

NHỮNG KHÁC BIỆT VỀ LẬP TRƯỜNG CỦA CÁC BÊN TRONG TIẾN TRÌNH
ĐÀM PHÁN BỘ QUY TẮC ỨNG XỬ TRÊN BIỂN ĐÔNG

HỒ NHÂN ÁI*

Ngày nhận bài: 15/06/2022

Ngày phản biện: 22/06/2022

Ngày đăng bài: 30/09/2022

Tóm tắt: Bài viết phân tích những điểm khác biệt trong lập trường của các bên trong tiến trình đàm phán thông qua bộ quy tắc ứng xử ở Biển Đông giữa Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á và Trung Quốc diễn ra trong gần ba thập kỷ qua. Các nội dung này được xác định như sau: (i) Phạm vi điều chỉnh về địa lý của COC; (ii) Giá trị pháp lý ràng buộc của COC; (iii) Cơ chế giải quyết tranh chấp và giám sát thực hiện COC; (iv) Những chuẩn mực pháp lý của COC; và (v) Sự tham gia và lợi ích của bên thứ ba trong COC. Từ những khác biệt này, tác giả cho rằng thật khó để hy vọng sẽ sớm có một Bộ quy tắc ứng xử nhằm quản lý xung đột, điều hòa mâu thuẫn, và xây dựng lòng tin giữa các bên trên Biển Đông, làm cơ sở cho việc tìm kiếm các giải pháp cuối cùng cho tranh chấp.

Từ khóa: Bộ quy tắc ứng xử, Biển Đông, Trung Quốc, ASEAN

Abstract: The paper analyzes the various differences in parties' positions in the process of negotiating a Code of Conduct (COC) in the South China Sea between the Association of Southeast Asian Nations and China that has taken place over the past three decades. These include the issues as follow: (i) The geographical scope of the COC; (ii) The binding legal value of the COC; (iii) Dispute settlement mechanism and COC implementation monitoring; (iv) COC legal standards; and (v) Third party involvement and interests in the COC. From these differences, the author argues that it is difficult to hope that there will soon be a Code of Conduct to manage and reconcile conflicts and build trust among the parties in the South China Sea, aiming for final solutions to disputes.

Keywords: Code of conduct, South China Sea, China, ASEAN

* TS., Trường Đại học Luật, Đại học Huế; Email: aihn@hul.edu.vn.

• Ghi chú: Tài bài viết toàn văn tại địa chỉ: <http://tapchi.hul.edu.vn>.

1. Đặt vấn đề

Tình hình tranh chấp trên Biển Đông vẫn đang thể hiện sự bế tắc và ngày càng có những diễn biến phức tạp, đặc biệt là sau Phán quyết năm 2016 của Tòa trọng tài (thành lập theo Phụ lục VII Công ước luật biển 1982) trong vụ kiện Philippine chống lại các yêu sách của Trung Quốc.¹ Trong khi các quốc gia ASEAN vẫn đang kiên trì con đường đàm phán để tìm giải pháp cho tranh chấp, thì Trung Quốc vẫn không ngừng gia tăng các hoạt động lấn chiếm, cải tạo, bồi đắp, và quân sự hóa các thực thể địa lý nhằm tăng cường sự kiểm soát của họ trên Biển Đông.² Mặt khác, Trung Quốc tiếp tục thực hiện các hành vi đe dọa, cản trở, khiêu khích và can thiệp một cách phi pháp vào việc sử dụng biển của các quốc gia khác ở khu vực này.³ Những diễn biến này đã và đang tạo ra những áp lực lớn lên bản thân các quốc gia ASEAN liên quan trong tranh chấp, đồng thời tạo ra những nguy cơ xung đột và xung đột trên Biển Đông.

Trong nhiều giải pháp giải quyết tranh chấp, thì việc đàm phán thông qua một Bộ luật ứng xử (Code of Conduct – COC) thường được cho là phù hợp trong bối cảnh tranh chấp ở Biển Đông. Tuy vậy, dù được khởi động cách đây hơn 25 năm, quá trình đàm phán COC đã diễn ra một cách chậm chạp, không đảm bảo tiến độ đặt ra, và đặc biệt là vẫn còn rất nhiều nội dung các quốc gia chưa thống nhất được với nhau.⁴ Năm 2002, Tuyên bố của các bên về cách ứng xử ở Biển Đông (Declaration of Conduct – DOC) được ASEAN và Trung Quốc thông qua như là một giải pháp tạm thời trong khi chờ tiếp tục đàm phán để hướng đến COC.⁵ Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy trong gần hai thập kỷ qua, bản thân DOC không giúp thay đổi tình hình Biển Đông theo hướng tích cực hơn, cũng như không thể kiềm chế được các xung đột giữa các bên liên quan, đặc biệt là các hành vi trái pháp luật của Trung Quốc.

Bài viết phân tích những điểm khác biệt còn tồn tại giữa các bên trong tiến trình đàm phán thông qua bộ quy tắc ứng xử trên Biển Đông giữa Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) và Trung Quốc diễn ra trong gần ba thập kỷ qua. Đây phần lớn là các nội dung quan trọng, có ảnh hưởng đến tính hiệu quả của COC sau này như: (i) Phạm vi điều chỉnh về địa lý của COC; (ii) Giá trị pháp lý ràng buộc của COC; (iii) Cơ chế giải quyết

¹ Xem thêm các thông tin về vụ việc và Phán quyết của Tòa Trọng tài thường trực năm 2016, <https://pca-cpa.org/en/cases/7/>, truy cập ngày 13/02/2022.

