



QUYỀN TÀI PHÁN BIỂN VÀ HỢP TÁC AN NINH Ở BIỂN ĐÔNG

Ji Guo Xing¹

*GS, Trường Các Vấn đề Công và Các Vấn đề Quốc tế
Đại học Giao Thông Thượng Hải, Trung Quốc.*

I.

Đông Nam Á là khu vực có đặc trưng biển rõ rệt. Khu vực này được bao bọc bởi Biển Đông trải dài hơn 1.800 dặm từ Sumatra tới Đài Loan, nối liền Ấn Độ Dương với Thái Bình Dương. Trong đó, eo biển Ma lác ca, Lombok, và Sunda có tầm quan trọng chiến lược đối với khu vực và thế giới.

Các tuyến vận tải biển là đường huyết mạch của các nền kinh tế Đông Á. Là những nền kinh tế hướng về xuất khẩu và khan hiếm tài nguyên, các nước Đông Á phụ thuộc rất lớn vào thương mại đường biển. Do Biển Đông có những tuyến vận tải biển nối Đông Bắc Á với Đông Nam Á và Trung Đông, tự do hàng hải ở Biển Đông có ý nghĩa vô cùng quan trọng đối với thương mại biển và phát triển bền vững ở Đông Á.

Những tranh chấp về quyền tài phán biển hiện đang tồn tại ở Biển Đông, bao gồm ba lĩnh vực chính: tranh chấp chủ quyền các đảo; tranh chấp phân định đối với các khu vực đặc quyền kinh tế (EEZs) và vùng thềm lục

¹ Tề Quốc Hưng



địa; tranh chấp giữa tự do hàng hải và việc mở rộng quyền tài phán đối với vùng lãnh hải, eo biển quốc tế, vùng nước quần đảo, và EEZs.

Những tranh chấp này có hai dạng. Tranh chấp chủ quyền các đảo là vấn đề do lịch sử để lại; và tranh chấp phân định vùng EEZs và vùng thêm lục địa cũng như các vấn đề hàng hải là do sự diễn giải và triển khai khác nhau các điều khoản liên quan trong Công ước Luật Biển.

Về phân định EEZ và vùng thêm lục địa, Công ước Luật Biển quy định rằng việc phân định “sẽ dựa vào thỏa thuận trên cơ sở luật quốc tế... để đạt được một giải pháp hợp lý”. Đây là một quy định nguyên tắc, và những khác biệt tồn tại là do triển khai nguyên tắc này. Có một rào cản lớn giữa một bên là yêu sách về EEZ và vùng thêm lục địa của các quốc gia Đông Nam Á ven biển và bên kia là yêu sách của Trung Quốc về “vùng nước lịch sử” và “danh nghĩa lịch sử” ở Biển Đông. Công ước Luật Biển quy định rằng các quốc gia ven biển có quyền có EEZs và vùng thêm lục địa, và trong một số điều khoản Công ước cũng đề cập tới khả năng “danh nghĩa lịch sử” sẽ là một nhân tố được xem xét đến khi phân định quyền tài phán. Trung Quốc coi đường chín gạch là đường ngoài của danh nghĩa lịch sử của mình ở Biển Đông. Hiểu như thế nào về “danh nghĩa lịch sử” của Trung Quốc ở Biển Đông, và làm thế nào để cân bằng giữa một bên là các yêu sách EEZ và vùng thêm lục địa và bên kia là “danh nghĩa lịch sử” là một vấn đề mà chúng ta đang phải giải quyết.

Về vấn đề hàng hải, Công ước Luật Biển thiết lập ba quy chế, đó là “quyền đi qua vô hại” vùng lãnh hải, “quyền đi qua quá độ” eo biển quốc tế, và “quyền qua lại đường biển quần đảo” ở quần đảo. Các quyền hàng hải khác nhau sẽ phụ thuộc vào các quy chế khác nhau. Về quyền hàng hải ở EEZs, Công ước Luật Biển quy định rằng tự do hàng hải áp dụng cho EEZs, nhưng cũng theo Công ước Luật Biển, các quốc gia ven biển có chủ quyền đối với các nguồn tài nguyên ở EEZs, và EEZs thuộc quyền tài phán của quốc gia ven biển. Vì Công ước Luật Biển chỉ đưa ra các luật và nguyên tắc



chung và còn chưa rõ ràng trong nhiều vấn đề, sự khác biệt trong cách giải thích và thực thi Công ước Luật Biển là khá phổ biến trên thế giới.

