

**Thực trạng xây dựng thể chế khu vực bảo vệ môi trường biển
tại Biển Đông¹**

*Vũ Hải Đăng, Nghiên cứu sinh Tiến
sỹ, Đại học Dalhousie*

*Tiến sỹ Nguyễn Chu Hồi, Phó Tổng
Cục trưởng, Tổng Cục Biển và Hải đảo
Việt Nam.*

Xin chân thành cảm ơn sự đóng góp của các Giáo sư David VanderZwaag và Aldo Chircop của trường Đại học Dalhousie giúp hoàn thành bài viết.

Thể chế quốc tế (*international regime*) thường được định nghĩa là “một tập hợp những nguyên tắc, tiêu chuẩn, điều khoản và thủ tục ra quyết định, công khai hoặc không công khai, liên quan đến một lĩnh vực của quan hệ quốc tế mà thông qua chúng ý chí các chủ thể tham gia quan hệ có thể đồng nhất”.² Thể chế được hiểu như một thỏa thuận (*arrangement*) nhưng không phải là dạng thỏa thuận mang tính tạm thời có thể dễ dàng bị thay đổi mỗi khi có biến chuyển về lợi ích hay cân bằng quyền lực giữa các chủ thể.³ Chức năng quan trọng nhất của thể chế quốc tế là tạo điều kiện phát triển quan hệ hợp tác có lợi giữa các chính phủ và ngăn chặn tình trạng chiến tranh hoặc tình trạng vô tổ chức (*anarchy*) trong quan hệ quốc tế.⁴

Mỗi thể chế có ba yếu tố cấu thành cơ bản. Thứ nhất và trước hết là yếu tố nội dung, bao gồm một tập hợp những quy định liên quan đến quyền và nghĩa vụ mà các chủ thể tham gia phải tuân theo. Thứ hai là yếu tố thủ tục, bao gồm những quy

¹ Bài viết thể hiện quan điểm cá nhân của các tác giả.

² Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983) tr. 1.

³ Như trên.

⁴ Mark Valencia, *A Maritime Regime for North-East Asia* (New York: Oxford University Press, 1996) tr.17.

định liên quan đến việc ra quyết định tập thể như bỏ phiếu, giải quyết tranh chấp. Cuối cùng là một hệ thống chế tài nhằm đảm bảo các chủ thể tham gia sẽ tôn trọng các quy định và các quyết định đưa ra theo đúng thủ tục của thể chế.⁵

Thể chế quốc tế hết sức đa dạng về lĩnh vực áp dụng, phạm vi lãnh thổ có hiệu lực và thành phần tham gia. Trong bài này, các tác giả sẽ tập trung phân tích vào việc xây dựng thể chế (hay còn gọi là hình thành thể chế) liên quan tới lĩnh vực bảo vệ môi trường biển tại khu vực Biển Đông (hay còn gọi là Biển Nam Trung Hoa: *South China Sea*). “Biển Đông” ở đây được hiểu là vùng biển nửa kín nằm trong khu vực Thái Bình Dương, trải dài từ Xinh-ga-po đến Vịnh Đài Loan. Vùng biển này có diện tích vào khoảng bốn triệu km² và được bao quanh bởi 10 nước và vùng lãnh thổ bao quanh: Trung Quốc, Đài Loan (Trung Quốc), Phi-lip-pin, Ma-lai-xi-a, Bru-nây, In-đô-nê-xi-a, Xing-ga-po, Thái Lan, Cam-pu-chia và Việt Nam.⁶

Qua phân tích liệu những cơ chế, thỏa thuận quan trọng nhất đang tồn tại có liên quan, bài viết sẽ xác định xem việc bảo vệ môi trường biển tại Biển Đông đã hình thành một thể chế hay chưa. Những cơ chế, thỏa thuận sẽ được phân tích gồm Hội thảo về Quản lý xung đột tiềm tàng trên Biển Đông của In-đô-nê-xi-a, Tuyên bố về Cách ứng xử của các Bên trên Biển Đông và Dự án “Ngăn chặn xu hướng xuống cấp của môi trường tại Biển Đông và Vịnh Thái Lan”. Ngoài ra, các tác giả cũng sẽ nghiên cứu việc xây dựng thể chế trong hai cơ chế thuộc khu vực các vùng biển Đông Á⁷ là Cơ quan Điều phối biển Đông Á và Tổ chức đối tác quản lý môi trường biển Đông Á.

