

Ngày 6/8/2017 tại Manila, Ngoại trưởng các nước ASEAN và Trung Quốc đã thông qua dàn thỏo khung COC. Nội dung của dàn thỏo khung và ý nghĩa đằng sau mặt sỏ ngôn từ được sử dụng là gì? Những nội dung nào còn chưa được đề cập?



Tóm tắt

- Ngày 6/8/2017 tại Manila, Ngoại trưởng các nước ASEAN và Trung Quốc đã thông qua dàn thỏo khung về Bộ quy tắc ứng xử ở Biển Đông - COC.

- Trong khi dệt thêu khung là một bước đi hướng tới tiến trình quản lý xung đột cho Biển Đông, văn kiện này có chi tiết ngắn gọn và mang nhiều nguyên tắc và điểu khoản cụ thể có trong Tuyên bố ASEAN-Trung Quốc về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC), văn tham chí văn chĩa được thực hiện một phần.

- Văn kiện này bao gồm một phần nội dung định nghĩa ngắn gọn và quản lý các vấn đề, cũng như một cam kết đồng ý mạnh mẽ hơn đối với an ninh và tự do hàng hải. Tuy nhiên, cam kết “ràng buộc pháp lý” lại không xuất hiện, cũng như phần vi phạm lý của thĩa thuân và các cụ chũ thũc thi và phân xũ.

- Dệt thêu khung sẽ lập nên nền tảng cho các cuộc đàm phán xa hơn về COC. Các thĩa luũn đó có thũ kéo dài và gây thũt vũng cho các thành viên ASEAN văn hy vũng được chũng kiũn một COC ràng buộc về pháp lý, toàn diện và hiệu quả.

Mũ đũu

Ngày 6/8/2017 ở Manila, Ngoại trưởng Trung Quốc và ASEAN đã thông qua dệt thêu khung về Bộ quy tắc ứng xử ở Biển Đông (COC). Dệt thêu khung này trước đó đã được thông qua trong Hội nghị quan chức cấp cao ASEAN-Trung Quốc về thực hiện Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông (SOM-DOC) ở Quý Đông, Trung Quốc ngày 19/5/2017.

Dệt thêu khung được các nhà lãnh đạo ASEAN và Trung Quốc chào đón rộng rãi. Trong tuyên bố chung của hai - văn bản trả hoãn gọn 24 giũ do nhũng khác biệt giũa các thành viên ASEAN về cách mô tả tranh chấp - Ngoại trưởng các nước ASEAN nói họ “được khích lệ” bởi việc thông qua dệt thêu khung mà sẽ “thúc đẩy công tác ký kết một COC hiệu quả trong một khung thời gian các bên cùng nhất trí”. Tổng thư ký ASEAN Lê Lũng Minh nói ông hy vũng dệt thêu khung sẽ “mũ đũng cho các đàm phán có ý nghĩa và đáng kể tiến tới ký kết COC”, nhũng nói thêm rằng nếu bộ quy tắc này có hiệu quả trong việc ngắn gọn và quản lý vấn đề ở Biển Đông, thì nó sẽ phải có tính ràng buộc về pháp lý - một cam kết đồng ý như không xuất hiện trong dệt thêu khung. Ngoại trưởng Singapore Vivian Balakrishnan đã gọi dệt thêu khung là “một văn kiện quan trọng vì theo nghĩa nào đó nó đi diũn cho sẽ đũng thuũn và quan trọng hơn là, một cam kết nhân danh 10 nước ASEAN và Trung Quốc đũ tũo tiến triển cho văn đũ kéo dài tũ lâu này”. Theo Ngoại trưởng Trung Quốc Vũ Đũng Nghị, dệt thêu khung “đem lại sẽ ũn đũnh cho văn đũ này, thũ hiũn mũt

đồng lịch tích cực. Điều này cho thấy mong muốn chung của chúng ta là báo về hòa bình và sự ổn định ở Biển Đông”. Tuy nhiên, đáng ngại hơn, Vòng Ngoại tiếp tục nói rằng các đàm phán đáng kể về nội dung của bất kỳ quy tắc sẽ chỉ có thể bắt đầu nếu “không có sự phá hoại lớn từ các bên bên ngoài”, một lời ám chỉ rõ ràng về Mỹ, nhưng mà Trung Quốc luôn cáo buộc là “can thiệp” vào cuộc tranh chấp.

