

Ngày 6/8/2017 tại Manila, Ngoại trưởng các nước ASEAN và Trung Quốc đã thông qua dàn thỏo khung COC. Nội dung của dàn thỏo khung và ý nghĩa đđng sau mặt sđ ngôn từ đđđc sđ đđng là gì? Những nội dung nào còn chđa đđđc đđ cđp?



Tóm tắt

- Ngày 6/8/2017 tại Manila, Ngoại trưởng các nước ASEAN và Trung Quốc đã thông qua dàn thỏo khung về Bộ quy tắc ứng xử ở Biển Đông - COC.

- Trong khi khung pháp lý là một bước đi hướng tới tiến trình quản lý xung đột cho Biển Đông, văn kiện này có chi tiết ngắn gọn và mang nhiều nguyên tắc và điểu khoản cụ thể có trong Tuyên bố ASEAN-Trung Quốc về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC), văn thẩm chí văn chĩa được thực hiện một phần.

- Văn kiện này bao gồm một phần nội dung định nghĩa ngắn gọn và quản lý các vấn đề, cũng như một cam kết đồng ý mạnh mẽ hơn đối với an ninh và tự do hàng hải. Tuy nhiên, cam kết “ràng buộc pháp lý” lại không xuất hiện, cũng như phần vi phạm lý của thĩa thuân và các cơ chế thực thi và phân xử.

- Khung pháp lý sẽ lập nên nền tảng cho các cuộc đàm phán xa hơn về COC. Các thĩa luật đó có thể kéo dài và gây thất vọng cho các thành viên ASEAN văn hy vọng được chĩa kiến một COC ràng buộc văn pháp lý, toàn diện và hiệu quả.

Mở đầu

Ngày 6/8/2017 ở Manila, Ngoại trưởng Trung Quốc và ASEAN đã thông qua khung pháp lý Bối quy tắc ứng xử ở Biển Đông (COC). Khung pháp lý này trước đó đã được thông qua trong Hội nghị quan chức cấp cao ASEAN-Trung Quốc về thực hiện Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông (SOM-DOC) ở Quý Đông, Trung Quốc ngày 19/5/2017.

Khung pháp lý được các nhà lãnh đạo ASEAN và Trung Quốc chào đón rộng rãi. Trong tuyên bố chung của hai - văn bối trì hoãn gần 24 giờ do những khác biệt giữa các thành viên ASEAN văn cách mô tả tranh chấp - Ngoại trưởng các nước ASEAN nói họ “được khích lệ” bởi việc thông qua khung pháp lý mà sự “thúc đẩy công tác ký kết một COC hiệu quả trong một khung thời gian các bên cùng nhất trí”. Tổng thư ký ASEAN Lê Lữ Anh Minh nói ông hy vọng khung pháp lý sẽ “mở đường cho các đàm phán có ý nghĩa và đáng kể tiến tới ký kết COC”, nhưng nói thêm rằng nếu bối quy tắc này có hiệu quả trong việc ngắn gọn và quản lý vấn đề ở Biển Đông, thì nó sẽ phải có tính ràng buộc văn pháp lý - một cam kết đồng ý như không xuất hiện trong khung pháp lý. Ngoại trưởng Singapore Vivian Balakrishnan đã gọi khung pháp lý là “một văn kiện quan trọng vì theo nghĩa nào đó nó đi đầu cho sự đồng thuận và quan trọng hơn là, một cam kết nhân danh 10 nước ASEAN và Trung Quốc để tạo tiến triển cho văn bối kéo dài từ lâu này”. Theo Ngoại trưởng Trung Quốc Vương Nghị, khung pháp lý sẽ là nền tảng cho văn bối này, thực hiện một

đồng lịch tích cực. Điều này cho thấy mong muốn chung của chúng ta là báo về hòa bình và sự ổn định ở Biển Đông”. Tuy nhiên, đáng ngại hơn, Vòng Ngoại tiếp tục nói rằng các đàm phán đáng kể về nội dung của bất kỳ quy tắc sẽ chỉ có thể bắt đầu nếu “không có sự phá hoại lớn từ các bên bên ngoài”, một lời ám chỉ rõ ràng về Mỹ, nhưng mà Trung Quốc luôn cáo buộc là “can thiệp” vào cuộc tranh chấp.

