

TỪ ĐOC QUA HƯỚNG DẪN THỰC HIỆN ĐOC TỚI COC –

CON ĐƯỜNG NHỌC NHẬN TRÊN BIỂN ĐÔNG*

Việt Long

Ngày 21 tháng 7 năm 2011, tại Bali – Indonesia, trong khuôn khổ cuộc gặp cấp cao AMM 44, ASEAN và Trung Quốc đã đạt được Bản Quy tắc hướng dẫn thực hiện Tuyên bố về cách ứng xử của các bên trên Biển Đông (gọi tắt Quy tắc Hướng dẫn DOC). Đây được xem là nỗ lực của các bên liên quan trong việc kiểm chế và quản lý các tranh chấp trên Biển Đông, đang trở nên căng thẳng và thu hút sự quan tâm đặc biệt của Cộng đồng quốc tế nhất là từ nửa đầu năm 2011. Tổng thư ký ASEAN, ông Surin Pitsuwan cho rằng thỏa thuận này là một thành tựu ngoại giao quan trọng, việc áp dụng bản Hướng dẫn sẽ tạo ra tiến trình qua đó đối thoại có thể phát triển và lòng tin lẫn nhau giữa các bên tranh chấp sẽ được thiết lập. Ngoại trưởng nước chủ nhà Indonesia cho rằng, cam kết về Quy tắc hướng dẫn thực hiện DOC sẽ thuyết phục thế giới rằng hai bên có thể tránh được xung đột và giải quyết tranh chấp bằng con đường hòa bình. Việc kết thúc các quy tắc chứng tỏ rằng các quốc gia thành viên ASEAN và Trung Quốc đã nhận ra những lợi ích chung. Bộ trưởng Ngoại giao Trung Quốc Dương Khiết Trì cho rằng: “Kết quả này thể hiện quyết tâm, lòng tin và khả năng của Trung Quốc và ASEAN cùng nhau thúc đẩy hòa bình và ổn định trong Biển Nam Trung Hoa bằng việc thực hiện DOC”¹. China Daily ngày 27/7/2011 viết: *"Lần đầu tiên, cơn bão trên Biển Đông trong suốt hai tháng qua bắt đầu có dấu hiệu dịu lại. Kết quả đáng ca ngợi này đại diện cho cam kết của các bên liên quan trực tiếp tới tranh chấp để giải quyết vấn đề theo con đường song phương và trong hòa bình"*.² Trợ lý Bộ trưởng Nhà ngoại giao Việt Nam, ông Phạm Quang Vinh cho rằng *"đây là một khởi đầu tốt và có ý nghĩa để chúng ta tiếp tục cùng nhau đối thoại và hợp tác để thúc đẩy hơn nữa sự ổn định, lòng tin trong khu vực"*. Ngoại trưởng Mỹ Hillary Clinton nhận định, bản hướng dẫn là "một bước đi đầu tiên quan trọng" tiến tới một giải pháp ngoại giao cuối cùng.³

* Tác giả xin ngỏ lời cảm ơn những ý kiến đóng góp quý báu của Nguyễn Thị Thanh Hà, Nguyễn Đăng Thăng để hoàn thiện bài viết.

Không nghi ngờ gì, Bản quy tắc hướng dẫn là một văn bản đạt được đúng lúc, góp phần làm giảm bớt căng thẳng trên Biển Đông trong những tháng qua. Bản quy tắc là sự kéo dài của Tuyên bố về cách ứng xử của các bên trên Biển Đông (DOC) trên con đường khó khăn đi đến một thoả thuận mang tính ràng buộc pháp lý – Bộ quy tắc ứng xử của các bên trên Biển Đông (COC) nhưng cũng có thể là một sự trì hoãn kéo dài tình thế hiện hữu trên Biển Đông. Tất cả tùy thuộc vào sự chủ động, kiên quyết đấu tranh và thiện chí hợp tác của các bên có quyền lợi ở Biển Đông.

Từ DOC đến Bản Quy tắc hướng dẫn

DOC là văn bản song phương có sự tham gia của nhiều bên đầu tiên của khu vực trong quản lý và kiểm chế tranh chấp Biển Đông.⁴ Tranh chấp này được biết đến như tranh chấp giữa Việt Nam và Trung Quốc từ đầu thế kỷ, và với các bên tranh chấp khác trong nửa cuối của thế kỷ XX cho đến nay. Tranh chấp Biển Đông gồm ba loại: tranh chấp chủ quyền các đảo, tranh chấp phân định biển (phân định biển liên quan đến các đảo có tranh chấp và phân định biển không liên quan đến tranh chấp chủ quyền) và tranh chấp về sử dụng và bảo vệ môi trường biển (các quyền tự do hàng hải, về đặt dây cáp và ống dẫn ngầm, tranh chấp về môi trường biển, về nghiên cứu khoa học biển). Các tranh chấp này đan xen nhau, phụ thuộc lẫn nhau, chịu ảnh hưởng quan hệ giữa các siêu cường trong và ngoài khu vực, làm tranh chấp ngày càng phức tạp, khó giải quyết. Sau hai lần Trung Quốc sử dụng vũ lực năm 1974 và 1988 cùng sự kiện hợp đồng thăm dò khu vực bãi ngầm Tư Chính giữa Trung Quốc và công ty Mỹ Crestone nằm trên thềm lục địa Việt Nam năm 1992, ASEAN mới có sáng kiến ngăn ngừa đầu tiên với Tuyên bố Biển Đông năm 1992⁵. Tuyên bố này lần đầu tiên kêu gọi các bên tranh chấp cùng ASEAN xây dựng một Bộ quy tắc ứng xử của các bên ở Biển Đông (COC) như một biện pháp xây dựng lòng tin của khu vực.⁶ Việc gia nhập ASEAN của Việt Nam và vụ đụng độ Mischief (Đá Vành khấn) giữa Philippin và Trung Quốc trong cùng năm 1995 đã là những chất xúc tác đưa hai quốc gia bị ảnh hưởng nhiều nhất của sự phô trương sức mạnh quân sự của người láng giềng phương Bắc buộc phải có những bước đi kiên quyết trong lĩnh vực này. Năm 1996 ASEAN chính thức thống nhất đề xuất xây dựng văn bản COC cho khu vực. Lúc đầu Trung Quốc không chấp nhận đàm phán xây dựng một COC với lý do ASEAN và Trung Quốc đã có Tuyên bố hợp tác hướng tới thế kỷ 21 ký tháng 12/1997 tại Kuala Lumpur.⁷ Sau khi tuyên bố đường cơ sở quần đảo Hoàng Sa năm 1996 vi phạm chủ

