

NHỮNG RẠN NÚT TRONG NỀN TẢNG TOÀN CẦU: LUẬT PHÁP QUỐC TẾ VÀ SỰ BẤT ỔN TẠI BIỂN ĐÔNG

Peter Dutton

Trung Quốc đang đòi hỏi lợi ích của mình theo những cách thức mà có thể đe dọa đến những quy tắc nền tảng đang kiểm soát những lợi ích hàng hải chung toàn cầu. Xu hướng này được minh chứng rõ nét nhất tại Biển Đông, nơi những chính sách và hành động của Trung Quốc đang thách thức đến an ninh và sự ổn định tại đây.

Trung Quốc đang thách thức những quy tắc này theo hai cách. *Thứ nhất*, nước này đang thách thức đến những điều khoản đã được thiết lập của Công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển (UNCLOS), cho phép các quốc gia tuyên bố Vùng Đặc quyền Kinh tế (EEZ) và thềm lục địa. Thay vào đó, Trung Quốc xác định các quyền tài phán trên biển của mình dựa vào một “đường chín đoạn” mang tính lịch sử, thay vì dựa vào EEZ và thềm lục địa,¹ Quan điểm này liên quan đến cách mà các quốc gia có thể yêu sách một cách hợp pháp các quyền tài nguyên trên biển một cách hợp pháp ngày càng tăng, gây ra xung đột với các nước láng giềng tại Biển Đông.

Thứ hai, Trung Quốc đang thách thức các quyền của hải quân các nước khác trong việc tiến hành các hoạt động, tập trận và thu thập tình báo trong những vùng

¹ Về thảo luận chi tiết về Đường chín đoạn, xem Chương của Patrick M. Cronin và Robert D. Kaplan trong cuốn sách này

EEZ của các nước khác. Mặc dù Trung Quốc có lợi ích căn bản đối với trật tự hiện tại, nhưng quan điểm của Bắc Kinh đối với một số quy tắc chính về kiểm soát những hoạt động quân sự trên hệ thống toàn cầu lại có sự khác biệt đối với những quan điểm của Mỹ và các quốc gia khác có quan điểm giống Mỹ. Những hoạt động như vậy của Trung Quốc vừa tạo ra sự bất ổn tại Biển Đông, vừa làm xói mòn những quy tắc luật pháp quốc tế được tạo ra nhằm ngăn chặn sự bất ổn quốc tế và xung đột vũ trang.

Thách thức mà Trung Quốc tạo ra đối với những quy tắc hàng hải hiện tại đang gây ra những rạn nứt đối với hệ thống trật tự toàn cầu mà các nước đã thiết lập sau hai cuộc chiến tranh thế giới nhằm thúc đẩy hòa bình và thịnh vượng. Trong hàng thập kỷ qua, trật tự đó cho phép việc tiếp cận đến những thị trường hàng hóa, nguồn tài nguyên và thương mại, cũng như những cơ chế giải quyết tranh chấp một cách hòa bình. Châu Á, đặc biệt là Đông Á, đã có được những lợi ích vô cùng to lớn từ hệ thống trật tự này. Cụ thể là về kinh tế, Trung Quốc xếp thứ hai, Nhật Bản thứ ba, Hàn Quốc thứ 12, Indonesia thứ 15 và Đài Loan thứ 19 trên thế giới.² Mặc dù những rạn nứt trong trật tự hiện tại cho đến giờ vẫn chỉ là những rạn nứt nhỏ ban đầu, nhưng vẫn cần thiết phải có sự lãnh đạo hiệu quả và liên tục của Mỹ để kiềm chế những thách thức mà Trung Quốc tạo ra và củng cố vững chắc đối với nền tảng của trật tự toàn cầu hiện nay.

Ba Trụ cột của Toàn cầu hóa Hiện đại

Quyền tiếp cận các nguồn tài nguyên và thương mại tự do và dựa vào thị trường là một trong những trụ cột của toàn cầu hóa hiện đại. Đó là sự khác biệt chính so với toàn cầu hóa cách đây một thế kỷ và là một yếu tố duy trì ổn định và

² Xếp hạng này dựa trên dữ liệu Sức mua tương đương (Purchase Power Parity) vào tháng 9 năm 2010 và báo cáo của IMF tại www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/weorept.aspx.

cho phép tất cả các quốc gia dựa vào đó để tiếp cận những phương thức cho tăng trưởng và phát triển. Đặc biệt, hệ thống này là nhân tố quan trọng nhất tạo ra sự tăng trưởng cho nền kinh tế Trung Quốc. Không giống như Nhật Bản, Đức, là các quốc gia vào thời kỳ đầu thế kỷ trước đã gặp phải sự cô lập từ những cường quốc thực dân – những nước không chịu nhượng bộ đối với những nguồn tài nguyên mà hai quốc gia này cần cho sự phát triển sức mạnh và sự giàu có, Trung Quốc có thể cạnh tranh tìm kiếm nguồn tài nguyên ở một vị thế bình đẳng hợp lý với các cường quốc hiện tại. Trung Quốc được hưởng lợi lớn từ thực tế là nước này không cần phải phá vỡ hệ thống này khi tham gia vào đó. Trong một chừng mực nào đó, có thể nói thế kỷ 20 có sự kết thúc cũng gần tương tự như cái cách mà nó bắt đầu. Theo Alan Taylor, năm 1911, “*thị trường vốn toàn cầu có ấn tượng ở mức độ hội nhập...giống như ngày nay*”.³ Đầu tư nước ngoài tính theo tỷ lệ phần trăm tổng sản phẩm quốc nội toàn cầu (GDP) tăng trưởng ổn định từ 1870 đến 1914, giảm mạnh từ 1914 đến những năm 1980 do hai cuộc chiến tranh thế giới và Chiến tranh lạnh ngay sau đó, và sau đó lại tăng trưởng nhanh trong hai thập kỷ cuối thế kỷ 20.⁴ Tương tự, thương mại thế giới tính theo tỷ lệ phần trăm GDP toàn cầu là 10% năm 1870, tăng 21% vào năm 1914, giảm xuống còn 9% vào năm 1938 và tăng lên 27% vào năm 1992.⁵

Tuy nhiên, có những khác biệt chính mang tính cấu trúc giữa toàn cầu hóa của năm 1991 và toàn cầu hóa ngày nay. Năm 1991, những đế quốc rộng lớn đã thống trị trên toàn cầu, đặc biệt là lục địa Á – Âu và châu Phi và các vùng ngoại biên những đế quốc này. Đế quốc Anh và những thuộc địa của nước này bao gồm

³ Alan M. Taylor, “Globalizing and New Comparative Economic History,” *NBER Reporter Research Summary* (Winter 2006, cambridgeforecast.wordpress.com/2007/05/07/globalization-1870-1914-versus-globalization-today).

⁴ Sdd

⁵ Sdd

Vương quốc Liên hiệp Anh; Canada; Úc; New Zealand; Nam Phi; tiểu lục địa Ấn Độ; những phần lớn phía đông, tây và nam châu Phi; Malaysia; những phần phía Nam Mỹ; Trung Mỹ và quần đảo Caribe; Hồng Công và những nhượng địa khác của Trung Quốc; và rất nhiều hòn đảo nằm phân tán rộng khắp toàn cầu. Tổng cộng, Đế quốc Anh đã kiểm soát xấp xỉ 25% lãnh thổ và dân số thế giới, và do đó cũng kiểm soát luôn phần thị trường và nguồn tài nguyên chính của thế giới. Tương tự, Pháp kiểm soát Đông Dương, Madagasca và những hòn đảo khác tại Ấn Độ Dương và xấp xỉ 1/3 châu Phi. Nga kiểm soát trung tâm Âu – Á với xấp xỉ 20% lãnh thổ thế giới, Hà Lan, Bồ Đào Nha, Đức và Italia tất cả đều trực tiếp kiểm soát những vùng lãnh thổ bên ngoài và nguồn tài nguyên và thị trường của họ.

