản dự thảo công ước là chấp nhận được và phù hợp với lợi ích của nước Mỹ thì một số yếu tố quan trọng của chế độ khai thác biển sâu lại không thể chấp nhận được”.⁽¹⁶⁾ Thậm chí, ông Reagan còn gửi đặc phái viên Donald Rumsfeld đến các nước đồng minh nhằm thuyết phục họ không ký vào công ước.⁽¹⁷⁾ Kết quả là hầu hết các nước phát triển đã không đồng ý công ước trong thời điểm đó.⁽¹⁸⁾

Sau rất nhiều năm, quá trình phê duyệt UNCLOS không được thúc đẩy cho đến thời kỳ Tổng thống George Bush, nhiệm kỳ thứ hai. Mới đây nhất là nỗ lực của chính quyền Tổng thống Obama để Quốc hội Mỹ thông qua. Những nỗ lực này đã có khởi sắc khi không chỉ những nghị sĩ trong Đảng Dân chủ ủng hộ mà còn có nghị sĩ trong Đảng Cộng hòa. Thượng nghị sĩ Chuck Hagel trong buổi điều trần trước Ủy ban Quân vụ Thượng viện đã ghi nhận Mỹ nên phê chuẩn UNCLOS. Những lý do ông Hagel đưa ra, thứ nhất là Mỹ sẽ có chỗ đứng thích hợp, được hưởng lợi ích từ công ước và được công ước bảo vệ. UNCLOS sẽ

giúp Mỹ củng cố quyền lợi, quyền tự do và sử dụng biển. Thứ hai là UNCLOS sẽ giúp Mỹ thúc đẩy giải pháp giải quyết tranh chấp lãnh hải và lãnh thổ một cách hòa bình, dựa trên luật pháp, đặc biệt là các tranh chấp ở Đông Á. Thứ ba là UNCLOS sẽ nâng cao uy tín của Bộ Quốc phòng Mỹ ở nhiều nước châu Á vốn muốn dựa vào các tòa án quốc tế để giải quyết các vấn đề liên quan đến UNCLOS. Và thứ tư là vị thế an ninh của Mỹ sẽ được nâng cao. Một số nước sẽ không còn lo ngại về tính hợp pháp của các nỗ lực hợp tác an ninh mà Mỹ ủng hộ.⁽¹⁹⁾ Như vậy, khả năng Hoa Kỳ trong thời gian tới thông qua UNCLOS là có thể xảy ra, đồng nghĩa với tính chính danh khi nước này can thiệp vào những tranh chấp ở Biển Đông sẽ cao hơn. Tuy nhiên, việc thông qua sẽ không phải một sớm một chiều, do còn nhiều quan điểm trái ngược về tác động của UNCLOS với nước này.

Luật pháp quốc tế thực ra khó có thể thắng quyền lực chính trị và uy quyền quốc gia. Tuy nhiên, luật biển quốc tế đã có nhiều phát triển quan trọng trong vai trò của mình. Đặc biệt UNCLOS đã cung cấp cho thế giới một bộ luật tích cực, được đại đa số các quốc gia thông qua. Vai trò của UNCLOS trong giải quyết tranh chấp ở Biển Đông là không thể bỏ qua nếu nhìn từ khía cạnh pháp lý. Sự nổi lên của Trung Quốc làm dấy lên lo ngại về tương lai của toàn cầu hóa trên cơ sở tiến tới thị trường mở và các thể chế quốc tế. Bởi vì nước này không chỉ gây hấn với từng nước nhỏ trong khu vực, mà còn tự đưa ra luật chơi, kể cả bộ luật năm 1992, để tự mình quyết định đúng sai của luật pháp.⁽²⁰⁾ Trung Quốc muốn tự mình cho phép tàu thuyền nước ngoài nào có thể đi vào vùng đặc quyền kinh tế của mình, và tàu thuyền nào, chẳng hạn như các tàu giám sát của Mỹ, không thể đi vào vùng biển 200 hải lý của mình.