quyền Việt Nam, Trung Quốc thông qua luật đặc quyền kinh tế và thêm lục địa 1998, lệnh cấm đánh bắt cá từ năm 1999 nhằm củng cố sự hiện diện của mình ở Biển Đông. Hành động của Trung Quốc làm các nước khác lo ngại và khởi đầu một cuộc chạy đua vũ trang và chiếm đóng mới ở Biển Đông. Đài Loan thông qua luật lãnh hải và vùng tiếp giáp năm 1998, luật đặc quyền kinh tế và thêm lục địa năm 1999. Malaysia chiếm thêm Ấn Đất và Bãi Thám hiểm tháng 6/1999. Việt Nam và Philippin tăng cường củng cố các vị trí đã chiếm giữ. Bối cảnh căng thẳng trên Biển Đông lúc đó buộc các nhà ngoại giao khu vực phải sớm có một giải pháp. Các bộ quy tắc ứng xử Philippin – Trung Quốc và Philippin – Việt Nam trong năm 1995 là cơ sở để ASEAN đề nghị Trung Quốc tiến hành đàm phán về một Bộ quy tắc ứng xử chung ASEAN – Trung Quốc. Thế nhưng các cuộc đàm phán giữa các bên chỉ đi đến một kết quả nửa đường – Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC) 2002 sau hơn 2 năm đàm phán và 10 năm nung nấu ý tưởng. Các khó khăn trong xây dựng một Bộ Quy tắc ứng xử COC như phạm vi áp dụng, quy định về việc không xây dựng các cấu trúc mới trên những đảo, đá, bãi ngầm hay tính ràng buộc pháp lý đã dễ dàng bị bỏ qua để đi đến Thỏa thuận tạm hài lòng tất cả các Bên. Không phải là COC như mục tiêu hướng đến mà là DOC 2002 với hy vọng làm dịu bớt tình hình căng thẳng trên Biển Đông. Thế nhưng một sản phẩm dễ non khó có thể làm tranh chấp giảm bớt. Các bên đều lợi dụng tính lỏng lẻo trong các quy định chung của DOC 2002 nhằm nguy hiểm cho các hoạt động tăng cường hiện diện của mình trên Biển Đông. Hiệp định thăm dò địa chấn Trung – Phi 2004 là một sự vi phạm nghiêm trọng đối với nguyên tắc thông báo cho nhau trong DOC⁸, đe dọa phá vỡ nền tảng của Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở biển Đông (DOC) năm 2002. Sự thay thế Hiệp định này bằng “Thỏa thuận ba bên về tiến hành thăm dò địa chấn biển chung trong khu vực xác định tại biển Đông” 2005, do sự đấu tranh kiên quyết của Việt Nam, cũng chỉ mang lại bình yên trong thời gian ngắn. Dàn khoan Kantan-03 và tàu nghiên cứu Nam Hải của Trung Quốc thường xuyên xâm nhập hoạt động trên thêm lục địa đất liền Việt Nam. Trung Quốc tiếp tục gây sức ép buộc các hãng dầu khí nước ngoài đang có Hợp đồng thăm dò và khai thác dầu khí trên thêm lục địa Việt Nam phải ngừng công việc. Thành phố Tam Á bao gồm cả Hoàng Sa và Trường Sa được thiết lập cũng như vụ rước đuốc Olympic Bắc Kinh qua Hoàng Sa đã làm dấy lên sự biểu lộ bất bình của người dân Việt Nam vào tháng 12/2007. Đài Loan mở rộng chiếm đóng Bãi Bàn Than và lên kế hoạch xây đường băng trên đảo Ba Bình. Đề xuất 6 dự án trong khuôn khổ

DOC 2002 không được thực hiện.⁹ ASEAN và Trung Quốc bất đồng về nguyên tắc 2 trong dự thảo Hướng dẫn thực hiện DOC.