Hội thảo về Quản lý xung đột tiềm tàng trên Biển Đông

Hội thảo về Quản lý xung đột tiềm tàng trên Biển Đông được In-đô-nê-xi-a tổ chức hàng năm (bắt đầu từ năm 1990) với sự tham gia của năm bên tranh chấp

⁵ Oran Young, “International Regimes: Problems of Concept Formation” (1980) 32 *World Politics* 331 tr. 332.

⁶ Lan Anh Thi Nguyen, “The South China Sea Dispute: A Reappraisal in the Light of International Law” (PhD Thesis, University of Bristol, School of Law, 2005) [unpublished] tr.25.

⁷ Bao gồm các vùng biển An-đa-man, Ôt-xtrây-li-a, Eo Ma-la-ca, Eo Sing-ga-po, Biển Đông, Gia-va, Phlo-rét, Ban-đa, A-ra-phu-ra, Ti-mo, Xe-le-bét, Su-lu và Phi-lip-pin.

đối với hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa và các nước ASEAN khác.⁸ Mục đích của Hội thảo là nhằm phát triển các biện pháp xây dựng lòng tin và thúc đẩy các hoạt động hợp tác trên Biển Đông.⁹ Các thành viên tham gia Hội thảo chỉ với tư cách cá nhân, phát biểu của họ không đại diện cho chính phủ của họ và kết quả của Hội thảo không thể sử dụng làm cơ sở để đưa ra yêu sách hoặc cho việc xây dựng chính sách.

Cho tới nay, đã có 20 Hội thảo được tổ chức. Nhiều vấn đề đã được đưa ra thảo luận tại các cuộc gặp ở mức độ khác nhau (Hội thảo, Nhóm kỹ thuật, Nhóm làm việc,...) trong đó tập trung vào các lĩnh vực môi trường biển, sinh thái biển và nghiên cứu khoa học biển.¹⁰ Một số hoạt động hợp tác cũng đã được đề xuất và tiến hành, bao gồm nghiên cứu đa dạng sinh học biển, nghiên cứu sóng và nước biển dâng, đào tạo kiểm định môi trường và đánh giá nguồn lợi cá.¹¹

Do tính chất không chính thức (*informality*) của nó, Hội thảo Biển Đông không thể được coi là một thể chế. Các dự án liên quan đã được xây dựng và triển khai không có hệ quả tạo ra các quyền và nghĩa vụ đối với các bên tham gia Hội thảo mà chỉ được coi là các biện pháp xây dựng lòng tin.¹² Tuyên bố của các bên tham gia tại Hội thảo lần thứ 7 có đoạn viết: “Các bên tham gia đã thảo luận các biện pháp xây dựng lòng tin. Các biện pháp xây dựng lòng tin được Hội thảo coi là hết sức quan trọng trong việc làm giảm căng thẳng, tránh đụng độ, thúc đẩy hợp tác và tạo điều kiện hướng tới giải quyết tranh chấp một cách hòa bình. Các bên tham gia mong muốn các biện pháp xây dựng lòng tin này sẽ được một số cơ quan liên quan đến Biển Đông đem ra thảo luận tại một cách chính thức cũng như không chính thức, ở cấp độ song phương và khu vực. Các bên tham gia cũng cho rằng việc thảo luận các biện pháp xây dựng lòng tin ở các diễn đàn khác nhau sẽ giúp

⁸ Các thành viên tham gia Hội thảo đến từ Trung Quốc, Đài Loan, Phi-lip-pin, Bru-nây, Ma-lai-xi-a, In-đô-nê-xi-a, Sing-ga-po, Thái Lan, Cam-pu-chia, Lào và Việt Nam.

⁹ Hasjim Djalal, “The South China Sea: The Long Road towards Peace and Cooperation” trong Sam Bateman và Ralf Emmers (biên tập), *Security and International Politics in the South China Sea: towards a Co-operative Management Regime* (Taylor and Francis, 2009) tr.175.

¹⁰ *Statement*, the 3rd Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea, Yogyakarta, Indonesia, 29/6 – 02/7, 1992.

¹¹ Hasjim Djalal, “The South China Sea: The Long Road towards Peace and Cooperation” trong Sam Bateman & Ralf Emmers (eds), *Security and International Politics in the South China Sea: Towards a Co-operative Management Regime* (London: Taylor and Francis, 2009) 175 tr. 183

¹² *Nghị quyết của Hội thảo về không chế tranh chấp tiềm tàng tại Biển Đông lần thứ 7* tại Batam, ngày 17 tháng 12 năm 1996, dòng 13.

