

Nghề cá: Một khía cạnh mới cho các hành động trên biển của Trung Quốc

Katherine TSENG Hui-Yi*

Từ sau cải cách, ngành công nghiệp đánh bắt Trung Quốc đã có những bước phát triển cơ bản. Khả năng đánh bắt ngày càng phát triển của Trung Quốc dẫn tới tình trạng suy thoái môi trường biển. Tuy nhiên, nghề cá trở thành một thành tố quan trọng trong yêu sách chủ quyền vùng biển của Trung Quốc. Các khái niệm như chủ quyền, quyền lãnh thổ và quyền đánh bắt ả ý rằng rằng nghề cá trở thành một lĩnh vực “chủ quyền hoá”. Việc quản lý nghề cá thành công cũng là một chỉ số đánh giá sự hiệu quả của các quốc gia khi thực hiện hai khía cạnh của chủ quyền nội bộ - quản trị nội bộ hiệu quả và sự phụ thuộc lẫn nhau về mặt kinh tế. Sự kiện lịch sử vào những năm 1930 chỉ ra rằng nghề cá từ lâu đã được xem là yếu tố cấu thành quan trọng trong việc thực thi chủ quyền của Trung Quốc. Tuy nhiên, phán quyết của Tòa Trọng tài trong vụ kiện Biển Đông đã bác bỏ hoàn toàn lập luận về quyền lịch sử của Trung Quốc, trong đó nghề cá là một thành tố quan trọng, Trung Quốc cần phải điều chỉnh lại quyền đánh bắt và các yêu sách vùng biển của mình.

TỔNG QUAN

Đánh bắt là truyền thống lâu đời ở khu vực vùng biển tiếp giáp Trung Quốc. Tăng trưởng kinh tế nhanh nhờ cải cách kinh tế của Trung Quốc cuối những năm 1970 đã hỗ trợ cho phát triển đất nước. Khi xã hội Trung Quốc trở nên giàu có, nhu cầu tiêu thụ hải sản cũng tăng, từ đó khuyến khích sự phát triển của các ngành công nghiệp liên quan cũng như tăng cường nhập khẩu và xuất khẩu các sản phẩm hải sản. Việc gia tăng tiêu thụ kéo theo sự suy giảm tài nguyên ở các vùng biển của Trung Quốc. Tình trạng ô nhiễm vùng biển nặng nề và đánh bắt quá mức cũng tác động tới việc khai thác nguồn lợi thủy sản và ảnh hưởng tới các vùng biển sâu hơn. Một loạt những thách thức, cụ thể là đánh bắt cá quá mức, ô nhiễm môi trường, đánh bắt cá trái phép và không được pháp luật cho phép (hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp và không theo quy định; đánh bắt cá hợp pháp nhưng sử dụng các phương thức đánh bắt mang tính chất huỷ diệt) và xung đột giữa ngư dân và các cơ quan chấp pháp nước ngoài càng khiến môi trường biển suy thoái.

* Katherine Tseng Hui-Yi (eaithy@nus.edu.sg) là Nghiên cứu viên cao cấp tại Viện Đông Á, Đại học Quốc gia Singapore. Bà đã hoàn thành khoá đào tạo Tiên sỹ khoa học pháp lý tại Đại học Wisconsin-Madison. Chủ đề nghiên cứu của bà là giải quyết tranh chấp thương mại quốc tế tại Tổ chức thương mại quốc tế, quản lý khủng hoảng và giải quyết tranh chấp trên biển tại khu vực Đông Á.

Vì trữ lượng cá bị giảm sút, các ngư dân không có lựa chọn nào khác là đi đánh bắt cá ở vùng biển sâu, là nơi các quốc gia có các yêu sách vùng đặc quyền kinh tế chồng lấn. Vì biên giới trên biển vẫn chưa được giải quyết và các chính sách quản lý lại không có sự phối hợp, sự an toàn của các ngư dân đang bị đe dọa. Số lượng các vụ việc liên quan đến nghề cá ngày càng gia tăng đã bộc lộ rõ những khái niệm của Trung Quốc về chủ quyền, quyền lãnh thổ và quyền đánh bắt cá. Mặc dù có những quan ngại về sinh thái và kinh tế, nghề cá đang trở thành “chủ quyền hoá” – có nghĩa là quyền đánh bắt cá là không thể đàm phán và trong một số trường hợp, đây là thành tố cấu thành yêu sách chủ quyền. Xu hướng này cụ thể hoá luận điểm cho rằng khái niệm “chủ quyền” đang trải qua quá trình tái định hình với việc hợp nhất một số hoạt động dân sự được thực hiện từ lâu như đánh bắt cá.

Bài viết này nhằm mục đích đánh giá vai trò của nghề cá trong bối cảnh đang thay đổi ở Đông Á, thông qua việc tập trung phân tích thực tiễn, quy chế quản lý nghề cá của Trung Quốc và mối quan hệ giữa chủ quyền và nghề cá. Mục đầu tiên đưa ra tổng quan về các vấn đề nghề cá, trong đó có tình trạng trữ lượng hiện nay ở khu vực Đông Á. Mục thứ hai đề cập đến tốc độ tăng trưởng nhanh của ngành đánh bắt cá Trung Quốc và các vấn đề cản trở việc quản lý nghề cá ở Trung Quốc. Mục thứ ba đánh giá mối tương tác giữa hoạt động đánh bắt cá và “chủ quyền”, cuối cùng là phần kết luận và nhận xét.

NGHỀ CÁ Ở ĐÔNG Á

Nguồn tài nguyên cá suy giảm nhanh chóng

Cá biển là một nguồn cung cấp protein quan trọng trong tiêu thụ thực phẩm của cư dân sống tại vùng Đông Á – theo thống kê mỗi người dân tiêu thụ 22 kg cá một năm.¹ Ngược lại, tỷ lệ tiêu thụ cá biển tính theo đầu người của các khu vực khác trên thế giới chỉ là 16 kg/năm.² Sản lượng đánh bắt cá của Trung Quốc đang ở giai đoạn quyết định khi nguồn tài nguyên cá ở các vùng biển tiếp giáp đã bị khai

¹ Will Rogers, “The Role of Natural Resources in the South China Sea”, trong “Cooperation from Strength: The United States, China and the South China Sea”, ed. Patrick Cronin (Washington, DC: Center for a New American Security, Tháng 1/2012), tr. 85–99, đặc biệt là tr. 90; Ralf Emmers, “Resource Management in the South China Sea: An Unlikely Scenario”, Tham luận giới thiệu tại Hội thảo “Recent Development of the South China Sea Dispute and Prospects of Joint Development Regimes”, 6–7/12/2012, Hải Khẩu, tr. 3.

² Rogers, “The Role of Natural Resources in the South China Sea”, tr. 90; Emmers, “Resource Management in the South China Sea: an Unlikely Scenario”, tr. 3.

thác quá mức hoặc đã bị suy giảm. Rất nhiều nhân tố góp phần vào hậu quả thảm thương này, đứng đầu bảng là tình trạng đánh bắt cá quá mức, khai thác quá mức tài nguyên biển và ô nhiễm môi trường biển.

Số lượng cá được đánh bắt tăng nhanh ở vùng biển giáp ranh Trung Quốc cho thấy số lượng cá được tiêu thụ lớn chưa từng có. Chẳng hạn, tổng số lượng cá biển được đánh bắt vào năm 2009 là 11.786.109 tấn, tăng 2,5% so với tổng số lượng cá được đánh bắt vào năm 2008.³ Trong ba vùng được xem là ngư trường truyền thống của Trung Quốc, Biển Hoa Đông có sản lượng đánh bắt cá lớn nhất, tiếp đến là biển Hoàng Hải. Biển Đông xếp thứ ba khi sản lượng đánh bắt cá thấp hơn các khu vực trên. Tuy nhiên, mức độ đánh bắt cá tại ba vùng này vẫn tiếp tục tăng cao, trong đó Biển Đông với mức tăng thấp nhất là 0,4%.⁴

Lượng cá suy giảm khiến một số ngư dân thực hiện những hành vi đánh bắt cá huỷ diệt nhằm thu bắt được nhiều cá hơn trong thời gian ngắn. Dữ liệu đánh bắt hải sản trong những năm gần đây cho thấy rằng, nếu như khả năng và mục tiêu đánh bắt không giảm, sản lượng đánh bắt cá sẽ suy giảm trong những năm tới đây. Tuy nhiên, một cản trở lớn đối với những nỗ lực của chính phủ Trung Quốc trong việc giảm tải khả năng đánh bắt cá là hầu hết các hoạt động đánh bắt cá diễn ra ở quy mô nhỏ, phần lớn các ngư dân phụ thuộc rất nhiều vào đánh bắt để mưu sinh. Do đó, khi nỗ lực tái cơ cấu ngành sản xuất thủy hải sản của cả nước, Chính phủ Trung Quốc cần đưa ra nhiều chương trình hỗ trợ kinh tế và đời sống xã hội thay thế cho các ngư dân này.