² Nguyen Thanh Trung (2021), *China's Plan for the South China Sea: A Mixture of Pressure and Legal Approaches*, <https://amti.csis.org/chinas-plan-for-the-south-china-sea-a-mixture-of-pressure-and-legal-approaches/>, truy cập ngày 13/02/2022.

³ Felix K. Chang (2020), *Uncertain Prospects: South China Sea Code of Conduct*, <https://www.fpri.org/article/2020/10/uncertain-prospects-south-china-sea-code-of-conduct-negotiations/>, truy cập ngày 13/02/2022.

⁴ Carlyle Thayer (2018), *A Closer Look at the ASEAN-China Single Draft South China Sea Code of Conduct*, <https://thediplomat.com/2018/08/a-closer-look-at-the-asean-china-single-draft-south-china-sea-code-of-conduct/>, tham khảo ngày 13/02/2022.

⁵ Nguyễn Thị Thanh Hà và Nguyễn Đăng Thắng, *Một số suy nghĩ về Bộ Quy tắc Ứng xử ở Biển Đông, trong cuốn sách Tìm kiếm Giải pháp vì Hòa bình và Công lý ở Biển Đông, do Đặng Đình Quý làm chủ biên, Nxb. Thế giới, Hà Nội, 2015, tr.179-180.*

tranh chấp và giám sát thực hiện COC?; (iv) Những chuẩn mực pháp lý của COC; và (v) Sự tham gia và lợi ích của bên thứ ba trong COC. Từ những khác biệt này, thật khó để hy vọng sẽ sớm có một Bộ luật ứng xử nhằm quản lý xung đột, điều hòa mâu thuẫn, và xây dựng lòng tin giữa các bên trên Biển Đông, làm cơ sở cho việc tìm kiếm các giải pháp cuối cùng cho tranh chấp.

2. Tình hình đàm phán bộ quy tắc ứng xử trên Biển Đông

Các quốc gia ASEAN tham gia trong tranh chấp Biển Đông với Trung Quốc, gồm Brunei, Malaysia, Philippines và Việt Nam, luôn chủ trương ưu tiên giải quyết tranh chấp bằng đàm phán và đối thoại ngoại giao. Tuy nhiên, từ những năm 1990 trở về trước, hầu như không có nhiều các cuộc đàm phán đa phương về vấn đề Biển Đông, chủ yếu là do Trung Quốc chỉ muốn đàm phán song phương với từng quốc gia ASEAN một cách riêng lẻ.⁶ Đề xuất đàm phán để xây dựng một bộ quy tắc ứng xử trên Biển Đông được đưa ra vào đầu những năm 1990. Trước những diễn biến căng thẳng trên Biển Đông, ASEAN đã lần lượt đưa ra các tuyên bố về Biển Đông năm 1992 và năm 1995 bày tỏ những quan ngại sâu sắc về tình hình an ninh của khu vực và kêu gọi các bên liên quan kiềm chế.⁷ Từ đó, Philippines đã vận động các nước thành viên đàm phán thông qua bộ quy tắc ứng xử vì cho rằng sẽ hạn chế việc Trung Quốc xâm phạm thêm các vùng lãnh thổ khác.⁸ Cho đến khoảng năm 1999, Trung Quốc mới đồng ý theo cách thức đàm phán đa phương với ASEAN, với ý định ngăn chặn việc quốc tế hóa tranh chấp Biển Đông.

Tuy vậy, quá trình thương lượng diễn ra rất chậm do các bên không thống nhất với nhau về nhiều vấn đề liên quan. Do đó họ phải mất gần 5 năm để thống nhất về dự thảo COC về phía ASEAN, và Trung Quốc cũng có một bản dự thảo COC riêng của họ.⁹ Sau nhiều năm đàm phán không đạt nhiều kết quả, vào năm 2002 Trung Quốc và ASEAN thống nhất tạm thời thông qua một bản tuyên bố về ứng xử trên Biển Đông và đồng ý tiếp tục tiến trình thương lượng một bộ quy tắc ứng xử COC trong tương lai.¹⁰

Thực tế cho thấy, DOC đã thể hiện vai trò rất hạn chế trong việc quản lý xung đột và giảm thiểu căng thẳng ở Biển Đông.¹¹ Tình hình tranh chấp và xung đột trên Biển Đông kéo dài suốt những năm 2000 và leo thang đều đặn kể từ năm 2009, điều này nhấn mạnh sự cần thiết của một thỏa thuận mạnh mẽ hơn.¹² Sau 2002, quá trình đàm phán COC thậm

⁶ Ha Hoang Thi (2019), *From Declaration to Code: Continuity and Change in China's Engagement with ASEAN on the South China Sea*, ISEAS Yusof Ishak Institute, p.3.

⁷ Severino, R. C. (2010), *ASEAN and the South China Sea, Security Challenges* Vol.6, no.2, p.40-42.

⁸ Carlyle Thayer (2013), *ASEAN, China and the Code of Conduct in the South China Sea*, SAIS Review of International Affairs, Vol.33, no.2, tr.76.

⁹ Carlyle Thayer (2013), *tlđđ*, p.76.

¹⁰ Nguyễn Thị Thanh Hà và Nguyễn Đăng Thắng, *sđđ*, tr.189.

¹¹ Ian Storey (2014), *Disputes in the South China Sea: Southeast Asia's Troubled Waters*, *Politique étrangère*, Issue 3, p.36.

