

# VAI TRÒ CỦA ASEAN TRONG VIỆC GIẢI QUYẾT CÁC TRANH CHẤP VỀ BIÊN GIỚI, LÃNH THỔ

THS. BẠCH QUỐC AN\*

Ngày 8/8/1967, Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) được tuyên bố thành lập. Trong suốt quá trình tồn tại và phát triển, ASEAN luôn phải đối diện với các tranh chấp về biên giới, lãnh thổ giữa các quốc gia thành viên. Những tranh chấp này thường rất phức tạp, động chạm đến nhiều vấn đề nhạy cảm nên chứa đựng nguy cơ bùng nổ gây xung đột, ảnh hưởng trực tiếp đến hòa bình và an ninh khu vực. Vì vậy, để có thể thực hiện mục tiêu xây dựng Đông Nam Á phát triển bền vững, hòa bình và ổn định, ASEAN cần có những hoạt động tích cực thúc đẩy quá trình giải quyết các tranh chấp nói trên. Liệu ASEAN có vai trò gì với tư cách là tổ chức quốc tế khu vực?

## 1. Tranh chấp về biên giới, lãnh thổ giữa các quốc gia ASEAN

### a. Các tranh chấp về biên giới, lãnh thổ đã được giải quyết

Hiện nay, hầu hết các quốc gia ASEAN đều chưa hoàn thành việc giải quyết tranh chấp về biên giới, lãnh thổ với các nước láng giềng. Một số quốc gia đã có những bước tiến đáng kể, một số khác vẫn còn đang trên đường tìm kiếm giải pháp cuối cùng.

Việt Nam có biên giới đất liền với Trung Quốc, Lào và Campuchia. Năm 1977, Việt Nam đã ký Hiệp ước hoạch định biên giới với Lào và tiến hành phân giới, cắm mốc trên toàn tuyến. Hiện nay, hai bên đang triển khai để hoàn thành việc cắm mốc ở một số

điểm trên biên giới và tu chỉnh lại những cột mốc trước đây đã xác định để phù hợp với Hiệp ước biên giới năm 1977. Năm 1983 và 1985 Việt Nam đã ký Hiệp ước biên giới trên đất liền với Campuchia và đã tiến hành cắm mốc tại một số đoạn. Hiện nay, hai bên đang tập trung thương lượng để tiến hành cắm mốc biên giới trên toàn tuyến.<sup>(1)</sup>

Đối với các tranh chấp trên biển, Việt Nam đã ký Hiệp định về vùng nước lịch sử với Campuchia (1982), Hiệp định về hoạch định biên giới trên biển với Thái Lan (1997), Thỏa thuận về hợp tác khai thác chung vùng chồng lấn với Malaysia (1992) và Hiệp định phân định thêm lục địa với Indonesia (2003).<sup>(2)</sup>

Là một quốc gia quần đảo, Indonesia cũng phải đối diện với nhiều tranh chấp trên biển. Indonesia đã ký với Malaysia hai hiệp định về phân định lãnh hải trong eo biển Malacca (1969) và phân định thêm lục địa (1970). Indonesia cũng đã ký với Thái Lan Hiệp định phân định thêm lục địa nằm ở phần phía bắc eo biển Malacca và trong biển Andaman (1971). Việc phân định thêm lục địa trong biển Andaman được hai quốc gia hoàn tất vào năm 1975. Ngoài ra, Indonesia còn ký với Malaysia và Thái Lan Hiệp định phân định thêm lục địa của ba nước nằm ở phần phía bắc eo biển Malacca (1971), ký với Singapore Hiệp định phân định lãnh hải trong eo biển Singapore (1973).

\* Vụ pháp luật quốc tế - Bộ tư pháp

Malaysia kí với Thái Lan hai Hiệp định về phân định lãnh hải (1979) và phân định thềm lục địa trong vịnh Thái Lan (1979).

Malaysia kí Hiệp định về hoạch định biên giới trong vùng biển Andaman với Thái Lan (1980) và Hiệp định biên giới trên đất liền với Lào (1994).

*b. Các tranh chấp về biên giới, lãnh thổ còn tồn tại*

Bên cạnh các hiệp định về biên giới, lãnh thổ đã kí kết, các quốc gia ASEAN vẫn phải đối diện với nhiều tranh chấp còn tồn tại.