Bên cạnh tình trạng khai thác quá mức nguồn tài nguyên biển, suy thoái môi trường (bao gồm ô nhiễm biển và xây dựng ven biển) cũng là một mối đe dọa đáng kể đối với các vùng biển giáp ranh Trung Quốc. Mối đe dọa đó có thể xảy ra ở vùng nước mặn nơi cửa sông, vốn được coi là những nơi có năng suất đánh bắt cá cao và là nơi các loài sinh vật biển đẻ trứng và được nuôi trồng. Môi trường biển suy thoái cũng đè nặng lên những nỗ lực quản lý nguồn cá của Trung Quốc

Các hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp, không được báo cáo, không theo quy định (IUU)

³ Lyle J. Goldstein, “Chinese Fisheries Enforcement: Environmental and Strategic Implications”, *Marine Policy* 40 (2013): 187–93, đặc biệt là tr. 189; Fisheries Administrative Bureau, Ministry of Agriculture, *China Fishery Statistics Yearbook (2010)* (Beijing: China Agriculture Press, 2010), tr. 186–8.

⁴ Goldstein, “Chinese Fisheries Enforcement”, tr. 189.

Các hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp, không được báo cáo, không theo quy định (IUU) gây khó khăn cho những nỗ lực ở cấp độ toàn cầu trong việc bảo tồn và quản lý tài nguyên cá. Bên cạnh đó, tình trạng đánh bắt cá IUU và nạn cướp biển ngày càng nhiều trên thế giới đã đặt ra nhiều thách thức to lớn tới an ninh hàng hải của các tàu đánh bắt cá thông thường và tàu thương mại. Định nghĩa của hành vi đánh bắt cá IUU đã được Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp của Liên Hợp Quốc ban hành và thông qua trong Chương trình hành động quốc tế nhằm phòng ngừa, ngăn chặn và loại trừ các hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp, không được báo cáo và không theo quy định.⁵

Trong bối cảnh rất khó để thu thập con số chính xác làm bằng chứng xác thực, các hành vi IUU thực sự trở thành một mối đe dọa to lớn khiến nguồn tài nguyên cá ngày càng giảm sút, nhất là ở các vùng biển giáp ranh với các nền kinh tế đang phát triển. Ở châu Á, có tương đối ít các vụ việc đánh bắt cá kiểu IUU được phát hiện. Thay vào đó, vấn đề nghiêm trọng ở khu vực này đó là việc sử dụng các thiết bị khai thác trái phép. Phần lớn các vụ đánh bắt cá IUU được thực hiện ở khu vực Đông Nam Á và Tây Bắc Thái Bình Dương.⁶

Khó có thể xác định các hành vi đánh bắt cá IUU ở Đông Á vì chưa giải quyết được vấn đề biên giới trên biển, do đó, việc áp dụng định nghĩa về đánh bắt cá IUU như hiện nay đặt ra nhiều thách thức. Tại biển Hoa Đông nơi Trung Quốc và Nhật Bản có yêu sách vùng đặc quyền kinh tế chồng lấn, vẫn còn một vài khu vực là vùng biển quốc tế, ở đó diễn ra nhiều hoạt động đánh bắt cá IUU.⁷ Do tình hình tranh chấp lãnh thổ ở đảo Điếu Ngư/Sensaku diễn ra từ lâu và quân đội Mỹ đóng quân trên đảo Okinawa, biển Hoa Đông luôn thường xuyên được đặt dưới sự giám sát chặt chẽ từ phía Trung Quốc, Nhật Bản và quân đội Mỹ. Do đó, các hành vi đánh bắt cá IUU hiếm xảy ra ở vùng biển Hoa Đông.

Nếu cả ba vấn đề đánh bắt cá bất hợp pháp, vận tải đường biển và tranh chấp lãnh thổ được xem xét cùng lúc, chúng sẽ làm lu mờ vấn đề quản lý nguồn lợi hải

⁵ Frank Meere và Mary Lack, eds., *Assessment of Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing in the Asia-Pacific*, Sustainable Fisheries Management, Asia-Pacific Economic Cooperation Fisheries Working Group, tr. 5.

⁶ Ba địa điểm trong khu vực này xảy ra thường xuyên nhất các hoạt động đánh bắt cá IUU là biển Sulawesi, bờ biển phía Đông của bán đảo Malaysia và Biển Đông.

⁷ Các hoạt động đánh bắt cá IUU có thể được tiến hành ở các vùng đặc quyền kinh tế, vùng biển quốc tế và vùng biển mà ở đó không có các biện pháp quản lý hiệu quả. Ở các vùng đặc quyền kinh tế, khả năng kiểm tra, giám sát của các quốc gia ven biển là những yếu tố cốt lõi đảm bảo cho sự hiệu quả của quản lý.

sản tại Đông Á. Ba vấn đề hóc búa đó cũng làm lu mờ một vấn đề đang nổi lên, đó là an toàn của các tàu đánh bắt cá dân sự. Hiện nay, tính phức tạp của việc quản lý nghề cá tại Đông Á đòi hỏi nỗ lực thống nhất hơn ở cả cấp độ quốc gia và địa phương.

Trung Quốc là nhân tố tác động quan trọng trong cạnh tranh nguồn lợi hải sản trong khu vực. Cùng với chính sách mở cửa, ngành đánh bắt cá Trung Quốc đã có mức tăng trưởng chưa từng có và do đó đóng một vai trò và ảnh hưởng nhất định trong nền kinh tế. Tuy nhiên, điều này cũng khiến mối quan hệ giữa nghề cá và các yếu sách chủ quyền vùng biển của Trung Quốc trở nên phức tạp hơn.

NGÀNH CÔNG NGHIỆP ĐÁNH BẮT CỦA TRUNG QUỐC

Phát triển mạnh sau những năm 1980

Sau chính sách cải cách và mở cửa vào cuối những năm 1970, ngành đánh bắt cá của Trung Quốc đã phát triển ngoạn mục. Sản lượng đánh bắt cá hàng năm tăng hơn 11 lần, từ 4,7 triệu tấn vào năm 1978 lên 53,7 triệu tấn vào năm 2010 (Biểu đồ 1).⁸ Tỷ lệ tăng trưởng hàng năm trung bình đạt mức 8% một năm,⁹ với trên 1 triệu tàu cá, trong đó có gần 1.900 tàu đánh bắt cá xa bờ.¹⁰

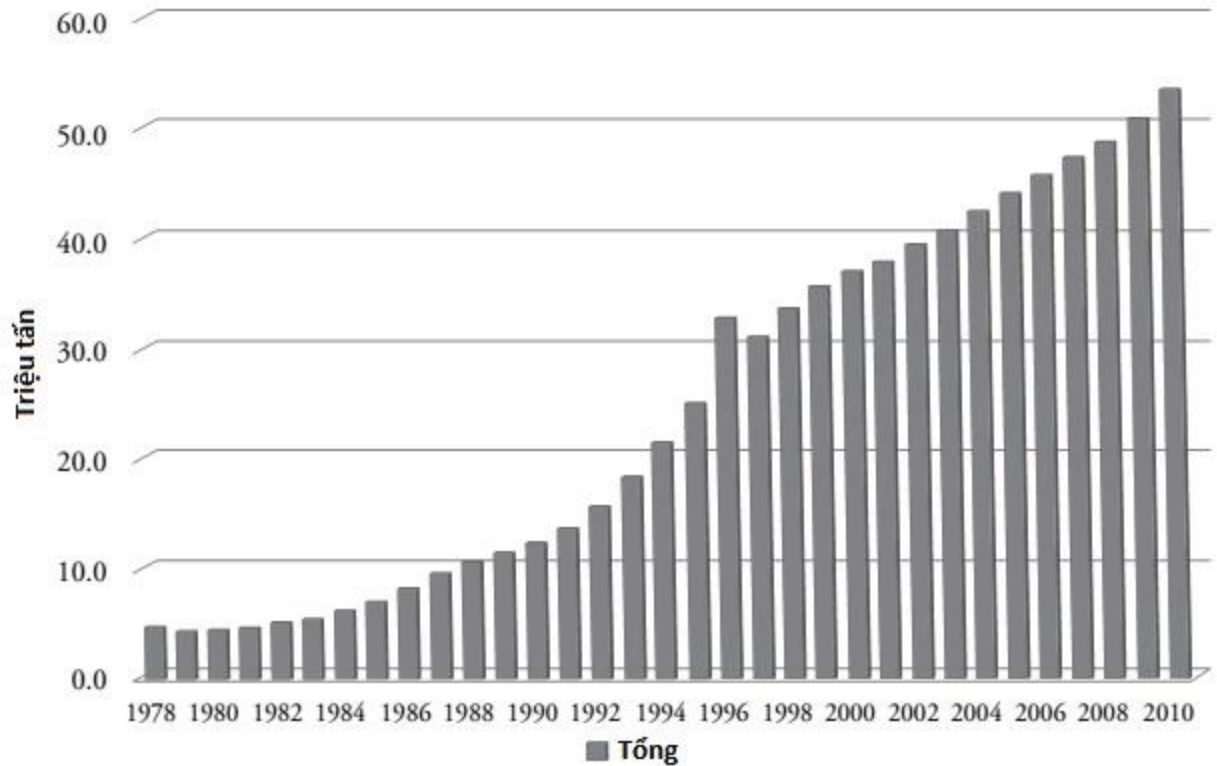
Trung Quốc mở rộng quy mô của nghề cá và do đó, nước này là nhân tố đáng lưu tâm nhất khi xem xét đến việc quản lý nghề cá tại khu vực. Với dân số là 1,3 tỷ người, Chính phủ Trung Quốc đã đầu tư nhiều vào ngành công nghiệp đánh bắt nhằm mục tiêu phát triển kinh tế và ổn định xã hội từ những ngày đầu. Hiện nay, kế hoạch hành động chi tiết của Trung Quốc đã đặt ưu tiên hàng đầu cho việc quản lý nghề cá bền vững.