Năm 1911, chỉ có 45 quốc gia hoàn toàn độc lập, trong đó 21 quốc gia tại Bắc và Nam Mỹ, chiếm tổng số gần 47%.⁶ Do đó, chỉ với 24 quốc gia còn lại nhưng đã nắm quyền kiểm soát toàn bộ châu Âu, châu Phi, nhiều phần của châu Á, những quần đảo ở châu Á, Úc và châu Đại Dương, cũng như dân số và nguồn tài nguyên của vùng lãnh thổ rộng lớn này. Trung Quốc, mặc dù trên danh nghĩa độc lập nhưng thực tế thì không phải vậy. Cuối năm 1911, một trong những tàn dư cuối cùng của triều đại nhà Thanh một thời hùng mạnh đã sụp đổ, và một nước cộng hòa yếu ớt chỉ mới bắt đầu hình thành từ đống tro tàn. Tại nhiều khu vực, đặc biệt là dọc theo bờ biển, sự ổn định được duy trì không chỉ bởi các chính quyền bản địa

⁶ 45 quốc gia lúc đó là Afghanistan, Argentina, Austro-Hungary, Belgium, Bolivia, Brazil, Chile, Trung Quốc, Colombia, Costa Rica, Cuba, Đan Mạch, Cộng hòa Dominican, Ecuador, El Salvador, Ethiopia, Pháp, Đức, Hy Lạp, Guatemala, Haiti, Honduras, Italy, Nhật Bản, Liberia, Luxembourg, Mexico, Nicaragua, Hà Lan, Na Uy, Ottoman Empire, Panama, Paraguay, Persia, Peru, Portugal, Nga, Siam, Tây Ban Nha, Thụy Điển, Thụy Sĩ, Anh, Mỹ, Uruguay và Venezuela.

mà còn nhờ bởi tám quốc gia bên ngoài tại những phần đất nhượng của Trung Quốc.⁷ Trái lại, vào 2011, có 197 quốc gia độc lập trên toàn thế giới.⁸

Do vậy, sự khác biệt chính giữa 1911 và 2011 là sự phân tán rộng lớn hơn về quyền lực chính trị cho phép dân cư bản địa có được nhiều sự tiếp cận thị trường hàng hóa và nguồn tài nguyên hơn. Mặc dù những điều kiện chính trị cục bộ chắc chắn sẽ tạo ra nhiều cách tiếp cận thị trường cho người bản địa, và cả quyền kiểm soát của họ đối với lợi ích từ những nguồn tài nguyên địa phương hơn, tuy nhiên số lượng quốc gia tham gia vào hệ thống thương mại toàn cầu tăng lên cũng góp phần khuyến khích những nguyên tắc thị trường và cạnh tranh nói chung.

Trụ cột thứ hai của toàn cầu hóa hiện đại là sự phát triển của *những thể chế quốc tế* khuyến khích sự ổn định về chính trị, kinh tế và quân đội, cho phép các quốc gia tiếp cận một cách chủ động các nguồn tài nguyên và thị trường. Năm 1911, Công ước Hague (Lahay – ND) – một bộ các hiệp định rất hạn chế tập trung vào việc tiến hành chiến tranh – là những hiệp định quốc tế duy nhất lúc đó đề nghị cho tất cả quốc gia. Tại thời điểm đó, các hiệp định này mới tồn tại được khoảng một thập kỷ, và một số còn chưa bao giờ được chấp nhận rộng rãi. Các văn kiện này thiết lập nên một định chế thường trực quốc tế duy nhất trên thế giới, tòa Trọng tài Thường trực, và tòa này chỉ mới bắt đầu hoạt động khi Chiến tranh thế giới I xảy ra khiến cho các phong trào hợp tác quốc tế bị đình trệ. Mục đích dự định của tòa án là giúp đỡ các quốc gia trong việc phân xử những tranh chấp, nhưng mục đích đó đã không được thừa nhận rộng rãi trong những năm đầu và ít được biết đến. Một phần là vì có rất ít các quy chuẩn cũng như các luật lệ quốc tế được chấp nhận rộng rãi vào năm 1911 để cho cơ quan này có thể áp dụng. Do đó,

⁷ Tám quốc gia có đất nhượng tại Trung Quốc vào năm 1911 là Áo – Hung, Bỉ, Pháp, Đức, Italia, Nhật Bản, Nga và Anh. . Ngoài ra, Bồ Đào Nha sở hữu Macau, Nhật Bản sở hữu Đài Loan và Anh sở hữu Hồng Kông.

⁸ Bao gồm 196 quốc gia thành viên của Liên Hợp Quốc, cộng với Vatican.

sự tích lũy sức mạnh quốc gia, đặc biệt là sức mạnh quân sự là cách cơ bản để các nước đạt được sự thịnh vượng. Vì một lượng nhỏ quốc gia kiểm soát những thị trường, nguồn tài nguyên và lãnh thổ giàu có trong hệ thống thuộc địa, do vậy những lãnh đạo của những quốc gia này ở vào vị thế rất thuận lợi để phát triển sức mạnh quân sự và có thể ngăn chặn một cách hiệu quả những quốc gia đang trỗi dậy để đạt được sức mạnh tương tự. Do vậy, để phát triển, những cường quốc đang trỗi dậy thường không có sự lựa chọn nào khác ngoài việc phá vỡ hệ thống hiện hành bằng quân sự. Do đó, những quy tắc và luật pháp về việc cấm sử dụng vũ lực được hình thành một cách chậm chạp.

Ngay cả khi những quy tắc này bắt đầu thống nhất, đặc biệt là sau Chiến tranh thế giới I, những cường quốc trỗi dậy ở giai đoạn sau cũng không chấp nhận những quy tắc này. Họ nhìn nhận những quy tắc phát triển đó là sự kiềm chế do những cường quốc lúc đó - như Anh và Pháp - đưa ra, để duy trì sự cai trị thế giới của mình. Và do đó các nước này ngăn cản những cường quốc trỗi dậy, như Đức và Nhật Bản, nhằm duy trì được sức mạnh, quyền lực và sự ảnh hưởng của mình. Những thể chế, luật lệ và quy tắc ngày nay được hình thành sau Chiến tranh thế giới II nhằm kiểm soát những thay đổi về sức mạnh kinh tế mà không cần phải sử dụng tới chiến tranh. Những cấu trúc thể chế quốc tế rộng rãi và luật quốc tế tiến bộ ngày nay đưa ra một cấu trúc mang tính quy chuẩn mạnh mẽ nhằm hỗ trợ cho việc tiếp cận của các nền kinh tế thị trường tới các nguồn tài nguyên, độc lập của các quốc gia lãnh thổ, bảo vệ những quốc gia này trước sự xâm lược và sự tự do thương mại hàng hóa toàn cầu.

Trụ cột thứ ba của toàn cầu hóa là *sự ổn định về những lợi ích chung toàn cầu* (khía cạnh này sẽ được tập trung phân tích trong phần còn lại của chương này). Nền tảng sự ổn định của những lợi ích chung toàn cầu bao gồm hai nhân tố chính.

Thứ nhất là sự *tự do tiếp cận đối với sức mạnh biển* nhằm đảm bảo thương mại và bảo vệ chủ quyền của các quốc gia. Cần lưu ý rằng, sức mạnh biển bao gồm cả cường quốc hải quân và những lực lượng thực thi pháp luật trên biển của các quốc gia duyên hải, như lực lượng phòng vệ biển. Thứ hai, *khuôn khổ tài phán tài nguyên* quy định những quyền chủ quyền đối với tài nguyên biển tại những khu vực địa lý được quy định rõ của biển trong khi vẫn duy trì được tự do tiếp cận theo luật quốc tế và sử dụng đối với hầu hết các hoạt động phi kinh tế liên quan khác.

Kiểm soát những lợi ích hàng hải chung.

