

HỢP TÁC KHU VỰC Ở BIỂN ĐÔNG

GS. Jon M. Van Dyke¹

Trường Luật William S. Richardson, Đại học Hawaii, Mỹ

Nghĩa vụ phải hợp tác ở các vùng biển nửa kín

Biển Đông là một vùng biển nửa kín được điều chỉnh bởi Phần 9, Công ước Luật Biển của LHQ², trong đó Điều 123 quy định rằng các quốc gia ven bờ “nên hợp tác với nhau để thực thi các quyền và nghĩa vụ của họ theo Công ước”. Cụ thể hơn, Công ước hướng dẫn các nước phối hợp quản lý, bảo tồn, thăm dò và khai thác các nguồn lợi sinh vật của biển” và phối hợp các hoạt động của họ liên quan đến việc bảo vệ và bảo tồn môi trường biển” “một cách trực tiếp hoặc thông qua một tổ chức khu vực phù hợp”. Các nước ven bờ Biển Đông đã không xây dựng được một tổ chức khu vực hiệu quả và hợp tác trực tiếp về cơ bản cũng không thành công. Cơ quan phối hợp Biển Đông Á (COBSEA) hầu như đã bị vô hiệu hóa và Chương trình Đối tác về Quản lý môi trường cho các vùng biển ở Đông Á (PEMSEA) chỉ đạt được những thành công hết sức khiêm tốn. Không có một tổ chức hiệu quả nào để quản lý các vùng đánh cá chung đã được thành lập.

Các chương trình Biển khu vực của UNEP

Các Chương trình Biển khu vực của UNEP được khởi xướng năm 1974 và hiện tại có đến 13 chương trình khu vực³, trong đó 6 được điều hành trực tiếp bởi UNEP⁴. UNEP cũng có mối liên hệ đối tác với năm cơ quan môi trường khu vực.⁵

¹ Jon M. Van Dyke là Giáo sư Luật với danh hiệu Carlsmith Ball Faculty Scholar tại Trường Luật William S. Richardson, Đại học Hawaii ở Manoa -- jvandyke@hawaii.edu. GS Jon M. Van Dyke cảm ơn và ghi nhận sự trợ giúp của Lora L. Nordtvedt Reeve, Khóa 2012, Trường Luật William S. Richardson, Đại học Hawaii ở Manoa.

² United Nations Convention on the Law of the Sea, Dec. 10, 1982, Montego Bay, Jamaica, 1833 U.N.T.S. 397, 2 I.L.M. 1261 (1982), *entered into force on* Nov. 16, 1994.

³ Black Sea, Wider Caribbean, East Asian Seas-COBSEA, Eastern Africa, South Asian Seas, Persian/Arab Gulf-ROPME Sea Area, Mediterranean, Northeast Pacific, Northwest Pacific-NOWPAP, Red Sea and Gulf of Aden, Southeast Pacific, Pacific-SPREP, and Western Africa.

⁴ Wider Caribbean, East Asian Seas, Eastern Africa, Mediterranean, Northwest Pacific-NOWPAP, and Western Africa.

⁵ Antarctic, Arctic, Baltic Sea, Caspian Sea, and Northeast Atlantic-OSPAR.

Các chương trình này hình thành từ nhận thức rằng các vùng biển có nhiều khác biệt và các hệ sinh thái chung đòi hỏi sự bảo tồn của các cá nhân từ nhiều cách thức khác nhau, nhưng cũng thừa nhận rằng rất nhiều nguồn gốc gây ô nhiễm có tính toàn cầu và đòi hỏi phải có các chuẩn mực và cách tiếp cận thống nhất trên toàn thế giới.⁶ Mặc dù một vài trong số các chương trình này thành công, nhưng cũng có nhiều chương trình khác thất bại bởi thiếu quan tâm, tranh chấp chính trị, không có quy định rõ ràng về nhiệm vụ, và hạn chế về nguồn lực tài chính. Mục tiêu của các chương trình này thường bị nghi vấn, bởi vì chúng được thành lập chỉ với một trọng tâm duy nhất trên một lĩnh vực, đó là ô nhiễm, trong khi ngày nay, cái mọi người quan tâm là các chiến lược quản lý tích hợp, đa lĩnh vực về hải dương và các vùng ven biển.⁷

