

## “Các vùng biển gần”

### Những quan niệm trái ngược nhau về không gian biển

Bản thảo (23 tháng 4 năm 2010)

Tác giả: James Clad

Nghiên cứu viên cao cấp

Viện Nghiên cứu Chiến lược Quốc gia,

Đại học Quốc phòng, Washington DC

Tôi muốn cảm ơn những người đã tổ chức Hội nghị này ở Hải Nam. Hội nghị đã cho chúng ta có một cơ hội “thử nhiệt” ở Biển Đông theo một cách khác với những gì thường thấy tại các viện tham mưu ở Washington; dùng phép ẩn dụ hàng hải trong một hội nghị như thế này, chúng ta có thể “thử xới lên vấn đề.”

Biển Đông luôn luôn có sức hút đối với những người chuyên vẽ bản đồ, các nhà ngoại giao, các công ty khai thác năng lượng và khoáng sản, các hải quân khu vực hay toàn cầu, các học giả về sự di cư của loài người và động vật, các công ty vận tải biển và những sinh viên chuyên ngành chiến lược lớn.

Chúng ta cũng không nên bỏ qua xem bao nhiêu dân thường, thuộc bao nhiêu quốc tịch, sống dựa vào các nghề trên biển truyền thống – từ đánh bắt cá cho đến vận chuyển đơn thuần. Trong nhiều thế kỷ, Biển Đông đã là tuyến đường chính để trao đổi hàng hóa, tư tưởng, đồng thời truyền bá văn hoá và những tác động ngoại lai, cả những điều tốt và xấu.

Cũng như trên đất liền (*terra firma*), những người dân du cư đã di chuyển trên biển này hàng thế kỷ, nhưng trước đây những người dân này đã quên lãng các đặc quyền đương thời của tính lãnh thổ chủ quyền nhất định. Đúng vậy, những kẻ thống trị vùng biển thời xa xưa có thể nắm giữ các bến cảng hay eo biển chiến lược trên các quần đảo, dù lớn hay nhỏ, bên trong hay gần khu vực biển Đông. Họ thu thuế đối với các tàu thuyền cung cấp lương thực đến đó hay chỉ đi qua.

Nhưng bản thân vùng này khi đó dường như cũng không có giới hạn. Bây giờ thì không còn nữa: Trong thời đại của chúng ta, cũng như những gì diễn ra trên đất

liên, mô hình của Châu Âu về lãnh thổ chủ quyền cùng mở rộng đã xâm nhập sâu rộng chưa từng thấy. Sự tiếp tục mở rộng hơn nữa của đại dương và biển cả được mong chờ phân chia cho chính quyền này hoặc chính quyền kia đã trở thành một xu hướng gần như không thể đảo ngược. Đây chính là nơi chúng ta tìm thấy chính mình ngày nay: Hệ thống thế giới của chúng ta được xây dựng dựa trên lãnh thổ có trật tự và có biên giới, luôn sẵn sàng cho việc mở rộng các đường biên giới lấn vào thế giới đại dương. Trên khắp quả địa cầu, các yêu sách chủ quyền và tuyên bố bác bỏ chúng đã nhiều lên gấp bội khi mà đã gần đến hạn đê trình đối với các nước ký kết UNCLOS (Công ước Liên hiệp quốc về luật biển).

Với cương vị là một nhà báo và giáo sư đại học trong các thập kỷ 80, 90 của thế kỷ 20, và gần đây nhất là Phó trợ lý Bộ trưởng quốc phòng Mỹ, tôi nhìn thấy sự phức tạp của sự tương tác giữa con người ở vùng biển này, không chỉ là trong sự chông lán yêu sách về chủ quyền sở hữu và sự khẳng định về thực tiễn hoạt động trong quá khứ. Khi còn là thanh niên, tôi nghiên cứu lịch sử hàng hải ở New Zealand. Trong suốt những năm tháng tuổi 20, tôi đã đi cùng với các thương gia hàng hải di cư, người Buginese và Bajau sử dụng thuyền buồm để chở các hàng hóa giá trị có chi phí đơn vị thấp, khối lượng lớn và không dễ hỏng như gỗ hay các bao xi măng dọc theo một vài đường bờ biển phía nam ven bờ biển Đông.