Hầu hết các nước ủng hộ theo Mỹ rằng, thông điệp hòa bình được gửi đi theo tính đúng đắn của UNCLOS. Hoa Kỳ và hầu hết các nước ASEAN muốn giải quyết sự khác biệt thông qua một cơ chế đa phương và một khuôn khổ pháp lý quốc tế. Từ ưu thế của Mỹ và những nước khác trong khu vực, không đơn giản để xây dựng một bộ quy tắc chung thống nhất. Trong trường hợp này, luật pháp quốc tế, trong đó có UNCLOS, có thể phát huy tác dụng, ngay cả khi Thượng viện Mỹ không phê chuẩn. Mỹ vẫn có thể khẳng định rằng họ công nhận hầu hết các điều khoản của UNCLOS là tập quán quốc tế, và điều này sẽ là cơ sở cho chiến lược hàng hải của Mỹ ở Biển Đông. Mỹ có thể tiếp tục bênh vực lập luận của phần lớn các nước ký UNCLOS bằng hỗ trợ hoạt động quân sự hòa bình trong vùng EEZ bên ngoài của lãnh hải. Peter Dutton từ Đại học Hải quân Mỹ còn từng nhận định: “Về quyền tài phán đối với các vùng biển, lịch sử không liên quan gì cả, mà phải tuân thủ theo UNCLOS”.⁽²¹⁾

Nhân tố Trung Quốc trong mắt học giả Mỹ đã thách thức các chuẩn mực cơ bản của hàng hải toàn cầu, cụ thể là UNCLOS. Peter Dutton đã bình luận trong bài nghiên cứu “Sự rạn nứt trong nền tảng toàn cầu: Luật pháp quốc tế và sự mất ổn định ở Biển Đông”.⁽²²⁾ Theo đó, Trung Quốc đang khẳng định quyền lợi bằng các chính sách và hoạt động thách thức sự ổn định và an ninh khu vực. Và UNCLOS “có lẽ là khuôn khổ an ninh hàng hải quan trọng nhất áp dụng đối với Biển Đông”.⁽²³⁾ Nó xác định giới hạn chủ quyền quốc gia ven biển, thẩm

quyền trên biển. Đồng thời, cân bằng quốc gia ven biển với các quyền và nghĩa vụ quốc tế theo những cách hợp lý để bảo vệ lợi ích của các quốc gia ven biển và cộng đồng quốc tế. Pháp luật và chính sách trong nước của Trung Quốc làm suy yếu khuôn khổ này trong trật tự hàng hải theo hai cách. Đầu tiên, Trung Quốc tuyên bố chủ quyền bằng “đường lưỡi bò” chiếm đến 80% diện tích Biển Đông, đi ngược lại với các điều khoản của UNCLOS. Thứ hai, luật năm 1998 của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa về vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa tuyên bố quyền tài phán trên vùng mở rộng 200 hải lý, tính từ tất cả các vùng lãnh thổ của Trung Quốc. Điều này chắc chắn gây tranh cãi với các bên yêu sách khác, trong đó có Việt Nam và Philippines.

Các nhà nghiên cứu còn rất quan tâm đến nội dung về vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) của UNCLOS. EEZ có lẽ là khuôn khổ UNCLOS quan trọng nhất để đạt được an ninh về tài nguyên và ổn định lâu dài.⁽²⁴⁾ Khái niệm vùng đặc quyền kinh tế đã được đưa ra để giảm các tranh chấp về tài nguyên trong vùng nước và dưới đáy biển ra đến 200 hải lý tính từ đường cơ sở của một quốc gia. UNCLOS cung cấp cho một quốc gia ven biển quyền tài phán để quản lý, bảo vệ và bảo tồn các nguồn tài nguyên trong khu vực đó. Công ước cũng quy định rõ ràng tuyên bố về quyền tài phán của một quốc gia đối với tài nguyên phải dựa trên địa lý ven biển. Về phía mình, Trung Quốc lại dựa vào “đường lưỡi bò” để hợp lý hóa cho tuyên bố chủ quyền.

