nghiencuubiendong.vn
southchinaseastudies.org

LIỆU CÓ THỂ GIẢI QUYẾT ĐƯỢC CÁC TRANH CHẤP CHỦ QUYỀN VÀ PHÂN ĐỊNH TRÊN BIỂN ĐỐI VỚI CÁC ĐẢO Ở BIỂN ĐÔNG?

Stein Tonnesson

GS, Viện Nghiên cứu Hòa bình Quốc tế, Oslo (PRIO), Na-uy

Tóm tắt

Tranh chấp chủ quyền và phân định trên biển đối với các đảo ở Biển Đông phức tạp đến mức còn lâu mới có thể giải quyết được. Thực tiễn này khiến các bên đòi hỏi chủ quyền muốn gác tranh chấp và cùng tìm kiếm dầu lửa ở những vùng tranh chấp. Tuy nhiên, cùng thăm dò có thể rất nguy hiểm vì tìm được nguồn dầu khí lớn sẽ khiến xung đột leo thang. Tác giả bài viết cho rằng lựa chọn tốt hơn là tích cực áp dụng luật biển làm cơ sở để phân định các vùng lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế, thềm lục địa và việc này có thể thực hiện được mà không cần giải quyết vấn đề chủ quyền đối với quần đảo Trường Sa. Đàm phán về một hiệp định phân định trên biển trên cơ sở luật pháp quốc tế cũng phục vụ tốt nhất lợi ích của Trung Quốc. Rõ ràng Trung Quốc là diễn viên chính, và trong tương lai Trung Quốc và Đài Loan nên nhất trí với nhau về một cương lĩnh chung trong đàm phán với Phi-líp-pin, Việt Nam, Ma-lai-xi-a và Bru-nây nhân danh một nước Trung Quốc.

I. Những diễn biến khả thi nhất

Có một số lý do khiến các tranh chấp ở Biển Đông chắc chắn sẽ không dẫn đến xung đột vũ trang lớn:

1. Bất cứ xung đột quân sự nào cũng làm giảm cơ hội thăm dò thành công nguồn dầu lửa về lâu dài.

2. Tất cả các đảo chính đều bị một trong các nước đòi hỏi chủ quyền chiếm giữ, và dưới góc độ luật pháp quốc tế, xâm lược quân sự nhằm vào các đảo đã bị chiếm giữ không giúp củng cố đòi hỏi chủ quyền của quốc gia chiếm giữ mới.

3. Các đảo ở Biển Đông có giá trị chiến lược hạn chế do hầu như không thể phòng ngự thành công trước một lực lượng xâm lược quyết tâm đánh chiếm.

4. Nói rộng ra là chúng ta không thể "chiếm giữ" biển cả. Chúng ta chỉ có thể xây dựng các lực lượng hải quân để ngăn chặn không cho các lực lượng khác có những hành động không mong muốn. Do vậy, điều mà chúng ta thấy ở việc tăng cường lực lượng hải quân của một bên là nhằm gây ấn tượng đối với các bên khác thông qua rất nhiều hình thức phô diễn. Nhưng không bên nào muốn hướng đến xung đột vũ trang.

Mặt khác, tranh chấp ở Biển Đông phức tạp đến mức còn lâu mới có thể giải quyết. Cũng có một số nguyên nhân:

1. Có nhiều nước liên quan: Trung Quốc (Trung Quốc và Đài Loan), Phi-líp-pin, Ma-lai-xi-a, Bru-nây và Việt Nam.

2. Tranh chấp này liên quan chặt chẽ đến vấn đề Đài Loan, do Đài Loan chiếm giữ đảo lớn nhất ở quần đảo Trường Sa (Đảo Ba Bình) và các điểm nối đường cơ sở ở Đài Loan rất quan trọng đối với đòi hỏi về Vùng Đặc quyền Kinh tế của Trung Quốc.

3. Cả Trung Quốc và Đài Loan từ lâu đều đòi hỏi chủ quyền hầu như toàn bộ Biển Đông với đường lưỡi bò (hình chữ "U", một đường không phù hợp với luật quốc tế, và đòi hỏi này được củng cố thêm khi Trung Quốc gộp bản đồ có đường lưỡi bò vào đơn phản đối mới đây trước việc Ma-lai-xi-a và Việt Nam nộp đơn chung lên Liên Hợp Quốc về việc mở rộng thềm lục địa.