Thậm chí là ngày nay, các hoạt động ngày càng gia tăng của các quốc gia - dân tộc xung quanh hay bên ngoài vùng biển này cũng không làm trở ngại các hoạt động đơn giản này. Cả các quốc gia đưa ra yêu sách và những bên quan tâm dù nằm ở rất xa biển Đông vẫn có thể chấp nhận, thậm chí là khuyến khích, một loạt các hành động, bao gồm cả những hành động phi truyền thống, không có định kiến về lập trường lãnh thổ quốc gia của họ. Hội nghị này kêu gọi những ý tưởng và bình luận về:

- Hợp tác khu vực và cùng phát triển;
- An toàn hàng hải và an ninh đường biển;
- Ngăn chặn cướp biển và khủng bố biển;
- Quản lý bền vững nguồn tài nguyên biển;
- Bảo vệ môi trường biển, và

- Nghiên cứu khoa học biển.

Cả phạm vi lẫn bản chất cụ thể của các vấn đề trên đều cần được nhanh chóng nghiên cứu để có định nghĩa rõ ràng hơn. Chẳng hạn như việc ‘cùng khai thác’ các nguồn tài nguyên dầu khí được xem như là thúc đẩy những mục đích bí mật trong khi thực tế thì không hề có bí mật nào cả. Hoặc nữa như ‘nghiên cứu khoa học biển’ (MSR) luôn đặt ra vấn đề cần có thỏa thuận chung về phạm vi của hoạt động trên. Một số các quốc gia đưa ra yêu sách hoặc các nước đòi quyền đi qua vô hại có định nghĩa về ‘nghiên cứu khoa học biển’ rộng hơn so với những nước khác.

Cá nhân tôi đã có kinh nghiệm thực tiễn về việc cố gắng khuyến khích các hoạt động hợp tác trong vùng lãnh thổ tranh chấp, đặc biệt là ở châu Á, hay thậm chí ngay cả ở khu vực hoà dịu hơn - ít nhất là về mặt chính trị, mặc dù không phải là về mặt khí hậu, chẳng hạn như Nam Cực. Tại Nam Á, tôi từng viết về các cách nhằm khuyến khích thương mại qua biên giới cũng như các mối liên hệ rộng hơn giữa con người với con người. Các cách thức này nhằm giảm bớt những khía cạnh gay gắt trong sự đối địch giữa các quốc gia.

Trong an ninh và thương mại biển, chúng ta nên tìm kiếm và sẵn sàng chấp nhận các giải pháp song song có lợi. Do thiếu một cơ chế bao trùm để giải quyết toàn diện về lãnh thổ chủ quyền thì việc tập trung vào ‘những việc có thể thực hiện được’ được coi là giải pháp hợp lý. Điều này tạo ra một môi trường thiện chí, tin cậy và tích cực.

Điều đó nói lên rằng các bộ ngoại giao rất thận trọng thậm chí trong việc thừa nhận sự tử tế của một nước khác với lập luận rằng điều này có thể dễ dàng chuyển tải một hàm ý rộng hơn là một nước cần phải xin ‘sự cho phép’ từ một nước khác để làm việc mà mình hoàn toàn có quyền quyết định. Điều này thể hiện rõ ràng cách tiếp cận của nhiều quốc gia là thực thi điều mà họ cho là quyền tự do qua lại mà không gặp bất cứ cản trở nào ở các vùng biển sâu. Vì thế, các luật sư thường tránh né các hành động tỏ ý công khai sẵn sàng xin ‘sự cho phép’ của một cường quốc khác để thực hiện điều mà họ cho rằng mình được phép làm sau một thời gian sử dụng lâu dài và đã được củng cố.

Trong những năm gần đây, Hoa Kỳ đã nhấn mạnh về sự cần thiết là các nước phải tôn trọng “của chung” - bầu trời, biển, thậm chí là cả không gian ảo trên máy tính. Là

một nước có lợi ích trên toàn cầu và là cường quốc thường trú tại bờ Tây Thái Bình Dương, Hoa Kỳ luôn chào đón việc mở rộng các hoạt động hợp tác ở biển Đông.