ích cho việc quản lý xung đột và gìn giữ hòa bình trên Biển Đông. Hội thảo sẽ tiếp tục tham gia thảo luận một cách xây dựng về các biện pháp xây dựng lòng tin. *Các bên tham gia coi tất cả các hoạt động trong khuôn khổ của hội thảo là các biện pháp xây dựng lòng tin*”

Tuyên bố về Cách ứng xử của các bên trong Biển Đông

Tuyên bố về Cách ứng xử của các bên trong Biển Đông (DOC) được Trung Quốc và các nước ASEAN ký kết năm 2002, tại Phnôm Pênh, Cam-pu-chia. Tuyên bố này được coi là một bước khởi đầu quan trọng hướng tới xây dựng một Bộ quy tắc nhằm đảm bảo hòa bình và ổn định trên Biển Đông.¹³ Theo Tuyên bố, các bên cam kết giải quyết hòa bình các tranh chấp, tự kiềm chế và thực hiện các biện pháp xây dựng lòng tin và các hoạt động hợp tác.¹⁴ Trong các lĩnh vực mà các bên cam kết sẽ tìm kiếm hợp tác, bảo vệ môi trường biển được đưa lên vị trí đầu tiên.¹⁵

Tại cuộc gặp Nhóm làm việc ASEAN-Trung Quốc năm 2006, sáu dự án hợp tác đã được các bên nhất trí thực hiện, bao gồm: Diễn tập tìm kiếm cứu nạn chung giữa ASEAN và Trung Quốc trên lý thuyết, hội thảo về Hệ sinh thái và đa dạng sinh học biển, Hội thảo về trao đổi cấp khu vực về hải dương và biến đổi khí hậu ở Biển Đông, Hội thảo về phòng tránh và giảm thiểu thiên tai, Đào tạo kiểm định hệ sinh thái và các kỹ thuật kiểm định, Trao đổi cấp khu vực về hải dương ở Biển Đông. Gần đây nhất, vào tháng 7 năm 2011, ASEAN và Trung Quốc đã thỏa thuận thành công văn bản Hướng dẫn thực hiện DOC tại Hội nghị Bộ trưởng ASEAN lần thứ 44 tại Bali. Bản Hướng dẫn này đưa ra một số nguyên tắc chung đối với việc thực hiện các hoạt động hợp tác. Theo đó, việc thực hiện các hoạt động và đề án hợp tác trong khuôn khổ của DOC cần phải dựa trên tính tự nguyện và các hoạt động khởi đầu chỉ được coi là các biện pháp xây dựng lòng tin.

Mặc dù chỉ là một tuyên bố mang tính chính trị không có giá trị pháp lý ràng buộc, DOC vẫn có hiệu lực nhất định vì nó thể hiện sự đồng thuận của các bên

¹³ Nguyen Hong Thao, “The 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: A Note” (2003) 34 Ocean Development and International Law 279, tr. 279.

¹⁴ *Tuyên bố về cách ứng xử của các bên trong khu vực Biển Đông*, Phnom Pênh, ngày 4 tháng 11 năm 2002, địa chỉ Internet: ASEAN < <http://www.aseansec.org/20185.htm>>, tham khảo ngày 16 tháng 11 năm 2009.

¹⁵ Như trên, đoạn 6 (a)

tham gia trong việc gìn giữ hòa bình và ổn định trong khu vực. Văn bản này chứa đựng một số cam kết có tính chất ràng buộc như luật (*norm-like*) như: tôn trọng quyền tự do hàng hải, giải quyết các tranh chấp về lãnh thổ và quyền tài phán thông qua các biện pháp hòa bình và tìm chế không sử dụng vũ lực.¹⁶ Tuy nhiên, liên quan tới việc bảo vệ môi trường biển, DOC chỉ tuyên bố rằng đây là một trong những lĩnh vực mà các bên có thể nghiên cứu thực hiện hợp tác.¹⁷ Điều khoản này không phải là một quy định bắt buộc mà các bên phải tuân thủ. Từ sau khi DOC được thông qua đến nay, các nước tham gia vẫn chưa thiết lập được một cơ chế quyết định (*decision-making mechanism*) cụ thể nào để triển khai Tuyên bố này.