¹² South China Sea Expert Working Group (2018), *A Blueprint for A South China Sea Code of Conduct*, Asia Maritime Transparency Initiative, <https://amti.csis.org/blueprint-for-south-china-sea-code-of-conduct/>, truy cập ngày 16/02/2022.

chỉ còn diễn ra chậm hơn. Mãi cho đến tháng 4 năm 2013, trong một nỗ lực nhằm xoa dịu căng thẳng với các nước láng giềng Đông Nam Á, Trung Quốc đồng ý bắt đầu tham vấn chính thức về bộ quy tắc ứng xử.¹³ Động thái này của Trung Quốc thực tế xảy ra sau khi Philippine chính thức đệ trình vụ kiện phản đối các yêu sách của Trung Quốc ra Tòa trọng vào tháng 1 năm 2013.

Từ đó, cũng phải mất gần 4 năm để các quan chức cấp cao của Trung Quốc và ASEAN đồng ý về một thỏa thuận khung cho quy tắc ứng xử, làm cơ sở cho việc đàm phán. Trên cơ sở đó, năm 2018, các bên đã xác nhận và công bố một bản Dự thảo Văn bản Đàm phán về bộ quy tắc ứng xử trên Biển Đông (sau đây gọi tắt là Dự thảo COC) làm cơ sở cho việc thông qua COC.¹⁴ Theo lịch trình dự kiến trước đây, ASEAN và Trung Quốc sẽ hoàn thành đàm phán COC vào năm 2021. Tuy vậy, việc đại dịch Covid-19 bùng phát vào cuối năm 2019 cho đến nay vẫn diễn biến phức tạp trên toàn thế giới đã trì hoãn đáng kể và làm gián đoạn tiến trình đàm phán.

3. Những khác biệt còn tồn tại giữa các bên về bản dự thảo đàm phán COC

Mặc dù trải qua nhiều năm thương lượng, Trung Quốc và ASEAN vẫn tồn tại nhiều quan điểm khác nhau và điều này thể hiện rõ nhất trong bản Dự thảo COC công bố năm 2018. Về bản chất, Dự thảo COC đưa ra tất cả các quan điểm khác nhau và có thể được coi là chương trình nghị sự cho các cuộc họp trong tương lai, trong đó các bên có thể thêm vào hoặc bớt đi các nội dung.¹⁵ Tuy vậy, nếu các bên vẫn giữ những quan điểm cứng rắn của mình thì việc thông qua một bộ quy tắc ứng xử trên Biển Đông vẫn còn rất khó khăn.

3.1 Phạm vi điều chỉnh về địa lý của COC

Một trong những điểm bất đồng đầu tiên là phạm vi địa lý điều chỉnh của COC, hiện vẫn chưa được thống nhất và xác định rõ trong Dự thảo COC. Trong khi phần lớn các quốc gia ASEAN đề nghị phạm vi điều chỉnh của COC là các vùng biển đang tranh chấp về chủ quyền lãnh thổ, thì Trung Quốc lại muốn nó tương ứng với đường yêu sách chín đoạn. Trong các đề xuất của các quốc gia ASEAN, có thể thấy rằng đề xuất của Việt Nam thể hiện sự hợp lý nhất, cụ thể: “*Bộ quy tắc ứng xử hiện tại sẽ được áp dụng cho tất cả các vùng biển có tranh chấp và các vùng biển chồng lấn được tuyên bố chủ quyền theo UNCLOS năm 1982 ở Biển Đông.*”¹⁶ Do mục đích chủ yếu của COC là quản lý tranh chấp và điều hòa mâu thuẫn, điều cần thiết là phải xác định rõ phạm vi điều chỉnh, mà cụ thể là phạm vi những vùng biển tranh chấp. Hiện tại với yêu sách đường chín đoạn và yêu sách

¹³ Malcoim Cook (2021), *Australia's South China Sea Challenges*, Lowy Institute, <https://www.lowyinstitute.org/publications/australia-coming-south-china-sea-challenges>, truy cập ngày 16/02/2022.

¹⁴ Carlyle Thayer (2018), *tlđđ*.

¹⁵ SD Pradhan (2020), *Code of Conduct for South China Sea: Prospects and challenges*, <https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/ChanakyaCode/code-of-conduct-for-south-china-sea-prospects-and-challenges/>, truy cập ngày 14/02/2022.

¹⁶ Carl Thayer (2018), *tlđđ*.

tứ sa của Trung Quốc, phạm vi tranh chấp hầu như là toàn bộ Biển Đông. Vì vậy, nếu COC không bao quát được toàn bộ Biển Đông thì nó không thực sự hiệu quả, thậm chí vô nghĩa.¹⁷

Tuy vậy, việc xác định phạm vi vùng tranh chấp cũng không phải là một điều đơn giản. Trong khi ở khu vực Trường Sa, phạm vi tranh chấp đã khá rõ ràng với sự nhận diện của các bên, thì ở Hoàng Sa, Trung Quốc vẫn không thừa nhận là có tranh chấp.¹⁸ Việc xác định phạm vi vùng tranh chấp chồng lấn có lẽ không phức tạp lắm bởi vì các quy định của Công ước luật biển 1982 (sau đây gọi là UNCLOS) đã tương đối rõ ràng. Vấn đề phức tạp chỗ trên Biển Đông, các tranh chấp về chủ quyền lãnh thổ và vùng biển chồng lấn lại đan xen và ảnh hưởng lẫn nhau. Căn cứ vào UNCLOS để xác định phạm vi vùng tranh chấp (đây là điều trước sau gì cũng phải làm) là một điều mà Trung Quốc không hề muốn vì họ biết chắc chắn rằng hầu hết các yêu sách của họ đều không có chỗ đứng. Điều này càng thể hiện rõ sau phán quyết 2016 của Tòa trọng tài trong Vụ kiện Biển Đông. Ở đây, vấn đề phạm vi điều chỉnh về địa lý của COC cần phải được thống nhất và xác định rõ ràng trước khi ASEAN và Trung Quốc bàn đến các nội dung quan trọng khác.