Tình hình biển Đông thực sự nóng bỏng từ năm 2009 khi vào tháng ba, tàu Mỹ Impeccable đụng độ với tàu Trung Quốc và vào tháng năm khi Trung Quốc phản đối việc trình hồ sơ chung ranh giới thềm lục địa Việt Nam – Malaysia và hồ sơ của Việt Nam về ranh giới thềm lục địa trước thời hạn ngày 13/5/2009 mà Liên hợp quốc ấn định. Công hàm phản đối của phái đoàn Trung Quốc ngày 7/5/2009 có đính kèm bản đồ “đường lưỡi bò” yêu sách 80% diện tích Biển Đông trên cái gọi là cơ sở lịch sử. Đây là lần đầu tiên Trung Quốc đưa bản đồ này ra trước cộng đồng quốc tế. Sau đó, Trung Quốc áp dụng một loạt biện pháp để xác lập “đường lưỡi bò” trên thực tế. Năm 2010 là sự đối đầu giữa những tuyên bố về “lợi ích cốt lõi” của Trung Quốc và “lợi ích quốc gia” của Mỹ ở Biển Đông làm Hội nghị ARF 17 tại Hà Nội thêm nóng bỏng. Đặc biệt, Ngoại trưởng Dương Khiết Trì đã buộc tội Mỹ can thiệp và đe nẹt các nước láng giềng “TQ là nước lớn và các nước khác là nước nhỏ, đó là một sự thực”. Trung Quốc đơn phương mở rộng thêm thời gian cấm đánh bắt cá ở Biển Đông từ 15/5 đến 31/8 hàng năm và tăng cường bắt giữ tàu thuyền của ngư dân Việt Nam, Philippin đang hoạt động hợp pháp trên Biển Đông. Đỉnh điểm của căng thẳng là vào nửa đầu năm 2011. Tháng 3/2011 Trung Quốc cản trở hoạt động của tàu địa chất khảo sát bình thường của Philippines tại khu vực Bãi Cỏ Rong. Tháng 5/2011 tàu hải giám Trung Quốc cắt cáp tàu Bình Minh 02 và Viking 02 trong vùng biển cách đất liền Việt Nam 120 hải lý. Đây là hành động nghiêm trọng bởi theo Công ước Luật Biển 1982, tại điều khoản 57 và 76 thì các quốc gia ven biển được quyền có vùng đặc quyền kinh tế rộng ít nhất 200 hải lý và vùng thềm lục địa ít nhất 200 hải lý và có thể mở rộng ra, (nếu điều kiện địa chất địa mạo cho phép) 350 hải lý tính từ đường cơ sở hoặc 100 hải lý tính từ đường đẳng sâu 2500m, phù hợp với các quy định của Công ước. Các cuộc vi phạm này đã dẫn đến những cuộc biểu tình tự phát biểu lộ tinh thần yêu nước giữ gìn chủ quyền biển đảo của người dân Việt Nam suốt 7 chủ nhật liên tiếp của tháng 6-7/2011. Những lời trấn an xây dựng tàu sân bay chỉ để huấn luyện không làm ai tin tưởng. Sự phô trương sức mạnh “cơ bắp” của Trung Quốc với các nước nhỏ và những đòi hỏi vô lý về đường lưỡi bò đã gây quan ngại sâu sắc cho cộng đồng quốc tế cũng như những bất bình trong dân chúng các nước nhỏ và làm tổn hại chính hình ảnh của Trung Quốc đối mới trên trường quốc tế. Tình hình căng thẳng trên Biển Đông, xung đột biên giới Thái Lan – Campuchia đã trở thành những thách thức cho ASEAN đang

trên đường xây dựng một Cộng đồng vững mạnh, đoàn kết và phồn vinh, đủ sức giải quyết những vấn đề nội bộ.

Trong một bối cảnh như vậy, việc cần có một thành quả chính trị làm hạ nhiệt cơn sốt Biển Đông là một đòi hỏi bức bách với các bên. Những điều kiện của 9 năm trước cho ra đời DOC 2002 dường như lại tái hiện ở mức cao hơn trong việc thông qua Bản quy tắc hướng dẫn DOC.¹⁰ Từ Đối thoại Shangri-la cho đến cuộc họp các Bộ trưởng quốc phòng ASEAN ADMM+ trong tháng 5/2011 và các cuộc họp SOM chuẩn bị cho AMM 44 và ARF 18 trong tháng 6/2011, đâu đâu cũng thể hiện yêu cầu sớm có một bản COC như biện pháp xây dựng lòng tin nhằm tránh Biển Đông lại nổi sóng.¹¹ Sáu vòng đàm phán của Nhóm làm việc ASEAN-Trung Quốc về hướng dẫn thực thi DOC từ 2005 với 20 đề nghị sửa đổi, trao qua đổi lại buộc phải kết thúc. Trong bối cảnh như vậy, Bản quy tắc hướng dẫn cũng chỉ là một bước đi nhỏ tính từ thời điểm thông qua DOC 2002 trên con đường đầy gập ghềnh gian khó để đạt được mục tiêu COC trong năm 2012 nhân dịp kỷ niệm 10 năm DOC 2002. Điều này thể hiện rõ trong nội dung của Bản quy tắc hướng dẫn so với các nguyên tắc được nêu trong DOC 2002.

Nội dung Bản Quy tắc hướng dẫn DOC 2002

DOC gồm 10 điểm¹² đã được bổ sung thêm bằng Bản Quy tắc hướng dẫn 8 điểm¹³ nhằm làm rõ thêm những nội dung trong các điểm của DOC. Các điểm này là :

1. Việc thực hiện DOC cần tiến hành từng bước phù hợp với các điều khoản trong DOC.
2. Các bên tham gia DOC sẽ tiếp tục thúc đẩy đối thoại và tham vấn theo tinh thần của DOC.
3. Việc tiến hành các hoạt động hoặc các dự án đã được quy định trong DOC cần được xác định rõ ràng.
4. Việc tham gia các hoạt động hoặc các dự án cần được thực hiện trên cơ sở tự nguyện.
5. Các hoạt động ban đầu được cam kết trong phạm vi DOC cần phải là các biện pháp xây dựng lòng tin.
6. Quyết định thực hiện các biện pháp hoặc các hoạt động cụ thể của DOC cần dựa trên sự đồng thuận giữa các bên liên quan và tiến tới hiện thực hóa COC.
7. Trong quá trình thực hiện các dự án đã được thỏa thuận, khi cần thiết, sẽ trung cầu sự phục vụ của các chuyên gia, các nhân vật kiệt xuất nhằm cung cấp nguồn lực cụ thể đối với các dự án liên quan.
8. Tiến trình thực hiện các hoạt động và các dự án đã được thỏa thuận trong DOC sẽ được thông báo hàng năm cho Hội nghị Ngoại trưởng ASEAN - Trung Quốc.

Tại cuộc họp lần thứ nhất của Nhóm làm việc ASEAN – Trung Quốc về thực thi DOC tổ chức ngày 4-5/8/2005 tại Manila, Philippin, dự thảo của ASEAN gồm 7 điểm:

1. Việc thực hiện DOC cần tiến hành từng bước phù hợp với các điều khoản trong DOC.
2. ASEAN sẽ tiếp tục thực tiễn hiện có của mình về tham vấn giữa các thành viên trước khi gặp Trung Quốc.
3. Việc thực hiện DOC cần được dựa trên các hoạt động hoặc các dự án được xác định rõ ràng.
4. Việc tham gia các hoạt động hoặc các dự án cần được thực hiện trên cơ sở tự nguyện.
5. Các hoạt động ban đầu được tiến hành trong phạm vi DOC cần phải là các biện pháp xây dựng lòng tin.
6. Quyết định thực hiện các biện pháp hoặc các hoạt động cụ thể của DOC cần dựa trên sự đồng thuận giữa các bên liên quan và tiến tới hiện thực hóa COC.
7. Trong quá trình thực hiện các dự án đã được thỏa thuận theo DOC, khi cần thiết, sẽ trung cầu sự phục vụ của các chuyên gia, các nhân vật kiệt xuất nhằm cung cấp nguồn lực cụ thể đối với các dự án liên quan.¹⁴

Nếu so sánh thì hầu hết các điểm trong Dự thảo ban đầu của ASEAN đều được hai bên chấp nhận, nhất là các điểm 1, 3, 4, 5, 6, 7. Bản Quy tắc hướng dẫn DOC 2011 chỉ thêm điểm số 8 mới và có thay đổi nội dung của điểm số 2.