Quá trình đàm phán COC kéo dài và khó khăn. Tuyên bố chung ASEAN-Trung Quốc về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC) đã kêu gọi các bên thông qua COC. Sự khác biệt giữa DOC và COC được đưa ra bao gồm được làm rõ, dù một số thành viên ASEAN, đặc biệt là các nước tuyên bố chủ quyền ở Đông Nam Á, đã vạch ra một thỏa thuận ràng buộc pháp lý sự toàn diện và hiệu quả hơn DOC vẫn là một tuyên bố mang tính chính trị không ràng buộc.

Phải đến năm 2013, Trung Quốc mới đồng ý bắt đầu đàm phán với ASEAN về COC. Do những căng thẳng tăng cao ở Biển Đông, khi các cuộc thảo luận bắt đầu vào đầu năm 2014, một số thành viên ASEAN đã nhiều lần kêu gọi xúc tiến các cuộc đàm phán. Tuy nhiên, phải chờ đợi sau khi Tòa trọng tài ở La Haye ra phán quyết lịch sử vào ngày 12/7/2016 thì Trung Quốc mới đồng ý đẩy nhanh đàm phán. Có hai lý do có thể giải thích tại sao Trung Quốc đồng ý làm vậy. Thứ nhất, Bắc Kinh muốn đánh lạc hướng sự chú ý trích ra khỏi việc nước này bác bỏ phán quyết của Tòa trọng tài và thay vào đó tạo dựng hình ảnh một đối tác biết hợp tác. Thứ hai, phần lớn của Tổng thống Philippines Rodrigo Duterte với phán quyết. Mặc dù phán quyết hoàn toàn ủng hộ Philippines, Duterte đã quyết định đưa nó sang một bên và ưu tiên tăng cường quan hệ kinh tế với Trung Quốc trong khi giải quyết các tuyên bố lãnh hải và quyền tài phán chéo của hai nước trên cơ sở song phương. Các tiếp cận của Duterte đã khiến căng thẳng Trung Quốc-Philippines giảm đáng kể ở Biển Đông, đặc biệt sau khi Bắc Kinh dỡ bỏ phong tỏa bãi chôn Scarborough vào tháng 10/2016, điều tăng ngấn ngạt dân Philippines đánh bắt ở bãi chôn này từ tháng 5/2012. Việc hạn chế căng thẳng giữa Philippines và Trung Quốc cũng có thể đã góp phần cải thiện bầu không khí trong quan hệ ASEAN-Trung Quốc.

Trong nửa đầu năm 2017, các quan chức ASEAN và Trung Quốc đã gặp gỡ 3 lần để thảo luận COC. Tại cuộc họp Nhóm công tác chung ASEAN-Trung Quốc lần thứ 19 về thực hiện Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông (JWG-DOC) ở Bali, Indonesia, ngày 27/2, hai bên đã nhất trí vạch ra các bước của dự thảo khung. Một phiên bản 1 trang dài hơn sau đó đã được thảo luận tại JWG-DOC lần thứ 20 ở Siem Reap, Campuchia, vào ngày 30/3/2017. Phiên bản này đã được sửa đổi chút ít trong các cuộc họp SOM-DOC ở Quý Đông vào tháng 5. Bài viết này tập trung vào nội dung của dự thảo khung và ý nghĩa đồng ý sau một số ngôn từ được sửa đổi.

D th o khung dài h n 1 trang và đ c chia thành 3 ph n: 1. Các đ i u kho n m đ u; 2. Các đ i u kho n chung; 3. Các đ i u kho n cu i.

Các đ i u kho n m đ u

“Các đ i u kho n m đ u” ch li t kê 3 m c ng n: a. C s c a COC; b. S li n k t và t ng tác gi a DOC và COC; và c. T m quan tr ng và các nguy n v ng.

M c dù ph n b không gi i thích chi ti t m i quan h gi a DOC và COC, theo nh ng ng i bi t rõ các cu c đàm phán, Trung Qu c coi COC là m t ph n c a ti n trình th c hi n DOC, và theo đó DOC s nh h ng l n đ n n i dung c a COC. i u này cho th y r ng COC cu i cùng có th không quá khác DOC. Nh các quan ch c Trung Qu c đã nhi u l n nh n m nh, ng i ta nên h th p kì v ng r ng COC s khác bi t c b n v i DOC.

Các đ i u kho n chung

“Các đ i u kho n chung” bao g m 3 ph n: a. Các m c tiêu; b. Các nguy n t c; và c. Các ngh a v c b n.