Quá trình đàm phán COC kéo dài và khó khăn. Tuyên bố chung ASEAN-Trung Quốc về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC) đã kêu gọi các bên thông qua COC. Sự khác biệt giữa DOC và COC được đưa ra bao gồm được làm rõ, dù một số thành viên ASEAN, đặc biệt là các nước tuyên bố chủ quyền ở Đông Nam Á, đã vạch ra một thỏa thuận ràng buộc pháp lý sự toàn diện và hiệu quả hơn DOC vẫn là một tuyên bố mang tính chính trị không ràng buộc.

Phải đến năm 2013, Trung Quốc mới đồng ý bắt đầu đàm phán với ASEAN về COC. Do những căng thẳng tăng cao ở Biển Đông, khi các cuộc thảo luận bắt đầu vào đầu năm 2014, một số thành viên ASEAN đã nhiều lần kêu gọi xúc tiến các cuộc đàm phán. Tuy nhiên, phải chờ đợi sau khi Tòa trọng tài ở La Haye ra phán quyết lịch sử vào ngày 12/7/2016 thì Trung Quốc mới đồng ý đẩy nhanh đàm phán. Có hai lý do có thể giải thích tại sao Trung Quốc đồng ý làm vậy. Thứ nhất, Bắc Kinh muốn đánh lạc hướng sự chú ý trích ra khỏi việc nước này bác bỏ phán quyết của Tòa trọng tài và thay vào đó tạo dựng hình ảnh một đối tác biết hợp tác. Thứ hai, phần lớn của Tổng thống Philippines Rodrigo Duterte với phán quyết. Mặc dù phán quyết hoàn toàn ủng hộ Philippines, Duterte đã quyết định đưa nó sang một bên và ưu tiên tăng cường quan hệ kinh tế với Trung Quốc trong khi giải quyết các tuyên bố lãnh hải và quyền tài phán chéo của hai nước trên cơ sở song phương. Các tiếp cận của Duterte đã khiến căng thẳng Trung Quốc-Philippines giảm đáng kể ở Biển Đông, đặc biệt sau khi Bắc Kinh dỡ bỏ phong tỏa bãi chôn Scarborough vào tháng 10/2016, điều tăng ngấn ngạt dân Philippines đánh bắt ở bãi chôn này từ tháng 5/2012. Việc hạn chế căng thẳng giữa Philippines và Trung Quốc cũng có thể đã góp phần cải thiện bầu không khí trong quan hệ ASEAN-Trung Quốc.

Trong nửa đầu năm 2017, các quan chức ASEAN và Trung Quốc đã gặp gỡ 3 lần để thảo luận COC. Tại cuộc họp Nhóm công tác chung ASEAN-Trung Quốc lần thứ 19 về thực hiện Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông (JWG-DOC) ở Bali, Indonesia, ngày 27/2, hai bên đã nhất trí vạch phác thảo các bên của dự thảo khung. Một phiên bản 1 trang dài hơn sau đó đã được thảo luận tại JWG-DOC lần thứ 20 ở Siem Reap, Campuchia, vào ngày 30/3/2017. Phiên bản này đã được sửa đổi chút ít trong các cuộc họp SOM-DOC ở Quý Đông vào tháng 5. Bài viết này tập trung vào nội dung của dự thảo khung và ý nghĩa đồng ý sau một số ngôn từ được sử dụng.

D th o khung dài h n 1 trang và đ c chia thành 3 ph n: 1. Các đ i u kho n m đ u; 2. Các đ i u kho n chung; 3. Các đ i u kho n cu i.

Các đ i u kho n m đ u

“Các đ i u kho n m đ u” ch li t kê 3 m c ng n: a. C s c a COC; b. S li n k t và t ng tác gi a DOC và COC; và c. T m quan tr ng và các nguy n v ng.

M c dù ph n b không gi i thích chi ti t m i quan h gi a DOC và COC, theo nh ng ng i bi t rõ các cu c đàm phán, Trung Qu c coi COC là m t ph n c a ti n trình th c hi n DOC, và theo đó DOC s nh h ng l n đ n n i dung c a COC. i u này cho th y r ng COC cu i cùng có th không quá khác DOC. Nh các quan ch c Trung Qu c đã nhi u l n nh n m nh, ng i ta nên h th p kì v ng r ng COC s khác bi t c b n v i DOC.

Các đ i u kho n chung

“Các đ i u kho n chung” bao g m 3 ph n: a. Các m c tiêu; b. Các nguyên t c; và c. Các ngh a v c b n.