Nguyên tắc 2 được đề xuất phù hợp với nguyên tắc đồng thuận trong Hiến chương của ASEAN¹⁵ và tinh thần DOC là văn bản ký kết giữa một bên là ASEAN và một bên là Trung Quốc. Các nước thành viên ASEAN mong muốn có sự trao đổi trước thống nhất lập trường của khối trước khi thảo luận với Trung Quốc. Điều 2.2.b của Hiến chương 2007 quy định ASEAN chia sẻ cam kết và trách nhiệm tập thể đối với hòa bình, ổn định và thịnh vượng của khu vực và điều 2.2.g ASEAN tăng cường tham vấn đối với các vấn đề ảnh hưởng nghiêm trọng đến lợi ích chung của khối. Hầu hết các nước ASEAN, dù có yêu sách chủ quyền hay không, đều có những quyền lợi trên Biển Đông như quyền tự do hàng hải, quyền quá cảnh, quyền đánh bắt cá, quyền đặt dây cáp và ống dẫn ngầm phù hợp với các quy định của Công ước luật biển 1982. Các Tuyên bố tại các Hội nghị thượng đỉnh ASEAN từ năm 1992 đều có vấn đề Biển Đông. Ngày 7/6/2011, Philippin chính thức đưa ra sáng kiến kêu gọi ASEAN và các nước liên quan đóng góp để chuyển Biển Đông từ một vùng tranh chấp thành một khu vực Hòa bình, Tự do, Hữu nghị và Hợp tác (Zone of Peace, Freedom, Friendship, and Cooperation - ZoPFF/C)¹⁶ Tuy nhiên đề xuất này của ASEAN lại vấp phải lập trường trái ngược của Trung Quốc. Nếu vào thời điểm ký DOC, Trung Quốc không bình luận gì về hình thức ký kết văn bản thì trong các cuộc thảo luận về hướng dẫn thực hiện

DOC, Trung Quốc thể hiện quan điểm DOC là văn bản ký giữa Trung Quốc và từng nước thành viên ASEAN chứ không phải với một bên là khối ASEAN, bên kia là Trung Quốc. Tại ARF 17 tổ chức ở Hà Nội năm 2010, chính sách của Trung Quốc đối với Biển Đông là không quốc tế hóa, không đa phương hóa, giải quyết tranh chấp trên cơ sở song phương. Trong bối cảnh các bên đều cần có một văn bản chính trị để hạ nhiệt ở Biển Đông như Bản quy tắc hướng dẫn thực hiện DOC thì việc tìm ra một công thức thỏa hiệp là bắt buộc. Nguyên tắc 2 của bản Quy tắc hướng dẫn (“Các bên tham gia DOC sẽ tiếp tục thúc đẩy đối thoại và tham vấn theo tinh thần của DOC”) là một công thức như vậy. ASEAN có thể hiểu các bên ở đây là ASEAN và Trung Quốc. Ngược lại Trung Quốc có thể giải thích các bên DOC là Trung Quốc và 10 nước ASEAN và họ có thể đối thoại riêng rẽ với từng nước. Khó khăn lớn nhất trong xác định chủ thể của DOC và cơ chế làm việc đã không có được sự hướng dẫn thỏa đáng. Điều này sẽ không thể không ảnh hưởng tới việc thực thi DOC trong tương lai. ASEAN có thể hài lòng với nội dung thêm ở điểm 8 hướng dẫn báo cáo hàng năm cho Hội nghị Ngoại trưởng ASEAN - Trung Quốc về tiến trình thực hiện các hoạt động và các dự án đã được thỏa thuận trong DOC. Điểm 8 Hướng dẫn này không làm thay đổi thực chất chấp nhận nguyên tắc 2 trong Bản quy tắc hướng dẫn. Đây là một yếu tố pháp lý trong thực hiện nguyên tắc đồng thuận của ASEAN.¹⁷

Điểm thứ hai có thể thấy gọi là Bản quy tắc hướng dẫn DOC nhưng thực chất là hướng dẫn thực hiện các dự án trong khuôn khổ DOC. Đã có tới 4/8 điểm trong bản quy tắc có chữ “dự án” nếu không nói là hầu hết 8 điểm đều liên quan đến các dự án. Trợ lý Ngoại trưởng Trung Quốc Lưu Chí Dân phát biểu tại Bali, Indonexia, sau khi bản Quy tắc hướng dẫn được thông qua cũng nhấn mạnh đến việc thực hiện các dự án: *"Trung Quốc và ASEAN sẽ thực thi đầy đủ và toàn diện DOC và sẽ khởi động các hoạt động thực thi thông qua các dự án hợp tác"*. Như đã biết, việc thực hiện DOC ít nhất có hai mục tiêu đồng thời: tạo ra sự tin tưởng lẫn nhau giữa các bên tranh chấp và thúc đẩy để đi đến một Bộ quy tắc ứng xử của các bên ở Biển Đông mang tính khu vực (điểm 10 của COC). Trong việc tạo ra sự tin tưởng lẫn nhau thì các dự án chỉ là một phần. Cái chính mà DOC phải đạt được là giúp hạn chế các hành động gia tăng căng thẳng ở Biển Đông. Thỏa thuận DOC đã không cụ thể hóa thế nào là các hành vi gây phức tạp hoặc gia tăng tranh chấp và ảnh hưởng đến hòa bình ổn định ở khu vực ngoài quy định không đưa người ra ở tại những đảo, đá, bãi ngầm chưa có người ở...