Trong những lợi ích hàng hải chung, lực lượng hải quân tạo ra sự ổn định trên biển cho phép sự vận hành thích hợp trong hệ thống toàn cầu và đưa đến lợi ích kinh tế cho các quốc gia. Lực lượng hải quân dựa vào những quyền tổng quát sự về tiếp cận những đại dương trên thế giới nhằm đảm bảo an ninh toàn cầu trước những xung đột giữa các quốc gia; những sự tiếp cận như vậy cho phép các quốc gia răn đe và ngăn chặn những quốc gia khác theo đuổi chính sách hung hăng. Hiến chương Liên Hợp Quốc đã rất coi trọng những khái niệm này ngay trong lời mở đầu, tuyên bố rằng Liên Hợp Quốc đã được thiết lập “...để liên kết sức mạnh nhằm duy trì an ninh và hòa bình thế giới, và để đảm bảo rằng - bằng việc chấp nhận những nguyên tắc và việc thiết lập những biện pháp - lực lượng được vũ trang sẽ không được sử dụng, gìn giữ lợi ích chung.”⁹

Ngoài việc gìn giữ hòa bình giữa các quốc gia, lực lượng hải quân cũng thực hiện vai trò giống như lực lượng cảnh sát. Trong một vài tình huống cụ thể, lực lượng hải quân có thể thực hiện quyền tài phán nhằm ngăn chặn những hoạt động

⁹ Lời tựa, Hiến chương Liên Hợp Quốc, www.un.org/en/documents/charter/preamble.shtml.

tội phạm trên biển, ví dụ như cướp biển hay buôn người. Vai trò cảnh sát của hải quân cũng có thể hỗ trợ những lực lượng thực thi luật pháp hợp pháp quốc gia đối với những tàu thuộc quốc gia mình và với trường hợp các nước ven biển thì đó là quyền trong vùng biển của họ bằng việc thực hiện quyền tài phán thay mặt khi được yêu cầu. Theo đó, lực lượng hải quân thực hiện một cách có hiệu quả hoạt động ngăn chặn buôn ma túy bất hợp pháp; khủng bố xuyên quốc gia; sự gia tăng vũ khí thông thường và phổ biến vũ khí hủy diệt hàng loạt, những mìn mớ, các thành tố và hệ thống vận chuyển của sự gia tăng này. Điều này một phần đáp ứng lời kêu gọi của Hiến chương Liên Hợp Quốc “thực hiện khoan dung và chung sống hòa bình với quốc gia khác như những láng giềng tốt, và ... sử dụng thể chế quốc tế cho việc thúc đẩy phát triển kinh tế, xã hội cho tất cả mọi người.”¹⁰

Có lẽ bởi vì không quốc gia nào thực thi chủ quyền đối với những lợi ích hàng hải chung toàn cầu, vì thế các thể chế quốc tế đã phát triển để đẩy mạnh luật pháp quốc tế về quản lý. Tuy nhiên điều đó không phải luôn luôn đúng. Lí do là bởi trong suốt một thế kỷ từ 1911 đến 2011, một số khía cạnh chính của luật quốc tế kiểm soát những lợi ích chung toàn cầu đã thay đổi đáng kể do sự phát triển của công nghệ khiến cho khả năng khai thác dầu khí dưới đáy biển có thể thực hiện được, và cũng bởi vì áp lực về nguồn cung cá quan trọng do đánh bắt quá mức và thiếu sự quản lý của chính quyền. Kết quả là các quốc gia ven biển đã dần đạt được việc gia tăng thẩm quyền thực thi tài phán và điều tiết nhiều hoạt động trên biển, đặc biệt là những hoạt động có liên quan đến yếu tố tài nguyên. Bất chấp những xu hướng này, các quốc gia vẫn duy trì những nguyên tắc thiết yếu một cách cân nhắc, nhằm cho phép họ sử dụng sức mạnh hải quân để ngăn chặn những mối đe dọa đối với sự an toàn thương mại và an ninh quốc gia.

¹⁰ Sdd

Do quá trình này, biển đã chuyển từ không gian vô chính phủ rộng lớn trở thành khu vực trong đó với hơn 40% là chủ thể của thẩm quyền quốc gia. Cụ thể, năm 1911, chỉ có 3 loại không gian biển – nội thủy, lãnh hải với chiều rộng 3 dặm và vùng biển cả. Ngày nay có sự mở rộng về tài phán biển, gồm vùng tiếp giáp, vùng nước quần đảo, eo biển quốc tế, những vùng EEZ, thềm lục địa và thềm lục địa mở rộng. Khi những sự khác biệt về quyền tài phán đã được phát triển trong suốt thế kỷ 20, Mỹ vẫn đã đảm bảo được những nguyên tắc tiếp cận – thậm chí là khi những quốc gia ven biển đã có được thẩm quyền cao hơn đối với các nguồn tài nguyên biển – để chắc chắn rằng những chức năng an ninh của lực lượng hải quân được thực hiện một cách đáng tin cậy và hợp pháp bất cứ khi nào và nơi nào cần thiết.

Mặc dù có một số cố tranh luận theo cách khác,¹¹ nhưng quan điểm rằng việc tiếp cận một cách tự do và không bị trói buộc đối với những lợi ích hàng hải chung sẽ luôn là quan điểm trung tâm đối với tư duy của Mỹ về chính sách hợp pháp và chiến lược an ninh. Thực vậy, Mỹ đã nhiều lần sử dụng vũ lực để bảo vệ những giá trị này. Việc sử dụng sức mạnh quân sự đầu tiên mà Mỹ tiến hành mới đây có liên quan đến việc điều động lực lượng hải quân Mỹ nhằm bảo vệ tự do hàng hải trước sự đe dọa của cướp biển Barbary ngoài khơi bờ biển Bắc Phi. Nhân tố chính gây ra cuộc chiến giữa Anh quốc và Mỹ năm 1812 là do sự bắt giữ sai trái của những tàu chiến Anh đối với những thủy thủ tàu buôn Mỹ, và việc Anh có những động thái hạn chế thương mại của Mỹ với Pháp cũng như của Mỹ với những vùng lãnh thổ của Anh. Trong những năm đầu thế kỷ 20, một nhà quan sát đã phát biểu:

¹¹ Xue Guifang và Xiong Xuyuan, “A Legal Analysis of the Establishment of Air Defense Identification Zones”, *Tạp chí Đại học Hải dương Trung Quốc* (tháng 6 năm 2007): 36 (dịch: Viện Nghiên cứu Hải dương Trung Quốc).

Chính sách của Mỹ trong suốt thời kỳ Chiến tranh I chủ yếu dựa vào việc đi lại an toàn của một lượng lớn đội tàu Mỹ và số lượng lớn sự hỗ trợ hậu cần thông qua đội tàu tuần tra biển Atlantic U - Boat được thực hiện dựa trên chiến lược liên minh với các lực lượng đồng minh trên mặt đất tại bắc châu Âu. Hai thập kỷ sau, khi xung đột nổ ra lần nữa thì sự kết hợp về quan hệ giữa sức mạnh biển và đất liền vẫn ở vị trí trung tâm trong chiến lược tối quan trọng của Mỹ. Mỹ chỉ chấp nhận hỗ trợ những trang thiết bị mà bị mà Winston Churchill yêu cầu chỉ sau khi họ có được sự qua lại an toàn trên biển.¹²

Ngày nay, Trung Quốc đang thách thức quyền lợi mang tính nền tảng về tự do tiếp cận trên biển đối với những mục đích quân sự, mặc dù nước này có được những lợi ích rất lớn từ sự ổn định hàng hải khu vực và toàn cầu mà Mỹ và các cường quốc hải quân đồng minh đem lại trong nhiều năm từ 1978 đến nay, khi Hua Guofeng (Hoa Quốc Phong) khởi xướng chính sách Mở cửa và Phát triển Hòa bình của Trung Quốc.¹³ Sự ổn định hàng hải do lực lượng hải quân Mỹ bảo đảm cho phép sự tăng trưởng kinh tế định hướng xuất khẩu của Trung Quốc dựa phần lớn vào thương mại đường biển tăng trưởng nhanh chóng trong hơn ba thập kỷ qua. Tuy nhiên, Trung Quốc vẫn kiên định trong việc gây sức ép lên Mỹ và các cường quốc hải quân Đông Á chấp nhận thêm nhiều nguyên tắc chặt chẽ hơn nữa đối với những quốc gia ven biển và sự tham gia của hải quân nước ngoài trong những vùng biển mới được phát triển trong thế kỷ 20, đặc biệt là những vùng EEZ. Ngoài ra, Trung Quốc thách thức các láng giềng của mình và tất cả các quốc gia biển bằng việc tuyên bố chủ quyền mở rộng và độc chiếm toàn bộ Biển Đông.

¹² Seth Cropsey, “Anchors Away, American Sea Power in Dry Dock” *Tạp chí Ngoại giao* (tháng 1 – 2 năm 2011).

¹³ Ezre F. Volge, *Deng Xiaoping and the Transformation of China* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011): 188-190.