Việt Nam có vùng chồng lấn trên biển với Malaysia. Mặc dù đã kí Thỏa thuận hợp tác khai thác chung, hai bên vẫn chưa tiến hành phân định ranh giới biển giữa hai nước. Tương tự, ở vịnh Thái Lan cũng có vùng chồng lấn ba bên Việt Nam, Thái Lan và Malaysia. Hiện nay, các bên nhất trí trong khi chưa phân định được rõ ràng chủ quyền của mỗi bên thì cùng nhau hợp tác để khai thác có hiệu quả vùng chồng lấn này.

Thái Lan có tranh chấp với Lào về biên giới bộ dọc theo sông Mê Kông. Với Myanmar, hai bên cần tiếp tục tiến hành phân định 2.400 km đường biên giới trên đất liền. Trên biển, mặc dù Hiệp định về hoạch định biên giới (1980) đã được kí nhưng hai bên vẫn còn tranh chấp về phân định lãnh hải trong vùng biển Andaman và chủ quyền đối với một số đảo, đảo đá. Ngoài ra, Thái Lan còn có tranh chấp với Campuchia trong vịnh Thái Lan, với Malaysia về biên giới trên đất liền.

Giữa Malaysia và Philippine còn tồn tại tranh chấp trong vùng biển Xulu và vẫn chưa chính thức giải quyết dứt điểm vấn đề Xaba. Ngoài ra, Malaysia còn tranh chấp với Singapore

về hoạch định biên giới trong eo biển Johor.

Một trong những trở ngại và thách thức lớn đối với ASEAN chính là việc giải quyết tranh chấp chủ quyền trên quần đảo Trường Sa. Đây là tranh chấp phức tạp, có sự tham gia không chỉ của các thành viên ASEAN mà còn bao gồm cả Trung Quốc được đánh giá là một cường quốc ở khu vực.

Trong bối cảnh tranh chấp về biên giới, lãnh thổ như vậy, ASEAN cần có chính sách phù hợp, thể hiện rõ vai trò của một tổ chức quốc tế, tham gia vào tiến trình giải quyết tranh chấp, tăng cường sự đoàn kết nội bộ, duy trì hoà bình và ổn định trong khu vực.

## **2. Giải quyết tranh chấp về biên giới, lãnh thổ trong khuôn khổ ASEAN**

*a. Nguyên tắc và cơ chế giải quyết tranh chấp theo tiến trình khu vực*

Xây dựng Đông Nam Á thành khu vực hoà bình, an ninh và ổn định - đó là một trong những mục tiêu đặt ra cho ASEAN. Với thực trạng tranh chấp về biên giới, lãnh thổ giữa các quốc gia thành viên hiện nay, việc xây dựng cơ chế giải quyết tranh chấp phù hợp sẽ có ý nghĩa quan trọng cho việc thực hiện mục tiêu nói trên. Trong Tuyên bố Băng Cốc năm 1967, các nước ASEAN bước đầu khẳng định sẽ cùng nhau thúc đẩy hoà bình và ổn định khu vực bằng việc tôn trọng công lí và nguyên tắc pháp luật trong quan hệ giữa các quốc gia và tuân thủ các nguyên tắc của Hiến chương Liên hợp quốc. Tuy nhiên, Tuyên bố chủ yếu nhấn mạnh vào sự hợp tác trong các lĩnh vực kinh tế, xã hội và văn hoá giữa các quốc gia thành viên mà chưa thực sự đề cập việc giải quyết tranh chấp về biên giới, lãnh thổ.