Sau những vụ tàu Bình Minh 02, Vi king 02 bị cắt cáp khi khảo sát trên thềm lục địa Việt Nam hay các cáo buộc của Philippines về những hoạt động của Trung Quốc ở Bãi Cỏ rong, vào sâu thềm lục địa của họ, cộng đồng khu vực và thế giới rất mong muốn Bản quy tắc hướng dẫn thực hiện DOC sẽ cụ thể hóa thêm những gì DOC chưa thể hiện. Rất tiếc, các thỏa thuận đạt được phần lớn chỉ tập trung vào các dự án trong các lĩnh vực phi truyền thống như nghiên cứu khoa học, bảo vệ môi trường biển, an toàn hàng hải; tìm kiếm cứu nạn; chống tội phạm có tổ chức. Các bên vẫn tiếp tục được quyền tự giải thích DOC và bản quy tắc hướng dẫn theo cách hiểu của mình. Điều này cắt nghĩa tại sao chỉ vài ngày sau khi thông qua Bản Quy tắc ứng xử, Philippin và Trung Quốc lại tiếp tục to tiếng với nhau khi Nhân dân Nhật báo ngày 2/8/2011 cảnh báo một số quốc gia sẽ phải trả giá đắt cho hành động sai lầm đối với chủ quyền của Trung Quốc sau khi báo Philippine Star đưa tin công binh Philippines sắp hoàn thành tòa nhà thứ hai trên một hòn đảo tại biển Đông.¹⁸ Ngày hôm trước Trung Quốc cũng lên tiếng cảnh báo kế hoạch của Philippines khoan thăm dò ít nhất hai giếng và tiến hành một loạt các cuộc khảo sát địa chấn vào đầu năm sau trên vùng biển giàu khí thuộc Bãi Cỏ rong.¹⁹

Cũng giống như DOC, Bộ quy tắc hướng dẫn tránh vấn đề phạm vi áp dụng, dù chỉ là phạm vi cho các dự án hợp tác. Phạm vi áp dụng của DOC được Việt Nam và ASEAN hiểu bao gồm cả Hoàng Sa và Trường Sa những khu vực có tranh chấp, còn Trung Quốc lại hiểu chỉ bao gồm Trường Sa. Ngày 7/5/2009, với việc chính thức công bố bản đồ đường lưỡi bò tại Liên hợp quốc, theo Trung Quốc, phạm vi tranh chấp đồng nghĩa với phạm vi áp dụng DOC, ít nhất là trong phạm vi đường lưỡi bò nhưng không được nói đến Hoàng Sa đã “thuộc” sự chiếm đóng của họ, không có gì phải đàm phán hay tranh cãi. Việc xác định phạm vi cho từng dự án được điều chỉnh bởi các quy tắc 3,4 và 6 với điều kiện các dự án đó phải rõ ràng, phải thông qua đồng thuận và việc tham gia trên cơ sở tự nguyện. Theo luật pháp và thực tiễn quốc tế, các dự án như các biện pháp xây dựng lòng tin có thể được tiến hành trên các khu vực tranh chấp có phạm vi xác định trên cơ sở thỏa thuận của các bên liên quan. Tại các khu vực không có tranh chấp, các dự án hợp tác phải tuân thủ luật pháp của nước chủ nhà. Ở Bali, Indonexia tháng 7/2011, Bộ trưởng Ngoại giao Trung Quốc Dương Khiết Trì tuyên bố duy trì đường đứt khúc 9 đoạn từ năm 1948 thì đồng nghiệp Philippin của ông Albert del Rosario than thở, đòi hỏi chủ quyền của Trung Quốc ở Biển Đông nhiều đến mức nếu đáp ứng đòi hỏi của họ, việc xây dựng một bộ

quy tắc ứng xử với Trung Quốc trở thành vô ích. Các hoạt động đấu thầu dầu khí của Philippin và Việt Nam trong tháng 7-8/2011 trên thềm lục địa tính từ đất liền mà các nước này cho là của họ phù hợp Công ước luật biển 1982 liên tục bị Bắc Kinh cảnh báo là vi phạm chủ quyền của Trung Quốc. Bộ quy tắc hướng dẫn đã không đề cập đến hướng giải quyết các tranh chấp tương tự như thế nào, dựa trên Công ước luật biển hay dựa trên các bằng chứng lịch sử mà các bên thi nhau đưa ra và không có một biểu hiện nhượng bộ. Rõ ràng việc xác định phạm vi triển khai các dự án trong khuôn khổ DOC sẽ không dễ dàng hơn so với trước khi có Bộ quy tắc hướng dẫn thực hiện và nếu đạt được thỏa thuận thì việc tiến hành dự án cũng chưa hẳn đã thuận lợi khi việc tiến hành này là trên cơ sở tự nguyện, nghĩa là có thể tham gia hay rút ra tùy ý?²⁰

Điểm 7 của Bộ Quy tắc ứng xử là nhằm tăng cường nguồn lực cụ thể đối với các dự án liên quan. Tuy nhiên nó không cho biết rõ sẽ trung cầu sự phục vụ của các chuyên gia, các nhân vật kiệt xuất mang quốc tịch Trung Quốc, các nước ASEAN hay một nước thứ ba. Ở đây cũng thể hiện sự nhượng bộ hai lập trường của ASEAN và Trung Quốc về mở rộng hợp tác giữa các bên liên quan trong và ngoài khu vực. Một dự án liên quan đến an toàn hàng hải hay bảo vệ môi trường biển rõ ràng cần có sự ủng hộ của không chỉ các nước trong khu vực mà cả các nước ngoài khu vực khi Biển Đông tập trung nhiều tuyến đường hàng hải quốc tế. Việc quy định không cụ thể có thể sẽ gây ra những thảo luận triền miên ở cấp chuyên viên, gây ảnh hưởng đến tiến trình thực hiện các dự án. Bộ quy tắc hướng dẫn cũng như DOC không giải quyết được dạng tranh chấp thứ ba ở Biển Đông đã bắt đầu bằng những tranh cãi giữa Mỹ và Trung Quốc về quyền tự do hàng hải, khảo sát khoa học qua vụ tàu Impeccable tháng 3/2009, cũng như các tranh luận về lợi ích cốt lõi của Trung Quốc và lợi ích quốc gia của Mỹ trước và sau ARF 17 tại Hà Nội tháng 7/2010.

