

Hợp tác biển và quản trị đại dương

Hasjim Djalal

Tóm tắt:

Bài viết này chủ yếu xem xét Công ước Liên hợp quốc về luật biển (LOSC) làm cơ sở để thảo luận các ý kiến về hợp tác biển và quản lý đại dương. Bài viết chỉ ra các khu vực cụ thể có tồn tại căng thẳng và tập trung đặc biệt vào Biển Đông nói chung, và Indonesia nói riêng.

Phần I. Giới thiệu

Công ước Liên hợp quốc về Luật biển¹ là tập hợp các quy định chặt chẽ hợp thành một bộ quy chế về hợp tác an ninh biển và quản lý đại dương. Quy chế này phân chia ra các vùng biển và khu vực biển khác nhau như được quy định trong LOSC.

Phần II. Hợp tác trên biển và Quản trị đại dương theo LOSC

Ví dụ, quy chế về vùng nội thủy có nhiều điều khoản về việc xác định đường cơ sở cho vùng nước nội thủy. Quy chế về các vùng nước trong quần đảo nhấn mạnh nhu cầu hợp tác biển trong quản lý đại dương, ví dụ như hợp tác xác định đường cơ sở thẳng của quần đảo cũng như hợp tác quản lý các quyền lợi khác nhau tại các vùng nước thuộc quần đảo, ví dụ như nguyên tắc về qua lại vô hại, việc qua lại trên tuyến đường biển thuộc quần đảo, quy định về quyền đánh cá truyền thống của các nước láng giềng ở các vùng nước thuộc quần đảo cũng như việc bảo vệ lợi ích hợp pháp của các nước láng giềng như bảo vệ các đường cáp ngầm dưới biển và những lợi ích khác, bất chấp thực tế là các vùng nước trong quần đảo là phần thuộc chủ quyền lãnh thổ của các quốc gia quần đảo.

Việc xác định các tuyến đường biển trong quần đảo, các quyền và nghĩa vụ của tàu đi qua các tuyến đường biển này cũng được quy định rõ ràng, trong đó có tính đến nhu cầu hợp tác biển thông qua Tổ chức Hàng hải quốc tế (IMO) trước khi thiết kế và ban hành quy định liên quan đến các tuyến đường biển thuộc quần đảo.

¹ United Nations Convention on the Law of the Sea. Multilateral convention, 10 December 1982, United Nations Treaty Series, vol 1833, 397-581 <www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf> accessed 10 May 2016. This convention entered into force on 16 November 1994. Hereinafter LOSC.

Bên ngoài vùng nước thuộc quần đảo, tất cả các nước ven biển cũng có quyền xác định lãnh hải rộng tới 12 hải lý cho mình. Trong lãnh hải, tàu tuyến nước ngoài cũng có quyền qua lại vô hại quy định bởi pháp luật quốc gia và theo các điều khoản của LOSC.

Cũng có quy chế cụ thể với các eo biển sử dụng cho hàng hải quốc tế vốn đòi hỏi sự hợp tác giữa các quốc gia eo biển và những nước sử dụng eo biển, đặc biệt liên quan tới vấn đề an toàn hàng hải và bảo vệ môi trường biển. Với thực thể này, Indonesia, Malaysia và Singapore đã hợp tác từ năm 1971 trong việc thúc đẩy an toàn hàng hải và bảo vệ môi trường biển ở các eo biển. Phù hợp theo các điều khoản của LOSC, các quốc gia này đã định hình một cơ chế hợp tác để thúc đẩy an toàn hàng hải và bảo vệ môi trường biển ở eo biển Malacca và Singapore, thông qua hợp tác với IMO và các quốc gia khác nhau có sử dụng eo biển này trên toàn thế giới.

Thêm vào đó, cũng có quy chế về vùng tiếp giáp lãnh hải, tại đó một quốc gia ven biển có thể thực thi quyền tài phán về quản lý hải quan, thuế khóa, y tế hoặc nhập cư và những điều khác, ví dụ như di chuyển các tài sản văn hóa và lịch sử như tàn tích của vụ đắm tàu trong khu vực. Theo tôi thì vùng tiếp giáp lãnh hải cũng có yêu cầu các quốc gia ven biển có chút ít hợp tác với các nước lãnh giềng, bao gồm việc phân định ranh giới vùng tiếp giáp lãnh hải để khai thác hiệu quả hơn, đặc biệt, tại khu vực ngoài lãnh hải, nhưng chưa tới 24 hải lý từ đường cơ sở mà từ đó chiều rộng của lãnh hải được đo tính.

Bên ngoài lãnh hải còn có cơ chế về Vùng Đặc quyền kinh tế (EEZ) tới 200 hải lý từ đường cơ sở của một quốc gia. Bên cạnh quyền chủ quyền đối với tài nguyên thuộc vùng đặc quyền kinh tế, đặc biệt là hải sản, quốc gia ven biển có thẩm quyền thực hiện tiến hành các nghiên cứu khoa học về biển, bảo vệ môi trường và thiết lập các đảo và cấu trúc nhân tạo. Một lần nữa, trong bối cảnh trên, có nhiều loại hình hợp tác biển đa dạng theo quy định của LOSC về những vấn đề trong EEZ, bao gồm sự cần thiết của các quốc gia ven biển có liên quan xác định “vùng cho phép đánh bắt” ngư nghiệp, “khả năng đánh bắt”, và khả năng chia sẻ “các nguồn cá dư thừa” trong vùng EEZ với các nước láng giềng đặc biệt là các quốc gia không giáp biển tại khu vực.² Chính vì thế điều này cũng rất quan trọng với các