Dự án “Ngăn chặn xu hướng xuống cấp của môi trường tại Biển Đông và Vịnh Thái Lan”

Dự án “Ngăn chặn xu hướng xuống cấp của môi trường tại Biển Đông và Vịnh Thái Lan” hay còn gọi là Dự án Biển Đông được UNEP thực hiện, dưới sự tài trợ của Cơ quan Hỗ trợ Môi trường Quốc tế (*Global Environmental Facility* hay *GEF*). Dự án này được phát triển trong khuôn khổ của Cơ quan Điều phối Biển Đông Á¹⁸ và có bảy nước ven Biển Đông tham gia¹⁹. Mục đích chính của Dự án là thiết lập một cơ chế khu vực giúp các thành viên liên quan ở mọi cấp độ hợp tác giải quyết các vấn đề liên quan đến môi trường Biển Đông.²⁰ Dự án được thực hiện trong sáu năm và đã kết thúc vào năm 2008.

Thành công quan trọng nhất của Dự án cho đến thời điểm hiện tại là đã thông qua được Chương trình Hành động chiến lược (*Strategic Action Programme* hay *SAP*) cho Biển Đông.²¹ Chương trình này đề xuất các hoạt động hợp tác nhằm đối phó với các vấn đề môi trường đáng được quan tâm trên Biển Đông, tập trung vào sáu lĩnh vực: bảo tồn rừng đước, bảo tồn san hô, bảo vệ các thảm cỏ biển, bảo tồn

¹⁶ Như trên, đoạn 2, 3&4.

¹⁷ Như trên, đoạn 6.

¹⁸ Xem *Cơ quan Điều phối Biển Đông Á* ở dưới.

¹⁹ Trung Quốc, Phi-lip-pin, In-đô-nê-xi-a, Ma-lay-xi-a, Thái Lan, Cam-pu-chia và Việt Nam.

²⁰ GEF online, *South China Sea Project UNEP Final Project*, (December 14th 2001), online: GEF online <http://gefonline.org/projectDetailsSQL.cfm?projID=885>>, accessed June 29th 2009.

²¹ UNEP, “Strategic Action Programme”, UNEP/GEF/SCS Technical Publication No. 16 (Bangkok: UNEP, 2008).

rừng ngập mặn ven biển²², bảo tồn nguồn lợi cá và chống ô nhiễm biển từ các nguồn đất liền. Một cơ chế ở cấp khu vực cũng được đề xuất nhằm thực hiện Hành động chiến lược với văn bản khung là một Thỏa thuận cấp Bộ kèm theo Chương trình hành động khu vực, các Thỏa thuận ở cấp độ song phương và khu vực cùng với các Chương trình hành động quốc gia.

Có hai dự án hợp tác cấp khu vực đã được đề xuất để thực hiện SAP:

• *Đề xuất Dự án UNEP/GEF “Thực hiện Chương trình Hành Động Chiến lược cho Biển Đông”* đã được các nước tham gia Dự án Biển Đông thống nhất năm 2008. Theo đó, Ban thư ký Cơ quan Điều phối Biển Đông Á sẽ là cơ quan đảm nhiệm việc thực hiện dự án mới này. Tại cuộc gặp năm 2009 tại Hạ Long, Việt Nam, Ban thư ký của Cơ quan Điều phối Biển Đông Á đã xây dựng một dự thảo Dự án thực hiện SAP và gửi cho các nước thành viên xem xét. Về cơ bản, tất cả các thành viên của Cơ quan này đều ủng hộ việc tiếp tục thúc đẩy phát triển Dự án.²³

• *Đề xuất Dự án Vùng bảo tồn cá*: Các nước tham gia Dự án Biển Đông đã quyết định phát triển các hoạt động liên quan đến bảo tồn nguồn lợi cá của Dự án thành một đề xuất dự án riêng.²⁴ Năm 2008, một đề xuất dự án do GEF tài trợ, mang tên “Xây dựng và triển khai một hệ thống khu vực về vùng bảo tồn cá trong Biển Đông và Vịnh Thái Lan” đã được đưa ra.²⁵ Theo thông tin mới nhất, đề xuất này đang được bộ phận GEF của UNEP xem xét và một số quốc gia đã gửi cam kết sẽ tham gia dự án trong tương lai.²⁶

Chương trình Hành động chiến lược của Dự án Biển Đông không có giá trị pháp lý như một hiệp ước quốc tế, nhưng cũng như Tuyên bố về cách ứng xử của

²² Trong khuôn khổ của Dự án Biển Đông, các hoạt động bảo tồn rừng ngập mặn ven biển tập trung vào năm loại rừng ngập mặn cụ thể: vùng bờ biển liên triều, cửa sông, phá, đầm lầy có than bùn và đầm lầy không có than bùn, xem UNEP, *Coastal Wetlands in the South China Sea*, UNEP/GEF/SCS Technical Publications No.4 (Bangkok: UNEP, 2004) tr. 2.