3.2 Giá trị ràng buộc về pháp lý của COC

Tính ràng buộc pháp lý của COC vẫn chưa được thống nhất giữa các bên. Trong khi hầu hết các thành viên ASEAN mong muốn COC phải là một văn bản tính ràng về buộc pháp lý thì Trung Quốc lại không muốn điều này. Đây cũng là một điều dễ hiểu bởi thể hiện xuyên suốt trong nhiều thập kỷ qua, Trung Quốc thường xuyên có những hành vi lấn chiếm trái phép và xâm phạm chủ quyền của các quốc gia khác trên Biển Đông. Do đó, Trung Quốc không muốn ràng buộc mình vào những nghĩa vụ có tính bắt buộc có thể gây bất lợi cho họ. Ngược lại, các quốc gia ASEAN trong tranh chấp là các nước có tiềm lực kinh tế và quân sự hạn chế hơn, và thường ở vào vị thế bất lợi so với Trung Quốc trên Biển Đông. Từ đó, họ có xu hướng dựa vào những công cụ pháp lý như UNCLOS để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Việc thông qua một văn bản có tính ràng buộc về pháp lý ở một góc độ nào đó cũng có thể giúp các quốc gia Đông Nam Á hạn chế được những hành vi trái pháp luật của Trung Quốc trên Biển Đông.

Mặt khác xét từ góc độ hiệu quả, cần phải rút kinh nghiệm từ lịch sử. Trong suốt gần 20 năm qua, sự hiện của một văn bản không có giá trị pháp lý như DOC chẳng giúp gì được nhiều trong việc cải thiện tình hình khu vực. Do vậy, COC nhất thiết phải là một văn bản có giá trị pháp lý để tạo ra sự chắc chắn và ràng buộc trách nhiệm của các bên. Bên cạnh đó, COC cũng cần phải xác định các hành vi không được phép tiến hành trên Biển

¹⁷ Aristyo Rizka Darmawan (2021), *Towards a rigorous Code of Conduct for the South China Sea*, <https://www.eastasiaforum.org/2021/07/30/towards-a-rigorous-code-of-conduct-for-the-south-china-sea/>, truy cập ngày 14/02/2022.

¹⁸ Nguyễn Thị Thanh Hà và Nguyễn Đăng Thắng, *sdd*, tr.185; Ian Storey, *tldd*, tr.41.

Đông, kèm theo đó là một cơ chế thực thi có hiệu quả.¹⁹ Chỉ có một COC ràng buộc về pháp lý mới có thể đảm bảo ngăn chặn xung đột, gìn giữ hòa bình, và hỗ trợ ổn định và an toàn ở Biển Đông. Tuy vậy, xem ra việc đồng thuận giữa Trung Quốc và ASEAN về vấn đề này là rất khó khăn vào thời điểm hiện tại.

3.3 Cơ chế giải quyết tranh chấp và giám sát thực hiện COC

Một vấn đề quan trọng có tính trọng tâm của COC là cơ chế giải quyết tranh chấp hiện vẫn còn nhiều quan điểm khác biệt. Hiện tại, trong khi Indonesia đề xuất Hội đồng cấp cao của Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác là cơ quan có thẩm quyền giải quyết bất kỳ tranh chấp nào liên quan đến các sự cố nảy sinh ở Biển Đông, thì Việt Nam đề nghị thông qua đàm phán hữu nghị, hỏi đáp, hòa giải và các phương thức khác mà các bên có thể thỏa thuận.²⁰ Trung Quốc thì vẫn đề ngỏ vấn đề này bởi từ trong thâm tâm, họ không muốn ràng buộc mình vào bất cứ một cơ chế giải quyết nào ngoài việc đàm phán, nơi mà họ có thể tận dụng lợi thế về chính trị, kinh tế và quân sự của mình để áp đặt ý chí.

Tuy vậy, với tình hình thực tế ở Biển Đông, hình thành một cơ chế giải quyết tranh chấp là điều cần thiết. Hiện tại, vẫn còn nhiều bất đồng trong việc giải thích và vận dụng nhiều vấn đề quy định trong UNCLOS trong thực tiễn Biển Đông như xác định đường cơ sở, tình trạng pháp lý của các thực thể địa lý, hay quy chế của các đảo. Trong thực tiễn triển khai thực hiện DOC trong nhiều năm qua, các bên cũng có nhiều vướng mắc và tranh cãi. Do vậy, Trung Quốc và ASEAN cần phải dự liệu một cơ chế giải quyết tranh chấp cho COC. Điều này cũng phù hợp với thực tiễn quốc tế, bởi hầu hết các điều ước quốc tế đều có một cơ chế giải quyết, trong đó bao gồm ít nhất là một thỏa thuận mà các bên nên thực hiện đàm phán song phương hoặc đa phương trước khi sử dụng các cơ chế giải quyết tranh chấp chính thức khác.²¹ Khi có những bất đồng về việc giải thích hoặc áp dụng các điều khoản của COC giữa các bên liên quan thì cơ chế giải quyết tranh chấp này sẽ đóng vai trò rất quan trọng trong việc giải quyết và tháo gỡ.