Bộ quy tắc hướng dẫn cũng không có một quy định nào về cơ chế giám sát, thực thi các hoạt động hay các dự án trong khuôn khổ DOC ngoài quy định điểm 8 về nghĩa vụ thông báo hàng năm cho cuộc họp cho Hội nghị Ngoại trưởng ASEAN - Trung Quốc. Điều này cũng dễ hiểu vì DOC là một văn bản lỏng lẻo, mang tính chính trị nhiều hơn là ràng buộc pháp lý nên Bản Quy tắc hướng dẫn cũng không thể khắc phục được tính chất này. Kết quả có thể dự báo là tính hiệu quả của các dự án không cao do không có một cơ chế hữu hiệu trong giám sát và thúc đẩy tiến trình dự án.

Bản quy tắc hướng dẫn đề cập duy nhất tới COC, mục tiêu mà khu vực và quốc tế mong đợi, trong điểm 6, khi khẳng định quyết định tiến hành các hoạt động cụ thể này là nhằm tiến tới hiện thực hóa COC. Nếu bản quy tắc này được thông qua năm 2005 hay 2006 thì những quy định này có thể có tác động thúc đẩy nhanh hơn quá trình xây dựng COC và điểm 1: “Việc thực hiện DOC cần tiến hành từng bước” mới phù hợp. Trong bối cảnh được đặt giữa quyết tâm của ASEAN thông qua COC vào năm 2012 tại Phnompenh-Campuchia kỷ niệm 10 năm thông qua DOC và tuyên bố của Ngoại trưởng Trung Quốc Dương Khiết Trì ở Bali, Indonesia tháng 7/2011 về chân thành thực hiện DOC và chỉ thảo luận xây dựng COC khi các điều kiện đã “chín muồi”,²¹ thì thời gian thực hiện bản quy tắc hướng dẫn này quá ngắn ngủi, đồng nghĩa với hiệu quả thấp của nó. Thời điểm tháng 5-6/2011 được đánh giá như một mốc kịch tính nhất, đe dọa xảy ra xung đột trên Biển Đông tính từ năm 1988. Người ta có thể đặt câu hỏi vậy tình hình hiện nay đã thực sự chín muồi để xây dựng COC chưa hay đợi đến bao giờ. Cảnh báo của Ngoại trưởng Trung Quốc làm tăng thêm mức độ hoài nghi về một bản ASEAN-Trung Quốc COC sẽ được thông qua vào năm sau. Trung Quốc vẫn dành cho mình quyền chủ động phán xét khi nào thì “chín muồi” để thảo luận về COC.

Bộ quy tắc hướng dẫn trên con đường từ DOC đến COC

Bộ quy tắc hướng dẫn DOC với những quy định chung chung, không đáp ứng được mong đợi của cộng đồng quốc tế. Thậm chí nó còn được đánh giá là một thỏa thuận hời hợt.²² Tuy nhiên, trong bối cảnh một nền hòa bình tòi còn hơn là một cuộc chiến tranh tốt, nó đáp ứng được mục tiêu của các bên đề ra.

Đối với Trung Quốc, việc thông qua bản quy tắc hướng dẫn bảo đảm: 1) không mâu thuẫn với chính sách hai không (không đa phương hóa, không quốc tế hóa) thể hiện trong việc thuyết phục ASEAN điều chỉnh nguyên tắc 2 trong dự thảo; 2) chứng tỏ cho cộng đồng quốc tế biết rằng Trung Quốc hoàn toàn có thể dẫn dắt ASEAN cũng giải quyết “nội bộ” vấn đề tranh chấp Biển Đông không có sự can thiệp từ bên ngoài; 3) khẳng định vai trò của Trung Quốc trong giải quyết tranh chấp theo hướng có lợi, chỉ xây dựng COC khi điều kiện đã chín muồi; 4) xoa dịu mâu thuẫn nội bộ giữa bên chủ chiến dùng vũ lực và bên chủ hòa đàm phán song phương để giải quyết tranh chấp; 5) không bị ràng buộc gì khi thực hiện các dự án DOC và tạo điều kiện để đòi hỏi thực hiện “gác tranh chấp cùng khai thác” trên tinh thần hợp tác DOC.

Thời điểm mà Trung Quốc lựa chọn thông qua tại Bali cũng được quyết định bởi nhiều yếu tố²³: 1) tình hình chính trị quốc tế và khu vực đã có nhiều biến đổi, cấp cao Đông Á tháng 11/2011 với sự gia nhập của Mỹ và việc Nga, Ấn Độ quan tâm nhiều hơn đến Đông Nam Á làm Trung Quốc không còn vị trí độc tôn trong quan hệ với các nước ASEAN; 2) có sự thay đổi vai trò Chủ tịch ASEAN từ các nước có đòi hỏi chủ quyền ở Biển Đông như Việt Nam hay có quan tâm sâu sắc tới an ninh Biển Đông như Indonesia sang quốc gia có lợi ích hạn chế hơn trong năm 2012; 3) Năm 2012 đánh dấu 20 năm quan hệ Trung Quốc – ASEAN nhưng hiện nay cả hai bên đều bối rối khi tranh chấp vượt ra tầm kiểm soát, niềm tin đã bị xói mòn bởi không có sự phát triển gì trong 9 năm từ khi thông qua DOC. Hai bên đều cần có một dấu ấn mới, mở đầu một thời kỳ mới; 4) quan hệ ngoại giao Trung Quốc và Mỹ, yếu tố tác động đến khu vực, cần có những biểu hiện ôn hòa, xuống thang hơn so với năm trước. Mỹ đang phải đối phó với những khó khăn kinh tế, nguy cơ vỡ nợ công và Trung Quốc cũng đang cần môi trường ổn định hơn để phát triển tàu sân bay và trấn áp các cuộc biểu tình nội bộ. Các phát biểu của chính giới Mỹ và Trung Quốc trước và sau ARF đều bớt phần căng thẳng, chỉ trích nhau như trước. Thời điểm thông qua bản quy tắc hướng dẫn 2 ngày trước ARF 18 cũng nhằm tránh khả năng có thêm một ARF giống như ARF 17 trong đó các nước tập trung phê phán thái độ của Bắc Kinh với tình hình Biển Đông.