Các chương trình biển khu vực thường bị coi là các tổ chức “nâu” bởi vì trọng tâm của họ chỉ tập trung vào ô nhiễm, đối nghịch với xu hướng tiếp cận “xanh” hiện đại, trong đó xem xét tất cả các khía cạnh của các vùng biển thông qua một hệ thống sinh thái thống nhất. Liệu chúng ta có nên thừa nhận cách tiếp cận mới này là cần thiết cho tất cả các chương trình biển, và cần phải phát triển các tổ chức với cách tiếp cận toàn diện và thống nhất, để xử lý các vấn đề nguồn lực và ô nhiễm, để quản lý một cách phù hợp các vùng biển và ven biển?

COBESEA

Cơ quan phối hợp về các vùng Biển ở Đông Á (COBSEA) đã được thành lập theo Chương trình hành động được thông qua năm 1981 và sửa đổi năm 1994.⁸ Trang web của tổ chức này có quan điểm lạc quan rằng: “dù không có công ước khu vực nào được ký kết, nhưng chương trình đã thúc đẩy sự tuân thủ với các hiệp

⁶ Xem ví dụ trong, J.G.B Derraik, *The Pollution of the Marine Environment by Plastic Debris: A Review*, 44:9 MARINE POLLUTION BULLETIN 842 (Sept. 2002); M.S. Islam and M. Tanaka, *Impacts of Pollution on Coastal and Marine Ecosystems including Coastal and Marine Fisheries and Approach for Management: A Review and Synthesis*, 48:7-8 MARINE POLLUTION BULLETIN 624 (April 2004); and D.A. Holdway, *The Acute and Chronic Effects of Wastes Associated with Offshore Oil and Gas Production on Temperate and Tropical Marine Ecological Processes*, 44:3 MARINE POLLUTION BULLETIN 185 (March 2002).

⁷ Xem, e.g., BILIANA CICIN-SAIN & ROBERT KNECHT, *INTEGRATED COASTAL AND OCEAN MANAGEMENT: CONCEPTS AND PRACTICES* (Island Press, 1998).

⁸ UNEP, *New Strategic Direction for COBSEA (2008-2012)*, UNEP EAS/RCU, Coordinating Body for the Seas of E. Asia Secretariat [COBSEA] (23 Jan. 2008), available at http://www.cobsea.org/documents/Meeting_Documents/19COBSEA/New%20Strategic%20Direction%20for%20COBSEA%202008-2012.pdf.

ước môi trường và hoạt động dựa trên thiện chí của các quốc gia thành viên”.⁹ Các quốc gia tham gia tổ chức này là Úc, Căm-pu-chia, Trung Quốc, In-đô-nê-xia, Ma-lay-xia, Phi-lip-pin, Sing-ga-po, Hàn Quốc, Thái Lan và Việt Nam.¹⁰