Trong nghiên cứu của mình, Dutton đã phản đối tính đúng đắn của tuyên bố chủ quyền của Trung Quốc bằng lập luận chính phủ Bắc Kinh chưa bao giờ đưa ra nguồn chính xác cho tuyên bố “đường lưỡi bò”. Và khi Bắc Kinh gửi thư lên Liên Hiệp Quốc tuyên bố vùng đặc quyền kinh tế cho quần đảo Trường Sa, nước này đã trực tiếp phản đối quyết định của tòa án. Qua đó cho thấy Trung Quốc “xem nhẹ” vai trò luật biển quốc tế và các cơ quan của Liên Hiệp Quốc trong việc tìm kiếm một giải pháp cho tranh chấp.

Ngược lại, tác giả đã đứng về phía các nước Đông Nam Á về mặt luật pháp quốc tế. Ông khẳng định Việt Nam và Malaysia đã tuyên bố EEZ và quyền thềm lục địa mở rộng ở Biển Đông là hoàn toàn phù hợp với UNCLOS. Philippines và Indonesia cũng duy trì đúng tuyên bố 200 hải lý đặc quyền kinh tế xung quanh các đường cơ sở quần đảo của họ, mà về mặt địa lý thì phù hợp với UNCLOS.⁽²⁵⁾ Không giống như Trung Quốc, bốn bên tranh chấp ở một số hoặc tất cả các đảo thuộc quần đảo Trường Sa đã hoàn toàn kiểm chế không tuyên bố vùng đặc quyền kinh tế hay thềm lục địa mở rộng khi mà những vùng biển này chưa hoàn toàn trong kiểm soát của mình. Bốn bên tranh chấp đều dựa vào luật pháp quốc tế hiện có để xác định quyền lợi của mình trên biển.

Mặc dù rất ủng hộ vai trò của UNCLOS, các nhà nghiên cứu không bỏ qua những lỗ hổng trong tính chặt chẽ của điều luật quốc tế này. Câu từ trong công ước đưa đến nhiều cách hiểu khác nhau cho một số khái niệm, như định nghĩa về “đảo” và “đá” là như thế nào chẳng hạn. Bởi vậy, khi Philippines muốn phân định tranh chấp với Trung Quốc vào tháng 1/2013 thông qua tòa án trọng tài bên thứ ba bắt buộc, Bắc Kinh đã từ chối tham gia. Việc phân xử vẫn diễn

ra, tạm dàn xếp căng thẳng. Mặc dù Trung Quốc không thể bỏ ngoài tai phán quyết cuối cùng (đặc biệt khi “đường lưỡi bò” vướng phải nhiều nghi vấn pháp lý), việc nước lớn bác bỏ luật pháp quốc tế là rất đáng lo ngại.⁽²⁶⁾

Một vài đánh giá sơ bộ

Tranh luận của học giả Mỹ về tranh chấp ở Biển Đông, trường hợp DOC/COC và UNCLOS, xoay quanh việc có ủng hộ hay không giải quyết tranh chấp bằng luật pháp. Nhìn chung, các học giả Mỹ khẳng định vai trò quan trọng của các cơ chế pháp lý. Tuy nhiên, trong luồng tranh luận, các cơ chế khu vực như DOC/COC không được đánh giá cao bằng cơ chế quốc tế, ở đây là UNCLOS.

Về DOC, “Bản tuyên bố DOC năm 2002 chỉ là một thông báo chính trị không có tính ràng buộc và không có cơ chế giải quyết tranh chấp để làm sáng tỏ những điều khoản đầy tham vọng của nó”.⁽²⁷⁾ Nhận định chung của học giả Mỹ về bản chất của DOC là một cơ chế lỏng lẻo, một bước tiến quan trọng mang tính “biểu tượng”. Thỏa thuận tháng 7/2011 giữa ASEAN và Trung Quốc về hướng dẫn thực hiện DOC năm 2002 đã tạo ra không gian “dễ thở” hơn cho các bên giảm sự cạnh tranh về quyền hàng hải thông qua nhiều cơ chế hợp tác. Những diễn tiến thực tế đưa đến các đánh giá rằng bước đi chậm chạp này dự báo cho triển vọng tiến tới Bộ Quy tắc ứng xử COC là rất thấp.