Tại Hội nghị cấp cao ASEAN lần thứ nhất tổ chức tại Bali, Indonesia ngày 23-24/2/1976, các quốc gia thành viên đã kí kết văn kiện quan trọng: Hiệp ước thân thiện và hợp tác ở Đông Nam Á (TAC) (còn được gọi là Hiệp ước Bali).<sup>(3)</sup> Hiệp ước Bali đề ra sáu nguyên tắc chỉ đạo quan hệ giữa các quốc gia thành viên, trong đó nêu rõ các tranh chấp giữa những nước này cần được giải quyết bằng biện pháp hoà bình, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau trên cơ sở hợp tác hiệu quả giữa các bên. Cùng với những nguyên tắc trên, Hiệp ước đã đề ra các nguyên tắc và biện pháp hoà bình giải quyết tranh chấp quốc tế, trên cơ sở tôn trọng nguyên tắc thoả thuận, kiềm chế không sử dụng hoặc đe dọa sử dụng vũ lực, các bên có thể lựa chọn các biện pháp sau: (1) Thông qua đàm phán; (2) Lựa chọn một trong các biện pháp nêu tại Điều 33 Hiến chương Liên hợp quốc; (3) Giải quyết thông qua tiến trình khu vực bằng việc lựa chọn hội đồng tối cao bao gồm đại diện cấp bộ trưởng của các bên tham gia Hiệp ước Bali.

Trong số các biện pháp nêu trên, Hiệp ước Bali khuyến khích các bên giải quyết tranh chấp bằng con đường đàm phán trước khi lựa chọn các biện pháp khác. Trong trường hợp các bên không đạt được giải pháp thông qua đàm phán, hội đồng tối cao sẽ xem xét tranh chấp đó và có thể khuyến nghị các biện pháp như đứng làm môi giới, trung gian, điều tra hay hoà giải. Khi cần thiết, hội đồng tối cao sẽ khuyến nghị những biện pháp thích hợp để ngăn không cho tình hình xấu thêm. Theo quy định của Hiệp ước Bali, hội đồng tối cao chỉ đóng vai trò tương

đôi hạn chế trong việc giải quyết tranh chấp; hội đồng không có thẩm quyền đương nhiên mà thẩm quyền của hội đồng được xác định trên cơ sở thoả thuận ý chí của các bên tranh chấp; hội đồng giải quyết các tranh chấp đã tồn tại và có nguy cơ đe dọa đến hoà bình và hợp tác trong khu vực; quyết định của hội đồng chỉ mang tính khuyến nghị và không có giá trị pháp lí bắt buộc.<sup>(4)</sup>

Hiệp ước Bali được đánh giá là văn kiện quan trọng, không chỉ đề ra các nguyên tắc cơ bản trong quan hệ giữa các quốc gia thành viên ASEAN mà trở thành bộ quy tắc chỉ đạo quan hệ giữa các nước này, đặt cơ sở cho việc xây dựng khu vực Đông Nam Á hoà bình, ổn định, hữu nghị, hợp tác và phát triển. Vai trò của Hiệp ước Bali càng được củng cố khi các nước ASEAN tiến hành sửa đổi Hiệp ước này và bổ sung quy định: Các quốc gia ngoài khu vực Đông Nam Á cũng có thể tham gia Hiệp ước với sự đồng ý của tất cả các quốc gia thành viên.<sup>(5)</sup> Trên cơ sở quy định này, tại Hội nghị cấp cao ASEAN 9 diễn ra tại Bali, (Indonesia) từ ngày 7-8/10/2003, Trung Quốc và Ấn Độ đã chính thức tham gia Hiệp ước. Sự tham gia của các quốc gia ngoài ASEAN đã khẳng định vị trí, vai trò của Hiệp ước Bali đồng thời tạo môi trường ngày càng thuận lợi cho việc giải quyết tranh chấp giữa các quốc gia trong khu vực. Vấn đề đặt ra là liệu Hiệp ước Bali có thực sự tạo ra cơ chế giải quyết tranh chấp khu vực hiệu quả hay không?

*b. Giải quyết tranh chấp về biên giới, lãnh thổ theo cách thức ASEAN*

Nhìn lại các tranh chấp về biên giới, lãnh thổ đã được giải quyết, có thể dễ dàng nhận

thấy biện pháp đàm phán trực tiếp luôn được các quốc gia ASEAN ưu tiên áp dụng. Nếu đây là biện pháp gần như duy nhất được sử dụng trong suốt thời gian dài thì những năm gần đây, một số quốc gia thành viên ASEAN đã lựa chọn hình thức tài phán quốc tế để giải quyết tranh chấp.