Từ 2001 đến 2006, bên cạnh các công việc khác, COBSEA đã xem xét tác động của nước thải đến môi trường biển để chuẩn bị cho Hội thảo khu vực về Bảo vệ Hệ sinh thái Đại dương và Bờ biển từ các Hoạt động trên Đất liền ở khu vực châu Á – Thái Bình Dương” tại Toyama, Japan. Dự án này được phát triển để nâng cao nhận thức về nhu cầu cần có những tiêu chuẩn và định hướng ở cấp độ khu vực, những giải pháp sáng tạo, và quan hệ đối tác giữa các quốc gia trong vấn đề quản lý nước thải. Tại Hội thảo khu vực về Phát hiện các Điểm nóng Ô nhiễm ở các Vùng biển Đông Á ở Hua Hin, Thái Lan năm 2001, các điểm tụ nước (catchment – ví dụ như ao, chuồng, hồ, sông, suối...) và các nguồn gốc gây ô nhiễm cơ bản là các điểm nóng được các quốc gia đề xuất. Đại biểu tham dự hội nghị cũng khẳng định nhu cầu hợp tác khu vực trong lĩnh vực chia sẻ thông tin, dữ liệu để phát hiện các nguồn gốc gây ô nhiễm cơ bản, kinh nghiệm quản lý, và việc sử dụng các mô hình để dự đoán tác động ô nhiễm. Nhận thức này đưa đến sự hình thành một dự án tên là “Xác định Tích tụ Ô nhiễm [pollution loading] sử dụng mô hình và GIS”. Dự án này tập trung vào việc thu thập dữ liệu từ một số điểm tụ nước (catchments) nhất định ở các nước thành viên, mô hình hóa tích tụ ô nhiễm từ các nguồn gây ô nhiễm chính, thiết lập một hệ dữ liệu lưu trữ hệ thống thông tin địa lý của các thành tố ô nhiễm từ đất liền, xây dựng năng lực. Thông qua hoạt động như vậy, các nước thành viên sẽ được cung cấp một công cụ mô hình hóa định lượng cho việc dự đoán tích tụ ô nhiễm ở các khu vực tụ nước với ít hoặc không có dữ liệu liên quan.

Chương trình Hành động COBSEA bị thay thế bởi Định hướng Chiến lược mới cho COBSEA (2008-2012) năm 2008, thông qua tại hội nghị 19 giữa các nước thành viên tại Siem Reap, Căm-pu-chia. Văn bản này bao gồm việc đánh giá các nguy cơ cũng như các mục tiêu và chiến lược để:

⁹ UNEP, <http://www.unep.org/regionalseas/programmes/unpro/eastasian/default.asp>.

¹⁰ Đảo Đài loan được đưa vào bản đồ trong bìa của văn bản quản trị gần đây nhất để chỉ các quốc gia thành viên, nhưng Cộng hòa Trung Hoa (tức Đài Loan) không được coi là một thành viên và Đài Loan không được tham gia trực tiếp các chương trình môi trường khu vực.

1. Thiết lập một cơ sở kiến thức để cung cấp thông tin về các chương trình, dự án, và tình trạng môi trường của các vùng biển và ven biển ở Đông Á, với thông tin tổng hợp và các hoạt động được báo cáo trong khuôn khổ của Trung tâm Điều phối COBSEA;
2. Tăng cường năng lực của các quốc gia thành viên để đối phó với áp lực ngày càng tăng đối với môi trường của các vùng biển và ven biển, và nhu cầu quản lý bền vững các nguồn tài nguyên biển ngày càng lớn;
3. Hỗ trợ các thành viên trong việc phát hiện và xử lý các vấn đề ưu tiên trước mắt đối với các vùng biển ở Đông Á; và
4. Thực thi một định hướng chiến lược mới trong việc hợp tác với các nước thành viên và đối tác khu vực, và cố gắng làm giảm các công việc trùng lặp.¹¹

COBSEA không có nhiều hoạt động kể từ khi văn bản Định hướng Chiến lược mới được thông qua năm 2008, rõ ràng bởi nhiều nguyên nhân kết hợp như thiếu nguồn tài trợ, sự cạnh tranh về chuyên môn, sự trì trệ của các quốc gia thành viên và các yếu tố khác. Những danh mục hoạt động hiện tại được liệt kê như là quản lý thông tin, những vấn đề chiến lược và vấn đề mới, hợp tác khu vực, xây dựng năng lực quốc gia. Vào tháng 8/2011, hoạt động mới nhất được công bố trên trang web của COBSEA là “Diễn đàn COBSEA về Các thỏa thuận Môi trường đa phương liên quan đến Ô nhiễm Biển”, diễn ra tại Guangzhou (Quảng Châu) vào tháng 6/2008.¹² Theo kế hoạch, Trung Quốc sẽ đi đầu trong dự án “Tìm hiểu Kết quả Thực hiện các Dự án MEA” [Understanding the Status of Implementation of These MEAs]¹³. Dự án này được xây dựng để giúp COBSEA phát hiện các nhu cầu xây dựng năng lực và đề xuất các giải pháp để nâng cao hiệu quả thực thi các

¹¹ *New Strategic Direction for COBSEA (2008-2012)*, *supra* note 8, at 5.