Theo các học giả Mỹ, tiêu biểu là Patrick Cronin, Taylor Fravel, Mark Valencia, khả năng thành công thấp của COC do những toan tính lợi ích của Trung Quốc và sự trì trệ trong tiến trình làm việc giữa Trung Quốc với ASEAN. Trong nội bộ, với những tuyên bố xung đột và những lập trường chính trị bất đồng giữa các nước thành viên ASEAN, một thỏa thuận về những vấn đề cụ thể là điều khó đạt được, bởi vì đa số thành viên hiệp hội có thể sẽ muốn có những điều khoản với “khoảng trống linh hoạt”.

Trong khi đó, UNCLOS ngày càng chiếm sự quan tâm của giới học giả Mỹ, cả về mặt học thuật, lẫn tác động chính sách. Trước hết là tính cấp thiết Hoa Kỳ cần là một thành viên chính thức của công ước quốc tế này. Từ đó tạo điều kiện cho Hoa Kỳ có tính chính danh để đảm bảo lợi ích của mình ở khu vực Biển Đông. Hiện nay, thay vì củng cố trật tự pháp lý quốc tế hiện hành, Trung Quốc đang tìm cách thay đổi các quy tắc và tiêu chuẩn để xác định các quyền hàng hải quốc tế. Khi đó, nếu các bên còn lại tìm cách bảo vệ quyền lợi của mình, sẽ có cạnh tranh xảy ra. Và đây là điều đang diễn ra ở Biển Đông. Học giả Peter Dutton đánh giá sự suy yếu của hệ thống quy tắc này có một phần do sự bỏ bê của Mỹ. Ngay cả khi Trung Quốc đã gây áp lực lên hệ thống hiện có, Washington đã thất bại trong việc thực hiện vai trò lãnh đạo toàn diện, hiệu quả và năng động, như trước đây.⁽²⁸⁾ UNCLOS đã không ngăn cản được sự bành trướng hàng hải khu vực của Trung Quốc, ít nhất một phần bởi vì Mỹ đã không thể bảo đảm sự lãnh đạo của mình trên nền tảng hệ thống toàn cầu. Từ đó, Trung Quốc đã có thể theo đuổi sự áp dụng UNCLOS theo cách riêng của mình, tạo áp lực cho những nước khác dưới lớp vỏ bọc hợp pháp. Mặc dù vậy, các học giả không quên khẳng định vai trò của Mỹ trong việc phục hồi những “vết nứt” trong hệ thống toàn cầu, tái cân bằng và duy trì vai trò lãnh

đạo truyền thống. Muốn như vậy, tại Biển Đông, Mỹ cần tiếp tục thúc đẩy tất cả các bên tranh chấp hướng tới sử dụng luật pháp và yêu sách của mình trong khuôn khổ UNCLOS. Hơn nữa, Hoa Kỳ phải duy trì sự tập trung chiến lược lên khu vực quan trọng này, với điều kiện sự lãnh đạo ngoại giao được hỗ trợ bởi một sự hiện diện quân sự khu vực mạnh mẽ.⁽²⁹⁾

Qua phân tích trường hợp quan điểm của các học giả Mỹ về hai vấn đề tại Biển Đông, cho phép chúng ta rút ra một số kinh nghiệm đáng chú ý. Đó là khả năng “thử lửa” các ý tưởng chưa chính thống, cái có thể là một giải pháp thay thế trong tương lai, nhưng chính phủ chưa tiện hay chưa thể thúc đẩy tại thời điểm hiện tại. Những đề xuất của giới này đã tăng cả về số lượng, cũng như chất lượng trong thời gian từ 2012 trở lại đây.⁽³⁰⁾ Qua đó, Chính phủ Mỹ đã thực sự có những “phát ngôn viên” trên mặt trận học thuật, trong vai trò phân tích, phê bình và kiến nghị những giải pháp hay tiếp cận khác phù hợp với sự thay đổi về tình hình thực địa và cán cân lực lượng tại Biển Đông. Những ý tưởng này đi vào thực tế một cách cụ thể như thế nào vẫn phải đợi thời gian trả lời. Nhưng việc Biển Đông trở thành tâm điểm của giới học giả Mỹ từ 2009 trở lại đây cho phép dự báo về một cách tiếp cận xoay trục mạnh mẽ hơn của Washington trong việc đảm nhận một vai trò tích cực hơn tại khu vực tranh chấp này.