4. Tranh chấp ở Biển Đông còn có một số vấn đề liên quan với nhau:

(i) Chủ quyền đối với các đảo (quần đảo Hoàng Sa, Bãi cạn Hoàng Nham, quần đảo Trường Sa)

(ii) Vấn đề là bản thân các đảo và bãi đá này có hay không vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa riêng của riêng chúng.

(iii) Liệu Trung Quốc có thể đòi hỏi đối với hầu hết vùng Biển Đông là "vùng nước lịch sử" (đường lưỡi bò) không,

(iv) Liệu Phi-líp-pin có thể đòi hỏi chủ quyền đối với đảo Tự do không?

(v) Đòi hỏi về thềm lục địa và Vùng đặc quyền kinh tế chồng lấn cần được giải quyết thông qua xác định các đường trung tuyến.

(vi) Liệu vấn đề thiết lập các vùng đặc quyền kinh tế quốc gia và thềm lục địa ở Biển Đông có ảnh hưởng đến quyền tự do của vận tải dân sự và quân sự không.

Vì tất cả những lý do trên nên có vẻ như kịch bản chắc chắn nhất trong tương lai là tình hình sẽ vẫn như hiện nay (nguyên trạng), đôi khi có xảy ra căng thẳng và các vụ việc liên quan đến tranh chấp đánh bắt cá, xây dựng các địa điểm du lịch, thăm dò dầu khí, và đang chú ý là quá trình tính toán ranh giới bên ngoài thềm lục địa của các nước ven bờ.

Đây là một tình huống không mong muốn vì nhiều lý do. Nó có thể khiến cho quan hệ Trung Quốc-ASEAN một lần nữa lại xấu đi. Nó cũng khiến cho việc quyết định nước nào có trách nhiệm xây dựng các cơ chế về đánh bắt thủy sản nhằm bảo vệ các nguồn thủy sản và duy trì môi trường sống tự nhiên của các nguồn sinh vật biển phong phú ở Biển Đông trở nên

cực kỳ khó khăn. Tương tự, nó cũng khiến cho việc thăm dò dầu khí ở các vùng tranh chấp trở nên khó khăn.

Nỗ lực của Trung Quốc, Phi-líp-pin và Việt Nam cùng nhau tiến hành hoạt động thăm dò khoa học dưới đáy biển khu vực tranh chấp là một giải pháp cho tình huống đó. Thế nhưng rõ ràng là các bên đã không thực hiện được nhiều hoạt động thăm dò theo hiệp định, mà nếu có thì rất dễ trở nên nguy hiểm. Việc hai trong số các bên hình thành khu vực phát triển chung trong vùng biển tranh chấp vốn đã rất phức tạp vì các bên buộc phải nhất trí về mọi trách nhiệm trong khu vực tranh chấp đó, chứ không chỉ đơn thuần là nhất trí về cách thức chia lợi tức cuối cùng như thế nào, đồng thời phải nhất trí về việc nước nào có trách nhiệm kiểm soát khu vực và bảo vệ môi trường ở khu vực đó. Nếu cả ba nước nhất trí thăm dò chung trong những khu vực mà cả ba đều tranh chấp và có thêm cả các nước khác nữa thì việc tìm thấy dầu khí sẽ có thể tạo ra một tình huống rất nguy hiểm. Do vậy, tâm trạng hồ hởi trước các hoạt động thăm dò dầu khí chung trong các khu vực tranh chấp đã bị đặt nhầm chỗ. Thăm dò dầu khí khi chưa thiết lập một cơ chế pháp lý rõ ràng là một hành động vô trách nhiệm, do vậy không đáng hoan nghênh. Tư duy chung về việc gác tranh chấp và thúc đẩy hợp tác khu vực trên thực tế là tốt, nhưng để có hành động chung tốt hơn và bớt rủi ro hơn hoạt động thăm dò dầu khí cần phải xây dựng các cơ chế chung nhằm quản lý, giám sát và cưỡng chế thi hành để bảo vệ các nguồn lợi thủy sản và bảo vệ những dải san hô trước hành động tàn phá nghiêm trọng hơn nữa. Thật không may là những vấn đề này hầu như không được tính đến.