**Trích từ Diễn văn khai mạc của Bộ trưởng Quốc phòng Hoa Kỳ Robert M. Gates tại hội nghị các bộ trưởng quốc phòng châu Á ‘Shangrila’ do Viện nghiên cứu chiến lược quốc tế London tại Singapore tổ chức ngày 31 tháng 5 năm 2008**

“...Trong chuyến đi tới châu Á của tôi, thông qua các nước chủ nhà, tôi biết rằng họ đang lo lắng về những tác động về mặt an ninh của sự gia tăng về nhu cầu nguồn nguyên nhiên liệu, về nền ngoại giao cưỡng bức và các áp lực khác mà có thể dẫn tới cạnh tranh khốc liệt. Chúng ta không nên quên rằng trong các thập niên gần đây toàn cầu hóa giúp cho các quốc gia có thể chia sẻ lợi ích một cách dễ dàng hơn. Thành tựu này có được trên hết là nhờ sự thông thoáng: cởi mở về thương mại, ý tưởng và các sự cởi mở về cái mà tôi gọi là “các lĩnh vực chung” - dù là trong lĩnh vực biển, không gian vũ trụ hay không gian ảo máy tính.

Trên thực tế, thậm chí “Chủ nghĩa khu vực mở rộng” (open regionalism) do khối ASEAN khởi xướng cũng là một phần của hệ thống này - một hệ thống pháp trị mà đã tạo điều kiện cho các quốc gia và công dân của họ cơ hội và sự thịnh vượng vô đối. Nếu không có hệ thống và các quy định của hệ thống, các căng thẳng có thể gia tăng khi các quốc gia cạnh tranh nhau về các nguồn lực.

Chính sách của Hoa Kỳ tiếp tục hỗ trợ các nỗ lực nhằm duy trì hệ thống này. Chẳng hạn như chúng tôi hoan nghênh sự quay trở lại của các động thái vào thời điểm giữa những năm 1990 về “quy tắc ứng xử” giữa các quốc gia có tranh chấp đối nghịch về lãnh thổ và nguồn lực tại Biển Đông. Lúc đó cũng như bây giờ chúng tôi nhấn mạnh rằng chúng tôi không thiên vị một yêu sách hoặc một quốc gia hơn những yêu sách hay quốc gia khác. Chúng tôi lúc đó cũng như hiện nay thúc giục việc duy trì một môi trường hòa dịu, không căng thẳng, trong đó các yêu sách đối nghịch nhau có thể được bàn bạc và nếu có thể là giải quyết. Tất cả chúng ta ở châu Á đều phải đảm bảo rằng các hành động của chúng ta không phải là các chiến thuật gây áp lực kể cả khi nó cùng tồn tại trong cái lót là hợp tác. Như chúng ta đã chứng kiến trong mấy thập kỷ vừa qua, sự tin cậy xuất phát từ sự cởi mở và minh bạch đã mang lại lợi ích cho tất cả các thành viên ở khu vực...”

Những ngày này, Biển Đông thu hút nhiều sự chú ý chiến lược hơn, đặc biệt là trong vấn đề năng lượng, hải quân và vận tải biển. Thẳng thắn mà nói, một vài nước trong khu vực châu Á Thái Bình Dương đã phát hiện ra là những gì họ thấy là một cách tiếp cận mâu thuẫn của Trung Quốc đối với không gian biển của nước này. Cho phép tôi mô tả dưới đây những nghi ngờ này có ý nghĩa thế nào khi mà các nước này cho rằng họ đã chứng kiến cách tiếp cận trái ngược, thậm chí là mâu thuẫn của Trung Quốc đối với biển Đông.

### **Công ước Liên Hiệp Quốc về Luật biển (UNCLOS) và tập quán của luật quốc tế?**

Cách tiếp cận đầu tiên liên quan đến các vùng biển ngoài khơi lục địa Trung Quốc, những vùng nước rộng lớn được vẽ và khoanh lại theo các quyền quy chế biển được quy định trong Công ước của Liên Hiệp Quốc về Luật biển (UNCLOS).

Trung Quốc đã ký kết Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển năm 1982 và mười bốn năm sau là một thành viên của Công ước này khi Quốc hội nước này phê chuẩn Công ước năm 1996. Hai năm sau, Trung Quốc ban hành luật khẳng định các nguyên tắc của UNCLOS.