²³ COBSEA, *Report of the 20th Intergovernmental Meeting of the Coordinating Body on the Seas of East Asia*, 2-5/11/2009, Hạ Long (Việt Nam), UNEP/DEPI/COBSEA IGM 20/15 (05/11/2009), Agenda Item 4

²⁴ John Pernetta, *Terminal Report February 2002 to December 2008 of the Project Director to the United Nations Environment Programme, the Global Environment Facility and the Project Steering Committee for The UNEP/GEF Project entitled: “Reversing Environmental Degradation Trends in the South China Sea and Gulf Of Thailand”*, Project No GF/2730-02-4340 (25/02/2009) 12.2

²⁵ 8th Meeting of the Regional Scientific and Technical Committee for the UNEP/GEF South China Sea Project, *Report*, Trat Province, Thailand, 11-14/12/2007, 12.2.

²⁶ John Pernetta, xem ghi chú số 24.

các Bên tại Biển Đông, nó vẫn thể hiện ở mức độ nhất định sự đồng nhất về lợi ích của các bên trong việc bảo vệ môi trường Biển Đông. Tuy nhiên, Chương trình Hành động này không chứa đựng bất cứ một nguyên tắc, tiêu chuẩn hay quy định nào mà các Chính phủ tham gia phải tôn trọng. Nó chỉ đơn thuần đề xuất một số mục tiêu và các nội dung hành động ở cấp độ khu vực nhằm đạt được các mục tiêu này. Một số nội dung như: xây dựng một bộ tiêu chuẩn và định mức khu vực để đánh giá sự bền vững của các hệ thống quản lý rừng đước²⁷ hay thiết lập những nguyên tắc chỉ dẫn đối với việc sử dụng bền vững các rặng san hô²⁸ ... có thể góp phần vào việc xây dựng các quy định bắt buộc, nhưng cho tới thời điểm hiện tại chúng chỉ được coi là kế hoạch dự kiến.

Cơ quan Điều phối biển Đông Á

Cơ quan Điều phối biển Đông Á (COBSEA) được thành lập để thực hiện Kế hoạch Hành động về bảo vệ môi trường và phát triển bền vững khu vực biển và đới bờ của các vùng biển Đông Á. Kế hoạch Hành động này đã được In-đô-nê-xi-a, Ma-lay-xi-a, Phi-lip-pin, Xing-ga-po và Thái Lan thông qua năm 1981.²⁹ Sau đó, Văn kiện này đã được sửa đổi và bổ sung thêm một số nước thành viên như Úc, Trung Quốc, Cam-pu-chia, Hàn Quốc và Việt Nam.³⁰ Mục tiêu chính của Kế hoạch Hành động là nhằm xây dựng một chiến lược toàn diện cho việc bảo vệ môi trường và thúc đẩy phát triển bền vững trong khu vực các vùng biển Đông Á.³¹ Trong khuôn khổ của COBSEA, Chương trình Hành động khu vực chống ô nhiễm môi trường biển từ các hoạt động có liên quan tới đất liền và Kế hoạch Hành động khu vực về rác thải trên biển cũng đã được thông qua.

²⁷ Như trên, bảng 5 tr.8

²⁸ Như trên, bảng 10 tr.17.

²⁹ *Intergovernmental Meeting on the Protection and Development of the Marine Environment and Coastal Areas of the East Asian Region*” Manila, 27 – 29/04/1981, Doc.UNEP/IG.26/6.

³⁰ *Meeting of the Plenipotentiaries on the East Asia Seas Action Plan*, Bangkok, 27 – 28/10/1994; UNEP Regional Seas, *Action plan for the protection and sustainable development of the marine and coastal areas of The East Asian region*, Annex IV, COBSEA(OCA)/EAS IG5/6 (1994).

³¹ Xem UNEP Regional Seas, *Action plan for the Protection and Sustainable Development of the Marine and Coastal Areas of the East Asian region*, UNEP Regional Seas Reports and Studies No.24, (Bangkok: UNEP, 1983).