¹² COBSEA Forum on Marine Pollution-Related Multilateral Environmental Agreements (MEAs), June 10-11, 2008, *Report of COBSEA Forum on Marine Pollution Related Multilateral Environmental Agreements (MEAs)*, UNEP(DEPI)/MEAs1 WS.1 (25 July 2008).

¹³ Các chương trình MEAs là: the Global Programme of Action on the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities (GPA); the International Convention for the Control and Management of Ship’s Ballast Water and Sediments; the International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation (OPRC); the 1972 London Convention: Convention on Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (LDC); the MARPOL Convention: International Convention for the Prevention of Pollution from Ships; and the United Nations Convention on the Law of the Sea.

dự án MEA ở các nước thành viên.¹⁴ Tại hội thảo được tổ chức trong quá trình diễn ra Hội nghị các Vùng Biển Đông Á năm 2009 tại Manila, Phi-lip-pin, cán bộ điều phối của COBSEA, TS. Ellik Adler giải thích rằng tổ chức của ông ta đã tích cực thực hiện các chương trình [marine litter – rác trên biển] gồm có tổ chức các cuộc hội thảo, gặp gỡ, các chương trình làm sạch vùng ven biển, xây dựng cơ sở dữ liệu, phát triển các hướng dẫn giám sát và xuất bản các ấn phẩm, đặc biệt là các tài liệu khái quát [về rác trên biển] ở khu vực, các poster và sách giới thiệu”.¹⁵

Trong thời gian 15 năm qua, COBSEA đã đối diện với nhiều thách thức về tài chính lớn.¹⁶ Tổ chức này đã hoạt động và triển khai các hoạt động và chương trình từ các nguồn đóng góp từ các quốc gia thành viên, dưới dạng một quỹ tín thác. Ban đầu, mỗi quốc gia thành viên cần phải đóng góp một khoản cố định, tùy thuộc vào sức mạnh kinh tế của mỗi nước, tổng số lên tới 170,000 USD một năm. Ngay cả khi mục tiêu này được hoàn thành, số tiền này là quá ít ỏi ngay cả so với nguồn tài chính để duy trì một ban thư kí và thực hiện các hoạt động ở cấp độ khu vực. UNEP đã hỗ trợ tài chính cho đến năm 2006, khi Ban Thư kí UNEP quyết định rằng các nước thành viên nên chi trả gánh nặng tài chính nếu họ muốn có một tổ chức hiệu quả.”¹⁷ Quyết định này của UNEP được đưa ra dựa trên sự tăng trưởng của các nền kinh tế như Trung Quốc, Singapore, Hàn Quốc. Sự tăng trưởng này tăng cường khả năng để đóng góp ở mức độ lớn hơn cho quỹ tín thác của tổ chức.¹⁸ TS. Adler thông báo tại hội nghị 2009 của COBSEA rằng nếu không có thay đổi đáng kể nào đối với Quỹ Tín thác từ phía UNEP hay từ phía các quốc gia thành viên, Quỹ Tín thác này sẽ cạn kiệt vào đầu năm 2011.”¹⁹

Bên cạnh thiếu hụt về nguồn lực tài chính, các thách thức lớn khác đối với COBSEA bao gồm mối quan tâm ngày càng giảm của các các nước thành viên đối với tổ chức này, tranh chấp chủ quyền giữa họ²⁰, cạnh tranh với các tổ chức khác

¹⁴ COBSEA website,

http://www.cobsea.org/activities/activities_national%20capacity%20building.html.