Thách thức đối với Khuôn khổ Trật tự tại Biển Đông

Công ước Luật Biển Liên Hợp Quốc (UNCLOS) có lẽ là khuôn khổ an ninh hàng hải quan trọng nhất áp dụng đối với Biển Đông. Công ước định nghĩa giới hạn đối với chủ quyền của các quốc gia ven biển, quyền tài phán trên biển, cân bằng các quốc gia ven biển với quyền và nghĩa vụ quốc tế theo những phương thức bảo vệ một cách hợp lý những lợi ích tại Biển Đông của cả những quốc gia ven biển cũng như cộng đồng quốc tế. Luật pháp và những chính sách hiện hành của Trung Quốc đang làm xói mòn khuôn khổ trật tự hàng hải này theo hai cách.

Thứ nhất, Trung Quốc yêu sách độc chiếm đối với toàn bộ khu vực Biển Đông theo cách thức không phù hợp với Công ước Luật biển Liên Hợp Quốc. Cơ sở pháp lý để Trung Quốc đưa ra yêu sách như vậy dựa trên Luật 1992 của nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa [PRC] về Lãnh hải và Vùng tiếp giáp, Luật này nêu rõ rằng Trung Quốc có chủ quyền đối với mỗi nhóm đảo tại Biển Đông – Quần đảo Đông Sa (TQ: Dongsha, TA: Pratas Islands– ND), Quần đảo Hoàng Sa (TA: Paracel Islands; TQ: Xisha), Macclesfield Bank (Zhongsha: Trung Sa - ND) và nhóm đảo nhiều đảo nhất, Trường Sa (TA: Spratly Islands; TQ: Nansha). Luật quốc tế chỉ công nhận chủ quyền của một quốc gia đối với lãnh thổ mà nước đó chiếm giữ thực tế hay ít nhất là duy trì hành chính và kiểm soát hiệu quả, bao gồm cả khả năng loại trừ các quốc gia khác.¹⁴ Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa chiếm giữ quần đảo Hoàng Sa và yêu sách đối với Macclesfield Bank, nơi mà họ đang duy trì một sự kiểm soát có hiệu quả. Các lực lượng của Trung Hoa Dân Quốc (ROC hay Đài Loan) chiếm giữ đảo Đông Sa, nhưng điều quan trọng là khi Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa (PRC) và Trung Hoa Dân quốc (ROC) đại diện cho một thực thể

¹⁴ Ví dụ xem the *Minquiers and Ecrehos Case* (France/United Kingdom), Judgment of November 17, 1953, International Court of Justice Reports 1953 47, www.icj-cij.org.

lãnh thổ, Trung Quốc cũng có thể có yêu sách chủ quyền tại Đông Sa (Pratas Island) . Tuy nhiên, tình huống tại Trường Sa lại hoàn toàn rất khác biệt. Tại đây có hơn 100 thực thể, trong đó chỉ khoảng 53 được chiếm giữ hay kiểm soát bởi các quốc gia yêu sách. Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa tuy chỉ kiểm soát 8 trong số 53, nhưng luật pháp của Trung Quốc thì khẳng định Trung Quốc có chủ quyền đối với toàn bộ quần đảo Trường Sa.

Thứ hai, Luật của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa về Vùng Đặc quyền Kinh tế và Thềm lục địa 1998 yêu sách quyền tài phán đối với vùng mở rộng 200 hải lý từ tất cả lãnh thổ của Trung Quốc. Trong một báo cáo đệ trình gửi Liên Hợp Quốc vào tháng 4 năm 2011, lần đầu tiên, Trung Quốc đã chính thức đưa ra yêu sách về vùng EEZ 200 hải lý xung quanh mỗi đảo tại quần đảo Trường Sa.¹⁵ Do những cơ chế pháp lý này, chính sách quốc gia và luật pháp Trung Quốc khẳng định thẩm quyền tài phán hầu như toàn bộ Biển Đông, gần trùng với đường chín đoạn. Điều này chắc chắn sẽ gây ra tranh cãi với các quốc gia cũng đang có tuyên bố chủ quyền tại đây – đáng chú ý nhất là Việt Nam và Philippin – hai quốc gia mong muốn cùng EEZ của mình được xác định dựa trên đường bờ biển dài của mình và theo những quy tắc của UNCLOS.

Gây ra những tranh cãi với các nước láng giềng của mình, Trung Quốc cũng cố giới hạn quyền của những cường quốc hải quân để đảm bảo rằng những tranh cãi này sẽ không leo thang thành xung đột. Chính sách và luật pháp của Trung Quốc thách thức trật tự hàng hải quốc tế hiện tại bằng việc cố gắng đảo ngược sự cân bằng hiện có của quốc gia ven biển và quyền quốc tế về hoạt động tự do trong vùng EEZ, Điều 58, UNCLOS ghi rõ rằng “trong vùng đặc quyền kinh tế, mọi

¹⁵ Thư từ Phái đoàn thường trực của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa gửi Tổng thư ký Liên Hợp Quốc, ngày 14 tháng 4 năm 2011, www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2011_re_phl_e.pdf.

quốc gia...trong những điều kiện thuộc những quy định thích hợp của Công ước này, được hưởng [quyền tự do biển cả] quyền hàng hải và hàng không...và những quyền sử dụng hợp pháp quốc tế khác về biển cả liên quan đến những quyền tự do này.” Tuy nhiên các quan chức và học giả Trung Quốc lại diễn giải Công ước và những quy tắc hiện hành theo cách có thể thách thức quyền lợi của hải quân nước ngoài hoạt động trong vùng EEZ của nước này.¹⁶ Do đó Trung Quốc tìm cách ngăn cản hải quân nước ngoài trong việc thực hiện những hoạt động duy trì ổn định trên biển, bao gồm cả Biển Đông.

Vụ va chạm máy bay EP3, tàu *Impeccable* và những tranh cãi khác trong vấn đề quốc phòng Mỹ - Trung thường ít được biết đến— giống như va chạm giữa những tàu phòng vệ bờ biển và bảo vệ hàng hải Nhật Bản – có nguyên nhân bởi những động thái của Trung Quốc nhằm áp đặt mức độ quá đáng về thẩm quyền đối với vùng ngoại vi hàng hải của nước này.¹⁷ Với những người cho rằng, Mỹ sẽ không bao giờ cho phép những hoạt động thu thập thông tin, tình báo tương tự như vậy bên ngoài bờ biển của nước này cần phải nhớ lại những hành động của Mỹ trong suốt thời kỳ Chiến tranh Lạnh. Hàng thập kỷ, Mỹ đã không hề phản đối những đơn vị thu thập tình báo hải quân và không quân Liên Xô ngoài khơi bờ biển của Mỹ, và gần như trong suốt thời kỳ Chiến tranh Lạnh, tiêu chuẩn quốc tế về lãnh hải chỉ có ba hải lý. Đó không phải là một hành động được chào đón, nhưng vẫn phải được chấp nhận xét trên khía cạnh pháp lý. Ngày nay, tàu ngầm và

¹⁶ Ví dụ xem hội thoại giữa Raul (Pete) Pedrozo và Zhang Haiwen trong “Agora: Military Activities in the EEZ,” Tạp chí Trung Quốc về Luật quốc tế 9, số 1 (tháng 3 năm 2010):9-47.

¹⁷ Peter A. Dutton, “Caelum Liberam: Air Defense Identification Zones Outside Sovereign Airspace,” Tạp chí Mỹ về Luật quốc tế 103 (tháng 10 năm 2009): 1. Thảo luận về những va chạm khác, như vụ quấy rối của Trung Quốc vào tháng 3 năm 2009 đối với tàu USNS *Victorious*, xem Richard C. Bush, *The Perils of Proximity: China-Japan Security Relations* (Washington: Viện Brookings, 2010): 63.

máy bay Nga vẫn tiếp tục thực hiện những hoạt động như vậy mà không vấp phải sự phản đối nào từ phía Mỹ.¹⁸

Các chính sách của Trung Quốc nhằm ngăn chặn sự tiếp cận được tap ra chỉ để mở rộng quyền tài phán và kiểm soát Biển Đông và các vùng biển lân cận, nhưng các cách làm này sẽ có tác động toàn cầu ngay cả khi Trung Quốc không định làm điều đó. Một nguyên tắc quan trọng của luật quốc tế là luật này tiến triển khi các chuẩn mực hỗ trợ nó tiến triển. Do đó, để các quốc gia khác chấp nhận quan điểm của Trung Quốc rằng luật biển cho phép quốc gia này ngăn cản các hoạt động quân sự của nước ngoài trong vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) của nước này, thì nước này có thể sẽ đưa một chuẩn mực mới vào luật làm thay đổi sự cân bằng hiện tại của các quốc gia ven bờ và các quyền quốc tế trên biển. Một nguyên tắc quan trọng nữa là luật quốc tế áp dụng công bằng ở mọi nơi. Do đó nếu Trung Quốc thành công trong việc thay đổi chuẩn mực ở Đông Á, các quốc gia ở những khu vực khác cũng có thể đòi quyền đó. Bằng cách này, những hành động của Trung Quốc có ảnh hưởng nghiêm trọng đến các chuẩn mực toàn cầu giúp ổn định và an ninh biển.