Thật khó có thể nói một cách chính xác nội dung của Kế hoạch hành động về bảo vệ môi trường và phát triển bền vững khu vực biển và đới bờ của các vùng biển Đông Á có hay không phải là các cam kết hành động. Phân tích câu chữ của Văn kiện này thì thấy rằng chúng có thể có tính chất ràng buộc cao hơn “các nội dung hành động đề xuất” như trong trường hợp của Dự án Biển Đông hay “các biện pháp xây dựng lòng tin” trong khuôn khổ của Hội thảo Biển Đông, nhưng lại thấp hơn nhiều so với các điều khoản của DOC. Bên cạnh đó, nhiều mục tiêu của Kế hoạch Hành động được đưa ra một cách quá khái quát để có thể đảm bảo việc kiểm tra thực hiện một cách hiệu quả. Ví dụ, các mục tiêu xây dựng một hệ thống các khu bảo tồn biển hay tăng cường năng lực đánh giá tác động môi trường trong khu vực đều được nêu hết sức chung chung.³² Hai Văn kiện được thông qua sau đó liên quan tới chống ô nhiễm môi trường biển từ các hoạt động có liên quan tới đất liền và rác thải trên biển tương tự như Dự án Biển Đông, cũng chỉ đơn thuần là đề xuất các nội dung hành động trong tương lai mà không đưa ra các quy định bắt buộc các Bên tham gia phải tuân theo.

Tổ chức đối tác quản lý biển Đông Á

Tổ chức đối tác quản lý biển Đông Á được thiết lập trong khuôn khổ của Dự án “Xây dựng đối tác bảo vệ và quản lý môi trường các vùng biển Đông Á”, được triển khai từ năm 1999 đến năm 2007. Mục tiêu của Dự án là nhằm xây dựng một cơ chế khu vực để đẩy mạnh các cam kết quốc gia và khu vực để bảo vệ và quản lý môi trường các vùng biển và đới bờ Đông Á.³³ Một trong những thành quả quan trọng nhất của Dự án là thiết lập thành công Tổ chức đối tác quản lý biển Đông Á với sự thông qua của ba Văn kiện:

- Tuyên bố Pu-tra-ja-y-a do 12 quốc gia³⁴ ký kết ngày 12 tháng 12 năm 2003. Tuyên bố ghi nhận tầm quan trọng của phát triển bền vững và quản lý các nguồn

³² Như trên tr.5.

³³ GEF online, “Building Partnership for Environmental Protection and Management of the East Asia Seas”, PEMSEA’s Project Appraisal Document (for CEO endorsement) (1999) online: GEF online < <http://www.gefonline.org/projectDetailsSQL.cfm?projID=597> >, tham khảo 29/06/2009, tr. ii.

³⁴ Bao gồm Bru-nây, Cam-pu-chia, Trung Quốc, Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Triều Tiên, In-đô-nê-xi-a, Nhật Bản, Ma-lay-xi-a, Phi-lip-pin, Hàn Quốc, Sing-ga-po, Thái Lan và Việt Nam. Sau đó thì Lào và Đông Ti-mo gia nhập thêm còn Bru-nây và Ma-lay-xi-a thì rút khỏi Chương trình.

tài nguyên đời bờ trong khu vực. Tuyên bố cũng bày tỏ sự ủng hộ Chiến lược Phát triển bền vững đối với các vùng biển Đông Á. Chiến lược này bao gồm những nguyên tắc, mục tiêu và phương thức hành động để thực hiện sự phát triển bền vững của các vùng biển Đông Á.³⁵

-Thỏa thuận Đối tác Hải Khẩu, được ký kết ngày 16 tháng 12 năm 2006 để thực hiện Chiến lược Phát triển bền vững đối với các vùng biển Đông Á. Mục tiêu chính của Thỏa thuận bao gồm, xây dựng và thực hiện các chính sách và kế hoạch hành động quốc gia đối với quản lý bền vững các vùng biển và đời bờ trên ít nhất 70% các nước tham gia và thực hiện quản lý tổng hợp đời bờ trên ít nhất 20% bờ biển trong khu vực trước khi năm 2015 kết thúc. Thỏa thuận cũng bày tỏ ý chí của quốc gia thành viên muốn xây dựng PEMSEA từ một cơ chế tồn tại dựa trên dự án thành một cơ chế hợp tác khu vực độc lập và bền vững.³⁶

- Thỏa thuận triển khai đối tác nhằm thực thi Chiến lược phát triển bền vững đối với các vùng biển Đông Á cũng được ký kết năm 2006 nhằm xác định địa vị, thành viên và cơ cấu của hệ thống đối tác. Theo Thỏa thuận, các thành viên (đối tác) có thể tham gia thực hiện Chiến lược không chỉ bao gồm chính phủ các nước thành viên mà cả các địa phương, tổ chức phi chính phủ, cơ quan nghiên cứu và các công ty.³⁷ Bốn cơ chế cũng được thiết lập để thực hiện Chiến lược, đó là Hội nghị các vùng biển Đông Á, Hội đồng Đối tác các vùng biển Đông Á, Cơ quan Hỗ trợ các nguồn lực PEMSEA và Quỹ Đối tác khu vực.³⁸