¹⁵ East Asian Seas Congress, Nov. 23-26, 2009, *Addressing the Transboundary Challenge in East Asia by Two UNEP Regional Seas Programs*, in *Proceedings of the International Conference on Sustainable Coastal and Ocean Development*, Workshop 4, at 5, EAS Congress/WP/2010/01 (2010).

¹⁶ Ellik Adler, Coordinator, COBSEA (Phòng vấn qua điện thoại, Aug.15, 2011).

¹⁷ *Như trên.*

¹⁸ *Như trên.*

¹⁹ UNEP, *Report of the Twentieth Intergovernmental Meeting of the Coordinating Body on the Seas of East Asia (COBSEA)*, UNEP/DEPI/COBSEA IGM 20/15 (Nov. 5, 2009), at 3, ¶12.

²⁰ Ví dụ: Trung Quốc, Việt Nam, Ma-lai-xia, và Phi-lip-in có tranh chấp về chủ quyền đối với

về tài trợ và sự quan tâm của các nhà tài trợ, khó khăn trong quan hệ với các bộ, ngành liên quan trong chính phủ của các quốc gia thành viên.²¹ Trong bối cảnh đó, có rất ít tiến bộ liên quan đến thực thi các mục tiêu của văn bản Định hướng Chiến lược mới.²² Việc quản trị tài nguyên ở các vùng biển chung ở Đông Nam Á là rất hạn chế. Trung tâm Phát triển Nghề cá Đông Nam Á (SEAFDEC) có khả năng khoa học khiêm tốn²³, và các hoạt động đánh bắt cá bất hợp pháp, không báo cáo, không được quản lý (IUU) là một vấn đề cơ bản ở Biển Đông.²⁴

Một thách thức khác mà COBSEA phải đối mặt là nó dường như phải cạnh tranh với một tổ chức bảo tồn biển Đông Á khác, đó là Đối tác về Quản lý Môi trường cho các vùng biển ở Đông Á (PEMSEA).²⁵ Tổ chức này được thành lập năm 1993 với nguồn tài trợ từ Tổ chức Thúc đẩy Môi trường Toàn cầu để Bảo tồn các vùng ven biển.

PEMSEA là một hiệp định đối tác với sự tham gia của các chủ thể có lợi ích [stakeholders] tại các vùng biển của Đông Á, bao gồm các chính phủ quốc gia và chính quyền địa phương, xã hội dân sự, khu vực tư nhân, các cơ sở nghiên cứu và giáo dục, các cộng đồng dân cư, các cơ quan quốc tế, các chương trình khu vực, các chương trình khu vực, các thể chế và nhà tài trợ tài chính. Đây cũng là cơ chế phối hợp cấp khu vực để thực hiện Chiến lược Phát triển Bền vững cho các vùng biển ở Đông Á.²⁶

quần đảo Trường Sa ở Biển Đông và tranh chấp quản lý ở các vùng nước ở Biển Đông, xem thêm: MARK J. VALENCIA, JON M. VAN DYKE, AND NOEL LUDWIG, *SHARING THE RESOURCES OF THE SOUTH CHINA SEA* (Kluwer Law International/Martinus Nijhoff, 1997), in lại với sách bìa cứng năm 1999 bởi NXB Đại học Hawaii.

²¹ Adler Interview, *supra* note 16. Countries are members of COBSEA through their respective foreign ministries, but other interested ministries with power over marine issues confuse or dilute authority.

²² *Như trên.*

²³ Xem Southeast Asian Fisheries Development Center, <http://www.seafdec.org/cms/index.php>.

²⁴ M. Coll, S. Libralato, S. Tudela, I. Palomera, and F. Pranovi, *Ecosystem Overfishing in the Ocean*, 3:12 PLOS ONE e3881 (Dec. 2008), available at <http://www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0003881>; for a discussion of global IUU fishing see, D.J. Agnew, H.J. Pearce, G. Pramod, T. Peatman, R. Watson, J.R. Beddington, T.J. Pitcher, *Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing*, 4:2 3:12 PLOS ONE e4570 (Feb. 2009), available at <http://www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0004570>.