Biểu đồ 1: Sản lượng đánh bắt cá hàng năm của Trung Quốc.

⁸ Zhang Hongzhou, “China’s Evolving Fishing Industry: Implications for Regional and Global Maritime Security”, S. Rajaratnam School of International Studies, Working Paper số. 246, 16/8/2012, tr. 3.

⁹ Zhang, “China’s Evolving Fishing Industry”, tr. 3.

¹⁰ Roland Blomeyer, Ian Goulding, Daniel Pauly, Antonio Sanz and Kim Stobberup, “The Role of China in World Fisheries”, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, European Parliament Directorate General for Internal Policies, Brussels, Tháng 6/2012, tr. 12.



Nguồn: Zhang Hongzhou, “China’s Evolving Fishing Industry: Implications for Regional and Global Maritime Security”, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, working paper no. 246, 16/8/2012, tr. 4.

Hệ thống pháp luật điều chỉnh nghề cá

Cơ quan quản lý nghề cá ở Trung Quốc dựa trên cơ sở khuôn khổ pháp luật bao gồm Luật Nghề Cá (được ban hành năm 1986)¹¹ và nhiều luật liên quan, điều chỉnh các vấn đề bảo vệ môi trường, sử dụng tài nguyên đất và biển, quản lý nguồn nước và vấn đề ô nhiễm và các vấn đề an toàn thực phẩm.¹² Luật Nghề cá năm 1986 quy định nhà nước phải thông qua chính sách thúc đẩy sự phát triển đồng thời của ngành nuôi trồng thủy sản, đánh bắt cá và chế biến, trong đó nhấn mạnh tới nuôi trồng thủy sản. Quy định về việc thi hành Luật Nghề cá (1987) đã cập nhật

¹¹ Luật Nghề cá của Cộng Hoà Nhân dân Trung Hoa, được thông qua tại Lần họp thứ 14 tại Ủy ban thường vụ của Quốc hội nhiệm kỳ 6 vào ngày 20/1/1986. Sau này, luật được sửa đổi bổ sung vào năm 2000 và 2004. Đề thảo luận sâu hơn về hệ thống pháp luật, thi hành và quá trình hoạch định chính sách về quản lý nghề cá của Trung Quốc, tham khảo Zou Keyuan, *Law of the Sea in East Asia* (London and New York: Routledge, 2013); Ou Ching- Hsiewn and Tseng Huan-Sheng, “The Fishery Agreements and Management Systems in the East China Sea”, *Ocean & Coastal Management* 53, no. 5 (2010): 279–88; về các hiệp định khu vực và song phương, tham khảo Huang Yao and Huang Mingming, “Implementation of the Sino-Vietnamese Fishery Agreement: Mainly Chinese Perspective”, *Beijing Law Review* 4, no. 3 (2013): 103–19.

¹² Food and Agriculture Organization of the United Nations, *National Aquaculture Legislation Overview– China*, trên trang <http://www.fao.org/shery/legalframework/nalo_china/en#tcNB0019> [31/1/2017].

chi tiết các điều khoản thi hành trong Luật 1986. Để đáp ứng với tốc độ tăng trưởng nhanh của ngành nuôi trồng thủy sản, Luật năm 1986 sau đó đã được sửa đổi vào năm 2000 với nhiều quy định chi tiết về ngành nuôi trồng thủy sản để duy trì cơ cấu sản xuất bền vững và cân bằng.

Cơ quan quản lý nghề cá sau này được củng cố vào cuối những năm 1980. Vào những năm 1990, cơ cấu quản lý, dựa trên Luật Nghề cá năm 1986 cùng với nhiều biện pháp điều chỉnh nghề cá, đã cơ bản được hoàn thiện. Nói tóm lại, hoạt động quản lý của cơ quan phụ trách nghề cá thực hiện dựa trên nguyên tắc xây dựng “hệ thống quản lý nhiều cấp dưới một sự điều hành thống nhất”.¹³

Trên thực tế, việc thi hành một loạt các biện pháp hành chính – chẳng hạn như quy định lệnh ngừng đánh bắt cá trong các hoặc biển xa bờ; quy định tiêu chuẩn khối lượng và mã lực của tàu đánh bắt cá; các trạm kiểm soát cấp độ quốc gia về quản lý môi trường biển; kiểm tra tại chỗ các văn bản cho phép đánh bắt cá tại cảng – được trao cho các cơ quan địa phương và một số cơ quan trung ương.

Mô hình thực hiện nhiều cấp này không chỉ được đề cao trong hệ thống pháp luật mà còn trong việc thực thi các chính sách nói chung. Việc quản lý nghề cá tại trung Quốc đã được thúc đẩy rộng rãi thông qua sự hợp tác giữa trung ương-địa phương, giữa nhiều cơ quan, văn phòng có chức năng ở cấp độ chính phủ. Vì phạm vi chức năng của các văn phòng được trao dựa trên vùng tài nguyên và hạm đội tàu, nên việc điều phối chính sách được thúc đẩy căn cứ vào luật đánh bắt cá và các quy định thực thi pháp luật có tính chất quản lý hành chính. Tuy nhiên, hiện nay, cản trở lớn cho việc quản lý nghề cá hiệu quả ở Trung Quốc là việc thiếu tính hiệu quả trong phối hợp liên ngành.¹⁴

Tóm lại, hệ thống rời rạc trong quản lý nghề cá của Trung Quốc đã và đang cản trở việc ban hành các chính sách hiệu quả do sự xung đột về mặt hành chính. Do đó, cũng không ngạc nhiên khi việc thực thi các biện pháp của chính phủ đã không thành công và hiệu quả.

Hoạt động đánh bắt cá: Khái niệm còn đang phát triển

¹³ Xiao Le and Li Zhenlong, “Interviewing Director of State Fishery Administration—China’s Fishery Development”, *China Fisheries*, no. 11(2007): 4-7, doi: 10.3969/j.issn.1002-6681.2007.11.002.

¹⁴ Xue Guifang, *China and International Fisheries Law and Policy* (Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005), tr. 94.

Nhiều tranh luận gần đây đã chỉ ra rằng hoạt động đánh bắt cá ở Đông Á và Trung Quốc đang đối mặt với nhiều thách thức khác nhau. Về mặt sinh thái, phần lớn các vùng biển ở Đông Á đang chịu ảnh hưởng nặng nề từ tình trạng khai thác quá mức nguồn tài nguyên cá, trong đó một số loài đang ở bên bờ vực cạn kiệt.¹⁵ Sự huỷ diệt nguồn tài nguyên thiên nhiên đặt ra nhiều thách thức cho công tác quản lý, cho thấy một tương lai bi quan cho việc bảo vệ môi trường biển trong dài hạn. Về mặt kinh tế, các cộng đồng dân cư vùng duyên hải phụ thuộc nhiều vào đánh bắt cá như nguồn mưu sinh duy nhất đã bị ảnh hưởng từ tình trạng suy thoái nguồn tài nguyên biển. Điều này là nguyên nhân thôi thúc ngư dân thực hiện những hành vi liều lĩnh và không được phép, như đánh bắt cá trái phép, trộm cướp tại các cảng và các hành vi mang tính chất khủng bố như tội phạm có tổ chức và cướp biển.¹⁶

Tranh chấp biên giới trên biển chưa được giải quyết là nguyên nhân gây phức tạp trên biển. Ranh giới biển mù mờ đã dẫn tới việc tranh giành nguồn cá giữa các ngư dân, cần công nhận rằng nguồn cá luôn di chuyển tự do và không tuân theo bất cứ biên giới trên biển nào. Hơn nữa, trong bối cảnh nguồn tài nguyên cá cạn kiệt, các tàu đánh bắt cá buộc phải đi tới những vùng biển sâu hơn, do đó, dẫn đến nhiều vụ việc xâm phạm vào vùng đặc quyền kinh tế của nước khác.