Tại Hội nghị các vùng biển Đông Á gần đây nhất, được tổ chức tại Phi-lip-pin năm 2009, Thỏa thuận công nhận tư cách pháp nhân của PEMSEA đã được ký kết.³⁹ Bên cạnh đó, Tuyên bố về Đẩy mạnh thực hiện quản lý tổng hợp đời bờ cho

³⁵ PEMSEA, *Putrajaya Declaration of Regional Cooperation for the Sustainable Development of the Seas of East Asia*, East Asian Seas Congress 2003, Putrajaya, Malaysia, 12 December 2003, online: PEMSEA <www.peamsea.org>, tham khảo ngày 09/04/2010.

³⁶ PEMSEA, *Haikou Partnership Agreement on the Implementation of sustainable development strategy for the seas of East Asia*, Ministerial Forum, East Asian Seas Congress, 15 December, 2006, Haikou, Hainan, RPC, online: PEMSEA <www.peamsea.org>, tham khảo ngày 09/04/2010.

³⁷ PEMSEA, *Partnership Operating Arrangements for the Implementation of the Sustainable Development Strategy for the Seas of East Asia*, Ministerial Forum, East Asian Seas Congress, 15 December, 2006, Haikou, Hainan, RPC, online: PEMSEA <www.peamsea.org>, tham khảo ngày 09/04/2010.

³⁸ Như trên; PEMSEA, *Operating Mechanism*, online: PEMSEA <www.peamsea.org>, accessed the 30 June 2009.

³⁹ PEMSEA, *Agreement Recognizing the International Legal Personality of the Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia*, 26/11/2009.

phát triển bền vững và thích nghi với biến đổi khí hậu trong các vùng biển Đông Á (Tuyên bố Ma-ni-la) được 11 nước thành viên ký kết.⁴⁰ Tuyên bố khẳng định PEMSEA sẽ tiếp tục nỗ lực thực hiện những cam kết liên quan tới quản lý tổng hợp đới bờ tại Thỏa thuận Hải Khẩu.⁴¹

Trong các cơ chế đã kể trên, có thể nói PEMSEA là “ứng viên” đáng mặt hơn cả) đối với việc xây dựng thể chế tại khu vực. Trong khuôn khổ của Tổ chức này, một tập hợp những cam kết với nội dung khá cụ thể đã được hình thành thông qua việc ký kết các văn kiện như Chiến lược Phát triển bền vững cho các vùng biển Đông Á, Hiệp định Hải Khẩu và tuyên bố Ma-ni-la. Một bộ máy hành chính cũng đã được thiết lập với các cơ quan như Đại hội các vùng biển Đông Á hay Hội đồng Đối tác các vùng biển Đông Á, đóng vai trò thực hiện các chức năng quyết định và kiểm tra thực hiện quyết định. Như vậy, một thể chế khu vực có thể đang dần được hình thành trong khuôn khổ của PEMSEA. Tuy nhiên, mọi thứ vẫn còn đang trong thời kỳ “phôi thai trứng nước” cho nên vẫn còn quá sớm để đưa ra bất cứ kết luận lạc quan nào. Ngoài ra, những cam kết cụ thể nhất mà các bên đã đưa ra cho đến thời điểm này đều chỉ giới hạn trong lĩnh vực quản lý tổng hợp đới bờ.

Kết luận

Tóm lại, so sánh với nhiều vùng biển khác trên thế giới, kết quả của quá trình xây dựng thể chế bảo vệ môi trường biển ở Biển Đông có thể đánh giá là khá hạn chế. Mặc dù nhiều thỏa thuận đã ra đời, song chưa có bất cứ một hiệp định mang tính ràng buộc về pháp lý nào được ký kết trong lĩnh vực này và các cơ chế đang hoạt động thì còn phải phấn đấu rất nhiều nữa mới nâng cao được tính hiệu quả cần thiết. Nhiều nguyên nhân có thể giải thích cho tình trạng tụt hậu trong việc xây dựng một thể chế bảo vệ môi trường Biển Đông, trong đó có:

Tình trạng tranh chấp về chủ quyền lãnh thổ trên Biển Đông: Các tranh chấp về chủ quyền biển đảo hiện đang tồn tại trên Biển Đông, trong đó đặc biệt phức tạp

⁴⁰ Bao gồm các quốc gia tham gia Tuyên bố Pu-tra-ja-ya trừ Bru-nây.