Tình huống giữ nguyên trạng nhưng các bên đều không thỏa mãn có vẻ như là kịch bản chắc chắn nhất trong tương lai, mặc dù không có rủi ro nghiêm trọng hay xung đột lớn nào xảy ra. Có lẽ diễn biến tích cực nhất sẽ là củng cố hiệp định giữa ASEAN và Trung Quốc nhằm tránh xung đột và tránh những sáng kiến mới gây tranh cãi bằng cách biến Tuyên bố về Ứng xử của các bên ở biển Đông năm 2002 thành một văn kiện ràng buộc về pháp lý.

II. Liệu các tranh chấp có thể được giải quyết?

Tìm kiếm một giải pháp là khó có thể, nhưng không có nghĩa là không thể. Bài viết này cho rằng một giải pháp cho các tranh chấp ở Biển Đông là:

(a) Hoàn toàn có thể dựa trên luật pháp quốc tế,

(b) Với Trung Quốc nắm giữ chìa khóa và

(c) Giải pháp cho tranh chấp phải phục vụ tốt nhất cho lợi ích của Trung Quốc

Liên quan đến mục (a) chúng ta hãy quay trở lại đề xuất của tác giả đưa ra từ 9 năm trước:[1] Đề xuất này được đưa ra theo đó xung đột có thể được giải quyết theo sáu bước:

(i) Trung Quốc và Việt Nam nhất trí phân định Vịnh Bắc Bộ, và nhất trí về một cơ chế quản lý đánh bắt ở hai bên biên giới. (Việc này đã được thực hiện).

(ii) Chính phủ Trung Quốc và Đài Loan quyết định chiến lược đàm phán phối hợp với các bên Phi-líp-pin, Ma-lai-xi-a, Bru-nây và Việt Nam.

(iii) Đoàn đám phán chung Trung Quốc-Đài Loan đưa ra một "mặc cả nhỏ" với Phi-líp-pin về bãi cạn Hoàng Nham, trong đó có một đảo đá (Đá Vàng) thỏa mãn điều kiện là một đảo và do vậy có quyền có vùng lãnh hải rộng 12 hải lý, nhưng không có vùng thềm lục địa hay vùng đặc quyền kinh tế. Các bên gác tranh chấp chủ quyền đối với hòn đảo và vùng lãnh hải của

[1] Stein Tonnesson, "Trung Quốc và Biển Đông: Đề xuất hòa bình," *Security Dialogue* 31 (3), tháng 9/2000, tr. 307-326.

nó, và đưa ra quy định cấm bất cứ hoạt động kinh tế hay quân sự nào bên trong vùng lãnh hải của đảo Đá Vàng.

(iv) "Mặc cả nhỏ" này sẽ là mô hình cho một "mặc cả lớn" liên quan đến quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa. Các bên nhất trí rằng không một đảo nào thuộc quần đảo Trường Sa thỏa mãn điều kiện có vùng lãnh hải rộng hơn 12 hải lý. (Có vẻ như Ma-la-xi-a và Việt Nam đều có chung giả định này khi họ cùng nộp đơn lên UN về mở rộng thềm lục địa). Các bên gác tranh chấp chủ quyền đối với các đảo và các vùng lãnh hải của các đảo đó. Việt Nam công nhận chủ quyền của Trung Quốc ở quần đảo Hoàng Sa, và tất cả các bên nhất trí rằng các điểm nối đường cơ sở ở quần đảo Hoàng Sa có thể được sử dụng làm cơ sở để tính toán khu vực đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của Trung Quốc.

(v) Tất cả các nước ven bờ Biển Đông công bố đòi hỏi vùng đặc quyền kinh tế chính xác của họ (200 hải lý), tính từ đường cơ sở của họ và đệ trình lên UN tính toán về mở rộng thềm lục địa của họ (ngoài 200 hải lý). Ở chỗ nào mà đòi hỏi về vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa chồng lấn nhau, thì đường trung tuyến sẽ phải được xác định và nhất trí thông qua kết hợp cả đàm phán song phương và đa phương, hoặc trọng tài hoặc chuyển các quyết định cho Tòa án Luật biển ở Hamburg. Như vậy, chỉ còn tranh chấp chủ quyền đối với đảo Đá Vàng và quần đảo Trường Sa, với vùng lãnh hải là chưa được giải quyết.