- Ngày 02/11/1998, trên cơ sở thoả thuận kí ngày 31/5/1997 tại Kuala Lumpur, có hiệu lực từ ngày 14/5/1998, Malaysia và Indonesia đã yêu cầu Tòa án quốc tế của Liên hợp quốc xác định chủ quyền của hai quốc gia trên các đảo Pulau Ligitan và Pulau Sipadan. Trong quá trình giải quyết tranh chấp, Philippine cho rằng phán quyết của Tòa án quốc tế của Liên hợp quốc có thể ảnh hưởng đến lợi ích có tính chất pháp lí của nước này nên đã yêu cầu toà cho tham gia vào vụ việc. Tuy nhiên, Philippine cũng khẳng định không muốn trở thành một bên tranh chấp. Ngày 23/11/2001, Toà án quốc tế ra quyết định không chấp nhận yêu cầu của Philippine. Ngày 17/12/2002, Toà án quốc tế ra phán quyết khẳng định chủ quyền quốc gia của Malaysia đối với các đảo nói trên.<sup>(6)</sup>

- Ngày 24/7/2003, trên cơ sở thoả thuận kí ngày 6/2/2003 tại Putrajaya, có hiệu lực ngày 9/5/2003, Malaysia và Singapore đã yêu cầu Tòa án quốc tế của Liên hợp quốc xác định chủ quyền của hai quốc gia trên các đảo Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks và South Ledge. Theo thông báo của Tòa án quốc tế ngày 16/11/2006, thủ tục tranh tụng sẽ diễn ra vào ngày 6/11/2007.<sup>(7)</sup>

Việc giải quyết tranh chấp về biên giới, lãnh thổ thông qua con đường tài phán quốc tế là sự lựa chọn tương đối "mới" của các

quốc gia ASEAN. Điều này cho thấy ý chí, nguyện vọng của một số quốc gia mong muốn áp dụng biện pháp này khi không thể đạt được thoả thuận trên bàn đàm phán. Trong chừng mực nhất định, có thể đánh giá đây là bước đi mang tính tích cực. Tuy nhiên, điều đó cũng đồng thời cho thấy sự hạn chế của cơ chế giải quyết tranh chấp mà các quốc gia ASEAN đã đề ra trong Hiệp ước Bali.

Mặc dù chưa đóng vai trò quyết định trong việc đưa ra các giải pháp cuối cùng để giải quyết tranh chấp nhưng ASEAN cũng đã có những hoạt động tích cực nhằm ngăn không cho tình hình xấu đi đồng thời khuyến khích các bên tiến hành đàm phán, thương lượng, góp phần đảm bảo hoà bình, tình thân thiện và hợp tác khu vực. Ngay sau khi thành lập, ASEAN đã phải đối diện với tranh chấp giữa Malaysia và Philippine xung quanh vấn đề Xaba. Quan hệ giữa hai nước này ngày càng xấu đi và trở nên đặc biệt căng thẳng khi Quốc hội Philippine thông qua dự luật khẳng định Xaba là một bộ phận lãnh thổ của Philippine. Đáp lại, Malaysia tuyên bố không tham gia bất kì cuộc họp nào của ASEAN cho tới khi Philippine huỷ bỏ dự luật trên. Trước tình trạng đó, ASEAN đã cố gắng tìm kiếm các biện pháp có thể để các bên đi tới giải pháp thoả hiệp. Những cố gắng hoà giải của ASEAN đã mang lại kết quả mong muốn. Malaysia và Philippine đồng ý tạm gác lại vấn đề Xaba để tiếp tục hợp tác, duy trì sự tồn tại và phát triển của Hiệp hội.<sup>(8)</sup>

Với cơ chế quy định tại Hiệp ước Bali, ASEAN khó có thể trở thành "bánh xe chính" của quá trình giải quyết tranh chấp khu vực. Việc tìm kiếm các biện pháp nâng

cao hiệu quả hoạt động của cơ chế này là điều cần thiết. Vì vậy, tại Hội nghị bộ trưởng ngoại giao ASEAN lần thứ 34 diễn ra tại Hà Nội ngày 23/7/2001, các nước ASEAN đã thông qua Quy chế hoạt động của Hội đồng tối cao Hiệp ước Bali. Sau 25 năm kể từ ngày kí Hiệp ước, việc thiết lập Hội đồng tối cao mới có cơ sở và điều kiện để trở thành hiện thực. Đây là khoảng thời gian tương đối dài nhưng đánh dấu bước tiến của ASEAN trong xây dựng và củng cố lòng tin, đặt nền móng cho việc duy trì hoà bình và hợp tác giải quyết các tranh chấp khu vực.