Đồng thời, một cơ chế giám sát thực hiện COC cũng rất cần thiết nhằm đảm bảo thực thi những cam kết và nghĩa vụ mà các bên thỏa thuận trong bộ quy tắc ứng xử. Sự thành công và hiệu quả thực sự của COC phải được đo lường bằng mức độ tuân thủ của tất cả các bên liên quan. Có như vậy thì mới mong tạo ra trật tự pháp lý trên Biển Đông và ngăn chặn những hành vi phi pháp và việc áp đặt ‘mệnh lệnh, vô cơ trên Biển Đông.’²² Trong bối cảnh này, có thể thấy rằng việc sử dụng Hội đồng cấp cao của Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác như là một cơ chế điều hòa và quản lý xung đột giữa các bên liên quan là một lựa chọn hợp lý. Trên thực tế, các quy tắc về thủ tục của Hội đồng cấp cao đã được soạn thảo và hệ thống hóa. Sau này, khi Hội đồng cấp cao được thành lập và đi vào hoạt động, nó có thể đóng vai

¹⁹ Nguyễn Thị Thanh Hà và Nguyễn Đăng Thắng, *sdd*, tr.196.

²⁰ Carl Thayer (2018), *tlđđ*.

²¹ Aristyo Rizka Darmawan, *tlđđ*.

²² Aristyo Rizka Darmawan, *tlđđ*.

trò như một cơ chế giám sát thực hiện COC và giải quyết các tranh chấp liên quan nếu các bên đồng ý.²³

3.4 COC hướng đến những chuẩn mực nào?

Cho dù xác định từ đầu COC không phải là một cơ chế giải quyết tranh chấp, mà chỉ là công cụ quản lý xung đột và xây dựng niềm tin thì các quốc gia liên quan cũng cần phải xác định những chuẩn mực cho nó. Trong thực tiễn quan hệ quốc tế, bộ quy tắc ứng xử là một công cụ ‘luật mềm’ khá phổ biến điều chỉnh nhiều lĩnh vực khác nhau, ví dụ như: bộ Quy tắc ứng xử nghề cá có trách nhiệm (FAO), bộ quy tắc ứng xử dành cho các công ty đa quốc gia (UN), bộ quy tắc ứng xử về môi trường trong quản lý cảng biển vùng Trung Mỹ, hay bộ quy tắc ứng xử về trấn áp cướp biển và cướp có vũ trang ở Tây Ấn Độ Dương và Vịnh Aden.²⁴ Các bộ quy tắc này đều dựa trên những chuẩn mực riêng đã được thực hành và thừa nhận rộng rãi trong cộng đồng quốc tế.

Trong bối cảnh Biển Đông, việc soạn thảo các nội dung của COC tất nhiên phải tuân theo những chuẩn mực của luật biển quốc tế, mà trước hết là UNCLOS. Nhiều quốc gia có lợi ích ở Biển Đông như Úc, Ấn Độ, Nhật Bản, và Liên minh châu Âu cũng đã nhiều lần kêu gọi COC phải tương thích với luật pháp quốc tế.²⁵ Là một văn bản chuẩn mực, toàn diện và được thừa nhận rộng rãi, Công ước luật biển đưa ra những tiêu chuẩn thống nhất cho tất cả các vùng biển trên thế giới, và Biển Đông không thể là một ngoại lệ. Đây có lẽ cũng là một ‘nút thắt’ của tiến trình đàm phán COC bởi lẽ Trung Quốc và ASEAN một lần nữa không gặp nhau ở một điểm chung. Quá trình đàm phán trong nhiều năm qua cho thấy các quốc gia Đông Nam Á mong muốn COC cần dựa trên những tiêu chuẩn của Công ước luật biển và xem đây là cơ sở để bảo vệ các quyền và lợi ích của họ ở Biển Đông. Trong những diễn biến gần đây, ASEAN dưới sự chủ trì của Việt Nam cũng đã khẳng định COC phải ‘phù hợp với luật pháp quốc tế, bao gồm cả UNCLOS 1982’ và ‘được cộng đồng quốc tế công nhận’.²⁶ Mặt khác, thực tiễn cũng cho thấy nhiều quốc gia ASEAN đã vài lần sử dụng các cơ chế tài phán quốc tế để giải quyết những tranh chấp về biên giới lãnh thổ về biển theo chuẩn mực của UNCLOS²⁷ và điều này phần nào lý giải tại sao họ mong muốn một Biển Đông dựa trên nguyên tắc pháp quyền và trật tự pháp lý quốc tế.

²³ Vishal Bhadri, *tlđđ*.

²⁴ Nguyễn Thị Thanh Hà và Nguyễn Đăng Thắng, *sđđ*, tr.194

²⁵ Ha Hoang Thi (2020), *ASEAN and the South China Sea Code of Conduct: Raising the Aegis of International Law*, <https://www.iseas.edu.sg/media/commentaries/asean-and-the-south-china-sea-code-of-conduct-raising-the-aegis-of-international-law/>, truy cập ngày 14/02/2022; Bản tóm tắt của các đồng Chủ tịch Diễn đàn ASEAN-Australia lần thứ 32 vào ngày 18 tháng 5 năm 2020 tuyên bố rằng: “Australia bày tỏ kỳ vọng rằng COC sẽ phù hợp với luật pháp quốc tế bao gồm UNCLOS, không phương hại đến lợi ích của các bên thứ ba, đồng thời củng cố và không làm suy yếu cấu trúc khu vực hiện có, bao trùm”. Xem thêm: Malcolm Cook, *tlđđ*.