Tranh chấp quyền tài phán hiện tại ảnh hưởng tới hòa bình và an ninh khu vực, ảnh hưởng tới sự ổn định và quan hệ chính trị giữa các nước trong khu vực, và ảnh hưởng tới sự phát triển kinh tế và khai thác các nguồn tài nguyên biển trong khu vực.

II.

An ninh hàng hải ở Biển Đông là một bộ phận quan trọng trong an ninh Châu Á. Nếu không xử lý các vấn đề an ninh hàng hải, sẽ khó có thể đảm bảo được an ninh khu vực. Vì khả năng các khu vực biển cả sẽ không còn nữa một khi những đảo như Thị Tứ, Ba Bình, Trường Sa và Bãi cạn Hoàng Nham được áp dụng quy chế có vùng EEZ 200 hải lý. Do đó, cần thiết phải có một bộ quy tắc ứng xử hàng hải ở EEZs.

Vụ tàu Impeccable tháng 3/2009 giữa Trung Quốc và Mỹ ở Biển Đông là sự va chạm nghiêm trọng nhất giữa Trung Quốc và Mỹ kể từ vụ đụng độ giữa máy bay quân sự của hai nước này gần đảo Hải Nam tháng 4/2001. Cũng giống như vụ EP3, sự kiện này cho thấy cách hiểu và thực thi Công ước Luật Biển khác nhau giữa hai nước này, đặc biệt là điều khoản của Công ước về quyền của các quốc gia ven biển ở EEZs. Nhằm cố gắng biện hộ cho hành động của Mỹ ở Biển Đông, Tổng tham mưu trưởng, Đô đốc Michael Mullen tuyên bố rằng mặc dù tàu USNS Impeccable ở trong vùng EEZs của Trung Quốc, Mỹ có quyền ra vào khu vực này. Nhưng trên thực tế, các hoạt động của tàu Impeccable lại đi ngược lại Công ước này vì Công ước này thừa nhận quyền tài phán của Trung Quốc đối với các hoạt động liên quan ở EEZs và nghiêm cấm các hoạt động không vì mục đích hòa bình.

Một xung đột lớn khác giữa một bên là quyền của các quốc gia ven biển được kiểm soát vùng biển kế cận và bên kia là quyền của các quốc gia



biển được hưởng tự do hàng hải đã kéo dài suốt lịch sử của luật biển, và Đông Á là một khu vực mà sự hòa hợp giữa hai quyền này đã gây ra sự tranh cãi. Các nước Đông Á cần thiết lập một định nghĩa chung về quyền hàng hải để áp dụng trong thực tế nhằm bảo đảm tự do hàng hải và an ninh các tuyến đường biển trong khu vực.

Tự do hàng hải và an toàn hàng hải ở Biển Đông cũng nằm trong lợi ích của Trung Quốc, Mỹ, Nhật Bản, Hàn Quốc và các nước khác trong khu vực. Việc bảo đảm tự do hàng hải ở Biển Đông là quan tâm lớn của các cường quốc ngoài khu vực. Các nước như Mỹ và Nhật Bản quan tâm rất nhiều tới quyền ra vào tự do và an toàn thông qua các tuyến đường biển và hành lang trên không ở đó. Quyền qua lại tự do các tuyến đường biển có tầm quan trọng sống còn đối với Mỹ xét từ nhu cầu qua lại giữa Thái Bình Dương và Ấn Độ Dương của các tàu chiến Mỹ. Cựu Phát ngôn viên của Ngoại trưởng Mỹ ông James P. Rubin đã phát biểu: “Trong khi chúng tôi không có lập trường nào về cơ sở pháp lý của các yêu sách tranh chấp chủ quyền ở trong khu vực, nước Mỹ có lợi ích cơ bản trong việc duy trì tự do hàng hải. Sự qua lại không bị ngăn cản của tất cả các tàu thuyền và máy bay ở Biển Đông là cần thiết vì hòa bình và thịnh vượng của toàn khu vực Châu Á-Thái Bình Dương, bao gồm cả Mỹ”.