Trung Quốc đã từng ép ít nhất một trong các quốc gia láng giềng chấp nhận những quan điểm của nước này về luật biển. Ngày 15 tháng 5 năm 2011, Vương quốc Thái Lan đã trở thành nước gần đây nhất thông qua Công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển (UNCLOS). Tuyên bố phê chuẩn của Thái Lan cho thấy cách hiểu của chính phủ nước này là tự do hàng hải không bao gồm quyền hải quân nước ngoài tiến hành các cuộc diễn tập quân sự trong vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) của quốc gia này “hay các hoạt động khác ảnh hưởng đến các quyền hoặc lợi ích của

¹⁸ Mark Mazzetti và Thom Shanker, “Russian Submarines Patrolling Off East Coast of U.S.,” The New York Times, ngày 4 tháng 8 năm 2009.

các quốc gia ven biển”. Theo quan điểm của Thái Lan các hoạt động này cùng với những hoạt động phi hòa bình chưa xác định khác không được diễn ra, nếu không có sự tán thành của các quốc gia ven biển.¹⁹ Luận điệu này lặp lại hầu như toàn bộ các tuyên bố của quan chức và học giả Trung Quốc.²⁰

Mặc dù hiện nay đa số các quốc gia công nhận và ủng hộ cách giải thích quốc tế về luật biển, điều luật mà nhìn chung ủng hộ quyền tự do tiếp cận, ủng hộ một cách hiểu có giới hạn hơn tiếp tục tồn tại, một vòng cung địa chiến lược quan trọng từ Vịnh Ê-đen qua lục địa Á – Âu đến Biển Nhật Bản. Tuy nhiên, các nước như Kê-ni-a, Sô-ma-li, I-ran, Pa-kit-stan, Ấn Độ, Băng-la-đét, Mi-an-ma, Thái Lan, Ma-lai-xi-a và Bắc Triều Tiên cũng như Trung Quốc lại phần nào thể hiện thái độ ủng hộ các quy tắc trên biển về ngăn chặn tiếp cận, coi đây là một vấn đề thuộc chính sách nhà nước. Quan điểm này tuy phát triển với tốc độ không nhanh, nhưng nó đang dần tăng lên và có thể ảnh hưởng tiêu cực đến lợi ích của các quốc gia khác có sự thịnh vượng phụ thuộc vào sự ổn định và an ninh của các thông lệ biển. Các quốc gia ủng hộ quyền tự do tiếp cận trên biển cần phải nhất quán và công khai phản đối quan điểm đang gia tăng này để nhấn mạnh tầm quan trọng của sự ổn định khu vực và toàn cầu.

Ngoài ra, để biểu hiện sự ủng hộ đối với các quy tắc tự do tiếp cận trên biển, phải có các hoạt động diễn tập cụ thể vì sự phản đối tự do hàng hải của các quốc gia ven biển đối với các hoạt động hải quân trong vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) có thể ngăn cản khả năng Hoa Kỳ và các quốc gia khác sử dụng hải quân để thực hiện

¹⁹ Thông cáo Chính phủ Vương quốc Thái Lan phê chuẩn Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển (Ngày 15/05/2011) Số tham khảo CN.291.2011.TREATIES-4, treaties.un.org.

²⁰ Về vấn đề “các mục tiêu hòa bình” xem bài viết của Zhang Haiwen, một quan chức Cục Quản lý Nhà nước về tài nguyên biển (State Oceanic Administration) Trung Quốc, trong “Agora: Các hoạt động quân sự trong EEZ” *Tạp chí Luật quốc tế Trung Quốc* 9 (*Chinese Journal of International Law*) số. 1 (Tháng Ba 2010). Cũng xem Ji Guong, “The Legality of Impeccable Incident” *China Security* 5 số. 2 (Xuân 2009): 16.

các nhiệm vụ chống lại những mối đe dọa phi truyền thống trong khu vực. Ví dụ cướp biển đã trở thành vấn đề dai dẳng ở Biển Đông, mặc dù nó ít gây chú ý hơn vấn đề cướp biển với qui mô lớn như ở vùng Sừng Châu Phi.²¹ Tuy nhiên các quốc gia trong khu vực đã nhận ra vấn đề và năm 2010, các cuộc diễn tập trên biển Hợp tác Sẵn sàng và Huấn luyện (CARAT) – một loạt các cuộc diễn tập song phương giữa hải quân Hoa Kỳ và quân đội của các quốc gia Đông Nam Á- đã bao gồm các hoạt động thăm viếng, neo đậu, truy tìm và bắt giữ nhằm xây dựng khả năng chống cướp biển trong khu vực.

Thách thức về vấn đề tài nguyên ở Biển Đông

Yêu sách quyền tài phán trên toàn Biển Đông của Trung Quốc được xem là một nỗ lực nhằm mở rộng vùng đệm trên biển của quốc gia này. Tuy nhiên Trung Quốc cũng đang cố gắng kiểm soát các nguồn tài nguyên dưới nước và trong lòng đất dưới đáy vùng biển này. Điều này tạo ra một loại tranh chấp thứ hai đối với các nước láng giềng của quốc gia này.

UNCLOS được đàm phán trong những năm 1970 và đầu những năm 1980 để giải quyết một số xu hướng bất ổn về phạm vi lãnh hải. Mặc dù tất cả các quốc gia Biển Đông đều đã thông qua UNCLOS, ngày nay những xu hướng này vẫn tồn tại trong khu vực. Một trong các xu hướng trong thế kỷ 20 là các quốc gia tăng cường khả năng để khai thác các tài nguyên sinh vật (living resources) và tài nguyên phi sinh vật (non-living resources) trong các khu vực ven biển mở rộng. Hoa Kỳ đã có đạo luật sớm nhất, hơn bất kỳ quốc gia nào trong thời kỳ hiện đại để thực thi rõ

²¹ Xem, ví dụ, “Piracy Spike in the South China Sea,” *BBC News* (Ngày 21 tháng 11 năm 2009), news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/8267057.stm.

ràng các quyền tài phán trên biển với Tuyên bố Truman năm 1945, tuyên bố đã đơn phương khẳng định quyền đối với các nguồn tài nguyên trong và bên dưới thềm lục địa của Hoa Kỳ. Các tuyên bố cũng tạo ra các khu vực bảo tồn đánh cá dưới quyền tài phán riêng của Hoa Kỳ để quản lý và bảo vệ nguồn cá vì lợi ích của người dân Mỹ. Các tuyên bố này đã làm dấy lên một cuộc chạy đua toàn cầu nhằm kiểm soát các tài nguyên biển thông qua rất nhiều cơ chế cạnh tranh. Điều này đã dẫn đến việc các quốc gia ven bờ trên toàn thế giới đua nhau yêu sách độc quyền đối với các nguồn tài nguyên, do đó làm gia tăng những xích mích trên biển.

Trong những năm 1950, Liên Hợp Quốc mới được thành lập lúc đó đã bắt đầu tiến hành các cuộc đàm phán để thiết lập trật tự trên biển và giảm những xích mích, dẫn đến việc hình thành Công ước Giơ-ne-vơ về Luật Biển năm 1958. Tuy nhiên công ước đó tỏ ra chưa đủ. Các cuộc đàm phán quốc tế kéo dài cuối cùng kết thúc vào năm 1982 dẫn đến một tập hợp các thỏa thuận lớn đã cấu thành khuôn khổ UNCLOS, các thỏa thuận này vẫn được duy trì ở khu vực Biển Đông ngày nay. Hai khía cạnh của công ước được thiết kế đặc biệt để tạo ra một trật tự hợp lý cho cuộc chạy đua để chiếm các nguồn tài nguyên Biển: Đường cơ sở sẽ phân biệt lãnh thổ của quốc gia ven bờ với vùng biển của quốc gia đó và do đó đánh dấu phần bắt đầu hướng ra biển của quốc gia này và các vùng đặc quyền kinh tế (EEZs) sẽ đánh dấu đường ranh giới ngoài của các quốc gia ven bờ hướng ra biển.