Trong cuộc cạnh tranh khốc liệt này, nguồn tài nguyên biển như nguồn cá không chỉ là nguồn thu nhập quốc dân mà còn là nguyên nhân đấu tranh giữa các yêu sách chủ quyền đối với các đảo và các vùng biển kề cận.¹⁷ Cụ thể là, hiện nay,

¹⁵ K. Sherman and G. Hempel, eds., “The UNEP Large Marine Ecosystem Report: A Perspective on Changing Conditions in LMEs of the World’s Regional Seas”, *UNEP Regional Seas Report and Studies*, no. 182 (Nairobi, Kenya: United Nations Environment Programme, 2008), tr. 297–309. Có thể tham khảo cụ thể các chi tiết trên trang website chính thức của International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) Red List website, tại <<http://www.iucnredlist.org/>>. Văn kiện này có thể được tải trên <<http://iwlearn.net/publications/regional-seas-reports/unesp-regional-seas-reports-and-studies-no-182/background-report-perspectives-on-regional-seas-and-the-large-marine-ecosystem-approach>> [31/1/2017]. Tham khảo trên Food and Agriculture Organization of the United Nations, Fisheries and Aquaculture Department, “The State of World Fisheries and Aquaculture”, at <<http://www.fao.org/shery/soa/en>> [31/1/2017]. Báo cáo đánh giá được xuất bản 6 tháng/lần. Tham khảo Liu J.Y., “Status of Marine Biodiversity of the China Seas”, *PLoS ONE* 8, no. 1 (2013): e50719, doi:10.1371/journal.pone.0050719, tại <<http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0050719>> [31/1/2017].

¹⁶ Meryl J. Williams, “Will New Multilateral Arrangements Help Southeast Asian States Solve Illegal Fishing?”, *Contemporary Southeast Asia* 35 no. 2 (Tháng 8/2013): 258–83; Murray Johns, “Enhancing Responsible Fishing Practices in South East Asia to Combat Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing”, *Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs* 5, no. 3 (2013): 112–9.

¹⁷ Trong luật biển đương đại, quyền chủ quyền bao gồm quyền sở hữu duy nhất các nguồn tài nguyên trên biển ở lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Do đó, lập luận đó kéo theo các tranh chấp chủ quyền đối với các đảo, về hoạch định biên giới trên biển và thềm lục địa. Cá và các nguồn tài nguyên trên biển do đó trở thành nhân tố chính thúc đẩy đứng sau các yêu sách chủ quyền.

đánh bắt cá được các bên yêu sách sử dụng như một lập luận mới và sáng tạo về một truyền thống lâu đời¹⁸ để củng cố yêu sách của mình. Chức năng đa diện của hoạt động đánh bắt cá là một khái niệm hiện đại. Một mặt, đánh bắt cá là một truyền thống được thực hiện qua nhiều thế hệ, và hoạt động này có tính chất tượng trưng đặc biệt. Mặt khác, đối với những quốc gia ven biển mà cộng đồng dân cư phụ thuộc vào đánh bắt cá như một phương thức duy trì cuộc sống, sự thất bại trong việc chứng minh quyền đánh bắt cá sẽ đồng nghĩa với việc thoả hiệp trong lập trường chủ quyền và tranh chấp lãnh thổ. Do đó, đánh bắt cá trở thành một khía cạnh quan trọng của yêu sách quyền lịch sử và lợi ích hiện đại của các quốc gia yêu sách, và quyền này được minh chứng qua hoạt động đánh bắt cá liên tục, lâu đời và chính đáng.

Các quyền và lợi ích đánh bắt cá trong trường hợp Trung Quốc là những chi tiết quan trọng trong lập luận lịch sử của yêu sách chủ quyền đối với các đảo và vùng biển tranh chấp. Do đó, đánh bắt cá không chỉ là vấn đề liên quan đến tài nguyên biển. Các hoạt động đánh bắt cá về bản chất đã đưa ra các kết luận có sức nặng về chủ quyền, góp phần củng cố và trở thành thành tố chính và quyết định cho việc thực thi chủ quyền của Trung Quốc.

Tuy nhiên, cần lưu ý rằng phán quyết trọng tài về vụ kiện Biển Đông hồi tháng 7 năm 2016¹⁹ có tác động quan trọng tới các yêu sách chủ quyền vùng biển, quyền lịch sử và hoạt động đánh bắt cá. Phán quyết đã chỉ ra rằng các lập luận đúng đắn về quyền lịch sử cần gắn với các luận điểm pháp lý dựa theo luật biển và công pháp quốc tế. Nói cách khác, quyền và nghĩa vụ được quy định trong Công ước Liên Hợp quốc về luật biển sẽ được đề cao hơn so với các lợi ích mang tính

¹⁸ Đây là một phê bình của Eric Hobsbawm về những định nghĩa tương đồng về quyền “truyền thống được sáng tạo” (invented traditions). Thuật ngữ “những truyền thống được sáng tạo” này thường được sử dụng theo nghĩa rộng nhưng không chính xác, bao gồm cả những truyền thống được sáng tạo, xây dựng và chính thức thiết lập và cả những truyền thống xuất phát theo cách thức khó có thể nắm bắt trong một thời gian ngắn và có số liệu, có thể là vài năm và với tốc độ nhanh. Nghiên cứu của Hobsbawm đã làm sáng tỏ về cách thức mà khái niệm “đánh bắt cá” và việc thực hiện hoạt động này đã được định hình lại trong dòng chảy chính trị gắn với khái niệm chủ quyền quốc gia trong những thập niên gần đây. Đánh bắt cá thực sự là hoạt động được tiến hành trên biển qua hàng trăm năm, do ngư dân thực hiện bởi nhu cầu cung cấp thực phẩm và duy trì đời sống. Tuy nhiên, khái niệm đánh bắt cá này đã mang tính chất “chủ quyền hoá” hơn là một hoạt động chỉ đơn thuần đóng góp thu nhập. Theo nghĩa đó, lập luận của Hobsbawm đã đưa ra một cơ sở tốt để xem xét lại vai trò phát triển của đánh bắt cá trong sự phát triển của chủ quyền quốc gia xét từ khía cạnh chính trị và luật pháp đương đại. Tham khảo Eric Hobsbawm, “Introduction: Inventing Traditions”, trong *The Invention of Tradition*, ed. Eric Hobsbawm and Terence Ranger (Cambridge: Cambridge University Press, 1983), tr. 1–14.

¹⁹ Permanent Court of Arbitration, “PCA Press Release: The South China Sea Arbitration (The Republic of the Philippines v. The People’s Republic of China)”, 12/7/2016, trên trang <<https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/07/PH-CN-20160712-Award.pdf>> [31/1/2017].

lịch sử của các quốc gia yếu sách. Đánh bắt cá được coi là thành tố quyết định của yếu sách về quyền lịch sử của Trung Quốc trong tranh chấp Biển Đông. Nói một cách kỹ thuật, phán quyết có hiệu lực chỉ với các bên tranh chấp, và không có tính chất “tiên lệ phải được áp dụng” (*stare decisis*) với các kịch bản tranh chấp khác. Tuy nhiên, các tác động có tính chất tham khảo của phán quyết về các yếu sách vùng biển của Trung Quốc cũng không nên bị xem nhẹ. Do đó, Trung Quốc cần xem xét lại yếu sách vùng biển của mình trong các hoàn cảnh khác mà ở đó, đánh bắt cá là một khía cạnh chủ đạo. Tranh chấp Biển Đông là một ví dụ như vậy.

NGHỀ CÁ: MỘT KHÍA CẠNH MỚI CỦA KHÁI NIỆM “CHỦ QUYỀN” VÀ TRANH CHẤP TẠI ĐẢO ĐIỀU NGŨ/SENSAKU

“Chủ quyền” trong bối cảnh Toàn cầu hoá

Tranh luận về chủ quyền trong trật tự quốc tế tương lai

Cùng với các vấn đề mới đòi hỏi có sự phối hợp hành động giữa các quốc gia, cũng có nhiều tranh cãi là cách hợp tác như vậy đòi hỏi có sự thoả hiệp về chủ quyền của các quốc gia dân tộc. Trong số các tranh luận đó, có hai xu hướng mang tính chất biện chứng thu hút sự chú ý của giới học giả, đó là: xu thế cho rằng chủ quyền dần dần sẽ bị hạn chế;²⁰ và xu thế đối lập ủng hộ cho việc củng cố chủ quyền. Xu thế thứ hai này chỉ ra các chi tiết toàn diện, cho rằng “chủ quyền” là một khái niệm luôn thay đổi, thể hiện những bối cảnh khác nhau dưới các chế độ chính trị và thời kỳ lịch sử khác nhau. Ngoài ra, xu thế đối lập còn đồng tình rằng nội dung của chủ quyền đang thay đổi.²¹ Sự biến chuyển trong quyền đánh bắt cá có liên quan đặc biệt đến sự thay đổi của khái niệm chủ quyền. Việc liệu sự biến đổi đó có tác động hạn chế tới khái niệm chủ quyền hay không đòi hỏi một đánh giá tỉ mỉ. Trung Quốc dường như ủng hộ lập luận cho rằng khái niệm “chủ quyền”, với tư cách là một thuật ngữ, đang có sự tái định hình.