Trung Quốc đã nhiều lần tuyên bố tôn trọng quyền tự do hàng hải ở các tuyến đường biển quan trọng trên Biển Đông, và đã bảo đảm với các nước trong khu vực rằng Trung Quốc sẽ không có hành động nào nhằm cản trở tự do hàng hải tại những khu vực đang tranh chấp ở Biển Đông. Trên thực tế, Trung Quốc cũng chưa bao giờ can thiệp vào các tàu thuyền nước ngoài đi lại trong khu vực và cũng sẽ không làm như vậy trong tương lai. Do đó, không có bằng chứng nào để kết luận rằng Trung Quốc sẽ cản trở tự do hàng hải. Vấn đề là do còn tồn tại những khu vực quyền tài phán còn khác biệt, nên cần áp dụng những quy chế hàng hải khác nhau ở Biển Đông.

III.



Về tranh chấp chủ quyền các đảo và phân định biển, thông thường có ba cách tiếp cận để đạt được một giải pháp công bằng và hợp lý:

Thứ nhất, giải pháp thông qua đàm phán và nhân nhượng lẫn nhau giữa các bên liên quan. Trung Quốc ưu tiên giải pháp này. Một sự kiện tích cực gần đây cho thấy sự trao đổi của hiệp định song phương giữa Trung Quốc và Việt Nam ngày 30/6/2004 về phân định vùng lãnh hải, EEZ, và vùng thềm lục địa trong Vịnh Bắc Bộ và hiệp định song phương về nghề cá ở Vịnh Bắc Bộ sau khi hai hiệp định này lần lượt được Quốc hội hai nước thông qua. Tranh chấp Trung-Việt trong Vịnh Bắc Bộ kéo dài hơn 30 năm nay. Các cuộc đàm phán song phương về Vịnh Bắc Bộ đã diễn ra tuy không liên tục từ tháng 8/1974, và không đạt được kết quả gì cho đến khi năm 1999, lãnh đạo hai nước quyết định sẽ giải quyết tranh chấp này vào cuối năm 2000, và hiệp định về Vịnh Bắc Bộ đã được ký kết vào ngày 25/12/2000.

Thứ hai, giải pháp thông qua sự phân xử của Tòa án Quốc tế (ICJ) và trọng tài xét xử hay hòa giải của một bên thứ ba. Trọng tài xét xử giải quyết tranh chấp dưới hình thức phân xử, tương tự như tòa án, nhưng trọng tài là thẩm quyền xét xử tự nguyện. Các nước liên quan được tự do lựa chọn quan tòa. Theo kinh nghiệm quốc tế, trong các cách giải quyết phải nhờ tới bên thứ ba thì trọng tài xét xử là cách tiếp cận được ưa chuộng nhất.

Các nước Châu Á không quen với việc chấp nhận sự giúp đỡ của bên thứ ba đối với việc giải quyết tranh chấp, nhưng đã có những thay đổi trong những năm gần đây. Phán quyết của Tòa án quốc tế tháng 12/2002 về quyền sở hữu đảo Sipadan và Ligatan giữa Malaixia và Indonexia ở biển Celebes, và phán quyết của Tòa án quốc tế tháng 5/2008 về chủ quyền của Pedra Branca/Đảo Batu Puteh, Middle Rocks và South Ledge giữa Malaixia và Xingapo là những phán quyết thể hiện thay đổi bước ngoặt trên ở Châu Á.



Về vấn đề Biển Đông, theo quan điểm của tôi, các bên liên quan cần xem xét việc chấp nhận tòa trọng tài xét xử theo quy định tại Phụ lục VII của Công ước nếu trong một thời gian dài điều kiện để có giải pháp thông qua thương lượng vẫn chưa chín muồi, và nếu các tranh chấp bị trì hoãn vô thời hạn. Trung Quốc ra một tuyên bố ngày 25/8/2006 không chấp nhận bất kỳ thủ tục tố tụng nào được quy định trong Khoản 2 (các thủ tục bắt buộc kèm theo các quyết định có tính ràng buộc trong Phần XV (giải quyết tranh chấp) trong Công ước Luật Biển. Tuyên bố nêu rõ, “Chính phủ nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa không chấp nhận bất kỳ thủ tục tố tụng nào được quy định ở Khoản 2 Phần XV của công ước này đối với các loại hình tranh chấp đề cập đến trong khoản 1 (a) (b) và (c) của Điều 298 trong Công ước này”.