Đường cơ sở

Đường cơ sở là đường biên nằm tại phân xung quanh hay gần đường nước ven bờ giữa phần lãnh thổ hoàn toàn của một quốc gia ven bờ với vùng nước kéo dài ra biển từ đường cơ sở. Cơ chế xác định đường cơ sở là nhằm giới hạn khoảng

cách hướng ra biển của một quốc gia ven bờ. Tuy nhiên luật quốc tế về đường cơ sở đã không thể ngăn cản Trung Quốc và cho đến nay là Việt Nam đưa ra những yêu sách làm trầm trọng thêm những tranh chấp ở Biển Đông.

Điều 5 và 7 của Công ước Liên Hợp Quốc về Buạt Biển (UNCLOS) định rõ rằng đường cơ sở thông thường là đường nước ngập bờ khi thủy triều xuống dọc theo bờ biển. Điều 7 cho phép các quốc gia ven bờ vẽ lệch đi so với thường lệ trong một số trường hợp rất hạn chế, chủ yếu ở những khu vực có vịnh lõm vào sâu trong bờ. Ví dụ các vịnh như thế bao gồm Vịnh nhỏ ở Na-uy, và những khu vực dọc theo bờ biển phía tây nam của bán đảo Triều Tiên. Tuy nhiên, các đường cơ sở nhìn chung chỉ được vẽ dựa vào địa lý của các quốc gia ven bờ, để tất cả các yêu sách về biển đều dựa vào một tập hợp những đặc điểm mở và không thể phủ nhận giống nhau. Cả UNCLOS và luật quốc tế nói chung đều không công nhận các trường hợp ngoại lệ về địa lý trong việc xác định đường cơ sở.

Điều 47 của UNCLOS cho phép các quốc gia gồm toàn các đảo không có lãnh thổ đất liền - gọi là các quốc gia quần đảo - vẽ đường cơ sở xung quanh điểm xa nhất trên các đảo ngoài cùng của mình và yêu sách một tình trạng đặc biệt và thực thi chủ quyền ở mức cao đối với các vùng nước bên trong. Rất ít quốc gia đủ tiêu chuẩn để là quốc gia quần đảo, nhưng có hai quốc gia như thế có đường biên giới nằm trong khu vực Biển Đông: Phi-lip-pin và In-đô-nê-xi-a.

Đường cơ sở của Trung Quốc

Đường cơ sở của Trung Quốc đại lục được thể hiện theo địa lý ven biển của quốc gia này. Tuy nhiên, ở một vài khu vực ngoài khơi, đường cơ sở của Trung Quốc vượt qua cả giới hạn cho phép của UNCLOS và luật pháp quốc tế, bao quanh một cách bất hợp lý hơn 2500 hải lý vuông từ vùng biển quốc tế, chủ yếu ở Biển

Hoa Đông. Ở Biển Đông, Trung Quốc cũng vẽ các đường cơ sở thẳng xung quanh Quần Đảo Hoàng Sa (A: Paracel Islands, TQ: Xisha/Tây Sa – nd) điều này rõ ràng vi phạm luật của UNCLOS rằng chỉ có quốc gia quần đảo mới có thể yêu sách như vậy.

Đường cơ sở của Việt Nam

Từ bắc xuống nam bờ biển của quốc gia này, Việt Nam vẽ các đường cơ sở quá mức, căn cứ vào các hòn đảo ngoài khơi nhiều hơn là đường thủy triều xuống thấp trên bờ biển quốc gia này. Yêu sách ở các phần phía nam và phía tây nam của đường bờ biển quốc gia này rất bất thường trong bối cảnh những chuẩn mực quốc tế hiện nay. Việt Nam có ý định bao quanh 27000 hải lý vuông khu vực mà theo các chuẩn mực hiện nay của luật biển thì phải là vùng biển quốc tế. Mặc dù Việt Nam dùng các đặc điểm địa lý để diễn tả các đường cơ sở của mình, cách làm của quốc gia này đã mâu thuẫn với UNCLOS và luật pháp quốc tế. Do đó với Trung Quốc, cơ chế thiết lập đường cơ sở theo UNCLOS đã không kiềm chế hành vi của Việt Nam - ít nhất cho đến nay. Chính phủ Việt Nam đang xem xét việc thay đổi luật biển để đường cơ sở của nước này tuân theo UNCLOS. Nếu làm như vậy, Việt Nam có thể chứng tỏ rằng quốc gia này hy vọng các nước trong khu vực tuân thủ các điều khoản của UNCLOS để khuyến khích hòa bình và an ninh khu vực.

Đường cơ sở của In-đô-nê-xi-a và Phi-lip-pin

Là hai quốc gia quần đảo trong khu vực, In-đô-nê-xi-a và Phi-lip-pin có quyền bao quanh các thực thể nổi trên mặt nước rộng lớn trong đường cơ sở và khẳng định quyền chủ quyền trong đó. Mặc dù hệ thống đường cơ sở thẳng của In-đô-nê-xi-a không phù hợp với những yêu cầu của luật pháp quốc tế khi chúng được

đưa ra lần đầu tiên năm 1960, In-đô-nê-xi-a đã vận động thành công tại các cuộc đàm phán UNCLOS trong những năm 1970, để hệ thống đường cơ sở của nước này được công nhận đối với tất cả các quốc gia quần đảo. Ngày nay, đường cơ sở của In-đô-nê-xi-a đã được công nhận rộng rãi.

Tuy nhiên, Phi-lip-pin trong một thời gian dài duy trì các đường cơ sở thừa hưởng từ thời thuộc địa Tây Ban Nha. Các đường cơ sở của quốc gia này không phù hợp với UNCLOS cho đến khi có những thay đổi năm 2009 trong một phần nỗ lực của quốc gia này nhằm đáp ứng hạn chót cho việc đệ trình lên Ủy ban Ranh giới Thềm lục địa của UNCLOS. Nói cách khác, để xác định thềm lục địa của mình, trước hết Phi-lip-pin phải đưa ra được đường cơ sở, nền tảng của việc xác định thềm lục địa. Đạo luật Cộng Hòa 9522 đã được Thượng viện Phi-lip-pin thông qua và ký thành luật ngày 10 tháng 03 năm 2009, và các đường cơ sở của Phi-lip-pin ngày nay phù hợp với UNCLOS.²²

Tuy nhiên, trước khi luật được thông qua, có tin Trung Quốc đã gây sức ép mạnh mẽ lên các thành viên Thượng viện Phi-lip-pin để ủng hộ một dự luật không đưa Quần đảo Trường Sa (A: Spratly Islands, TQ: Nansha/Nam Sa – nd) và Bãi cạn Scarborough (Scarborough Reef) vào trong đường cơ sở của quốc gia quần đảo Phi-lip-pin. Trung Quốc muốn Phi-lip-pin vẽ đường cơ sở xung quanh các đảo “nhà” của quốc gia này và xem Quần đảo Trường Sa (A: Spratly Islands, TQ: Nansha/Nam Sa – nd) và Bãi Scarborough mà Phi-lip-pin yêu sách như “các cơ chế đảo tách biệt” ngoài đường cơ sở quần đảo.²³ Có thể thấy, Trung Quốc muốn ngăn chặn việc Phi-lip-pin yêu sách các đảo ở Biển Đông này như những bộ phận

²² Nội dung của luật có tại Arellano Law Foundation’s Database of Philipines Law, www.lawphi.net/statutes/ra2009/ra_9522_2009.html.