⁴¹ PEMSEA, *Manila Declaration on Strengthening the Implementation of Integrated Coastal Management for Sustainable Development and Climate Change Adaptation in the Seas of East Asia Region*, Ministerial Forum, East Asian Seas Congress, Manila, Philippines, 26 /11/2009, online: PEMSEA <www.pemsea.org>, accessed the 9 April 2010.

là các tranh chấp về chủ quyền trên hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa và đường yêu sách chín đoạn của Trung Quốc. Hoàn cảnh xung đột do các tranh chấp này gây ra đã cản trở việc đưa ra và tiến hành các đề xuất hợp tác từ các nước liên quan. Tính nhạy cảm của các tranh chấp về chủ quyền biển, đảo trên Biển Đông khiến cho các bên trở nên hết sức thận trọng khi tham gia bất cứ dự án hợp tác nào mà họ cho rằng có thể làm ảnh hưởng đến những tuyên bố chủ quyền của họ, kể cả các dự án hợp tác trong việc bảo vệ môi trường biển, một lĩnh vực thường được cho là không nhạy cảm.⁴²

Nhận thức về tầm quan trọng của môi trường biển của các nước trong khu vực còn chưa cao: Mặc dù nhiều nỗ lực đã được triển khai để tăng cường nhận thức về môi trường Biển Đông, nhìn chung, các nước xung quanh Biển Đông dường như chưa thực sự nhận thức được sự nghiêm trọng của các vấn đề môi trường biển, tính cấp thiết của việc bảo vệ môi trường và tầm quan trọng của việc hợp tác trong khu vực. Như đã thấy trong Hội thảo Biển Đông và quá trình thực hiện DOC, các nước xung quanh Biển Đông vẫn chỉ coi hợp tác bảo vệ môi trường biển như một biện pháp xây dựng lòng tin nhiều hơn là một động lực để hành động.

Sự miễn cưỡng của Trung Quốc đối với việc xây dựng các thỏa thuận, cơ chế đa phương có liên quan đến Biển Đông: Liên quan đến Biển Đông, chính sách đối ngoại của Trung Quốc luôn muốn giải quyết vấn đề theo hướng song phương hơn là đa phương, điều này được áp dụng cả với việc bảo vệ môi trường Biển Đông.⁴³ Trung Quốc chỉ ít nghi ngại hơn khi tham gia các cơ chế đa phương không chính thức với các nước yếu hơn như diễn đàn ARF do ASEAN khởi xướng.

“Phương thức ASEAN” trong xây dựng thể chế đa phương: “phương thức ASEAN” chỉ một thói quen xây dựng thể chế đa phương đã có ảnh hưởng lớn đối với các quốc gia Châu Á. Đặc tính của phương thức này là không gây sức ép, không chính thức, thực dụng, hướng tới xây dựng đồng thuận và tránh đối đầu

⁴² Mark Valencia, “Regional Maritime Regime Building: Prospects in Northeast and Southeast Asia” (2000) 31:3 Ocean Development and International Law 223 tr. 240.

⁴³ Craig Snyder, “Xây dựng hợp tác đa phương về an ninh trong khu vực Biển Đông”, tạp chí Asian Perspectives: A Journal of Regional and International Affairs số 21 năm 1997, tr.27

trong đàm phán.⁴⁴ Thực tiễn đó có thể có hai hệ quả đối với việc xây dựng thể chế ở Biển Đông. Trước hết, các quốc gia ven Biển Đông không thực sự tha thiết với việc ký kết một hiệp định quốc tế mang tính chính thức cao đối với các vấn đề liên quan. Chỉ những văn kiện ít ràng buộc hơn như Kế hoạch hành động, Tuyên bố, hay cao nhất là một Bản ghi nhớ hoặc Thỏa thuận ở cấp Bộ trưởng sẽ được sử dụng. Ngoài ra, các quốc gia này cũng sẽ lựa chọn giải quyết các vấn đề liên quan một cách từ từ và không muốn gây áp lực đối với việc chậm trễ thực hiện cam kết của các quốc gia khác.⁴⁵

⁴⁴ Amitav Acharya, “Ideas, Identity, and Institutions-building: From “ASEAN way” to the “Asia-Pacific Way” (1997) 10 *The Pacific Review* 319 at 320.

⁴⁵ *Sulan Chen*, “Instrumental and Induced Cooperation: Environmental Politics in the South China Sea” (University of Maryland, 2005) [unpublished] tr.199.