²⁶ Ha Hoang Thi (2020), *tlđđ*.

²⁷ Trong phạm vi ASEAN, một số quốc gia như Malaysia, Philippines, Singapore, hay Indonesia đã sử dụng các cơ chế tài phán quốc tế trong giải quyết tranh chấp. Ví dụ: vụ tranh chấp về chủ quyền *Pulau Ligitan and Pulau Sipadan giữa Indonesi và Malaysia* được giải quyết bởi Tòa án công lý quốc tế ICJ vào năm 2002; vụ

Ngược lại, Trung Quốc là một nước lớn nhưng thường xuyên có những hành động và yêu sách trái với các tiêu chuẩn của luật biển quốc tế. Từ ‘yêu sách đường chín đoạn’, ‘yêu sách tứ sa’, việc cải tạo, bồi đắp và quân sự hóa các thực thể địa lý, cho đến việc cản trở các quốc gia khác và đe dọa sử dụng vũ lực trên Biển Đông đều đi ngược lại với những giá trị và trật tự pháp luật trên biển. Việc Trung Quốc phớt lờ Phán quyết của Tòa Trọng tài quốc tế năm 2016 – một phán quyết dựa trên luật pháp và chuẩn mực quốc tế - cũng là một minh chứng rõ ràng cho bản chất của quốc gia này. Mặt khác, quá trình đàm phán COC kể từ năm 2013 đã củng cố giả định rằng Trung Quốc sẽ không đồng ý với bất kỳ COC nào phù hợp với phán quyết Biển Đông hoặc sẽ chỉ bao gồm các vấn đề không được đề cập trong phán quyết.²⁸ Do đó, cũng dễ hiểu khi họ không muốn COC dựa vào các quy định của UNCLOS và đây cũng là một sự thách thức cho việc đàm phán thông qua COC giữa ASEAN và Trung Quốc.

3.5 Sự tham gia của bên thứ ba và lợi ích của cộng đồng quốc tế liên quan đến COC

Sự tham gia của bên thứ ba trong quan hệ với COC có lẽ là một trong những vấn đề thể hiện sự khác biệt nhất về quan điểm giữa ASEAN và Trung Quốc. Trong tiến trình giải quyết tranh chấp, một điều dễ nhận thấy là các quốc gia Đông Nam Á luôn mong muốn và tìm cách để thu hút sự hiện diện của chủ thể ngoài khu vực, đặc biệt là các cường quốc có lợi ích ở Biển Đông.²⁹ Đây có thể xem là một cách tiếp cận hướng ngoại phù hợp với bối cảnh của khu vực của các quốc gia Đông Nam Á. Mặc dù là một tập thể gồm mười quốc gia, nhưng bản thân ASEAN chưa đủ mạnh để có thể có những đối trọng với Trung Quốc trên cả bàn đàm phán lẫn ở thực địa Biển Đông.

Ngược lại, với vị thế của một nước lớn, Trung Quốc không bao giờ muốn ‘quốc tế hóa’ Biển Đông.³⁰ Họ luôn xem Biển Đông là câu chuyện khu vực của ASEAN và Trung Quốc và muốn giải quyết nội bộ. Trung Quốc luôn cố gắng chứng tỏ với cộng đồng quốc tế rằng tiến trình giải quyết tranh chấp vẫn đang diễn ra một cách hòa bình trên bàn đàm phán. Do đó, lập trường của Trung Quốc là không muốn bên thứ ba can dự vào, và cũng không cần sự hỗ trợ của bất kỳ một cơ quan tài phán nào.

Tuy vậy, tranh chấp trên Biển Đông không chỉ là vấn đề của riêng ASEAN và Trung Quốc xuất phát từ vai trò và vị trí quan trọng của khu vực này. Ngoài những quốc gia có lợi ích chiến lược ở Biển Đông như Hoa Kỳ, Úc, Nhật Bản, hay Ấn Độ thì nhiều quốc gia khác như Liên minh châu Âu cũng có những lý do để can dự vào khu vực Biển Đông.

tranh chấp chủ quyền đối với các vùng lãnh thổ *Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge giữa Malaysia và Singapore* được giải quyết bởi Tòa án công lý quốc tế ICJ vào năm 2008; Philippin kiện Trung Quốc về các yêu sách và hành động ở Biển Đông năm 2013; Myanmar cũng đã lựa chọn Tòa án quốc tế về Luật biển để giải quyết *tranh chấp phân định ranh giới biển với Bangladesh ở Vịnh Bengal*. Vụ việc được giải quyết vào năm 2012; Đông Timo cũng đã sử dụng cơ chế của Tòa Trọng tài thường trực giải quyết tranh chấp vùng biển chồng lấn với Australia. Phán quyết cuối cùng được đưa ra vào năm 2018.

²⁸ Malcoim Cook, *tlđđ*.

²⁹ Hoang Thi Ha (2020), *tlđđ*.

³⁰ SD Pradhan, *tlđđ*.