M c tiêu đ u tiên là “Thi t l p m t khuôn kh d a trên các quy t c bao g m m t lo t quy chu n ch đ o cách ng x c a các bên và thúc đ y h p tác hàng h i trên Bi n òng”. i u có ý ngh a là c m t “khuôn kh d a trên các quy t c” đ c s d ng thay vì “có tính ràng bu c v m t pháp lý” mà m t s n c ASEAN đã v ch ra t lâu v COC. Tuy nhiên, do Trung Qu c ph n đ i m t b quy t c có tính ràng bu c v m t pháp lý vì nó s h n ch quy n t do hành đ ng trên Bi n òng và vì b n thân các n c ASEAN không có s đ ng thu n v v n đ này, c m t này đã b b đi. Li u nó có đ c đ a vào các phiên b n sau này c a COC hay không v n c n ph i đ c xem xét, nh ng Trung Qu c g n nh ch c ch n s c g ng đ m b o r ng đ i u này không x y ra. Vì v y, b n COC cu i cùng có kh n ng s mang tính t nguy n và không ràng bu c, nh DOC và Quy t c ng x đ i v i nh ng v va ch m ngoài ý mu n trên bi n (CUES).

Mục tiêu thứ hai là “Thúc đẩy lòng tin lẫn nhau, sự hợp tác và uy tín, ngăn ngừa các sự cố, giải quyết các sự cố nếu chúng xảy ra, và tạo ra một môi trường thuận lợi cho việc giải quyết hòa bình các tranh chấp”. Trong DOC, các bên cũng đã nhất trí xây dựng “lòng tin và uy tín” và “tăng cường các điều kiện thuận lợi cho một giải pháp hòa bình và lâu dài cho những bất đồng và tranh chấp giữa các nước có liên quan”. Tuy nhiên, đây là lần đầu tiên hai nhất trí ngăn ngừa và giải quyết các sự cố trên biển. Sự đồng ý này về việc ngăn ngừa và giải quyết các sự cố nhằm minh rõ ràng hơn sự cam kết của các quốc gia gây căng thẳng đã gia tăng đáng kể từ khi DOC được ký kết vào năm 2002 – và đặc biệt sau năm 2007-2008 – và nhu cầu cấp thiết phải giải quyết tất cả tranh chấp và ngăn ngừa các sự cố nguy hiểm tiềm tàng xảy ra và leo thang.

Mục tiêu thứ ba là “Đảm bảo an ninh và an toàn hàng hải và quy định tự do đi lại trên biển và trên không”. Các bên tham gia DOC cũng “đã tái khẳng định sự tôn trọng và cam kết của họ đối với quy định tự do đi lại trên biển và trên không ở Biển Đông” những “đảm bảo” nghe mạnh hơn một chút so với “sự tôn trọng và cam kết đối với” và nhằm minh rõ mối quan ngại của một số nước ASEAN rằng tranh chấp có nguy cơ làm xói mòn quy định tự do hàng hải, đặc biệt nếu Trung Quốc tuyên bố một Vùng nhận định phòng không (ADIZ) trên Biển Đông như họ đã làm đối với các phần của biển Hoa Đông hồi tháng 11/2013. Lập trường của Trung Quốc là tranh chấp không đe dọa quy định tự do hàng hải.

Mục “Các nguyên tắc” được chia thành 4 phần. Nguyên tắc đầu tiên là COC “không phải là một công cụ để giải quyết các tranh chấp lãnh thổ hay các vấn đề về phân định ranh giới trên biển”. Điều này không gây tranh cãi như nó dường như có thể có, vì các nước thành viên ASEAN chưa bao giờ ủy nhiệm cho tổ chức này giải quyết tranh chấp; điều đó chỉ có thể được thực hiện bởi chính các bên yêu sách, hoặc thông qua sự phân xử hợp pháp hoặc các cuộc thương lượng chính trực, song phương hoặc đa phương. Câu này được đưa vào để tháo gỡ những hiểu lầm về ý nghĩa rằng COC sẽ giúp “giải quyết” những tranh chấp về chủ quyền và quyền tài phán giữa các bên yêu sách như đôi khi vẫn bị tuyên bố sai trong các phóng sự trên các phương tiện truyền thông.

Nguyên tắc thứ hai là một cam kết đối với “các mục đích và nguyên tắc” của Hiến chương Liên Hợp Quốc, Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển (UNCLOS) năm 1982, Hiệp ước thân thiện và hợp tác, 5 Nguyên tắc chung sống hòa bình và “các nguyên tắc khác của luật pháp quốc tế được mọi người công nhận”. Ngôn từ này cũng xuất hiện trong DOC và đã tạo thành nền tảng của quan hệ ASEAN-Trung Quốc kể từ khi

các m quan h đ thi thi đ thi t l p vào n m 1991.