Tuyên bố trên chỉ ra rằng Trung Quốc sẽ giải quyết tranh chấp chủ yếu thông qua tham vấn và thương lượng, nhưng theo tôi, tuyên bố trên không phủ nhận khả năng dùng trọng tài xét xử để giải quyết tranh chấp. Điều 287/3-287/5 (Lựa chọn thủ tục tố tụng) của công ước quy định tòa trọng tài xét xử có thẩm quyền bắt buộc đối với các tranh chấp về giải thích và áp dụng công ước của các bên ký kết. Trên thực tế, dù một bên liên quan có thái độ nào chăng nữa đối với Điều 287, ít nhất họ cũng phải chấp nhận thẩm quyền của tòa trọng tài.

Thứ ba, gác tranh chấp tạm thời và nỗ lực thúc đẩy “phát triển chung” giữa các bên liên quan trong khu vực có tranh chấp. Mặc dù đây không phải giải pháp vĩnh viễn đối với vấn đề này, mà chỉ là một biện pháp thích hợp trong thời gian quá độ tiến tới một giải pháp hợp lý cuối cùng, ít nhất đó cũng là một quan điểm thực tiễn và hiện thực tốt hơn so với việc không làm gì cả. Nếu các nguồn tài nguyên nằm cả ở hai bên thì có thể xúc tiến phát triển chung ngay cả trước khi có thỏa thuận phân định cuối cùng và sau khi có hiệp định phân định. Như vậy, tất cả các bên đều có thể thu được lợi ích từ các nguồn tài nguyên trên.



Trước những tranh chấp về quyền tài phán biển, các nước trong khu vực đã cố gắng tìm kiếm giải pháp quá độ. Indonexia và Ôtxtrâyliia đã đạt được thỏa thuận về phát triển hợp tác ở Timor Gap năm 1989 sau 10 năm đàm phán đầy cam go, nhưng những kinh nghiệm đó không được chia sẻ rộng rãi và những kết quả tiếp sau đó thì khá hạn chế. Hiệp định trên rất đáng được nghiên cứu kỹ lưỡng.

Trung Quốc đã nỗ lực tìm kiếm các giải pháp tạm thời với các nước hữu quan theo ý tưởng này, nhưng cho tới nay chưa đạt được những kết quả đáng kể nào. Một diễn biến đáng khích lệ gần đây là thỏa thuận chung về thăm dò địa chấn biển nhằm tiến tới hợp tác khai thác ở Biển Đông đã đạt được giữa các công ty dầu khí của Trung Quốc, Philippin, và Việt Nam tại Manila ngày 14/3/2005. Thỏa thuận này đã đem đến những tín hiệu tốt để khởi động “phát triển chung”. Sau hiệp định này, Trung Quốc đã vận động Malaixia và Brunei cùng tham gia vào khảo sát chung. Vấn đề là do Philippin chưa hoàn tất các thủ tục pháp lý trong nước, nên khảo sát địa chấn chung giữa ba nước cho tới nay vẫn chưa đạt được tiến triển thực chất nào.

Vì các tranh chấp quyền tài phán ở Biển Đông phức tạp như vậy, “phát triển chung” là một cách tiếp cận khôn ngoan và khả thi nhất hiện nay. Khuôn khổ và hình thức phát triển chung là một vấn đề còn phải thảo luận. Tôi cho rằng trước hết chúng ta có thể đồng ý về khuôn khổ chung cùng phát triển ở toàn bộ Biển Đông; tỏ rõ sự sẵn lòng của tất cả các bên liên quan và những nguyên tắc cơ bản cần phải tuân thủ trong Tuyên bố về Quy tắc ứng xử ở Biển Đông. Tiếp đó, chúng ta có thể có các hình thức cùng phát triển khác nhau bao gồm các cấp song phương, ba bên, bốn bên hay năm bên tùy thuộc vào các khu vực chồng lấn khác nhau. Ví dụ, ở khu vực Bãi Tư Chính (Trung Quốc gọi là Vạn An), chỉ có tranh chấp giữa Trung Quốc và Việt Nam. Do đó ở khu vực này chỉ cần hợp tác song phương là được.