Trước hết, vấn đề thương mại và hàng hải luôn là một lý do cho sự quan tâm của các quốc gia ngoài khu vực đến tình hình Biển Đông. Với vị trí chiến lược quan trọng, Biển Đông chứng kiến khoảng 1/3 giá trị hàng hóa thương mại của toàn thế giới (ước tính khoảng gần 5 nghìn tỷ USD) đi qua đây hàng năm, trong số đó có gần 30% liên quan đến Hoa Kỳ.³¹ Các quốc gia khác như Nhật Bản, Úc, Hàn Quốc, Ấn Độ, và Liên minh châu Âu đều có những lợi ích trực tiếp về thương mại và hàng hải ở Biển Đông và điều này đã được chính các quốc gia này xác nhận.³² Hơn nữa, nhiều nghiên cứu cho thấy Biển Đông là một khu vực có giàu tiềm năng về trữ lượng dầu khí và tài nguyên.³³ Việc đàm phán và thông qua COC cũng có ảnh hưởng đến khả năng các quốc gia này tham gia các dự án hợp tác khai thác tài nguyên với các quốc gia ở Biển Đông. Một khi tranh chấp chưa được giải quyết, mâu thuẫn và xung đột vẫn tiếp diễn trên Biển Đông thì các lợi ích hàng hải và thương mại của các quốc gia này bị ảnh hưởng nghiêm trọng.

Bên cạnh đó, vấn đề đảm bảo trật tự pháp lý quốc tế nói chung, và pháp luật biển nói riêng là một động lực khiến cho các quốc gia ngoài khu vực quan tâm đến quá trình đàm phán COC. Trong nhiều thập kỷ qua, Biển Đông là nơi tồn tại nhiều bất cập có khả năng đe dọa đến trật tự pháp lý quốc tế. Ở đây, người ta thấy rằng vấn đề không chỉ là giải thích và vận dụng sai các quy định của UNCLOS, mà quan trọng hơn ở chỗ các quốc gia thực hiện điều này một cách cố ý. Đặc biệt là Trung Quốc với hàng loạt hành vi gây xói mòn trật tự pháp luật quốc tế như: yêu sách chủ quyền vô căn cứ, đe dọa sử dụng vũ lực trên biển, tự ý đặt ra các cấm đoán phi pháp, bồi đắp và xây dựng đảo nhân tạo trái phép, gây ô nhiễm môi trường và hủy hoại hệ sinh thái biển, và xem thường phán quyết của cơ quan tài phán quốc tế. Việc nhiều quốc gia trên thế giới có những phản ứng đối với yêu sách của Trung Quốc trên Biển Đông và kêu gọi nước này tuân thủ Phán quyết Biển Đông, thể hiện trong ‘cuộc chiến công hàm 2020’,³⁴ là một minh chứng rõ nét cho mối quan tâm của cộng đồng quốc tế đối với việc bảo vệ công lý và lẽ phải ở Biển Đông. Do đó, việc can dự của

³¹ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2020), *Review of Maritime Transport 2019*, https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2019_en.pdf, truy cập ngày 17/02/2022.

³² Chẳng hạn, Trợ lý Ngoại trưởng Hoa Kỳ David Stilwell vào tháng 7/2020 đã nhấn mạnh rằng “*Các lợi ích của Hoa Kỳ rõ ràng đang bị đe dọa trong tiến trình COC, cũng như của tất cả các quốc gia coi trọng quyền tự do trên biển*”. Xem thêm: Ha Hoang Thi (2020), *tlđđ*; Thư ký Bộ Ngoại giao, đại diện của Ấn Độ ở Hội nghị Đông Á 2021- ông Riva Ganguly Das, nhấn mạnh sự quan tâm của Ấn Độ trong việc duy trì hòa bình và ổn định, tự do hàng hải và hàng không ở Biển Đông phù hợp với luật pháp quốc tế. Ông cho rằng: “*Quy tắc ứng xử (COC) đang được đàm phán cho khu vực không được làm phương hại đến lợi ích hợp pháp của các bên thứ ba và phải hoàn toàn phù hợp với Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển (UNCLOS)*”. Xem thêm: The Economic Times (2021), *Code of conduct for South China Sea shouldn't prejudice legitimate interests of third parties: India*, <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/code-of-conduct-for-south-china-sea-shouldnt-prejudice-legitimate-interests-of-third-parties-india/articleshow/83838756.cms>, truy cập ngày 14/02/2022.

³³ Anders Corr (2018), *China's \$60 Trillion Estimate of Oil and Gas in the South China Sea: Strategic Implications*, *Journal of Political Risk*, vol. 6, no.1.

³⁴ Nguyen Hong Thao (2020), *South China Sea: The Battle of the Diplomatic Notes Continues*, <https://thediplomat.com/2020/08/south-china-sea-the-battle-of-the-diplomatic-notes-continues/>, truy cập ngày 15/02/2022.

Hoa Kỳ và các quốc gia khác vào tranh chấp Biển Đông là một điều có thể lý giải và cần thiết để góp phần bảo vệ trật tự pháp lý trên biển.