²⁰ Những người ủng hộ rằng chủ quyền hiện càng ngày càng bị hạn chế và trở thành một thuật ngữ lỗi thời đã tham khảo từ những tổ chức quốc tế hình thành trong kỷ nguyên sau Chiến tranh thế giới II. Quản trị quốc tế thiết lập dựa trên hệ thống Liên Hợp quốc đã phát triển rất nhanh. Sự kết thúc của Chiến tranh Lạnh vào đầu những năm 1990 đã xác định lại bối cảnh chính trị và cuộc cách mạng công nghệ khi bước vào thế kỷ 21 là hai dấu mốc quan trọng. Một mặt, việc khai thác và sử dụng nguồn tài nguyên thiên nhiên đã đạt mức độ kỷ lục, dẫn đến quá trình tích lũy tài sản và tăng dân số. Trong bối cảnh đó, Tổ chức Thương mại thế giới đã ban hành một loạt các quy định chặt chẽ như các quy tắc thương mại, nhằm thể chế hoá khuôn khổ cho việc phân phối tài sản và tạo ra nhiều lợi nhuận. Bên cạnh thương mại, sự phát triển của các vấn đề có tính chất đạo đức khi tham gia vào các tổ chức quốc tế có thể hạn chế và thoả hiệp với chủ quyền quốc gia.

²¹ Hendrik Spruyt, *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of Systems Change* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994); Jens Bartelson, *A Genealogy of Sovereignty* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995).

Tái khẳng định khái niệm chủ quyền

Trong số những cá nhân ủng hộ việc tái khẳng định khái niệm chủ quyền, có một số cá nhân thực tế ủng hộ khái niệm “chủ quyền” trong bối cảnh đương đại. Tuy nhiên, khái niệm chủ quyền hiện đại này lại đi ngược lại khái niệm cổ điển, truyền thống về chủ quyền. Chủ quyền theo cách nhìn truyền thống được coi như là một thứ quyền lực tuyệt đối nằm trong tay chế độ quân chủ, và như là một loại thẩm quyền không thể bị chia tách hay bị cô lập, trừ khi bị phá hủy. Một trong những luận điểm của quan điểm truyền thống này đó là chủ quyền có phạm vi tuyệt đối và mang tính chất không bị kiểm chế trong quá trình thực thi.²² Chủ quyền tạo ra thẩm quyền tối cao trên toàn lãnh thổ và đối với dân cư trên lãnh thổ đó. Không có một thứ quyền lực nào có thể cao hơn chủ quyền. Tuy nhiên, trên thực tế, phạm vi của chủ quyền không mang tính tuyệt đối và không thể không bị phân chia²³. Vì vậy, thực tiễn chung đã cho thấy rằng nguồn gốc của thẩm quyền này bắt nguồn từ chính những đối tượng chịu sự điều chỉnh, chính là người dân trên vùng lãnh thổ được đề cập tới. Nói cách khác, người dân, chứ không phải là chính phủ hay quân chủ, có chủ quyền.

Do vậy, quan điểm này có thể đánh bại các chỉ trích cho rằng chủ quyền mang tính phi cộng hòa, phi dân chủ. Thêm vào đó, quan điểm trên cũng loại bỏ những nghi ngờ về các giới hạn đạo đức của một quốc gia và việc quốc gia không có đủ khả năng để trở thành quyền lực tối cao trên một vùng lãnh thổ xác định. Nhà cầm quyền cũng rõ ràng bắt nguồn từ giai cấp bị cai trị. Việc phân biệt giữa người cầm quyền và người chịu sự quản lý/ người dân bị cai trị là hợp lý trong kỷ nguyên khi vai trò và tầm ảnh hưởng của các cá nhân, từ mức độ thấp tới cao, đang trở nên đa dạng hơn trong cộng đồng quốc tế.

Do vậy, khái niệm chủ quyền sẽ trải qua quá trình tái định hình đúng vào thời điểm khi các cộng đồng quốc gia trở nên đa dạng hơn, mặc dù đặt trong bối cảnh tăng cường toàn cầu hóa. Với những xu hướng có vẻ mâu thuẫn này, các phân tích về khái niệm chủ quyền đang ngày càng phát triển. Christoph Rudolph ủng hộ cho khái niệm “mặc cả chủ quyền”, với nhiều khía cạnh của chủ quyền được đề

²² Omar Dahbour, “Advocating Sovereignty in an Age of Globalization”, *Journal of Social Philosophy* 37, no. 1 (Spring 2006): 108–26.

²³ Dahbour, “Advocating Sovereignty in an Age of Globalization”, tr. 109.

Tranh luận được đưa ra bởi Locke trong phần chỉ trích của ông với Hobbes, sau tiếp tục được phát triển bởi Rousseau, Marx và gần đây là Rawls.

cập.²⁴ Robert Jackson phân biệt hai khía cạnh bị động và chủ động của chủ quyền- khía cạnh bị động bao gồm các điều kiện chính thức, và khía cạnh bị động ám chỉ năng lực thực chất để hưởng tự do và các lợi ích của chủ quyền.²⁵ Tuy nhiên, cần lưu ý rằng tồn tại vô số tiêu chí trong quá trình tái khẳng định chủ quyền này, mà theo đó, không quốc gia nào có thể tìm kiếm được sự công nhận cao nhất và sự chấp nhận toàn cầu.

Tuy nhiên, ít nhất cần có là sự đồng thuận, hoặc là một thỏa thuận ngầm trong quá trình hình thành chủ quyền. Quốc gia, một bộ phận cơ bản trong quan hệ quốc tế và luật quốc tế, là một nguồn gốc quan trọng của quyền lực và có thể thậm chí ngày càng trở nên mạnh mẽ hơn. Quốc gia có chủ quyền sẽ tiếp tục là hạt nhân mà ở đó giới cầm quyền có thẩm quyền trên một vùng lãnh thổ xác định. Theo như bình luận của Helmet Steinberger, “chủ quyền theo luật quốc tế hiện hành đại diện cho địa vị pháp lý quốc tế cơ bản của một quốc gia- trong phạm vi lãnh thổ cụ thể, chủ thể không bị điều chỉnh bởi chính phủ, thẩm quyền hành pháp, lập pháp, tư pháp của quốc gia nước ngoài hoặc bởi luật nước ngoài trừ luật công pháp quốc tế.”²⁶

Các khía cạnh khác nhau của chủ quyền trong thế giới toàn cầu hóa.

Giới học thuật gần đây tập trung vào những điểm yếu và đặc điểm quá độ của khái niệm “chủ quyền” truyền thống. Những chỉ trích về toàn cầu hóa đã trở nên trầm trọng và gay gắt trên cả mặt trận quốc tế và quốc gia trong bối cảnh xu thế toàn cầu hóa ngày càng mạnh mẽ đang chứng kiến một vài phong trào dân chủ hóa có tầm ảnh hưởng đến hầu hết các khu vực trong cộng đồng quốc tế.²⁷ Nói

²⁴ Christopher Rudolph, “Sovereignty and Territorial Borders in a Global Age”, *International Studies Review* 7, no. 1 (tháng 3/ 2005): 1–20, đặc biệt 4–9, 12–5.

²⁵ Robert Jackson, “The Weight of Ideas in Decolonization: Normative Change in International Relations”, in *Ideas and Foreign Policy*, ed. Judith Goldstein and Robert Keohane (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993), tr. 111–38.

²⁶ Helmut Steinberger, “Sovereignty”, in *Encyclopedia of Public International Law*, vol. IV (Quirin, Ex Parte to Zones of Peace), ed. Rudolf Bernhardt (Amsterdam: Elsevier/North-Holland, 2000), tr. 500– 21, đặc biệt tr 512 và 517.

²⁷ Vòng đầu tiên của quá trình dân chủ hóa diễn ra vào khoảng năm 1980, và tiếp tục đến cuối thế kỷ 20. Các khu vực bị ảnh hưởng, bao gồm Đông Á, nơi mà Hàn Quốc và Trung Hoa Dân Quốc (Đài Loan) là những dẫn chứng hàng đầu. Sự sụp đổ của Liên bang Xô Viết vào đầu những năm 1990 đã đẩy mạnh dân chủ lên đến đỉnh điểm và dẫn đến giả thuyết khoa học rằng dân chủ là sự lựa chọn cuối cùng của các loại chế độ trong nền văn minh của con người; xem Francis Fukuyama, “The End of History”, *The National Interest*, Hè 1989. Tuy nhiên, một loạt các sự kiện cánh mạng nổ ra vào năm 2011 tại các quốc gia nổi tiếng Ả Rập và các nước Hồi giáo Bắc Phi đã đẩy lên sự quan tâm của công chúng về việc liệu vòng hai của quá trình dân chủ hóa có tiếp tục diễn ra nhanh chóng. Vào năm

cách khác, việc định nghĩa lại khái niệm chủ quyền đang là xu hướng dẫn đầu.²⁸ Tuyên bố về việc định nghĩa lại khái niệm chủ quyền liên quan tới những khía cạnh sau: những cân nhắc thực tế bao gồm những thay đổi về ngữ cảnh; giải thích lại thành phần cấu trúc; đánh giá lại các khả năng của khái niệm chủ quyền mới định hình, và đánh giá lại quan hệ nhân quả giữa chủ quyền và một loạt các yếu tố ngẫu nhiên.