² Điều 61-62 LOSC

quốc gia có hoặc có thể có vùng EEZ chồng lấn để đàm phán ranh giới từng vùng EEZ nhằm tránh xung đột hoặc xung đột tiềm tàng ở khu vực này. Theo LOSC thì mặc dù các nước ven biển có quyền chủ quyền và thẩm quyền đối với các tài nguyên và những vấn đề khác tại EEZ, ví dụ như bảo vệ môi trường biển, tiến hành các hoạt động nghiên cứu khoa học biển, xây dựng các cấu trúc trong EEZ nhưng quy chế về việc bay qua và tự do hàng hải, hàng không vẫn được công nhận trong vùng EEZ. Có một khả năng xảy ra các tranh chấp tiềm tàng về lợi ích tự do hàng hải, hàng không tại EEZ với việc triển khai các quyền chủ quyền và quyền tài phán giữa các nước ven biển tại các vùng EEZ của họ. Trong trường hợp này, việc có một số định hướng là cần thiết để tránh được các xung đột tiềm tàng giữa lợi ích của những nước sử dụng và lợi ích của những nước ven biển tại vùng EEZ.

Ngoài EEZ, có một số cơ chế hợp tác trong phạm vi LOSC, đặc biệt liên quan tới cơ chế về Vùng biển cả, như là sự cần thiết hợp tác quản lý lượng cá lưỡng cư và các loài cá di cư xa – những loài di chuyển từ EEZ của một nước sang EEZ của một nước khác cũng như ra ngoài biển cả. LOSC yêu cầu sự hợp tác thông qua nhiều dàn xếp khác nhau bao gồm thông qua Các tổ chức Quản lý nghề cá khu vực (RFMOs) – vốn yêu cầu hợp tác để quản lý các nguồn tài nguyên cá trong vùng EEZ và vùng ngoài biển cả. Trong bối cảnh này, Indonesia đã tham gia vào Ủy ban nghề cá Tây và Trung Thái Bình Dương (WCPFC) có trụ sở tại Ponapei, Micronesia; vào Cơ quan Hợp tác Các vấn đề biển ở Ấn Độ Dương (IOMAC) có trụ sở tại Colombo; vào Ủy ban Cá ngừ Ấn Độ dương (IOTC) có trụ sở tại Seychelles; vào Hội nghị Bảo tồn Cá ngừ kỳ xanh phía Nam (CCSBT), có trụ sở tại Canberra; và vào Hiệp hội hợp tác khu vực vành đai Ấn Độ Dương (IORARC), trụ sở tại Mauritius, hiện trở thành Hiệp hội khu vực Ấn Độ Dương (IORA) do Indonesia làm chủ tịch giai đoạn 2016-2017. Về khu vực đáy đại dương bên ngoài vùng thềm lục địa của một quốc gia ven biển, cũng có một cơ chế hợp tác về thăm dò và khai thác các tài nguyên biển tại Khu vực Đáy biển Quốc tế (ISA) được quản lý bởi Cơ quan quản lý Đáy biển Quốc tế ở Jamaica. Thêm vào đó, việc khai thác ở khu vực đáy biển cũng yêu cầu chia sẻ doanh thu giữa các quốc gia khai thác tài nguyên ở đây và những quốc gia phát triển thông qua ISA.

Cuối cùng cũng có một quy chế liên quan tới các vùng biển kín (enclosed seas) và nửa khép kín (semi-enclosed seas) yêu cầu sự hợp tác giữa các quốc gia ven biển có các vùng biển kín và nửa kín phối hợp chính sách về các nguồn tài nguyên sinh

vật cũng như việc bảo vệ môi trường biển và khoa học biển. Tại Đông Nam Á, tôi tin là Biển Đông là một trong các khu vực biển nửa kín ở khu vực.

Tất cả các vùng biển này đòi hỏi cần được phân định trong bối cảnh hợp tác biển và quản lý đại dương đang được tăng cường. Trong bối cảnh này, Indonesia đã đạt được nhiều thỏa thuận về ranh giới trên các vùng biển khác nhau với một số các nước láng giềng, bao gồm lãnh hải, thềm lục địa và đặc quyền kinh tế, và cũng tích cực cố gắng giải quyết những bất đồng về ranh giới biển đang tồn tại với các quốc gia láng giềng. Và LOSC cũng đưa ra khả năng thiết lập vùng hoặc khu vực khai thác cùng phát triển trong trường hợp việc xác định ranh giới biển, đặc biệt tại EEZ và thềm lục địa không có kết quả. Vấn đề ở đây sẽ là việc xác định “vùng biển” để khai thác chung, “đối tượng” được áp dụng, “các bên” trong quy chế này cũng như “cơ chế” triển khai.

Phần III. Kết luận

Kết luận lại, dựa trên nền tảng của Hiến chương Liên hợp quốc, LOSC và các văn bản quốc tế khác như 10 Nguyên tắc của Hội nghị Băng đung 1995, Indonesia đã thúc đẩy hợp tác và quản lý biển tại các vùng biển và đại dương xung quanh Indonesia, đặc biệt tại khu vực Châu Á và Châu Phi, ví dụ như Ấn Độ Dương và Thái Bình Dương, Biển Đông, Biển Celebes, Biển Arafura và các vùng biển khác.

Đại sứ. Hasjim Djalal, cố vấn đặc biệt, Bộ Các Vấn đề Biển và Nghề cá, Indonesia. Bài viết được trình bày tại Hội thảo **Các vấn đề Biển và Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển (UNCLOS): Chia sẻ cách Tiếp cận của Châu Âu và Châu Á đối với Tranh chấp Lãnh Thổ** do Học viện Ngoại giao tổ chức với sự hỗ trợ của Liên minh Châu Âu.