Ngoài ra, đối với Hoa Kỳ và các đồng minh ở Châu Á Thái Bình Dương, Biển Đông như là một lý do hợp pháp để họ có thể họ đối đầu và hạn chế sự trỗi dậy của Trung Quốc. Ở đây, rõ ràng có một sự cạnh tranh giữa Trung Quốc và Hoa Kỳ cho vị trí siêu cường số một thế giới mà sự phát triển quá nhanh của Trung Quốc ở một chừng mực nào đó làm cho Hoa Kỳ lo ngại. Xét cho cùng, đây cũng là một trong những nguyên nhân sâu xa khiến Hoa Kỳ phát động ‘cuộc chiến thương mại’ chống lại Trung Quốc năm 2018. Trở lại Châu Á Thái Bình Dương với ‘chính sách xoay trục’, Hoa Kỳ cho thấy một sự quan tâm sâu sắc đến tình hình Biển Đông nói chung và tiến trình đàm phán COC nói riêng. Mặt khác, bản thân Hoa Kỳ cũng nhìn nhận được rằng ASEAN mong muốn sự hiện diện của họ ở khu vực như là một trong những đối trọng cần thiết giúp hạn chế được các hành vi trái pháp luật của Trung Quốc ở Biển Đông.

4. Kết luận

Những diễn biến của tiến trình đàm phán và ngôn ngữ của Dự thảo COC cho thấy một điều rằng vẫn còn nhiều khác biệt giữa các bên liên quan trong việc hướng đến một bộ quy tắc ứng xử trên Biển Đông. Các nội dung về phạm vi điều chỉnh, giá trị pháp lý bắt buộc, cơ chế giải quyết tranh chấp hay sự tham gia của bên thứ ba trong COC được dự báo sẽ tiếp tục là những rào cản cho sự thống nhất giữa ASEAN và Trung Quốc trong việc đàm phán và thông qua COC. Trong bối cảnh mà Trung Quốc đang tiếp tục những toan tính của mình trong tiến trình đàm phán COC, các quốc gia ASEAN, mà đặc biệt là những chủ thể tranh chấp trực tiếp như Việt nam, Philippine, Malaysia hay Brunei, cần phải có sự sáng suốt và tỉnh táo. Nếu một bộ quy tắc về ứng xử trên Biển Đông mà không xác định rõ phạm vi điều chỉnh, không có giá trị ràng buộc, không dựa trên những quy định của luật quốc tế (mà trước hết là UNCLOS), và không có một cơ chế giám sát thực hiện thì nó trở nên vô nghĩa. Và cũng phải cần phải lưu ý lại rằng, COC không phải là cách thức duy nhất để ASEAN và Trung Quốc hướng đến những giải pháp cuối cùng ở Biển Đông.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Anders Corr (2018), “*China’s \$60 Trillion Estimate Of Oil and Gas in the South China Sea: Strategic Implications*”, *Journal of Political Risk*, vol. 6, no.1.
2. Aristyo Rizka Darmawan (2021), “*Towards a rigorous Code of Conduct for the South China Sea*”, <https://www.eastasiaforum.org/2021/07/30/towards-a-rigorous-code-of-conduct-for-the-south-china-sea/>.
3. Carlyle Thayer (2013), “*ASEAN, China and the Code of Conduct in the South China Sea*,” *SAIS Review of International Affairs* 33, no.2.

4. Carlyle Thayer (2018), “A Closer Look at the ASEAN-China Single Draft South China Sea Code of Conduct”, <https://thediplomat.com/2018/08/a-closer-look-at-the-asean-china-single-draft-south-china-sea-code-of-conduct/>.
5. Felix K. Chang (2020), “Uncertain Prospects: South China Sea Code of Conduct”, <https://www.fpri.org/article/2020/10/uncertain-prospects-south-china-sea-code-of-conduct-negotiations/>.
6. Ha Hoang Thi (2019), *From Declaration to Code: Continuity and Change in China’s Engagement with ASEAN on the South China Sea* (ISEAS Yusof Ishak Institute).
7. Ha Hoang Thi (2020), “ASEAN and the South China Sea Code of Conduct: Raising the Aegis of International Law”, <https://www.iseas.edu.sg/media/commentaries/asean-and-the-south-china-sea-code-of-conduct-raising-the-aegis-of-international-law/>.
8. Malcolm Cook (2021), “Australia’s South China Sea Challenges,” Lowy Institute, <https://www.lowyinstitute.org/publications/australia-coming-south-china-sea-challenges>.
9. Nguyen Hong Thao (2020), “South China Sea: The Battle of the Diplomatic Notes Continues”, <https://thediplomat.com/2020/08/south-china-sea-the-battle-of-the-diplomatic-notes-continues/>.
10. Nguyen Thanh Trung (2021), “China’s Plan for the South China Sea: A Mixture of Pressure and Legal Approaches”, <https://amti.csis.org/chinas-plan-for-the-south-china-sea-a-mixture-of-pressure-and-legal-approaches/>.
11. Nguyễn Thị Thanh Hà và Nguyễn Đăng Thắng (2015), “Một số suy nghĩ về Bộ Quy tắc Ứng xử ở Biển Đông,” trong cuốn sách *Tìm kiếm Giải pháp vì Hòa bình và Công lý ở Biển Đông*, do Đặng Đình Quý làm chủ biên (Nxb. Thế giới, Hà Nội).
12. Severino, R. C. (2010), “ASEAN and the South China Sea”, *Security Challenges* 6, no.2.
13. South China Sea Expert Working Group (2018), “A Blueprint for A South China Sea Code of Conduct”, Asia Maritime Transparency Initiative, <https://amti.csis.org/blueprint-for-south-china-sea-code-of-conduct/>.
14. SD Pradhan (2020), “Code of Conduct for South China Sea: Prospects and challenges”., <https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/ChanakyaCode/code-of-conduct-for-south-china-sea-prospects-and-challenges/>.
15. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2020), “Review of Maritime Transport 2019”, https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2019_en.pdf