Những điểm phức tạp này khiến việc định nghĩa lại khái niệm chủ quyền trở nên cần thiết nhằm mục đích nắm bắt được những động thái đang tiếp diễn và sự chuyển đổi của “chủ quyền”. Do vậy, định nghĩa khái niệm chủ quyền nên bao gồm những khía cạnh cũng như các yếu tố bổ sung tương hỗ về chức năng một cách hài hòa và củng cố lẫn nhau.²⁹ Các khía cạnh này bao gồm: quản lý nội bộ hữu hiệu (cụ thể là chủ quyền trong việc quản lý nội bộ hữu hiệu); khẳng định chủ quyền kiểu Westphalia để ngăn chặn sự can thiệp vô lý từ bên ngoài; khẳng định chủ quyền dựa vào cơ sở luật pháp quốc tế để đạt được công nhận quốc gia từ cộng đồng quốc tế; và khẳng định chủ quyền phụ thuộc lẫn nhau để tạo điều kiện cho việc kiểm soát và dịch chuyển các hoạt động xuyên biên giới, mà không ngăn cản các yếu tố liên quan tới phát triển kinh tế nội địa.

Các yếu tố của khái niệm mặc cả chủ quyền

Bốn khía cạnh của chủ quyền đề cập ở trên không thể hoạt động một cách độc lập, mà liên kết với nhau, định hình và định nghĩa lẫn nhau trong quá trình áp dụng. Điều này được thể hiện trong việc xuất hiện của khái niệm “mặc cả chủ quyền” phức tạp trong bối cảnh thời gian và không gian. Ví dụ, chủ quyền dựa vào

2012-2013, các nước Đông Nam Á chứng kiến các phong trào dân sự trên diện rộng, với những đám đông dân cư diễu hành trên đường phố. Một vài phong trào vẫn còn tiếp tục tới tận ngày nay.

²⁸ Stephen D. Krasner, “Compromising Westphalia”, *International Security* 20, no. 3 (1995/1996): 115–51; John G. Ruggie, “Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations”, *International Organization*, no. 47 (1993): 139–74; Janice E. Thomson, “State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap between Theory and Empirical Research”, *International Studies Quarterly*, no. 39 (1995): 231–3; Karen T. Lifitin, “Sovereignty in World Ecopolitics”, *Mershon International Studies Review*, no. 41 (1997): 167–204; Kurt Burch, “Changing the Rules: Reconceiving Change in the Westphalian System”, *International Studies Review* 2, no. 2 (2000): 181–210; James A. Caporaso, “Changes in the Westphalian Order: Territory, Public Authority and Sovereignty”, *International Studies Review* 2, no. 2 (2000): 1–28.

²⁹ Rudolph, “Sovereignty and Territorial Borders in a Global Age”, tr. 4–9, 12–5; Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999); Stephen D. Krasner, “Troubled Societies, Outlaw States, and Gradations of Sovereignty”, bài tham luận, được trình bày bởi Christopher Browne Trung tâm chính trị quốc tế, Đại học Pennsylvania, 5/2/2004, tại <https://bc.sas.upenn.edu/system/files/Krasner_02.05.04.pdf> [31/1/ 2017].

luật pháp quốc tế trao cho các thực thể lãnh thổ độc lập về mặt pháp lý, hay chính là các quốc gia có chủ quyền, một tư cách pháp nhân cho phép các quốc gia này có thể tự do ký kết các điều ước quốc tế mà mình mong muốn. Điều này đã khẳng định lại chủ quyền dựa vào luật pháp quốc tế, phù hợp với khái niệm chủ quyền theo kiểu Westphalia cho phép chính phủ của các quốc gia có thẩm quyền cao nhất trong một vùng lãnh thổ xác định và tuân thủ nguyên tắc không can thiệp vào công việc nội bộ của quốc gia khác. Quan điểm này phản ánh đề xuất của Hinsley về chủ quyền, theo đó ông nhấn mạnh thẩm quyền tuyệt đối của các quốc gia và quyền tự quyết mà không tập trung vào quyền tự do hành động không bị hạn chế.³⁰ Học thuyết chủ quyền đối ngoại (external sovereignty) chủ yếu bao gồm các yếu tố của chủ quyền theo trật tự Westphalia và chủ quyền dựa vào luật pháp quốc tế - gọi mở rằng các quốc gia không bị ràng buộc pháp lý bởi bất cứ cơ quan quyền lực có thẩm quyền cao hơn ở cấp độ toàn cầu ngay cả khi việc thực hiện chủ quyền có thể bị hạn chế bởi nhiều yếu tố trong những hoàn cảnh khác nhau.³¹

Thêm vào đó, việc cụ thể hóa chủ quyền quốc gia trên phạm vi quốc tế thể hiện rằng chủ quyền đối nội (internal sovereignty) của một quốc gia phải là tối cao và có khả năng quản lý nội bộ hữu hiệu trên một vùng lãnh thổ xác định. Tóm lại tồn tại chính quyền độc lập có thể quản lý hữu hiệu dân cư trên một vùng lãnh thổ xác định. Để đảm bảo chức năng đúng đắn của việc quản lý nội bộ, những ai chịu sự quản lý—hay chính là cộng đồng dân cư phải có khả năng gây ảnh hưởng tới chính quyền theo một số hình thức nhất định, thường xảy ra tại các diễn đàn trong nước. Điều này cho thấy giới hạn của chủ quyền bất khả xâm phạm của một quốc gia phụ thuộc vào những đánh giá lại liên tục và các quy phạm chủ quyền trong quan hệ quốc tế. Ở mức độ như vậy, chủ quyền đối nội, trong việc mang tới quản lý nội bộ hữu hiệu, đưa ra mức độ giới hạn của chủ quyền đối ngoại trong các hành động và phản ứng liên quốc gia.

Hiểu về mối tương tác giữa khía cạnh chủ quyền đối nội và chủ quyền đối ngoại sẽ làm rõ thêm khái niệm này. Một mặt, khái niệm chủ quyền đối nội thể hiện các quản lý nội bộ hữu hiệu, trong đó các cá nhân, hay các công dân của một quốc gia có chủ quyền có thể tự do đưa ra những quan điểm để định hình và định nghĩa thứ mà họ coi là “một cuộc sống tốt đẹp”. Logic về cuộc sống tốt đẹp có một

³⁰ M.H. Hinsley, *Sovereignty*, 2nd ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 1986), tr. 226.

³¹ Dahbour, “Advocating Sovereignty in an Age of Globalization”, tr. 113.

truyền thống lâu dài bắt nguồn từ quan điểm về nhà nước và chủ quyền của Aristotle.³² Mặt khác, hiệu quả chính trị trong việc mang tới sự quản lý nội bộ của chính phủ một quốc gia không chỉ thể hiện khả năng thực hiện chủ quyền đối nội mà còn ám chỉ mong muốn tạo nên một hình thức nhất định của chủ quyền siêu quốc gia. Nếu việc quản lý nội bộ thất bại, chủ quyền siêu quốc gia sẽ thắng thế. Nghịch lý về chủ quyền quốc gia và thẩm quyền siêu quốc gia đã dẫn tới sự phát triển các tổ chức quốc tế sau chiến tranh thế giới lần II. Các nỗ lực gần đây ở cấp độ quốc tế trong việc ngăn chặn bạo lực dân sự và hành động tàn bạo của chính phủ là minh chứng cho thấy phải có một chính quyền siêu quốc gia để thúc đẩy hợp tác quốc tế.

Cách hiểu đa chiều về khái niệm chủ quyền bao trùm mối quan hệ giữa các quốc gia thể hiện được sự hiệu quả qua việc thúc đẩy hợp tác quốc tế trong các vấn đề cấp bách, như biến đổi khí hậu, tự do thương mại ở cấp độ siêu quốc gia. Ngành công nghiệp đánh bắt đang dần trở thành một trong những vấn đề cấp bách đòi hỏi sự quản lý quốc tế như vậy. Trên thực tế, đánh bắt cá được coi là một vấn đề quan trọng liên quan đến khía cạnh quản lý đối nội hiệu quả của chủ quyền. Theo đó, đánh giá thảo luận lịch sử và đương đại về vấn đề nghề cá có thể làm rõ quan điểm của Trung Quốc về vấn đề nghề cá đã phát triển như thế nào và việc giải thích như vậy đã định hình lại quá trình hoạch định chính sách như thế nào.

Đánh bắt cá tại Đông Á-Bối cảnh lịch sử

Ngành công nghiệp đánh bắt của Trung Quốc đã đạt được những thành tích chưa từng có trong vòng ba thập kỷ qua. Thành công trên được phản ánh qua sự gia tăng của sản lượng đánh bắt cá và của tỉ lệ sản phẩm hải sản trong tổng sản phẩm nông nghiệp quốc nội.³³ Trong bối cảnh Trung Quốc đang ngày càng nâng cao việc phát triển nguồn lực, không khó có thể nhận thấy rằng các bất đồng về hoạt động đánh bắt cá xảy ra thương xuyên có khả năng dẫn tới một cuộc khủng hoảng có thể làm toàn bộ khu vực này điêu đứng.

Cạnh tranh về nguồn lợi hải sản giữa các quốc gia ven biển là nguyên nhân gây ra những căng thẳng. Trong vài thập kỷ gần đây, nguồn lợi thủy sản, như là cá, có giá trị cao không chỉ bởi vì đó là một nguồn thực phẩm mà còn là một tài sản

³² “The Politics of Aristotle”, hiệu đính và dịch bởi Ernest Baker (New York: Oxford University Press, 1962), tr. 1.