Nguyên t th ba là “Cam k t th c thi đ y đ và hi u qu DOC”, đi u mà ASEAN và Trung Qu c đã nh t trí t tr c. Cách th c th c thi đ y đ và hi u qu DOC không đ c đ c p. Các quan ch c ASEAN và Trung Qu c đã th o lu n các cách th c th c thi k t n m 2005 mà h u nh không có ti n tri n gì. Nh đã l u ý tr ên, Trung Qu c đ ãng nh xem COC nh là m t ph n c a ti n trình th c thi DOC.

Nguyên t th t là “Tôn tr ãng đ c l p, ch quy n và toàn v n l ãnh th c a nhau phù h p v i lu t pháp qu c t, và nguyên t c không can thi p vào công vi c n i b c a các n c khác”. i u kho n này là m i, m c dù nó nh c l i nguyên t c 1 và nguyên t c 3 c a 5 Nguyên t c chung s ãng hòa bình. S nh c l i đ c s ãng đ c ãng c t m quan tr ãng c a 2 nguyên t c này trong ãng x v các m i quan h gi a ASEAN và Trung Qu c, đ c bi t khi tình tr ãng b t cân x ãng v s c m nh gi a Trung Qu c và các n c ãng Nam Á ngày m t gia t ãng k t khi DOC đ c ký k t vào n m 2002.

“Các ngh a v c b n” bao g m 6 ph n: i. Ngh a v h p tác; ii. Thúc đ y h p tác hàng h i thi t th c; iii. T k m ch /Thúc đ y lòng tin và uy tín; iv. Ng n ng a các s c, sau đó là 2 d u ch m đ u dòng – th nh t là “Các bi n pháp xây ãng lòng tin” và th hai là “Các đ ãng dây nóng”; v. Qu n lý các s c, sau đó là m t d u ch m đ u dòng l p l i “Các đ ãng dây nóng”; và vi. “Các ngh a v khác phù h p v i lu t pháp qu c t đ hoàn thành các m c tiêu và nguyên t c c a COC”.

“Ngh a v h p tác” là ngh a v theo UNCLOS đã đ c t t c các bên, ngo i tr Campuchia, thông qua. Trong khi không đ c nói rõ trong v n b n này, ph n ii đ c cho là bao g m các ho t đ ãng nh tìm ki m c u n n, nghi n c u khoa h c bi n, b o v môi tr ãng và đ u tranh ch ãng t i ph m xuyên qu c gia trên bi n, đi u mà Trung Qu c mong mu n thúc đ y. Các ho t đ ãng h p tác t i nh ãng l ãnh v c ch c n ãng này c ãng đã đ c đ a vào DOC.

C m t “t k m ch” không đ c đ ãnh ngh a và đây là m t trong nh ãng thi u sót l n c a DOC. Do c m t này không đ c đ ãnh ngh a, các bên tham gia khác nhau đã di n gi i nó theo cách mà h th y là phù h p. K t n m 2002, các bên yêu sách đã cáo bu c l n nhau vi ph m đ i u kho n t k m ch trong khi chính h l i tham gia các ho t đ ãng mà rõ ràng là vi ph m đ i u kho n này – t vi c tu s a m t đ ãng

b ng đang t n t i đ n, trong tr ng h p c a Trung Qu c, đ a khai hóa 7 c u trúc đ a hình r t nh thành các đ o nhân t o l n. N u DOC c n gia t ng giá tr c a nó, thì “t ki m ch” s c n ph i đ c đ nh ngh a.

G n v i đ i u kho n “T ki m ch” là “Ng n ng a các s c”, m t s phát tri n m i và đ c chào đ n vì nó cho r ng trong t ng lai, các quan ch c ASEAN và Trung Qu c có th nh t trí v m t danh sách các ho t đ ng mà các l c l ng v trang c a h , và có kh n ng là các l c l ng b o v b i n c a h , b c m t i n hành, gi ng nh th a thu n n m 1972 gi a M và Liên Xô v các s c trên bi n mà bao g m trong đó m t danh sách dài “nh ng đ i u n n và không n n làm”. DOC c ng kêu g i các bên thi t l p các bi n pháp và l p danh sách 5 l nh v c có th có. N m 2016, ASEAN và Trung Qu c nh t trí áp d ng CUES đ i v i Bi n ô ng và phê chu n các đ ng l i ch đ o nh m thi t l p nh ng đ ng dây nóng ngo i giao đ s d ng trong các tình tr ng kh n c p trên bi n và các cu c kh ng ho ng mà đ u có th tích h p vào b n COC cu i cùng.