Đối với ASEAN, việc thông qua bản quy tắc hướng dẫn là một thắng lợi chính trị của ASEAN khi chứng tỏ được ASEAN có khả năng dàn xếp được những tranh chấp trong khu vực, nhất là khi ngoài vấn đề Biển Đông, ASEAN còn phải đối đầu với tranh chấp biên giới Thái Lan – Campuchia ở đền Preah Vihear cũng như vấn đề Myanmar. ASEAN và Trung Quốc đã tháo gỡ nỗi vấn đề lớn nhất - chủ quyền đối với các vùng lãnh thổ đang có tranh chấp ở Biển Đông bằng cách đồng ý những hướng dẫn mới để xử lý các tranh chấp²⁴. Đối với ASEAN, việc kéo Trung Quốc vào nói chuyện về DOC đã là một bước tiến dù chưa đi đến ddwwocj giải pháp mong muốn.²⁵ ASEAN cũng mong muốn có được tiến triển trước lễ kỷ niệm 45 năm của khối vào 2012. Mặc dù nguyên tắc 2 trong dự thảo của ASEAN không đạt được yêu cầu của ASEAN nhưng nó không ảnh hưởng lớn đến nguyên tắc đồng thuận và tham vấn của ASEAN. Đây cũng là thắng lợi của Indonesia trong vai trò Chủ tịch ASEAN, thể hiện vai trò không chỉ có thể lãnh đạo đi đến những giải pháp cho tranh chấp khu vực mà cả lãnh đạo toàn khối.²⁶ Đó là tiền đề để thực hiện tốt COC, góp phần mang lại

hòa bình và ổn định cho Biển Đông. Bộ quy tắc hướng dẫn là cơ sở cho niềm tin tình hình Biển Đông sẽ dịu đi và một tiến trình thảo luận COC có thể bắt đầu.

Đối với các nước ngoài khu vực, việc thông qua Bản quy tắc hướng dẫn cho thấy ít nhiều vai trò của dư luận quốc tế trong việc ngăn cản những bước đi phiêu lưu của Trung Quốc, tạo tiền lệ để áp dụng đấu tranh ở các khu vực khác. Đây cũng là cơ sở đấu tranh tiếp theo trên diễn đàn Đông Á vào cuối năm 2011. Các nước cũng có dịp thể hiện xu thế đòi hỏi phải giải quyết các tranh chấp biển trên cơ sở luật quốc tế và đặc biệt Công ước của Liên hợp quốc về luật biển 1982: Các tranh chấp biển phải được giải quyết trên cơ sở các yếu sách từ đất (land features) chứ không phải từ những đường vẽ tường tượng.

Dư luận quốc tế đánh giá tích cực về việc thông qua Bản Quy tắc hướng dẫn hơn là bình luận về nội dung của nó. Trong khi Trung Quốc “đề cao thắng lợi”, ASEAN thờ phào thì các nước khác cũng bớt e ngại hơn về một khả năng xung đột khó kiểm soát có thể xảy ra. Đây cũng là dịp để đánh giá những lời nói và việc làm của Trung Quốc trong thời gian qua. Bản Quy tắc hướng dẫn chỉ là bước đi đầu tiên thực hiện DOC của Trung Quốc và ASEAN với tư cách toàn khối. Đó là một bước đi đúng hướng. Song dư luận có quyền đòi hỏi ASEAN và Trung Quốc phải có những bước đi nhanh hơn, thậm chí là khẩn thiết, tiến đến sớm có một Bộ quy tắc ứng xử của các bên ở Biển Đông mang tính pháp lý ràng buộc cao.²⁷ Việc triển khai các dự án sẽ là những biện pháp lòng tin ban đầu để xây dựng lại quan hệ ASEAN – Trung Quốc đã bị xói mòn phần nào từ 2009. ASEAN và Trung Quốc cần sớm thống nhất về ba vấn đề lớn nhất trong tiến trình tiến đến COC là làm sao xác định được phạm vi vùng tranh chấp và không tranh chấp, cụ thể các hành động không được phép và cơ chế giám sát, giải quyết tranh chấp. Đó là những nội dung thực chất mà ASEAN và Trung Quốc không thể cứ tránh né, lẩn lữa. Tương lai của COC phụ thuộc vào sự **Công tâm** và **Chủ động** của các bên, vào tính **Công khai** lập trường của các bên, vào **Công luận** và **Công pháp** quốc tế. Một công thức 5C cần thiết để có được một COC chấp nhận được với tất cả các bên.²⁸

¹ Remarks by Foreign Minister Yang Jiechi at the ARF Foreign Ministers' Meeting, 2011/07/24 , <http://www.fmprc.gov.cn/eng/topics/yjccxdmwzh/t842183.htm>

² China Daily 27/7/2011.

³ Hoàng Phương Loan, Hạ nhiệt Biển Đông và trò chơi hai mặt, *Tuần Việt Nam*, ngày 27/7/2011.

⁴ Governments of the Member States of ASEAN and the Government of the People's Republic of China, *Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea* (Phnom Penh, November 4, 2002), <http://www.aseansec.org/13163.htm>

⁵ Khoản 4 của Tuyên bố "khuyến nghị tất cả các bên liên quan áp dụng các nguyên tắc trong Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác tại Đông Nam Á như là cơ sở để hình thành một bộ luật ứng xử quốc tế đối với Biển Nam Trung Hoa". Văn bản có tại <http://www.aseansec.org/1196.htm>

⁶ Nguyen Hong Thao, "Vietnam and the Code of Conduct for the South China Sea", *Ocean Development and International Law*, 32:105-130, (2000).