²⁵ Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia [PEMSEA], <http://beta.pemsea.org/>; see also *PEMSEA Accomplishment Report 2008-2010* (A GEF/UNDP Regional Programme, 2010).

²⁶ PEMSEA website, <http://beta.pemsea.org/about-pemsea>.

Thành viên của PEMSEA gồm có Căm-pu-chia, Trung Quốc, In-đô-nê-xia, Nhật Bản, Lào, Bắc Triều Tiên, Phi-lip-pin, Hàn Quốc, Sing-ga-po, Đông Timo, và Viet Nam. Bảy nước này là thành viên cả hai tổ chức, và một số nước chỉ tham gia hoặc là PEMSEA hoặc là COBSEA.

Nhiệm vụ của PEMSEA trùng lặp với mục tiêu của COBSEA, đặc biệt liên quan đến xây dựng năng lực khu vực và thiết lập các cơ chế đối tác.²⁷ Trong năm 2010, PEMSEA tách ra khỏi khuôn khổ của Chương trình Phát triển LHQ (UNDP) để trở thành một tổ chức quốc tế với quy chế pháp lý và tài chính độc lập với UNDP.²⁸ Dường như có sự cạnh tranh về nguồn tài trợ và nguồn nhân lực, chuyên môn giữa PEMSEA và COBSEA, bởi họ đều nhận trợ giúp từ GEF.²⁹

COBSEA đã làm việc với một nhà tư vấn độc lập bên ngoài để nghiên cứu điều kiện của tổ chức và khuyến nghị các nước thành viên về việc duy trì hoạt động của tổ chức.³⁰ Tại Hội nghị liên chính phủ sắp tới của các nước thành viên, diễn ra vào cuối năm 2011 hoặc đầu năm 2012, các thành viên sẽ xem xét các đề xuất và quyết định hướng hành động.³¹ Một trong những lựa chọn cho tương lai là hợp nhất COBSEA và PEMSEA, tạo ra cho tổ chức hợp nhất một khuôn khổ thuận lợi trong luật pháp quốc tế mà PEMSEA đã mất kể từ khi tổ chức này tách ra khỏi UNDP. Trong những thách thức đối với giải pháp nêu trên là sự khác biệt giữa cơ cấu thành viên của hai tổ chức; và sự đồng thuận giữa các nước liên quan đến quyết định sát nhập.³²

COBSEA và PEMSEA đều không quản lý việc khai thác các nguồn tài nguyên sinh vật và phi sinh vật, và do đó cần thiết phải nghĩ kỹ hơn về cách thức thực thi trách nhiệm chung đó. Không có một tổ chức quản lý nghề cá hiệu quả nào ở khu vực. Tự do hàng hải càng trở nên phức tạp đặc biệt liên quan đến các hoạt động quân sự, bởi Trung Quốc thách thức Mỹ trong ba tình huống đã xảy ra trong thập kỷ vừa qua. Những thách thức này liên quan đến máy bay do thám của Mỹ (với vụ va chạm giữa máy bay do thám Mỹ và chiến đấu cơ Trung Quốc tháng

²⁷ *Như trên.*

²⁸ Adler Interview, *supra* note 16.

²⁹ *Như trên.* For information about the GEF, see Global Environment Facility (GEF), <http://www.thegef.org/gef/whatisgef>.

³⁰ *Như trên.*

³¹ *Như trên.*

³² *Như trên.*

4/2001), tàu thám sát của Mỹ (sự kiện Impeccable 8/3/2009), và hoạt động khảo sát đáy biển của Mỹ (Trung Quốc thách thức hoạt động khảo sát của USNS Bowditch vào tháng 8/2002) ở Biển Đông.³³ Những sự vụ trên sẽ tiếp tục cho đến khi có nhận thức rõ ràng về cơ chế quản trị nên được thiết lập.