Các đ i u kho n cu i cùng

Ph n th ba và là ph n cu i cùng c a đ th o khung này là Các đ i u kho n cu i cùng. Ph n này g m 5 dòng ng n g n: a. “Khuy n khích các n c khác tôn tr ng các quy t c đ c bao g m trong COC”; b. “Các c ch c n thi t đ giám sát vi c th c thi”; c. “Đánh giá COC”; d. “B n ch t”; và 3. “Hi u l c thi hành”.

Nhìn b ngo ài, ph n a đ ng nh vô h i, nh ng đ ng nh ý đ nh c a B c Kinh là xác l p Bi n ô ng ch nh m t v n đ gi a Trung Qu c và các bên yêu sách ô ô ng Nam Á – v i ASEAN đóng vai trò h n ch trong vi c qu n lý xung đ t – và các bên liên quan khác, đ c bi t là M và Nh t B n, không n n “can thi p” vào cu c tranh ch p này. i u này phù h p v i l p tr ng lâu dài c a Trung Qu c t ng đ c Ngo i tr ng V ng Ngh nh c l i t i Manila.

Các ph n b và c đ ng nh ch ra r ng th a thu n cu i cùng s đ c giám sát b i H i ngh các quan ch c c p cao ASEAN-Trung Qu c v th c hi n Tuyên b v ng x c a các bên ô Bi n ô ng (SOM-DOC), đ c h tr b i Nhóm công tác chung ASEAN-Trung Qu c v th c hi n Tuyên b v ng x c a các bên ô Bi n ô ng (JWG-DOC), sau đó s báo cáo lên cu c h p c a các b tr ng ngo i giao c a Trung Qu c và ASEAN, nh ng ng i có th yêu c u đánh giá COC n u h cho là c n thi t.

Các ph n c và d có ý nghĩa c c k quan tr ng i ch chúng đ ng tri n v ng r ng COC có th mang tính ràng bu c v m t pháp lý. COC khi đó s ph i đ c thông qua theo các ti n trình n i b Trung Qu c và 10 n c thành viên ASEAN. Tuy nhiên, nh ã l u ý i trên, Trung Qu c kiên quy t ph n đ i m t b quy t c có tính ràng bu c v m t pháp lý.

i u gì còn thi u?

Ngoài các đ i u kho n chi ti t và c m t “có tính ràng bu c v m t pháp lý”, có m t vài v n đ quan tr ng không đ c đ a vào th a thu n.

M t là, d th o khung này không đ c p đ n ph m vi đ a lý c a COC, trong đó có vi c li u nó có đ c áp d ng cho c 2 qu n đ o Hoàng Sa và Tr ng Sa đang tranh ch p hay không hay ch các khu v c nh t đ nh. Trong các cu c đàm phán v DOC, Vi t Nam ã l p lu n r ng c n đ a tên g i c a 2 qu n đ o này vào DOC, nh ng vì không th đ t đ c s đ ng thu n nên chúng ã b b đi. i u này có l không gây ra v n đ gì ch ng nào COC đ c áp d ng cho toàn b Bi n òng.

Hai là, trong khi v n b n này đ c p đ n “các c ch giám sát vi c th c thi”, nó l i không nói gì đ n các bi n pháp th c thi và các c ch phân x n u m t bên cáo bu c m t bên khác vì ph m b quy t c này. Nói chung, ASEAN tránh các đ i u kho n v vi c th c thi trong các th a thu n c a mình. Tuy nhiên, s thi u v ng các bi n pháp th c thi và các c ch phân x s làm suy y u tính hi u qu c a b n COC cu i cùng.

Tri n v ng

B t ch p nh ng thi u sót c a nó, vi c ASEAN và Trung Qu c thông qua d th o khung này là m t b c ti n trong ti n trình gi i quy t xung đ t kéo dài 2 th p k đ i v i Bi n òng. Ti n v phía tr c, d th o khung này s t o thành n n t ng c a các cu c đàm phán gi a ASEAN và Trung Qu c v COC. Tuy nhiên, n u quá kh là ph n m đ u, thì ti n trình này có kh n ng b kéo dài và gây n n lòng, đ c bi t

đòi hỏi những nỗ lực Đông Nam Á muộn có mặt COC mang tính ràng buộc về mặt pháp lý, toàn diện và hiệu quả được thực thi nhanh nhất có thể.

Ian Storey là nghiên cứu viên cấp cao chương trình Nghiên cứu Đông Nam Á tại Trường Đại học, Viện Nghiên cứu Đông Nam Á (ISEAS) - Viện Yusof Ishak. Bài viết được đăng trên [ISEAS](#).

Trần Quang (gt)