Theo Công ước và nói đúng ra, quy chế biển của Trung Quốc bao gồm phần nội thủy nằm bên trong đường cơ sở thẳng, việc lựa chọn đường cơ sở thẳng, và sau đó là vùng biển nằm bên ngoài đường cơ sở. Kết quả là một vùng lãnh hải rộng 12 hải lý, vùng tiếp giáp 24 hải lý, vùng đặc quyền kinh tế 200 hải lý, và một thềm lục địa trải dài ra ngoài vùng đặc quyền kinh tế.

Tất cả những vùng này nằm trong cái mà những nhà ngoại giao Trung Quốc miêu tả là “các vùng biển gần” của họ, nhưng chính phủ Trung Quốc đã diễn giải nhiều hoạt động được cho phép khác nhau, cả truyền thống và phi truyền thống, trong quy chế biển của họ theo cách mà Hoa Kỳ và tất cả các nước khác trong khu vực không thể dễ dàng chấp nhận được.

Đây là những lý do cơ bản tại sao những nước láng giềng lân cận của Trung Quốc cũng như những nước xa hơn, bao gồm cả Mỹ, có cách tiếp cận khác chính phủ Trung Quốc:

- Đầu tiên, họ thấy rằng đường cơ sở của Trung Quốc là quá dài và mở rộng

quá xa ngoài đường bờ biển tự nhiên, nên đã tạo ra vùng nội thủy quá rộng lớn;

- Thứ hai, họ thấy những nỗ lực áp đặt yêu cầu phải xin phép trước khi đi trong lãnh hải của Trung Quốc (đặc biệt đối với các tàu thuyền nước ngoài qua lại vô hại) là không được ghi nhận trong UNCLOS hay tập quán quốc tế;
- Thứ ba, họ có bất đồng về việc diễn giải ý nghĩa chính xác của cụm từ “việc sử dụng hợp pháp khác” của vùng đặc quyền kinh tế theo điều 58(1) của Công ước. Ví dụ, các hoạt động thăm dò không vì mục đích kinh tế – như là những thăm dò với mục đích quân sự hoặc an toàn lưu thông hàng hải– có được xem là “nghiên cứu khoa học biển” (MSR) và, do đó, bị coi như là vi phạm Công ước hay không? Trái lại, chúng ta cho rằng các hoạt động thăm dò độ sâu của biển, thử độ mặn, theo dõi tàu ngầm hay các hoạt động do thám tất cả đều là “các quyền tự do trên biển cả” và do đó được coi là phù hợp với điều khoản “việc sử dụng hợp pháp khác”.
- Cuối cùng, và đúng như trong cấu trúc của UNCLOS, rất nhiều người ủng hộ lập trường của Nhật Bản rằng vùng đặc quyền kinh tế của nước này, trong khi chồng lấn với vùng của Trung Quốc, có thể và nên được giải quyết bằng cách phân chia đều vùng biển bằng cách vẽ một đường cách đều dọc thềm lục địa của biển Hoa Đông. Tôi để ý những người bạn Trung Quốc của chúng ta cho rằng Trung Quốc được phép có thềm lục địa kéo dài xuống đến tận vùng lõm Okinawa. Dĩ nhiên, dọc theo thềm dài này có cả tranh chấp quần đảo Senkaku (Trung Quốc gọi là Điếu Ngư Đài – nd) và các nguồn hydrocarbon có thể khai thác được.

### ... Hay Chủ nghĩa đơn phương?

**Cách tiếp cận thứ hai** đối với không gian biển của Trung Quốc đi liền với các vùng nước ở vòng cung phía Nam biển Đông.

Trung Quốc nhìn nhận rằng đây là “lãnh hải” của mình, một quy chế đặc biệt nằm trong cái gọi là “đường đứt khúc chín đoạn” được vẽ trên các bản đồ Trung Quốc và được đánh dấu dọc theo các bờ biển của các nước ven biển khác. Thỉnh thoảng đường này gọi là “đường lưỡi bò” bởi vì hình dáng của nó, chính quyền Quốc Dân Đảng lần đầu tiên vẽ đường này năm 1947.