L T H P

CHÚ THÍCH

- (1) Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, <http://www.asean.org/asean/external-relations/china/item/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea>, truy cập 19/7/2014.
- (2) Chương Thanh (2011). “Tuyên bố về ứng xử của các bên ở Biển Đông năm 2002”, *Quân đội nhân dân online*, xem thêm tại <http://www.qdnd.vn/qdndsite/vi-vn/61/43/the-gioi/tuyen-bo-ve-ung-xu-cua-cac-ben-o-bien-dong-nam-2002/149900.html>, truy cập 21/7/2014.
- (3) Tiến sĩ Patrick M. Cronin là Cố vấn và Giám đốc Cấp cao của Chương trình An ninh Châu Á-Thái Bình Dương, Trung tâm An ninh mới Hoa Kỳ (CNAS), theo trang *Nghiên cứu Biển Đông*.
- (4) Các tài liệu tiếp cận dùng thuật ngữ “South China Sea” (biển Nam Trung Hoa). Đúng từ góc độ chủ quyền của Việt Nam, người viết sẽ dùng thuật ngữ “Biển Đông”.
- (5) Ian Storey (2013). *Slipping Away? A South China Sea Code of Conduct Eludes Diplomatic Efforts*, CNAS, East and South China Seas Bulletin #11.
- (6) Việt Long (2011). *Từ DOC qua Hướng dẫn thực hiện tới COC trên Biển Đông*, Tham luận tại Hội thảo Việt Nam và các nước ASEAN trước thử thách, Singapore, 20-21/8/2011.
- (7) Abdul Khalik và Desy Nurhayati (2011). “South China Sea guidelines agreed”, *The Jakarta Post*, xem thêm tại <http://www.thejakartapost.com/news/2011/07/21/south-china-sea-guidelines-agreed.html>, truy cập 21/7/2014.
- (8) M. Taylor Fravel là Phó Giáo sư tại Viện Công nghệ Massachusetts (MIT).
- (9) M. Taylor Fravel (2012). “Maritime Security in the South China Sea and the Competition over Maritime Rights”, trong báo cáo *Cooperation from Strength: The United States, China and the South China Sea*, CNAS, 1/2012, p. 33.
- (10) Mark J. Valencia là nhà phân tích chính sách biển, bình luận chính trị và cố vấn về châu Á, thuộc Viện Nautilus, Mỹ, thông tin thêm tại <http://nautilus.org/network/associates/senior-associatemark-j-valencia/#axzz383ibN4bP>
- (11) Mark Valencia (2014). “Little hope for a code of conduct in South China Sea”, *South China Morning Post*, xem thêm tại <http://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/1541782/little-hope-code-conduct-south-china-sea>, truy cập 20/7/2014.