IV.



Do sự phụ thuộc chính trị và kinh tế ngày càng tăng ở Đông Á, các quan điểm hợp tác an ninh khác nhau đã phát triển trong các kênh I và II. Các cuộc đối thoại và các chuyến viếng thăm giữa lãnh đạo các nước trong khu vực đã gia tăng, một số đối tác chiến lược mang tính xây dựng đã được hình thành, và những có những động lực mới trong quan hệ quân sự giữa các nước trong khu vực. Tuy nhiên, nhìn tổng thể, những đối thoại an ninh còn chưa phổ biến và còn rời rạc với kết quả còn hạn chế, và chưa hình thành được một cơ chế khu vực hiệu quả và có tính hệ thống. Cho tới nay, khu vực Đông Á vẫn chưa có một cơ chế an ninh đúng nghĩa, và không có những nguyên tắc được xác định chính thức và rõ ràng.

Các đối thoại an ninh biển kênh II hiện nay ở Đông Á như Hội thảo Hải quân Tây Thái Bình Dương đều không có hiệu quả ngăn ngừa xung đột. Và mặc dù CSCAP (Hội đồng Hợp tác An ninh Châu Á-Thái Bình Dương) có Nhóm công tác an ninh biển, đây vẫn chỉ là nhóm nghiên cứu cấp thấp và không hiệu quả.

So với Châu Âu, Đông Á kém xa về vấn đề quyền tài phán biển. Có tới 42 hiệp định biên giới biển ở Châu Âu liên quan tới vấn đề phân định lãnh hải, EEZ và vùng thềm lục địa, đa số các hiệp định này được ký kết những năm 1970s và 1980s. Ngoài các giải pháp đạt được qua đàm phán, các nước này sử dụng Tòa án quốc tế và chấp nhận trọng tài quốc tế để giải quyết tranh chấp. Có thể kể đến những ví dụ về phán quyết của Tòa án quốc tế về vùng thềm lục địa Biển Bắc năm 1969, và quyết định của Tòa trọng tài về phân định vùng thềm lục địa giữa Anh và Pháp năm 1977 và 1978. Về vấn đề qua lại hàng hải, không có tranh chấp căng thẳng nào ở Châu Âu. Chính sự tin tưởng lẫn nhau và ý chí chính trị của các lãnh đạo có tầm quan trọng trong việc giải quyết an ninh tài phán biển. Ngoài ra, sự hình thành của Liên minh Châu Âu (EU) ít nhiều đã làm nhạt đi các vấn đề biên giới.

Tình hình trên đòi hỏi an ninh tài phán biển ở Đông Nam Á cần phải được đưa vào chương trình nghị sự ngay bây giờ, và cần thiết phải thúc đẩy



sự tin cậy lẫn nhau cũng như cần phải tăng cường ý chí chính trị giữa lãnh đạo các nước trong khu vực để giải quyết tranh chấp.

Việc tìm ra các giải pháp này không phải là chuyện dễ dàng và đòi hỏi nhiều thời gian, cần phải có những nỗ lực rất lớn để thiết lập các cơ chế ngăn ngừa xung đột.

Theo tôi, các biện pháp ngăn ngừa xung đột cần phải cân nhắc những yếu tố sau: việc ký kết INCSEA (thỏa thuận về các sự kiện trên biển) hoặc một Bộ Quy tắc ứng xử giữa hải quân các nước trong khu vực nhằm ngăn ngừa tình hình vượt ra ngoài tầm kiểm soát; thành lập và tổ chức thường niên Diễn đàn An ninh biển Đông Á với sự tham gia của các học giả và chuyên gia trong và ngoài khu vực; thành lập Cộng đồng Đông Á (EAC) nhằm thúc đẩy hợp tác chính trị, kinh tế, an ninh, và đưa vấn đề an ninh biển khu vực vào khuôn khổ hợp tác của EAC./.