M c tiêu đ u tiên là “Thi t l p m t khuôn kh d a trên các quy t c bao g m m t lo t quy chu n ch đ o cách ng x c a các bên và thúc đ y h p tác hàng h i trên Bi n òng”. i u có ý ngh a là c m t “khuôn kh d a trên các quy t c” đ c s d ng thay vì “có tính ràng bu c v m t pháp lý” mà m t s n c ASEAN đã v ch ra t lâu v COC. Tuy nhiên, do Trung Qu c ph n đ i m t b quy t c có tính ràng bu c v m t pháp lý vì nó s h n ch quy n t do hành đ ng trên Bi n òng và vì b n thân các n c ASEAN không có s đ ng thu n v v n đ này, c m t này đã b b đi. Li u nó có đ c đ a vào các phiên b n sau này c a COC hay không v n c n ph i đ c xem xét, nh ng Trung Qu c g n nh ch c ch n s c g ng đ m b o r ng đ i u này không x y ra. Vì v y, b n COC cu i cùng có kh n ng s mang tính t nguy n và không ràng bu c, nh DOC và Quy t c ng x đ i v i nh ng v va ch m ngoài ý mu n trên bi n (CUES).

Mục tiêu thứ hai là “Thúc đẩy lòng tin lẫn nhau, sự hợp tác và uy tín, ngăn ngừa các sự cố, giải quyết các sự cố nếu chúng xảy ra, và tạo ra một môi trường thuận lợi cho việc giải quyết hòa bình các tranh chấp”. Trong DOC, các bên cũng đã nhất trí xây dựng “lòng tin và uy tín” và “tăng cường các điều kiện thuận lợi cho một giải pháp hòa bình và lâu dài cho những bất đồng và tranh chấp giữa các nước có liên quan”. Tuy nhiên, đây là lần đầu tiên hạn chế nhất trí ngăn ngừa và giải quyết các sự cố trên biển. Sự đồng ý về việc ngăn ngừa và giải quyết các sự cố nhằm minh rõ ràng tính suýt chừa các hoạt động gây căng thẳng đã gia tăng đáng kể từ khi DOC được ký kết vào năm 2002 – và đặc biệt sau năm 2007-2008 – và nhu cầu cấp thiết phải giải quyết tất cả tranh chấp và ngăn ngừa các sự cố nguy hiểm tiềm tàng xảy ra và leo thang.

Mục tiêu thứ ba là “Đảm bảo an ninh và an toàn hàng hải và quy định tự do đi lại trên biển và trên không”. Các bên tham gia DOC cũng “đã tái khẳng định sự tôn trọng và cam kết của họ đối với quy định tự do đi lại trên biển và trên không ở Biển Đông” những “đảm bảo” nghe mạnh hơn một chút so với “sự tôn trọng và cam kết đối với” và nhằm minh mại quan ngại của một số nước ASEAN rằng tranh chấp có nguy cơ làm xói mòn quy định tự do hàng hải, đặc biệt nếu Trung Quốc tuyên bố một Vùng nhận định phòng không (ADIZ) trên Biển Đông như họ đã làm đối với các phần của biển Hoa Đông hải tháng 11/2013. Lập trường của Trung Quốc là tranh chấp không đe dọa quy định tự do hàng hải.

Mục “Các nguyên tắc” được chia thành 4 phần. Nguyên tắc đầu tiên là COC “không phải là một công cụ để giải quyết các tranh chấp lãnh thổ hay các vấn đề về phân định ranh giới trên biển”. Điều này không gây tranh cãi như nó dường như có thể có, vì các nước thành viên ASEAN chưa bao giờ ủy nhiệm cho tổ chức này giải quyết tranh chấp; điều đó chỉ có thể được thực hiện bởi chính các bên yêu sách, hoặc thông qua sự phân xử hợp pháp hoặc các cuộc thương lượng chính trực, song phương hoặc đa phương. Câu này được đưa vào để tạo khung nhằm đáp ứng ý nghĩa rằng COC sẽ giúp “giải quyết” những tranh chấp về chủ quyền và quyền tài phán giữa các bên yêu sách như đôi khi vấn đề tuyên bố sai trong các phóng sự trên các phương tiện truyền thông.

Nguyên tắc thứ hai là một cam kết đối với “các mục đích và nguyên tắc” của Hiến chương Liên hợp quốc, Công ước Liên hợp quốc về Luật biển (UNCLOS) năm 1982, Hiệp ước thân thiện và hợp tác, 5 Nguyên tắc chung sống hòa bình và “các nguyên tắc khác của luật pháp quốc tế được mọi người công nhận”. Ngôn từ này cũng xuất hiện trong DOC và đã tạo thành nền tảng của quan hệ ASEAN-Trung Quốc kể từ khi

các m quan h ði tho ði ðc thi t l p vào n m 1991.