³³ Ministry of Agriculture, Bureau of Fisheries, *China Fishery Statistics Yearbook 2011* (Beijing: China Agriculture Press, 2011).

quốc gia mang ý nghĩa biểu tượng to lớn cho quyền sở hữu và chủ quyền. Nói cách khác, đánh bắt cá có thể được coi như là bằng chứng để làm mạnh thêm các yêu sách chủ quyền của quốc gia ven biển và chứng minh cho việc quản lý hữu hiệu tại một khu vực xác định, cũng như là một khía cạnh quan trọng của kiểm soát hữu hiệu tại các vùng biển mà quốc gia có yêu sách. Hậu quả là, các nguồn hải sản bị các quốc gia ven biển tận dụng tuyệt đối.

Tóm lại, quyền sử dụng các tài nguyên thiên nhiên tạo thành một yếu tố hiệu quả cho các yêu sách chủ quyền biển của Trung Quốc. Vì vậy đã dẫn tới những tranh luận liên quan đến sự chuyển đổi và phát triển của hoạt động đánh bắt cá. Một trong những vấn đề liên quan là mối tương tác giữa hoạt động đánh bắt cá và “chủ quyền”.

Rõ ràng rằng hoạt động đánh bắt cá đang có xu hướng trở thành tâm điểm trong cuộc cạnh tranh các nguồn tài nguyên trong các vùng biển giáp Trung Quốc. Xu hướng này cũng khẳng định mối tương quan sâu sắc giữa hai khía cạnh khác biệt là hoạt động đánh bắt cá và các yêu sách về chủ quyền. Một mặt, Trung Quốc coi hoạt động đánh bắt cá- một truyền thống và hoạt động lâu dài của người Trung Quốc trong suốt thời gian lịch sử như là một yếu tố quan trọng của các yêu sách chủ quyền biển của mình. Nói cách khác, Trung Quốc coi hoạt động đánh bắt cá như là quyền cấu thành yêu sách lịch sử của mình.

Tuy nhiên, các học giả phương Tây vẫn duy trì hoài nghi về căn cứ của yêu sách lịch sử và việc các yêu sách này sẽ được đánh giá như thế nào trước tòa án quốc tế. Phán quyết gần đây liên quan tới tranh chấp Biển Đông giữa Philippines và Trung Quốc đã cung cấp một ví dụ cụ thể cho việc cộng đồng pháp lý quốc tế giải thích như thế nào về vai trò và mối quan hệ giữa các quyền lịch sử và hoạt động đánh bắt cá, một trong những hoạt động điển hình cho việc phát triển tài nguyên biển.

Phán quyết Tòa Trọng tài Biển Đông: Các tác động tới quyền lịch sử và hoạt động đánh bắt cá

Ngày 12/7/2016, Tòa trọng tài thành lập theo Phụ lục VII Công ước Luật biển 1982 (UNCLOS) đã ra phán quyết cho vụ kiện Biển Đông (giữa Philippines và Trung Quốc).³⁴ Về cơ bản, Tòa đã đưa ra phán quyết ủng hộ hầu hết các đệ trình

³⁴ Tòa trọng tài thường trực, “Thông cáo báo chí”

của Philippines. Cụ thể, Tòa trọng tài phủ nhận yêu sách về quyền lịch sử của Trung Quốc đối với các tài nguyên thiên nhiên, đưa ra giải thích về quy chế đảo và đá, đưa ra phán quyết về các vấn đề liên quan tới bãi nửa nổi nửa chìm và các quyền đánh bắt cá truyền thống của Philippines và Trung Quốc.

Bằng việc đưa ra những giải thích chặt chẽ, phán quyết này đã giải thích phần lớn các khía cạnh của quyền lịch sử, chỉ ra rằng các quốc gia thành viên đã từ bỏ các quyền lịch sử khi họ phê chuẩn UNCLOS 1982.³⁵ Nhiều khía cạnh của quyền lịch sử có thể bao gồm các quyền đánh bắt cá, quyền đối với tài nguyên thiên nhiên, quyền qua lại, và quyền đối với chủ quyền hạn chế... Tòa Trọng tài khẳng định các tranh cãi về “quyền lịch sử” không thể thắng thế các nghĩa vụ phát sinh từ Công ước. Hơn thế nữa, phán quyết cũng chỉ ra rằng các lập luận của Trung Quốc về quyền lịch sử chỉ hỗ trợ cho các lập luận trên cơ sở luật quốc tế- theo đó, các lập luận về quyền lịch sử và các lập luận tương tự như vậy chỉ là nguồn phụ hỗ trợ cho các lý lẽ pháp lý trong hệ thống pháp lý của luật quốc tế.

Cách Tòa đưa giải thích hẹp về “các quyền lịch sử”, thông qua loại trừ các quyền đánh bắt cá, đã thách thức yêu sách chủ quyền biển của Trung Quốc, yêu sách mà dường như coi thực tiễn đánh bắt cá là chứng cứ quan trọng cho thấy sự quản lý trong thời gian liên tiếp ở khu vực biển tranh chấp. Các yêu sách chủ quyền biển của Trung Quốc do vậy đã bị phản đối trực diện bằng các phản đối dành cho các luận điểm dựa trên các hoạt động đánh bắt cá liên tục theo thời gian của các ngư dân Trung Quốc trong vùng Biển Đông. Tuy nhiên, Trung Quốc đã phản đối thẩm quyền của Tòa trọng tài, từ chối hiệu lực của phán quyết. Trong hai bản tuyên bố vào ngày 12/7/2016, Trung Quốc tiếp tục đưa ra các luận điểm ủng hộ “các quyền lịch sử”, được quốc gia này có ý đồ đưa vào ngay sau phần các tranh luận pháp lý dựa trên luật biển quốc tế.³⁶ Cần phải xem liệu đây có phải là thủ đoạn mang tính chiến lược của Trung Quốc trong luận điểm của nước này khi ưu tiên áp dụng các quyền và nghĩa vụ trong UNCLOS và luật quốc tế cho các luận điểm về các quyền lịch sử hay không.

³⁵ Tòa trọng tài thường trực, “Thông cáo báo chí”, phần V (Đường chín đoạn và yêu sách của Trung Quốc đối với quyền lịch sử trong khu vực Biển Đông), tr. 67–118.

³⁶ Chính phủ Trung Quốc đã đưa ra hai tuyên bố vào ngày 12/7/2016 nhằm đáp trả phán quyết trọng tài trong tranh chấp biển Đông. Bản Tuyên bố thứ nhất với nội dung cho rằng phán quyết vô lý và không có cơ sở, và bản tuyên bố còn lại liên quan tới tái khẳng định các yêu sách của Trung Quốc trên Biển Đông. Xem thêm Full Text of Statement of China’s Foreign Ministry on Award of South China Sea Arbitration Initiated by Philippines”, Xinhua News, 12/7/2016 và Full Text of Chinese Government Statement on China’s Territorial Sovereignty and Maritime Rights and Interests in South China Sea”, Xinhua News, 12/7/2016

Tuy nhiên, một điểm không thể bỏ qua đó là các quyền đánh bắt cá đang mất đi chức năng chứng minh chủ quyền và củng cố các yêu sách của các quốc gia. Hoạt động đánh bắt cá, một hoạt động then chốt trong việc phát triển tài nguyên hải sản, được coi như bằng chứng của thực hiện chủ quyền đối nội, hoặc chủ quyền “quản lý nội bộ” của các quốc gia có yêu sách. Hoạt động đánh bắt cá cung cấp sinh kế cho các cộng đồng dân cư, là một hoạt động kinh tế quan trọng đem đến sự phát triển và thịnh vượng cho quốc gia. Cần phải lưu ý rằng, các thực tiễn liên quan tới hoạt động đánh bắt cá và nghĩa cơ bản của khái niệm đánh bắt cá có thể đã chuyển đổi bởi những thay đổi của hoàn cảnh. Không giống như cách hiểu truyền thống và thực tiễn hoạt động đánh bắt cá trong kỷ nguyên cận đại, các hoạt động đánh bắt cá ngày nay liên quan tới sự cân bằng giữa các hoạt động khai thác và bảo tồn. Bảo tồn các nguồn cá và môi trường biển cũng quan trọng như việc duy trì các hoạt động khai thác truyền thống.

Hơn thế nữa, đánh bắt cá cũng được coi như là một yếu tố quan trọng đối với sự phụ thuộc lẫn nhau về kinh tế, là một khía cạnh khác của chủ quyền đối nội. Với sự phát triển của công nghệ, các tàu biển có đủ khả năng để đánh bắt cá xa bờ, có xu hướng vượt qua các biên giới và vào vùng biển tranh chấp. Đánh bắt cá do vậy trở thành một vấn đề toàn cầu hóa, đòi hỏi cần có những sáng kiến quốc tế, hợp tác liên quốc gia và các hoạt động tập thể. Kiểm soát hữu hiệu và quản lý các hoạt động đánh bắt cá xuyên biên giới chỉ có thể thực hiện được nhờ những sáng kiến hợp tác liên quốc gia và các hoạt động tập thể. Tình trạng thực tế đã cho thấy rõ ràng mối quan hệ tương tác giữa các hoạt động phát triển tài nguyên, như đánh bắt cá, với các yêu sách chủ quyền biển của quốc gia.