- (12) Mark J. Valencia (2014).
- (13) Ian Storey (2012). "China's Bilateral and Multilateral Diplomacy in the South China Sea", trong báo cáo *Cooperation from Strength: The United States, China and the South China Sea*, CNAS, 1/2012, p. 62.
- (14) Phạm Lan Dung, Trần Hữu Duy Minh (2014). "UNCLOS 1982: Hiến chương về đại dương", báo *Thế giới và Việt Nam*, xem thêm tại <http://www.tgvn.com.vn/printContent.aspx?ID=24084>, truy cập ngày 27/8/2014.
- (15) Paul Weyrich (2007). "Possibly the final push for the Law of the Sea Treaty", xem thêm tại <http://www.renewamerica.com/columns/weyrich/071030>, truy cập 20/7/2014.
- (16) Steven Groves (2007). "Why Reagan would still reject the law of the sea treaty", *The Heritage Foundation*, xem thêm tại <http://www.heritage.org/research/reports/2007/10/why-reagan-would-still-reject-the-law-of-the-sea-treaty>, truy cập 21/7/2014.
- (17) John Norton Moore (2012). "Conservatives and the Law of the Sea time warp", *The Wall Street Journal*.
- (18) The US Senate (2003). *Statement of Roger Rufe President, The Ocean conservancy* (private), xem thêm tại <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/RufeTestimony031021.pdf>, truy cập 21/7/2014.
- (19) Lê Linh (2013). "Chuck Hagel ủng hộ Mỹ tham gia UNCLOS", báo *Pháp luật TP Hồ Chí Minh*, xem thêm tại <http://plo.vn/the-gioi/chuck-hagel-ung-ho-my-tham-gia-unclos-17758.html>, truy cập 19/7/2014.
- (20) Ngày 25/2/1992, Quốc Vụ Viện Trung Quốc thông qua "Luật lãnh hải và vùng tiếp giáp" quy định lãnh hải rộng 12 hải lý, áp dụng cho cả bốn quần đảo ở Biển Đông, trong đó có quần đảo Tây Sa (Hoàng Sa) và Nam Sa (Trường Sa).
- (21) Nhiều tác giả. *Bằng chứng lịch sử và pháp lý: Hoàng Sa, Trường Sa là của Việt Nam*, Nxb Trẻ, 2011, tr. 277.
- (22) Peter Dutton (2012). "Crack in the Global Foundation: International Law and Instability in the South China Sea", trong báo cáo *Cooperation from Strength: The United States, China and the South China Sea*, CNAS, 1/2012, p. 69.
- (23) Peter Dutton (2012), p. 73.
- (24) Peter Dutton (2012), p. 77.
- (25) Peter Dutton (2012), p. 78.
- (26) Patrick Cronin (2013). *Tầm quan trọng chiến lược của Biển Đông*. Tham luận tại Hội thảo Quản lý căng thẳng ở Biển Đông, CSIS, 6/2013.
- (27) Mark J. Valencia (2014). "Little hope for a code of conduct in South China Sea", *South China Morning Post*, xem thêm tại <http://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/1541782/little-hope-code-conduct-south-china-sea>, truy cập 20/7/2014.
- (28) Peter Dutton (2012). "Crack in the Global Foundation: International Law and Instability in the South China Sea", trong báo cáo *Cooperation from Strength: The United States, China and the South China Sea*, CNAS, 1/2012, p. 79.
- (29) Trương Minh Huy Vũ (2014). "Trung Quốc trở dậy và chiến lược hai trục của Mỹ tại Biển Đông", *Nghiên cứu quốc tế*, <http://nghiencuuquocte.net/2014/06/18/trung-quoc-troi-day-va-chien-luoc-hai-truc-cua-my-tai-bien-dong/>, truy cập 17/7/2014.
- (30) Xem thêm một số báo cáo và khuyến nghị chính sách được nhóm nghiên cứu dịch và giới thiệu sang tiếng Việt tại website *Nghiên cứu quốc tế*: <http://nghiencuuquocte.net/tag/hoa-ky-va-bien-dong/>, truy cập 17/7/2014.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Storey, Ian (2013). *Slipping Away? A South China Sea Code of Conduct Eludes Diplomatic Efforts*, CNAS, East and South China Seas Bulletin #11.
2. Nhiều tác giả. *Bằng chứng lịch sử và pháp lý: Hoàng Sa, Trường Sa là của Việt Nam*, Nxb Trẻ, 2011.