Không có đường nào xuất hiện trong các bản đồ của Trung Quốc giữa “các vùng biển gần” của nước này và vòng cung phía Nam đường lưỡi bò và các đối tác của chúng ta ở Châu Á thấy rằng những người bạn Trung Quốc của chúng ta hơi mơ hồ về vị trí cụ thể của vùng lãnh hải nằm bên trong đường lưỡi bò. Tôi cũng không thấy bất cứ viện dẫn bằng văn bản nào của Trung Quốc về các nguyên tắc của UNCLOS giúp khẳng định yêu sách này đối với vòng cung phía nam.

Mặc dù Trung Quốc và các quốc gia khác chưa khẳng định đặc quyền nào đối với việc hạn chế lưu thông hàng hải, Trung Quốc thường xuyên cảnh báo các công ty khai thác tài nguyên thiên nhiên làm việc cho các quốc gia ven biển Đông không được tìm kiếm hydrocarbon và các hoạt động thăm dò khác trong “lãnh hải” được tuyên bố chủ quyền đơn phương này. Những lời cảnh báo này, mặc dù lịch sự nhưng rất cứng rắn, lại nổi lên một lần nữa tại một Hội nghị về các đường biên giới biển ở Houston, Texas vào tháng tư này.

Khi chỉ vận dụng cách tiếp cận “các vùng Biển gần” này, Trung Quốc xác định việc nước này xác định yêu sách đối với tất cả các quy chế biển nằm hướng ra biển của vùng đất chủ quyền là hoàn toàn phù hợp với các nguyên tắc UNCLOS. Nhưng với phần phía Nam của biển Đông, Trung Quốc đã lý giải “lô-gíc của vòng cung này” theo một đường tiếp tuyến khác, với một yêu sách chủ quyền bao gồm toàn bộ các điểm nổi và chìm dưới mặt biển bởi vì chúng nằm phía dưới, hay nổi lên phía trên “lãnh hải” được bao quanh bởi đường đứt khúc chín đoạn.

Trong khi Trung Quốc không tuyên bố chủ quyền đối với vùng lãnh hải xa hơn hay vùng đặc quyền kinh tế từ những điểm này, nó có ý nghĩa là tất cả các điểm nổi trong đường lưỡi bò – quần đảo Hoàng Sa, quần đảo Trường Sa và bãi đá Scarborough – nằm trong vùng yêu sách của Trung Quốc, mặc dù mỗi điểm đó đều có ít nhất một nước tuyên bố chủ quyền khác nữa.

Việc xác định hay phân xử các đường biên giới quốc tế phụ thuộc vào ba nguyên tắc pháp lý cơ bản - tính mặc nhận, tính độc chiếm và lịch sử - để chứng minh chủ quyền. Dù vai trò của lịch sử có như thế nào đi nữa thì yêu sách của Trung Quốc đối với đường lưỡi bò chỉ nổi lên kể từ khi Quốc dân đảng vẽ đường đứt khúc.

Sự hiện diện lịch sử lại là một vấn đề khác. Giới học thuật Việt Nam và Trung Quốc đều đưa ra những mảnh vỡ đồ gốm hay những bản viết tay không nhìn rõ để chứng

minh sự hiện diện lịch sử - nhưng không nhất thiết là sự độc chiếm trong những vùng biển tranh chấp này vốn nằm xa bờ biển Trung Quốc.

Như tất cả chúng ta nhận ra, những nước láng giềng của Trung Quốc có chung những điểm tương đồng khá lớn với lập trường ngoại giao của Trung Quốc trong các vấn đề quốc tế, từ biến đổi khí hậu và tự do hóa thương mại cho đến sự chấp nhận một nước Trung Quốc, bao gồm cả Đài Loan. Nhưng không một quốc gia ven biển Đông nào thừa nhận đường lưỡi bò mà tiến tới tận đường bao quanh quần đảo Natuna của Indonesia.