(vi) Thiết lập các cơ chế quản lý nhằm bảo vệ các nguồn cá và môi trường biển, mỗi nước có trách nhiệm quản lý vùng đặc quyền kinh tế của mình. Từ đó, thăm dò dầu khí có thể được thực hiện theo các cơ chế pháp lý quốc gia rõ ràng và không có bất cứ tranh chấp nào về các nguồn lợi. Đối với quần đảo Trường Sa và vùng lãnh hải 12 hải lý có thể xây dựng một công viên tự nhiên dưới sự quản lý đa phương, và cấm tất cả mọi hoạt động kinh tế và quân sự ở đây.

Những thuận lợi lớn của đề xuất này là nó dựa trên trên luật pháp quốc tế và nó không yêu cầu bất cứ giải pháp nào đối với vấn đề tranh chấp chủ quyền đối với quần đảo Trường Sa. Những khó khăn đối với giải pháp này là:

(a) Trung Quốc và Đài Loan phải có đủ lòng tin để có thể cùng tham gia một cuộc đàm phán quốc tế lớn.

(b) Trung Quốc và Phi-líp-pin phải xác định "đường lưỡi bò" và đường quanh "Kalaya'an" cho thấy đòi hỏi đối với chủ quyền đối với tất cả các đảo bên trong đường đó cũng như vùng lãnh hải 12 hải lý của những đảo này, chứ không phải đòi hỏi đối với "vùng nước lịch sử", thềm lục địa hay vùng đặc quyền kinh tế. Về mặt tâm lý, điều này có thể khó bởi vì những đường này đã xuất hiện phổ biến trên bản đồ ở Trung Quốc và Phi-líp-pin.

(c) Việt Nam phải từ bỏ đòi hỏi từ lâu về chủ quyền đối với quần đảo Hoàng Sa.

(d) Ngay cả khi quần đảo Hoàng Sa được coi là của Trung Quốc và có quyền có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của nó, thì giải pháp tổng thể không mang lại cho Trung Quốc phần biển Đông tương ứng với quy mô của nước này. Đơn giản là vì Trung Quốc không ở vào vị trí địa lý thuận lợi do bờ biển của nước này quá xa đối với những vùng biển Đông chắc chắn có nguồn dầu khí có thể khai thác được. Thực tế này có thể khiến Trung Quốc muốn giữ nguyên trạng với hy vọng trong tương lai điều kiện sẽ cho phép nước này bất chấp luật pháp quốc tế hoặc đạt được những thay đổi trong Luật Biển, theo đó các vùng biển gần với nhiều nước xung quanh trở thành vùng nước lịch sử của các cường quốc khu vực.

III. Lợi ích tốt nhất của Trung Quốc

Nếu không có Trung Quốc sẽ không thể có giải pháp lớn nào cho tranh chấp ở Biển Đông, có chăng chỉ là vài hiệp định nhỏ lẻ giữa Ma-lai-xi-a, Bru-nây, Việt Nam và Phi-lí-pin, thông qua tham vấn UN, về cách thức tính thềm lục địa và vùng đặc quyền kinh tế. Câu hỏi Trung Quốc sẽ làm gì ở Biển Đông là một phần của vấn đề lớn hơn đó là một Trung Quốc đang trỗi dậy nhanh chóng sẽ xác định vai trò của mình như thế nào ở Đông Á và trên thế giới. Lựa chọn chờ đợi thời cơ tốt hơn để áp đặt đòi hỏi đối với "vùng nước lịch sử" sau, trong khi tìm cách thuyết phục các nước khác cùng thăm dò dầu khí, sẽ khiến các nước khác nghi ngờ mục đích của Trung Quốc là tái thiết lập bá quyền ở khu vực giống như cường quốc trung tâm thời kỳ tiền hiện đại. Điều đó chắc chắn sẽ là nguồn gốc gây hận thù lớn nếu một phần nguồn lợi dầu sản xuất từ các khu vực đó mà Phi-líp-pin, Ma-lai-xi-a và Việt Nam cho là của họ - và có cơ sở pháp lý mạnh theo Công ước Luật Biển - bị Trung Quốc lấy mất. Điều đó rất dễ gây ra căng thẳng khiến bản thân việc sản xuất dầu – và việc bảo vệ môi trường – hầu như không thể thực hiện được.