3. Cronin, Patrick M. (edited) (2012). *Cooperation from Strength: The United States, China and the South China Sea*, CNAS Report, 1/2012.
4. Khalik, Abdul và Nurhayati, Desy (2011). "South China Sea guidelines agreed", *The Jakarta Post*, xem thêm tại <http://www.thejakartapost.com/news/2011/07/21/south-china-sea-guidelines-agreed.html>, truy cập 21/7/2014.
5. Chương Thanh (2011). "Tuyên bố về ứng xử của các bên ở Biển Đông năm 2002", *Quân đội nhân dân online*, xem thêm tại <http://www.qdnd.vn/qdndsite/vi-vn/61/43/the-gioi/tuyen-bo-ve-ung-xu-cua-cac-ben-o-bien-dong-nam-2002/149900.html> truy cập 21/7/2014.
6. Việt Long (2011). "Từ DOC qua Hướng dẫn thực hiện tới COC trên Biển Đông". Tham luận tại Hội thảo Việt Nam và các nước ASEAN trước thử thách, Singapore, 20-21/8/2011.
7. Valencia, Mark (2014). "Little hope for a code of conduct in South China Sea", *South China Morning Post*, xem thêm tại <http://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/1541782/little-hope-code-conduct-south-china-sea>, truy cập 20/7/2014.
8. Lê Linh (2013). "Chuck Hagel ủng hộ Mỹ tham gia UNCLOS", báo *Pháp luật TP Hồ Chí Minh*, xem thêm tại <http://plo.vn/the-gioi/chuck-hagel-ung-ho-my-tham-gia-unclos-17758.html>, truy cập 19/7/2014.
9. Cronin, Patrick (2013). "Tầm quan trọng chiến lược của Biển Đông". Tham luận tại Hội thảo Quản lý căng thẳng ở Biển Đông, CSIS, 6/2013.
10. Valencia, Mark (2014). "Little hope for a code of conduct in South China Sea", *South China Morning Post*, xem thêm tại <http://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/1541782/little-hope-code-conduct-south-china-sea>, truy cập 20/7/2014.
11. Trương Minh Huy Vũ (2014). "Trung Quốc trở dậy và chiến lược hai trục của Mỹ tại Biển Đông", <http://nghiencuuquocte.net/2014/06/18/trung-quoc-troi-day-va-chien-luoc-hai-truc-cua-my-tai-bien-dong/>, truy cập ngày 17/7/2014.
12. <http://nghiencuuquocte.net/tag/hoa-ky-va-bien-dong/>, truy cập ngày 17/7/2014.

TÓM TẮT

Tranh chấp ở Biển Đông là mối quan tâm lớn của các học giả Mỹ, nhất là khi yếu tố Trung Quốc ngày càng thể hiện mạnh mẽ. Được xem là cường quốc đóng vai trò quan trọng trong việc bảo đảm an ninh toàn cầu, những quan điểm và chính sách của Mỹ có ảnh hưởng không nhỏ đến phần còn lại của thế giới. Bên cạnh việc xem xét chính sách của giới cầm quyền, việc tìm hiểu cách nhìn của giới học giả có ý nghĩa quan trọng. Đó là một kênh tham khảo cho Việt Nam về đấu tranh học thuật góp phần giải quyết tranh chấp ở Biển Đông; đồng thời hướng đến nghiên cứu tác động qua lại giữa học giả và nhà hoạch định chính sách. Bài viết này khảo sát quan điểm của học giả Mỹ về giải quyết tranh chấp trên Biển Đông, trường hợp DOC/COC và UNCLOS.

ABSTRACT

ARGUMENT OF AMERICAN SCHOLARS ON THE EAST SEA: SURVEYING THE CASES OF DOC/COC AND UNCLOS

Disputes in the East Sea is a major concern of American scholars; especially when Chinese element is strongly manifested. The United States is considered as the power country playing an important role in ensuring global security, so its standpoints and policies have a significant impact on the rest of the world. In addition to the consideration of the government policy, learning about the perspective of American epistemic community is significantly important because it is useful information for Vietnam in academic struggle to contribute to solving the East Sea dispute and to study the interaction between scholars and policy makers. This article surveys the standpoint of American scholars in the resolution to the East Sea disputes, and the cases of DOC/COC and UNCLOS.