Ngược lại, số lượng các quốc gia yêu sách chủ quyền ở quần đảo Trường Sa vẫn chưa giảm bớt được một nước nào kể từ khi đàm phán nhằm đạt được Công ước luật biển đã xác định và làm rõ cách chia này trong suốt những năm 70. Cần xem xét sự chống cự dũng cảm của Việt Nam đối với sự chiếm đóng của Trung Quốc ở Hoàng Sa, hay sự phản đối của các nước ASEAN chống lại chiến thuật loại trừ nhằm hạn chế các hoạt động tìm kiếm hydrocarbon bởi các công ty dầu khí quốc gia hay nước ngoài. Ít nhất, thỏa thuận năm 2002 của Trung Quốc nhằm hướng tới một bộ quy tắc ứng xử ở biển Đông cho thấy sự sẵn sàng thoả hiệp, một sự từ bỏ trên thực tế về tính độc quyền tiến hành các hoạt động trong những vùng nước này.

Các hoạt động hợp tác, cùng phát triển và các chủ đề khác trong hội nghị này đều có những cơ sở và lô-gíc riêng của chúng. Tuy nhiên, vấn đề chủ quyền đã cản trở những bước tiến trong các lĩnh vực này, mặc cho các dàn xếp song phương thống nhất những thỏa thuận chung mà không tổn hại đến yêu sách với các nước khác, bao gồm cả Trung Quốc.

Để phục vụ mục đích thảo luận, hình ảnh bên dưới thể hiện những ranh giới mà khu vực kinh tế đặc quyền 200 hải lý của các nước ven biển *có thể được kéo dài* từ đường bờ biển đến biển Đông nếu *người ta có thể bỏ qua* tác dụng của các đảo, rặng đá và vùng nước cạn đang tranh chấp trong khu vực này.

Theo đó, các quốc gia trên sẽ có được đặc quyền khai thác, phát triển và bảo vệ các tài nguyên động vật và phi động vật trong tầng nước, đáy biển và tầng đất bên dưới vượt xa giới tuyến "lưỡi bò" của Trung Quốc. Cần chú ý cách các vùng đặc quyền kinh tế chồng lấn và liền kề nhau được phân cách (trong trường hợp này, về mặt lý thuyết) bằng các đường cách đều đơn giản như thế nào.



Khu vực “lỗ bánh vòng” màu xanh đậm ở giữa bản đồ thể hiện phần thềm lục địa kéo dài vượt khỏi khu vực kinh tế đặc quyền. Đây là vùng mà các quốc gia ven biển được phép yêu sách miễn là giới hạn thềm lục địa được chứng minh về mặt khoa học theo các nguyên tắc của UNCLOS và theo các hướng dẫn trong Ủy Ban về Giới Hạn của Thềm Lục Địa (CLCS). CLCS xem xét và đưa ra các khuyến nghị về việc đệ trình yêu sách chủ quyền của các nước đối với phần thềm lục địa kéo dài.

Cuối cùng, bầu không khí hiện tại có thể được cải thiện bằng những hành động quyết đoán để tiến hành hợp tác trong lĩnh vực khảo sát khoa học hải dương, thậm chí là hợp tác chung hoặc đa phương trong lĩnh vực dò tìm tài nguyên hydrocarbon. Hoàn toàn dễ hiểu khi khu vực đã có đôi chút hoài nghi về giá trị của nhiều sáng kiến, bao gồm “các biện pháp xây dựng lòng tin” và rất nhiều các hoạt động thiếu giá trị thực tiễn khác do Diễn đàn khu vực Đông Nam Á tài trợ. Vấn đề an toàn với những cuộc diễn tập trên biển và việc chia sẻ thông tin về môi trường đánh dấu những bước khởi đầu có ích, nhưng không gì có thể đẩy nhanh những hoạt động hợp tác chân chính – trong các lĩnh vực quan trọng như năng lượng, thương mại, giao thông hàng hải và an ninh- bằng mong muốn đạt được một hướng tiếp cận chung và sự hợp lý hoá cách tiếp cận đó để tiến tới xác định không gian biển của mỗi quốc gia.

Hưng dịch - Thủy hiệu đính

Bài viết thể hiện cách tiếp cận mâu thuẫn của Trung Quốc đối với biển Đông qua yêu sách về Đường Lưỡi Bò. Một mặt Trung Quốc tiếp cận theo Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển (UNCLOS), mặt khác Trung Quốc cũng lại diễn giải về không gian biển của mình theo cách tiếp cận đơn phương từ phía Trung Quốc.