Khuyến nghị về một Cơ chế Quản lý các Vùng biển Khu vực Hiệu quả

Như Veerle Vanderweerd đã giải thích năm 2005³⁴, cần thiết phải nghĩ kỹ hơn về vai trò và mục tiêu của các chương trình biển khu vực. Việc đầu tư tài chính và năng lực vào các chương trình chỉ tập trung vào các vấn đề ô nhiễm mà không xem xét hệ sinh thái biển như là hệ thống tổng thể, bao gồm cả việc khai thác nguồn tài nguyên và sử dụng biển cả là không hiệu quả. Đã đến lúc cải cách các chương trình trên, sử dụng tư duy và các hệ quản lý hiện đại để giải quyết các thách thức đối với các đại dương.

Các chương trình biển khu vực ở Đông Á đã không được tài trợ đầy đủ và mờ nhạt trong các dự án và hoạt động của họ. Chúng tồn tại lay lắt, trong khi các vùng biển và nguồn lợi biển chung ở Đông Á tiếp tục đối mặt với một loạt các thách thức nghiêm trọng đòi hỏi hợp tác và quản lý một cách thận trọng. Các chương trình hợp tác khu vực thành công xuất hiện ở các vùng biển với “tập quán hợp tác lâu đời và thể chế phát triển ... vai trò của lãnh đạo quốc gia và khu vực; lợi ích rõ ràng từ hợp tác khu vực ...; [và] nhận thức và mối quan ngại của cộng đồng với một hoặc một số vấn đề.”³⁵ Sự thành công tương đối của Chương trình Địa Trung Hải và OSPAR, và mức độ thấp hơn, Chương trình Tây Ca-ri-bê, phần lớn là do sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ / xã hội dân sự. Những tổ chức này đã cung cấp các ý tưởng và thông tin, giúp xây dựng chương trình nghị sự, và từ đó tạo sức ép lên các thành viên buộc họ phải cung cấp tài trợ hợp lý cho các

³³ Xem, e.g., Jon M. Van Dyke, *The Disappearing Right to Navigational Freedom in the Exclusive Economic Zone*, 29 MARINE POLICY 107-21 (2005).

³⁴ 14th Ordinary Meeting of the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean and its Protocols, Portoroz, Slovenia, 8-11 Nov. 2005, *Report of 14th Ordinary Meeting of the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean and its Protocols, Annex VII*, p. 13: Speech of Dr. Veerle Vanderweerd, Head of UNEP Regional Seas Programme and UNEP/GPA Coordinator, on behalf of Dr. Klaus Toepfer, Executive Director of UNEP, 9 Nov. 2005, Portoroz, UNEP(DEPI)/MED IG.16/13 (Nov. 30, 2005), available at <http://www.pap-thecoastcentre.org/COP14-final%20report.pdf>.

³⁵ Mark J. Valencia, *Conclusions and Lessons Learned*, in MARITIME REGIME BUILDING 149, 160 (Mark J. Valencia ed., The Hague: Martinus Nijhoff, 2001).

hoạt động cần thiết. Hội đồng Bắc cực chính thức hóa sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ bằng cách thiết lập nhóm “thành viên thường trực” [permanent participants] bao gồm các nhóm thổ dân Bắc cực và nhóm “quan sát viên” [observers] có vai trò trong các hoạt động của Hội đồng, và Hội đồng đã bắt đầu quá trình xem xét một loạt các vấn đề cần quản trị ở Bắc Cực. Các quốc gia Địa Trung Hải đã đàm phán một loạt các nghị định thư quan trọng để xử lý các nguồn gốc gây ô nhiễm và họ đã đạt được một hệ thống quản lý hệ sinh thái tổng hợp. Việc tập trung vào các quan ngại chung về môi trường ở Địa Trung Hải đã cho phép các quốc gia gạt sang bên những bất đồng về chính trị để bảo vệ tài nguyên biển cho thế hệ hôm nay và mai sau.