²³ Raissa Robles, “Beijing Forces Manila Retreat Over Spratlys: Philipines Rewords Bill on Disputed South China Sea Atolls,” *South China Morning Post* (Ngày 12 tháng 2 năm 2009). www.viets-studies.inf/kinhte/beijing_forces_manila_retreat.htm.

không thể tách rời chủ quyền lãnh thổ của quốc gia này – điều sẽ xảy ra khi Phi-líp-pin vẽ đường cơ sở quần đảo bao gồm cả quần đảo Phi-líp-pin và các đảo lân cận (mà Phi-líp-pin gọi là nhóm đảo Kalayan). Do còn phải đối phó với vấn đề của Đài Loan, Trung Quốc rất nhạy cảm với những khó khăn chính trị gia tăng mà chính quyền Phi-líp-pin sẽ phải đối mặt trong việc đàm phán các quyền lãnh thổ mà luật pháp Phi-líp-pin xem là phần lãnh thổ không thể tách rời hay “cốt lõi” của quốc gia này. Sau một thời kỳ khó khăn chính trị, luật đường cơ sở cuối cùng đã coi yêu sách của Phi-líp-pin đối với nhóm đảo Kalayaan và Bãi cạn Scarborough tách biệt với tuyên bố chủ quyền quần đảo của quốc gia này. Điều này đã khiến cho một số người Phi-líp-pin cho rằng chính phủ đã không chịu nổi sức ép của Trung Quốc làm gia tăng sự thất vọng của người dân Phi-líp-pin về sự can thiệp đang tiếp diễn của Trung Quốc đối với những nỗ lực tiến hành khảo sát ở Bãi Cỏ Rong (Reed Bank) của Phi-líp-pin.²⁴

Tóm lại, hệ thống đường cơ sở được thiết lập theo UNCLOS đã không ngăn được ít nhất hai quốc gia Biển Đông - Việt Nam và Trung Quốc- tiến hành những yêu sách trái với luật. Tuy nhiên như sẽ đề cập dưới đây, Việt Nam còn tuân thủ các điều luật của UNCLOS trong việc mô tả biên giới biển hơn Trung Quốc rất nhiều.

VÙNG ĐẶC QUYỀN KINH TẾ

Các vùng đặc quyền kinh tế (EEZs) có lẽ là cơ sở quan trọng nhất trong khuôn khổ UNCLOS để đảm bảo an ninh và ổn định về tài nguyên. EEZ được thiết

²⁴ Jam Sisante, “RP-China Tension Looms as Baselines Bill Set for Signing,” GMS News On-Line (Ngày 19 tháng 01 năm 2009), filipinovoices.com/baselines-law-the-bigger-picture.

kể để giảm những tranh chấp các nguồn tài nguyên trong nước và dưới đáy biển từ đường cơ sở ven bờ ra ngoài 200 hải lý. UNCLOS trao cho các quốc gia ven bờ các quyền tài phán cơ bản để quản lý, bảo vệ và bảo tồn các tài nguyên sinh vật và phi sinh vật trong khu vực đó, chỉ rõ rằng yêu sách quyền tài phán của một quốc gia về các nguồn tài nguyên phải dựa vào địa lý ven bờ của quốc gia đó. Tuy nhiên, trong việc này, Trung Quốc yêu sách quyền tài phán ở Biển Đông căn cứ vào đường chín đoạn, không liên quan đến bất kỳ đặc điểm nào của địa lý ven bờ - hay thậm chí đường cơ sở của quốc gia này. Điều này cơ bản đã vi phạm luật pháp quốc tế và các chuẩn mực về hành vi quốc gia. Do đó việc Trung Quốc căn cứ vào đường chín đoạn là một trong hai nguyên nhân chính dẫn đến những xích mích và bất ổn ở khu vực Biển Đông- nguyên nhân còn lại là những tranh chấp chủ quyền các hòn đảo trong vùng biển này.

Chính phủ Trung Quốc chưa bao giờ tuyên bố một cách rõ ràng chính xác đường chín đoạn yêu sách điều gì.²⁵ Tuy nhiên yêu sách của Trung Quốc rằng quốc gia này có các quyền của vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) và thềm lục địa trong đường chín đoạn, căn cứ vào sự “sở hữu” Quần đảo Trường Sa không được luật pháp quốc tế ủng hộ vì hầu như không có đảo, bãi ngầm hoặc bãi cát nào của Quần đảo Trường Sa có thể hỗ trợ đời sống cư dân và duy trì hoạt động kinh tế trên các thực thể nổi trên mặt nước này. Điều 121(3) Công ước Liên Hợp quốc về Luật biển (UNCLOS) nêu rõ rằng để một hòn đảo hay thực thể địa lý khác có các vùng bên ngoài lãnh hải - là vùng đặc quyền kinh tế hay thềm lục địa kéo dài- thì bản thân đảo đó phải “có người cư trú và có các hoạt động kinh tế.”

²⁵ Peter A. Dutton, “Through a Chinese Lens,” Các văn bản lưu của Viện Hải quân Mỹ (U.S. Naval Institute Proceedings) (Tháng 04 năm 2010):24-29.

Gần 30 năm sau khi UNCLOS được đàm phán, Luật pháp quốc tế vẫn chưa có nhiều văn bản diễn giải công ước này. Tuy nhiên, năm 2009 Tòa án Công lý Quốc tế đã giải quyết một vụ phân định ranh giới biển giữa U-cơ-rai-na và Rum-ma-ni. Đảo Snake là một đảo đá ngoài khơi ở Biển Đen thuộc U-cơ-rai-na. Đảo này rộng hơn 0,2 km² một chút và điểm cao nhất cách mặt biển 41 m. Đảo có một ngọn hải đăng nhưng hầu như không có nước và cây cối, và dù ở đây có một số quân đội và nhà khoa học đồn trú (rất giống với Quần đảo Trường Sa ở Biển Đông) đảo cần được cung cấp lương thực, nước và các nhu yếu phẩm khác từ đất liền để duy trì số người này. Tòa án Công lý Quốc tế đã phán quyết rằng Đảo Snake Island không có vùng đặc quyền kinh tế hay thềm lục địa và do đó không có tác dụng thay đổi đường biên giới Biển giữa hai quốc gia.²⁶ Khi Trung Quốc đệ trình báo cáo của quốc gia này lên Liên Hợp Quốc yêu sách một vùng đặc quyền kinh tế cho Quần Đảo Trường Sa - gần như tất cả các thực thể ở đây đều kém thuyết phục hơn đảo Con Snake – quốc gia này đã ngay lập tức phủ định phán quyết của tòa án, điều này cho thấy Trung Quốc coi nhẹ luật biển quốc tế và các tổ chức của Liên Hợp Quốc có nhiệm vụ giải thích luật này.

Hoàn toàn trái ngược với cách tiếp cận của Trung Quốc, Việt Nam và Ma-lai-xi-a đã yêu sách các quyền về vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) và thềm lục địa kéo dài hoàn toàn phù hợp với UNCLOS.²⁷ Phi-lip-pin và In-đo-nê-xi-a cũng duy trì

²⁶ Phân định ranh giới ở Biển Đen (Romania và Ukraine) Tòa án Công lý Quốc tế (Tháng 3 năm 2009), www.icj.org/docket/files/132/14987.pdf. Để rõ ràng, tòa tuyên bố trong phán quyết của mình rằng tòa này không cần quyết định hòn đảo có được một vùng đặc quyền kinh tế hay thềm lục địa theo điều 121 của UNCLOS hay không, nhưng quan điểm của tòa là hòn đảo không có ảnh hưởng quan trọng đến đường biên giới đã chỉ khá rõ quan điểm của tòa về vấn đề.

²⁷ Đệ trình chung của Ma-lai-xi-a và Việt Nam lên Ủy ban Ranh giới Thềm lục địa, Phần I, Tóm tắt (Tháng 5 năm 2009), www.un.org/depts/los/clcs_file/myvnm33/09/mys_vnm2009executivesummary.pdf. Tất nhiên, trường hợp ngoại lệ là EEZ của Việt Nam bắt đầu quá xa ra biển do đường cơ sở của quốc gia này không phù hợp. EEZ của Việt Nam được tuyên bố lúc đầu trong “Tuyên bố về Lãnh Hải, Vùng tiếp giáp, Vùng đặc quyền kinh tế, và Thềm lục địa của Việt Nam,” (12/05/1977) được tài bản trong “Limits in the Seas, Số 99 Đường cơ sở thẳng Việt Nam,” Cục

yêu sách EEZ phù hợp đối với khu vực 200 hải lý xung quanh đường cơ sở quần đảo của các quốc gia này được xác định theo đúng với UNCLOS.²⁸ Không giống với Trung Quốc, bốn bên yêu sách một phần hay toàn bộ quần đảo Trường Sa đã tự kiểm chế, không tính đến các thực thể nổi trên mặt nước này khi yêu sách EEZ hay vùng đặc quyền kinh tế. Bốn bên yêu sách này đã đều căn cứ vào luật quốc tế hiện hành để xác định các quyền trên biển của mình.