Tác động của phán quyết Trọng tài trong vụ tranh chấp Biển Đông tới các yêu sách của Trung Quốc tại Biển Hoa Đông cần phải được phân tích kỹ lưỡng. Phán quyết trong vụ kiện với việc nhấn mạnh các yêu sách có cơ sở pháp lý và các quyền theo công ước có giá trị cao hơn các luận điểm về các quyền lịch sử trên thực tế đã ảnh hưởng rõ ràng tới các yêu sách của Trung Quốc trên Biển Hoa Đông, vì vậy sẽ thúc đẩy quốc gia này xem xét lại các phản ứng của mình đối với biển Hoa Đông. Sự khác biệt giữa các vấn đề liên quan tới Biển Hoa Đông và Biển Đông về các bên tranh chấp, nguyên nhân lịch sử và cách thức phát triển cũng không nên bị bỏ qua. Cụ thể, phán quyết Trọng tài Biển Đông đã làm sáng rõ cách mà Trung Quốc có thể khẳng định lại các yêu sách về Biển Hoa Đông của mình như thế nào. Tuy nhiên, phán quyết này không nên được coi là một yếu tố then

chốt duy nhất giúp định hình và định hướng sự phát triển của vấn đề Biển Hoa Đông.

Các tranh chấp về nghề cá trong quá trình lịch sử

Một tranh chấp về nghề cá giữa Trung Quốc và Nhật Bản đã diễn ra từ năm 1925 đến 1935,³⁷ một dấu mốc rắc rối lịch sử, nhấn mạnh sự gắn kết dài lâu giữa các quốc gia dân tộc với các hoạt động đánh bắt cá và các yêu sách chủ quyền. Điều này đã cho thấy bằng chứng vững chắc rằng các hoạt động phát triển tài nguyên thiên nhiên liên quan đến các tác động về chủ quyền.

Các tranh chấp giữa Trung Quốc và Nhật Bản phát sinh từ cạnh tranh nguồn lợi tài nguyên cá đù vàng trong khu vực đánh bắt cá ngoài khơi quần đảo Chu San dọc bờ biển các tỉnh Giang Tô và Chiết Giang của Trung Quốc, chính phủ Trung Quốc can thiệp, thúc đẩy ngành công nghiệp đánh bắt bằng các yêu sách trong vùng lãnh hải ba hải lý dọc theo bờ biển của mình.

Tuy nhiên, việc suy giảm các nguồn cá gần bờ đã khiến cho các tàu cá của Trung Quốc tới các khu vượt qua giới hạn ba hải lý, nơi mà các tàu của Nhật Bản ban đầu không tiếp cận tới. Hơn thế nữa, năng lực thương mại không cân bằng giữa các ngành công nghiệp đánh bắt của Trung Quốc và Nhật Bản đã ngăn cản Tokyo có thể giành được lợi thế trước Trung Quốc trong tranh chấp nghề cá này. Các nỗ lực của Trung Quốc nhằm loại trừ việc bán các sản phẩm của Nhật Bản trên thị trường cũng không thành công. Do vậy, cả tàu thuyền Trung Quốc và Nhật Bản đều đã liên quan đến việc đánh bắt trái phép một số lượng lớn cá đù vàng, dẫn đến sự suy giảm nguồn cá đù vàng vào giữa những năm 1930.

Vụ rắc rối này cho thấy các thay đổi về môi trường biển gắn với sự cạnh tranh về tài nguyên thiên nhiên có thể đẩy lên các xung đột ngoại giao, đặc biệt là khi các tài nguyên thiên nhiên trở thành mục đích chung giữa các quốc gia. Hậu quả là, các đấu tranh địa chính trị này dẫn tới sự suy giảm môi trường biển và thách thức nỗ lực bảo tồn hệ sinh thái trên mức độ quốc gia và khu vực.

Bên cạnh những quan ngại liên quan đến sinh thái xuyên quốc gia, nhận thức của quốc gia về việc khai thác các tài nguyên thiên nhiên và môi trường đã định

³⁷ Micah Muscolino, “The Yellow Croaker War: Fishery Disputes between China and Japan, 1925–1935”, *Environmental History* 13 (tháng 4/2008): 305–24.

hình sự phát triển tranh chấp này. Điều quan trọng là cả Trung Quốc và Nhật Bản đều công nhận nguồn tài nguyên hải sản là rất quan trọng đối với những theo đuổi về quyền lực và thịnh vượng của mình. Với những mục đích định hướng phát triển, không ngạc nhiên rằng các tranh chấp về đánh bắt cá có thể dễ dàng dẫn đến các đấu tranh về địa chính trị, dẫn đến triển khai các biện pháp chính trị trong quá trình này.

KẾT LUẬN

Năng lực đánh bắt cá phát triển đã khiến cho Trung Quốc trở thành nhà xuất - nhập khẩu hàng đầu về các sản phẩm thủy sản. Tuy nhiên, việc đánh bắt hiệu quả như vậy đã gây những áp lực lớn lên môi trường biển ở các vùng biển dọc theo bờ biển Trung Quốc. Tại Đông Á, tình trạng này cũng không cải thiện hơn do ô nhiễm môi trường biển gây ra bởi phương tiện giao thông biển hạng nặng và các tranh chấp lãnh thổ chưa được giải quyết.

Khái niệm quyền đánh bắt cá và các lợi ích liên quan cũng cần phải được đề cập. Đặc biệt, các hoạt động đánh bắt cá đang được ngư dân, lực lượng tuần duyên và chính phủ Trung Quốc thực hiện và coi đây là một phương thức để khẳng định các luận điểm về chủ quyền của họ trong vùng biển tranh chấp. Đánh bắt cá, hoạt động kinh tế thường nhật hay là nguồn sinh kế của con người, đã đang trở nên gắn kết với các luận điểm về chủ quyền. Các hoạt động đánh bắt cá do vậy đang trở nên “chủ quyền hóa”.

Phán quyết về Tranh chấp Biển Đông (Philippines vs Trung Quốc) đã có những tác động đáng kể đến khái niệm “chủ quyền hóa” của hoạt động đánh bắt cá. Mặc dù phán quyết chỉ có giá trị ràng buộc với Philippines và Trung Quốc trong tranh chấp Biển Đông, với việc tòa quyết định các luận điểm về quyền lịch sử của Trung Quốc- bao gồm hoạt động đánh bắt cá là một yếu tố cấu thành quan trọng có vị trí thấp hơn so với các quyền và nghĩa vụ của công ước, đã ảnh hưởng trực tiếp tới các yêu sách biển của Trung Quốc. Tuy nhiên, đánh bắt cá vẫn duy trì là một khía cạnh then chốt thể hiện năng lực của chính phủ hay quốc gia trong việc đưa ra những quản lý hữu hiệu. Vì vậy, các vấn đề xuyên biên giới phát sinh từ hoạt động đánh bắt cá đòi hỏi hợp tác liên quốc gia và các hành động tập thể để đảm bảo sự quản lý hữu hiệu. Trong bối cảnh đó, hoạt động đánh bắt cá đã giúp cho các quốc gia có được hiệu quả trong việc thực hiện hai khía cạnh của chủ quyền đối nội- quản lý nội địa hữu hiệu và phụ thuộc lẫn nhau về kinh tế. Một xu hướng đáng lo

ngại đó là sự khẳng định của ngư dân Trung Quốc về chủ nghĩa quốc gia và chủ quyền nhằm biện minh cho các hoạt động của họ trong vùng biển tranh chấp. Đây là những hoạt động mang nhiều nguy cơ, dẫn đến việc gia tăng cạnh tranh về các nguồn tài nguyên, và làm suy giảm tài nguyên môi trường. Các tranh chấp nghề cá không nên bị coi nhẹ vì chỉ cần một tranh chấp nhỏ về đánh bắt cá có thể làm dấy lên bạo lực và các xung đột về quân sự bao trùm toàn bộ khu vực.

Katherine Tseng Hui-Yi (eaithy@nus.edu.sg) là Nghiên cứu viên cao cấp tại Viện Đông Á, Đại học Quốc gia Singapore. Bà đã hoàn thành khoá đào tạo Tiến sỹ khoa học pháp lý tại Đại học Wisconsin-Madison. Chủ đề nghiên cứu của bà là giải quyết tranh chấp thương mại quốc tế tại Tổ chức thương mại quốc tế, quản lý khủng hoảng và giải quyết tranh chấp trên biển tại khu vực Đông Á.

Bài viết được đăng trên *China: An International Journal*, 2017

Hương Anh (dịch)

Trần Quang (hiệu đính)

Bài dịch thuộc bản quyền Nghiên cứu Biển Đông. Đề nghị chỉ được dẫn đường link, không đăng lại khi chưa có sự đồng ý của Ban Biên tập.