Nguyên t c th ba là “Cam k t th c thi ðy ð và hi u qu DOC”, ði u mà ASEAN và Trung Qu c ðã nh t trí t tr c. Cách th c th c thi ðy ð và hi u qu DOC không ðc ð c p. Các quan ch c ASEAN và Trung Qu c ðã th o lu n các cách th c th c thi k t n m 2005 mà h u nh không có ti n tri n gì. Nh ðã l u ý ð trên, Trung Qu c ðng nh xem COC nh là m t ph n c a ti n trình th c thi DOC.

Nguyên t c th t là “Tôn tr ng ðc l p, ch quy n và toàn v n lãnh th c a nhau phù h p v i lu t pháp qu c t, và nguyên t c không can thi p vào công vi c n i b c a các n c khác”. i u kho n này là m i, m c dù nó nh c l i nguyên t c 1 và nguyên t c 3 c a 5 Nguyên t c chung s ng hòa bình. S nh c l i ðc s ðng ð c ng c t m quan tr ng c a 2 nguyên t c này trong ng x v các m i quan h gi a ASEAN và Trung Qu c, ðc bi t khi tình tr ng b t cân x ng v s c m nh gi a Trung Qu c và các n c ðng Nam Á ngày m t gia t ng k t khi DOC ðc ký k t vào n m 2002.

“Các ngh a v c b n” bao g m 6 ph n: i. Ngh a v h p tác; ii. Thúc ðy h p tác hàng h i thi t th c; iii. T k m ch /Thúc ðy lòng tin và uy tín; iv. Ng n ng a các s c, sau ðó là 2 ðu ch m ðu ðòng – th nh t là “Các bi n pháp xây ðng lòng tin” và th hai là “Các ðng dây nóng”; v. Qu n lý các s c, sau ðó là m t ðu ch m ðu ðòng l p l i “Các ðng dây nóng”; và vi. “Các ngh a v khác phù h p v i lu t pháp qu c t ð hoàn thành các m c tiêu và nguyên t c c a COC”.

“Ngh a v h p tác” là ngh a v theo UNCLOS ð ðc t t c các bên, ngo i tr Campuchia, thông qua. Trong khi không ðc nói rõ trong v n b n này, ph n ii ðc cho là bao g m các ho t ðng nh tìm ki m c u n n, nghiên c u khoa h c bi n, b o v môi tr ng và ðu tranh ch ng t i ph m xuyên qu c gia trên bi n, ði u mà Trung Qu c mong mu n thúc ðy. Các ho t ðng h p tác t i nh ng l nh v c ch c n ng này c ng ð ðc ð a vào DOC.

C m t “t k m ch” không ðc ðnh ngh a và ðây là m t trong nh ng thi u sót l n c a DOC. Do c m t này không ðc ðnh ngh a, các bên tham gia khác nhau ðã ði n gi i nó theo cách mà h th y là phù h p. K t n m 2002, các bên yêu sách ðã cáo bu c l n nhau vi ph m ði u kho n t k m ch trong khi chính h l i tham gia các ho t ðng mà rõ ràng là vi ph m ði u kho n này – t vi c tu s a m t ðng

b ng đang t n t i đ n, trong tr ng h p c a Trung Qu c, đ a khai hóa 7 c u trúc đ a hình r t nh thành các đ o nhân t o l n. N u DOC c n gia t ng giá tr c a nó, thì “t ki m ch” s c n ph i đ c đ nh ngh a.

G n v i đ i u kho n “T ki m ch” là “Ng n ng a các s c”, m t s phát tri n m i và đ c chào đ n vì nó cho r ng trong t ng lai, các quan ch c ASEAN và Trung Qu c có th nh t trí v m t danh sách các ho t đ ng mà các l c l ng v trang c a h , và có kh n ng là các l c l ng b o v b i n c a h , b c m t i n hành, gi ng nh th a thu n n m 1972 gi a M và Liên Xô v các s c trên bi n mà bao g m trong đó m t danh sách dài “nh ng đ i u n n và không n n làm”. DOC c ng kêu g i các bên thi t l p các bi n pháp và l p danh sách 5 l nh v c có th có. N m 2016, ASEAN và Trung Qu c nh t trí áp d ng CUES đ i v i Bi n ô ng và phê chu n các đ ng l i ch đ o nh m thi t l p nh ng đ ng dây nóng ngo i giao đ s d ng trong các tình tr ng kh n c p trên bi n và các cu c kh ng ho ng mà đ u có th tích h p vào b n COC cu i cùng.