Vì vậy, cùng với những tranh chấp chủ quyền các đảo và vùng tài nguyên giữa Trung Quốc và các quốc gia láng giềng trên biển, còn có một cuộc tranh luận cơ bản về khuôn khổ có tính quy chuẩn – cơ sở đầu tiên mà các tranh chấp nên dựa vào để giải quyết. Có nên phát triển UNCLOS - điều luật mà đã trở thành một cơ chế quốc tế được chấp nhận rộng rãi – nhằm duy trì ổn định trên biển trong vấn đề cạnh tranh tài nguyên biển, quản lý việc giải quyết những tranh chấp này hay không? Hay cơ sở để giải quyết tranh chấp nên là quan niệm của Trung Quốc về các quyền lịch sử và sức mạnh đang tăng lên của quốc gia này? Cách tiếp cận của Trung Quốc về các quyền trên biển đã đặt ra một thách thức lớn đối với tất cả các quốc gia - không chỉ các nước láng giềng của các quốc gia này ở Biển Đông- nơi mà Trung Quốc không chỉ có tranh chấp biên giới mà bao gồm cả xung đột với khuôn khổ quốc tế quốc tế đang quản lý các quyền trên biển.

Kết Luận

Tình báo Nghiên cứu Bộ Ngoại giao Mỹ (12/12/1983). Luật về EEZ của Ma-lai-xi-a có ở website của Liên Hợp Quốc: www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/MYS_1984_Act.pdf.

²⁸ Vùng đặc quyền kinh tế của Phi-lip-pin được thiết lập đầu tiên bởi Tổng thống Ferdinand Marcos với Sắc lệnh tổng thống số 1599, “Establishing an Exclusive Economic Zone and for Other Purposes,” (Ngày 16 tháng 11 năm 1978), trong file U.N., www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/PHL_1978_Decree.pdf. Luật Vùng đặc quyền kinh tế của In-đô-nê-xi-a là đạo luật số 5 năm 1983 về Vùng đặc quyền kinh tế của In-đô-nê-xi-a (ngày 18 tháng 10 năm 1983), cũng có file trên U.N. www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/IDN_1983.Act.pdf

Thay vì củng cố trật tự quốc tế hiện hành, Trung Quốc đang tìm cách thay đổi các điều luật và chuẩn mực quy định các quyền quốc tế trên biển. Ở Biển Đông, điều này đã dẫn đến xích mích khiến các quốc gia láng giềng của Trung Quốc và Hoa Kỳ nhấn mạnh việc bảo vệ các quyền trên biển của mình. Quản lý những xích mích này sẽ là thách thức, nhưng Hoa Kỳ và các quốc gia bạn bè và đồng minh khu vực của quốc gia này nên tiếp tục cùng nhau khuyến khích Trung Quốc công nhận các chuẩn mực hiện tại và ủng hộ các trụ cột của quá trình toàn cầu hóa hơn là làm suy yếu chúng. Quan điểm này được phản ánh trong Báo cáo thường niên của Bộ Quốc phòng (Mỹ) lên Thượng viện về những diễn biến quân sự và an ninh liên quan đến Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa năm 2011, báo cáo nói rằng “Hoa Kỳ hoan nghênh một Trung Quốc lớn mạnh, thịnh vượng và thành công để củng cố các nguyên tắc và chuẩn mực quốc tế, tăng cường hòa bình, an ninh trong khu vực cũng như toàn cầu”.²⁹ Có điều tuyên bố này vẫn phải được thực hiện trong khuôn khổ các điều luật, nguyên tắc, chuẩn mực trong quản lý an ninh biển và duy trì trật tự của các thông lệ toàn cầu về biển..

Thật ra, các chuẩn mực này đã bị yếu đi do sự thờ ơ của Mỹ. Thậm chí khi người Trung Quốc gây sức ép lên hệ thống hiện hành, Hoa Kỳ vẫn chưa thực hiện được vai trò lãnh đạo một cách đầy đủ, hiệu quả và tích cực. Bằng việc chưa thông qua UNCLOS của mình, Hoa Kỳ vẫn – cùng với những bạn đồng hành không rõ ràng như Iran, Bắc Triều Tiên- về cơ bản vẫn là một người quan sát hệ thống mà họ đã tạo ra để quản lý các mối quan hệ và hoạt động quốc tế về lĩnh vực biển, hệ thống mà đã được 161 quốc gia và Liên minh Châu Âu công nhận.

²⁹ Báo cáo có tại www.defense.gov/pubs/2011_cmpr_final.pdf. Đoạn trích dẫn được lấy ra từ bản tóm tắt của báo cáo.

Những người cho rằng Hoa Kỳ nên can thiệp trong việc thông qua UNCLOS bởi vì Công ước này chưa làm được gì để ngăn chặn những bế tắc hiện nay ở Biển Đông” là chỉ đúng một phần.³⁰ Thật ra, việc UNCLOS đã không ngăn chặn được sự bành trướng trên biển trong khu vực của Trung Quốc, có ít nhất một phần là do Hoa Kỳ chưa đảm bảo được vai trò lãnh đạo của mình đối với nền tảng quan trọng (UNCLOS) của hệ thống toàn cầu. Bằng việc chưa thông qua UNCLOS, Hoa Kỳ đã cho phép Trung Quốc, quốc gia đã thông qua công ước vào năm 1996, giải thích luật này theo cách của mình, và gây sức ép lên các quốc gia khác dưới vỏ bọc chính đáng. Tuyên bố phê chuẩn gần đây của Thái Lan đã cho thấy rõ điều này. Đây cũng không phải là một bước chuyển biến tốt cho hệ thống toàn cầu được hi vọng sẽ có được sự tự do và mở cửa thương mại thông qua ổn định vấn đề biển. Ngoài ra, các quốc gia Biển Đông đang tìm cách tuân theo các chuẩn mực của UNCLOS để định hình cách hành xử của Trung Quốc và giới hạn những yêu sách quá đáng của quốc gia này ở Biển Đông. Để thành công thì các nước này sẽ cần có sự lãnh đạo và hỗ trợ đầy đủ của Mỹ.

Mặc dù đến nay các rạn nứt cơ bản vẫn tồn tại, sự lãnh đạo kiên trì và hiệu quả của Mỹ đối với các trụ cột của hệ thống toàn cầu sẽ là cần thiết để phục hồi lại những tổn thất và duy trì nền tảng vững trắc. Ở Biển Đông, điều này đòi hỏi Hoa Kỳ tiếp tục khuyến khích các tiến bộ của tất cả các bên về những tranh chấp khu vực nhằm đưa luật pháp và yêu sách của các quốc gia này phù hợp với UNCLOS. Hơn nữa, Hoa Kỳ phải duy trì sự tập trung vào khu vực chiến lược quan trọng này, thực hiện sự lãnh đạo ngoại giao một cách nhất quán bằng sự hiện diện quân sự hùng mạnh trong khu vực.

³⁰ Walter Lohman, “Sorting American Priorities in the South China Sea,” Quỹ di sản (The Heritage Foundation) (Ngày 20 tháng 6 năm 2011), origin.heritage.org/Research/Reports/2011/06/Sorting-American-Priorities-in-the-South-China-Sea.

Ổn định lâu dài cũng đòi hỏi các quốc gia khác – cả trong và ngoài khu vực – có lợi ích thương mại và an ninh gắn với tự do đi lại trên các tuyến hàng hải ở Đông Á lên tiếng bảo vệ hệ thống các chuẩn mực duy trì quyền này. Chỉ với sự hợp tác lãnh đạo như thế thì Biển Đông mới có thể có vị thế giống với các khu vực khác trên thế giới, nơi mà luật pháp và chuẩn mực quốc tế - được áp dụng thông qua các mối quan hệ và tổ chức quốc tế và được coi là thông lệ - không chỉ để duy trì sự ổn định mà cũng góp phần tăng cường sự thịnh vượng và an ninh toàn cầu bằng cách khuyến khích việc tiếp cận thị trường các nguồn tài nguyên và thương mại.

Peter Dutton

Nguyễn Việt (dịch)

Quang Hưng (hiệu đính)

Bản dịch chương IV: *Cracks 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*** của Trung tâm An ninh mới (CNAS) của Mỹ.