Có thể đưa ra một số lập luận nếu nói rằng lợi ích tốt nhất của Trung Quốc là tránh gây ra hận thù trong các nước láng giềng, và lợi ích tốt nhất của Trung Quốc là đóng góp cho một giải pháp đa phương về các tranh chấp ở Biển Đông, trên cơ sở luật pháp quốc tế. Dưới đây là một số trong những lập luận này:

(i) Với tư cách là một cường quốc khu vực phụ thuộc vào thương mại quốc tế và đầu tư, và cung cấp năng lượng từ xa, Trung Quốc phụ thuộc vào việc các nước khác tôn trọng luật pháp quốc tế như thế nào. Thể hiện sự tôn trọng luật pháp quốc tế trong một trường hợp mà Trung Quốc bị mất đi một số nguồn lực mà nước này muốn có được có thể giúp Trung Quốc dễ dàng yêu cầu các nước khác phải tôn trọng luật pháp trong tất cả các trường hợp khi việc đó có lợi cho Trung Quốc.

(ii) Trung Quốc muốn có hòa thuận và ổn định trong khu vực và đã được hưởng lợi từ việc phân định biên giới trên bộ với tất cả các nước láng giềng, trừ Ấn Độ. Giải pháp đối với biên giới trên biển của nước này dựa trên luật pháp quốc tế sẽ đóng góp hơn nữa cho môi trường ổn định trong khu vực.

(iii) Trong lĩnh vực an ninh năng lượng, nhu cầu chủ yếu của Trung Quốc không phải là lợi tức từ việc sản xuất dầu khí ở Biển Đông mà chính là dầu khí. Trung Quốc có khả năng tài chính, nhưng luôn nhận thức được tính dễ bị tổn thương nếu như một phần lớn nguồn dầu khí cần cho sự phát triển hơn nữa của quốc gia phải nhập từ những khu vực bất ổn xa xôi, chẳng hạn như vùng Vịnh. Nếu thềm lục địa ở Biển Đông được xác định và phân chia giữa các nước trên cơ sở Luật Biển, dầu khí có thể tìm thấy và sản xuất có thể đóng góp đảm bảo an ninh năng lượng của Trung Quốc, mặc dù lợi tức có thể thuộc về Phi-líp-pin, Ma-lai-xi-a, Bru-nây hoặc Việt Nam.

(iv) Trung Quốc có thể coi Biển Đông là phép thử đối với cam kết của Đài Loan về một nước Trung Quốc. Hợp tác thành công giữa Bắc Kinh, Đài Bắc và Hải Nam trong việc xây dựng và đàm phán một cơ chế pháp lý ở cấp độ đa phương về Biển Đông có thể là một bước tiến lớn hướng tới giải pháp lớn hơn cho địa vị của Đài Loan. Điều đó cũng có lợi cho Đài Bắc khi có đại diện tham gia một cuộc đàm phán quốc tế lớn, cùng với các đồng hương từ lục địa.

(v) Trung Quốc cực kỳ lo ngại về môi trường nước này, cũng như đối với môi trường biển ở Biển Đông và tương lai các nguồn cá mà các ngư dân Trung Quốc nhờ đó mà kiếm sống và đáp ứng nhu cầu đạm và thực phẩm của người dân thành thị Trung Quốc. Chỉ bằng cách nhất trí về một cơ chế pháp lý rõ ràng ở Biển Đông mới có thể xây dựng được một cơ chế mạnh nhằm bảo vệ môi trường sống tự nhiên cần thiết để cá sinh sôi và phát triển.

IV. Kết luận

Sẽ không thực tế nếu trông chờ bất cứ tiến bộ lớn nào nhanh chóng hướng tới một giải pháp cho tranh chấp ở Biển Đông. Khả năng tích cực và thực tiễn nhất là một hiệp định ràng buộc về pháp lý giữa Trung Quốc và ASEAN trên bộ quy tắc ứng xử. Vai trò của các nhà nghiên cứu không nên chỉ dừng lại ở việc phân tích những gì đã xảy ra, hoặc chỉ ra những kịch bản khả thi nhất trong tương lai. Vai trò của chúng ta là tìm ra cơ hội. Do vậy, thông điệp chính của bài viết này là hòan toàn có thể đạt được một giải pháp toàn diện cho các tranh chấp ở Biển Đông trên cơ sở luật pháp quốc tế và giải pháp đó không chỉ vì lợi ích của Ma-lai-xi-a, Bru-nây, Việt Nam và Phi-líp-pin, mà còn vì lợi ích của Đài Loan và Trung Quốc lục địa./.