Việc thông qua Quy chế hoạt động của Hội đồng tối cao được đánh giá là bước khởi đầu quan trọng, góp phần tăng cường sức mạnh và hiệu quả cho cơ chế giải quyết tranh chấp thông qua tiến trình khu vực. Tuy nhiên, với nội dung bao gồm 25 nguyên tắc, quy định nhiều vấn đề về cơ cấu tổ chức của Hội đồng tối cao, trình tự xem xét các cuộc tranh chấp trong khu vực... bản Quy chế vẫn không tạo ra những bước đột phá so với các quy định của Hiệp ước Bali.<sup>(9)</sup>

- Về thẩm quyền, Hội đồng tối cao chỉ ghi nhận và xem xét vụ việc khi: (1) Ít nhất có một bên tranh chấp yêu cầu; (2) Tất cả các bên tranh chấp phải đồng ý đưa vụ việc ra trước Hội đồng tối cao.

- Nguyên tắc thông qua quyết định của Hội đồng tối cao là nguyên tắc đồng thuận. Điều đó có nghĩa là quyết định của Hội đồng chỉ được thông qua khi không có sự phản đối từ bất kì thành viên nào của Hội đồng. Với cơ cấu bao gồm đại diện của tất cả các quốc gia thành viên Hiệp ước Bali, bên thua kiện sẽ có khả năng cản trở việc thông qua quyết

định của Hội đồng. Với cơ chế như vậy thì tính khả thi trên thực tế là rất khó.

Như vậy, ASEAN vẫn chưa xây dựng được cơ chế thực sự hữu hiệu để giải quyết các tranh chấp phát sinh có khả năng ảnh hưởng đến hoà bình và an ninh khu vực, đặc biệt là các tranh chấp về biên giới, lãnh thổ. Những đóng góp và kết quả mà ASEAN đạt được chủ yếu được thực hiện thông qua việc tìm kiếm các biện pháp ngoại giao, nhất là đàm phán, thương lượng. Chính cách thức này đã phần nào hạn chế vai trò của ASEAN với tư cách là tổ chức quốc tế khu vực./.

(1).Xem: <http://viet.vietnamembassy.us/tintuc/story.php?d=20020410145951>, cập nhật ngày 01/8/2007 (Trả lời phỏng vấn báo chí của thứ trưởng Bộ ngoại giao Lê Công Phụng).

(2).Xem: Bộ ngoại giao, "*Giới thiệu một số vấn đề cơ bản của luật biển ở Việt Nam*", Hà Nội, Nxb. Chính trị quốc gia, 2004, tr. 111-160.

(3). Bên cạnh việc kí kết Hiệp ước Bali, các nước ASEAN còn thông qua văn kiện quan trọng khác là Tuyên bố hoà hợp ASEAN. Điểm khác biệt giữa hai thoả thuận này là ở chỗ: Nếu Tuyên bố hoà hợp ASEAN chỉ điều chỉnh quan hệ giữa các quốc gia thành viên, Hiệp ước Bali được đề ngỏ cho tất cả các quốc gia khác ở Đông Nam Á tham gia (Điều 18).

(4). Hiệp ước Bali, điều 14, 15, 16.

(5). Nghị định thư sửa đổi Hiệp ước Bali, Điều 1. Trên thực tế, Hiệp ước Bali đã được sửa đổi hai lần, lần thứ nhất vào ngày 15/12/1987 và lần thứ hai vào ngày 25/7/1998.

(6),(7).Xem: Website của Toà công lí quốc tế: [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org).

(8).Xem: Nguyễn Duy Quý, "*Tiến tới một ASEAN hoà bình, ổn định và phát triển bền vững*", Hà Nội, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2001, tr. 47-48; Yukiko Nihikawa, "*The 'ASEAN way' and Asian regional security*", Politics & Policy, 2007, tr. 47.

(9). Quy chế hoạt động của Hội đồng tối cao Hiệp ước Bali, điều 6, 8, 9, 19.