Các đ i u kho n cu i cùng

Ph n th ba và là ph n cu i cùng c a đ th o khung này là Các đ i u kho n cu i cùng. Ph n này g m 5 dòng ng n g n: a. “Khuy n khích các n c khác tôn tr ng các quy t c đ c bao g m trong COC”; b. “Các c ch c n thi t đ giám sát vi c th c thi”; c. “Đánh giá COC”; d. “B n ch t”; và 3. “Hi u l c thi hành”.

Nhìn b ngoài, ph n a đ ng nh vô h i, nh ng đ ng nh ý đ nh c a B c Kinh là xác l p Bi n ô ng ch nh m t v n đ gi a Trung Qu c và các bên yêu sách ô ng Nam Á – v i ASEAN đóng vai trò h n ch trong vi c qu n lý xung đ t – và các bên liên quan khác, đ c bi t là M và Nh t B n, không n n “can thi p” vào cu c tranh ch p này. i u này phù h p v i l p tr ng lâu dài c a Trung Qu c t ng đ c Ngo i tr ng V ng Ngh nh c l i t i Manila.

Các ph n b và c đ ng nh ch ra r ng th a thu n cu i cùng s đ c giám sát b i H i ngh các quan ch c c p cao ASEAN-Trung Qu c v th c hi n Tuyên b v ng x c a các bên ô Bi n ô ng (SOM-DOC), đ c h tr b i Nhóm công tác chung ASEAN-Trung Qu c v th c hi n Tuyên b v ng x c a các bên ô Bi n ô ng (JWG-DOC), sau đó s báo cáo lên cu c h p c a các b tr ng ngo i giao c a Trung Qu c và ASEAN, nh ng ng i có th yêu c u đánh giá COC n u h cho là c n thi t.

Các ph n c và d có ý nghĩa c c k quan tr ng i ch chúng đ ng tri n v ng r ng COC có th mang tính ràng bu c v m t pháp lý. COC khi đó s ph i đ c thông qua theo các ti n trình n i b Trung Qu c và 10 n c thành viên ASEAN. Tuy nhiên, nh ã l u ý i trên, Trung Qu c kiên quy t ph n đ i m t b quy t c có tính ràng bu c v m t pháp lý.

i u gì còn thi u?

Ngoài các đ i u kho n chi ti t và c m t “có tính ràng bu c v m t pháp lý”, có m t vài v n đ quan tr ng không đ c đ a vào th a thu n.

M t là, d th o khung này không đ c p đ n ph m vi đ a lý c a COC, trong đó có vi c li u nó có đ c áp d ng cho c 2 qu n đ o Hoàng Sa và Tr ng Sa đang tranh ch p hay không hay ch các khu v c nh t đ nh. Trong các cu c đàm phán v DOC, Vi t Nam ã l p lu n r ng c n đ a tên g i c a 2 qu n đ o này vào DOC, nh ng vì không th đ t đ c s đ ng thu n nên chúng ã b b đi. i u này có l không gây ra v n đ gì ch ng nào COC đ c áp d ng cho toàn b Bi n ông.

Hai là, trong khi v n b n này đ c p đ n “các c ch giám sát vi c th c thi”, nó l i không nói gì đ n các bi n pháp th c thi và các c ch phân x n u m t bên cáo bu c m t bên khác vì ph m b quy t c này. Nói chung, ASEAN tránh các đ i u kho n v vi c th c thi trong các th a thu n c a mình. Tuy nhiên, s thi u v ng các bi n pháp th c thi và v các c ch phân x s làm suy y u tính hi u qu c a b n COC cu i cùng.

Tri n v ng

B t ch p nh ng thi u sót c a nó, vi c ASEAN và Trung Qu c thông qua d th o khung này là m t b c ti n trong ti n trình gi i quy t xung đ t kéo dài 2 th p k đ i v i Bi n ông. Ti n v phía tr c, d th o khung này s t o thành n n t ng c a các cu c đàm phán gi a ASEAN và Trung Qu c v COC. Tuy nhiên, n u quá kh là ph n m đ u, thì ti n trình này có kh n ng b kéo dài và gây n n lòng, đ c bi t

đòi hỏi những nỗ lực Đông Nam Á muộn có mặt COC mang tính ràng buộc và mặt pháp lý, toàn diện và hiệu quả được thực thi nhanh nhất có thể.

Ian Storey là nghiên cứu viên cấp cao chương trình Nghiên cứu Đông Nam Á tại Đại học Victoria, Viện Nghiên cứu Đông Nam Á (ISEAS) - Viện Yusof Ishak. Bài viết được đăng trên [ISEAS](#).

Trần Quang (gt)