Ngược lại, ở Đông Á bất đồng sâu sắc về lịch sử và chính trị tiếp tục ngăn đường hợp tác khu vực và các tổ chức phi chính phủ vẫn chưa đẩy mạnh việc xây dựng một bản sắc khu vực có khả năng vượt qua các tình cảm dân tộc đối kháng. Dù cho về cơ bản các nước châu Á đã đạt được một số giải pháp thực dụng trong ngắn hạn đối với các tranh chấp tài nguyên, họ chưa xây dựng được các tổ chức biển ở cấp độ khu vực thực sự hiệu quả.

Do các nước Đông Á chưa xây dựng được một cơ chế mạnh về quản lý nghề cá ở cấp độ khu vực hay các tổ chức kiểm soát ô nhiễm thực sự hiệu quả, tốt nhất họ nên phát triển một tổ chức có thẩm quyền cả trong lĩnh vực quản lý nguồn lực và ô nhiễm. Mặc dù triển vọng tạo ra một thiết chế hợp nhất như vậy có vẻ xa vời, đặc biệt là trong hoàn cảnh chưa một tổ chức hiệu quả nào được xây dựng thành công ở đây, việc phát triển một tổ chức mạnh với trách nhiệm phân bổ nguồn lực chắc chắn dễ dàng hơn bởi những lợi ích thực tiễn từ một tổ chức như vậy sẽ dễ nhận thấy hơn.

Trong điều kiện lý tưởng, một tổ chức như vậy nên được quy định bởi một công ước có tính ràng buộc được tất cả các nước trong khu vực thông qua, và được vận hành bởi một ban thư ký với đầy đủ nguồn lực. Tổ chức này có trách nhiệm về vấn đề khai thác nguồn tài nguyên (đặc biệt là đánh bắt hải sản), quản lý nguồn ô nhiễm từ đất liền và từ tàu thuyền, và quản lý các vùng bờ biển, cửa sông, đầm lầy, sông, và các vùng biển hở bằng các kỹ thuật quản lý hệ sinh thái đa lĩnh vực tổng hợp. Tổ chức này cũng thúc đẩy thiết lập các vùng biển cần được bảo vệ và thực hiện các dự án nghiên cứu để giám sát và tìm hiểu về biến đổi khí hậu. Mặc dù các

nước và cư dân của mỗi khu vực phải là chủ thể cuối cùng chịu trách nhiệm đối với các tổ chức khu vực như vậy và đảm bảo thành công của chúng, nhưng UNEP nên phát huy vai trò lãnh đạo ở cấp độ toàn cầu để thúc đẩy một cách tiếp cận tổng hợp hơn. Cách tiếp cận này cần kết hợp quản lý nguồn tài nguyên và bảo vệ môi trường, theo đó tái khẳng định các mục tiêu chung của các Chương trình Biển Khu vực.

Những vùng đại dương chung của chúng ta là vô cùng quý giá, do đó không nên để các mâu thuẫn chính trị giữa các nước láng giềng cản trở việc xây dựng cơ chế quản lý hợp tác hiệu quả để đảm bảo các vùng biển này vẫn còn có giá trị cho các thế hệ tương lai. Các Chương trình Biển khu vực của UNEP thể hiện tầm nhìn xa ở thời đại của chúng, nhưng hiện nay, cần phải xem chúng như những cơ quan quản lý đa lĩnh vực, cung cấp đầy đủ nguồn lực và sự ủng hộ chính trị cần thiết để chúng cho thể giải quyết các thách thức của hiện tại và tương lai.

Quản trị tại Biển Đông đặt ra nhiều thách thức. Các quốc gia trong khu vực và các quốc gia có lợi ích tại vùng biển này nên hợp tác với nhau để quản lý và bảo vệ các vùng đại dương chung vì lợi ích của thế hệ hiện tại và tương lai./.

Bản gốc tiếng Anh: “*Regional Cooperation in the South China Sea*”

Bài tham luận tại Hội thảo Khoa học Quốc tế lần thứ ba: “**Biển Đông: Hợp tác vì An ninh và Phát triển trong Khu vực**” do Học viện Ngoại giao và Hội Luật gia đồng tổ chức tại Hà Nội từ 4-5/11/2011.