⁷ *Joint Communique of The 29th ASEAN Ministerial Meeting (AMM)*, Jakarta, 20-21 July 1996, mục 11 "endorsed the idea of concluding a regional code of conduct in the South China Sea which will lay the foundation for long-term stability in the area and foster understanding among claimant countries."

Nguyen Hong Thao, "Vietnam and the Code of Conduct for the South China Sea", *Ocean Development and International Law*, 32:105-130, (2000).

⁸ Điểm 6 của DOC: "mọi hoạt động, dự án triển khai phải có sự thống nhất của tất cả các bên liên quan". Xem nguyên văn tiếng Anh có trong Nguyen Hong Thao, "The 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: A Note" *Ocean Development & International Law* 34 (2003): 279-285.

⁹ Nguyen Hong Thao and Ramses, "A New Legal Arrangement For the South China Sea?", *Ocean Development & International Law(American)*, 2009, Vol. N.40: 4, 333 — 349.

¹⁰ Indra Harsaputra, China 'agrees' to immediate peace in S. China Sea, *The Jakarta Post*, 2 June, 2011.

¹¹ Dina Indrasafitri, ASEAN defense meeting ends with declaration, *The Jakarta Post*, 19 May 2011.

¹² Về phân tích nội dung DOC xem Thanh Hà – Đặng Thắng, "Ngẫm về bộ quy tắc ứng xử ở Biển Đông", <http://tuanvietnam.vietnamnet.vn/2011-04-15-nghi-ve-bo-quy-tac-ung-xu-o-bien-dong->; Nguyen Hong Thao, "The 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: A Note" *Ocean Development & International Law* 34 (2003): 279-285; Wu Shicun and Ren Huaifeng, "More than a Declaration: A Commentary on the Background and the Significance of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea" *Chinese Journal of International Law* 3 (2003): 311-19.

¹³ *Jakarta Post*, "South China Sea Guidelines Agree" 21 July 2011;

Hoàng Anh, Quy tắc hướng dẫn thực hiện DOC, <http://nghiencubiendong.vn/tin-quoc-te-tong-hop/1849-1849> .

¹⁴ Nguyen Hong Thao and Ramses, "A New Legal Arrangement For the South China Sea?", *Ocean Development & International Law(American)*, 2009, Vol. N.40: 4, 333 — 349.

¹⁵ ASEAN Chapter, art.2.2, <http://www.asean.org/publications/ASEAN-Charter.pdf>

¹⁶ Albert F. Del Rosario, Secretary of Foreign Affairs of the Philippines, "A Rules – based regime in the South China Sea", *nghiencubiendong.org*, 7 June 2011.

¹⁷ Brian McCartan "Shallow agreement in the South China Sea", *Asia Times Online*, http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/MG30Ae03.html , 30 July 2011.

¹⁸ "Trung Quốc - Philippines: Lại căng thẳng lời qua, tiếng lại".

<http://www.thanhnien.com.vn/Pages/20110804/Trung-Quoc-Philippines-Lai-cang-thang-loi-qua-tieng-lai.aspx> 4/8/2011 .

Michael Wines, "China Party Newspaper Warns the Philippines", *The New York Times* 3, August 2011.

¹⁹ "Drilling Plans raise Stakes in Disputes Seas", *The Wall Street Journal Business*, 3 August 2011.

²⁰ Remarks by Foreign Minister Yang Jiechi at the ARF Foreign Ministers' Meeting, 2011/07/24 , <http://www.fmprc.gov.cn/eng/topics/yjccxmdwzh/t842183.htm> "The dotted line was formally announced by the Chinese government in 1948. China's sovereignty, rights and claims in the South China Sea were established and developed in the long course of history. They have been consistently upheld by the Chinese government".

Đặng sau việc Trung Quốc đồng ý ký vào bản hướng dẫn thực thi DOC với ASEAN , *Nghiên cứu Biển Đông*, 21/7/2011:

Ông Rosario nói: "Về cơ bản, họ tuyên bố chủ quyền đối với toàn bộ Biển Đông. Vì vậy, nếu chúng ta (ASEAN) ký bộ quy tắc ứng xử với Trung Quốc, điều đó chẳng có nghĩa lý gì".

²¹ Remarks by Foreign Minister Yang Jiechi at the ARF Foreign Ministers' Meeting, 2011/07/24, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/topics/yjccxmdwzh/t842183.htm>, "This outcome demonstrates the resolve, confidence and capability of China and ASEAN countries to jointly promote peace and stability in the South China Sea by implementing the DOC. At the meeting, China put forward a series of initiatives to promote practical cooperation under the DOC framework. These initiatives include holding a seminar on navigation freedom in the South China Sea and establishing three technical committees on marine scientific research and environmental protection and on other activities. China also reaffirmed its readiness to undertake the three cooperation projects already agreed upon by all parties. This once again shows China's commitment to and sincerity about the implementation of the DOC. China is open to discussing the formulation of a code of conduct of the parties in the South China Sea (COC) when conditions are ripe. But the pressing task at present is to start practical cooperation in the South China Sea".

²² Brian McCartan "Shallow agreement in the South China Sea", *Asia Times Online*, http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/MG30Ae03.htm , 30 July 2011.

²³ Kavi Chongkittavorn, “South China Sea: be aware of undercurrent”, *The Nation*, 1 August 2011.

²⁴ Japan Times: ARF là một thành quả, <http://www.nghiencuubiendong/1899-1899.htm> , 1/8/2011.

²⁵ Endy M. Bayuni, “For ASEAN, talk is a real bargain”, *The Jakarta Post*, 08/04/2011, <http://www.thejakartapost.com/news/2011/08/04/for-asean-talk-a-real-bargain.html>

²⁶ Mark J. Valencia, ASEAN rises to a challenge, *The Japan Times*, 1 August 2011.

²⁷ Ibid.

²⁸ Brian McCartan “Shallow agreement in the South China Sea”, *Asia Times Online*, http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/MG30Ae03.html , 30 July 2011.