



Review Article

International Cooperation on Marine Environmental Protection in East Asia and South East Asia

Nguyen Hong Thao^{1,*}, Nguyen Thi Xuan Son²

¹*United Nations International Law Commission, UN*

²*VNU School of Law, 144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

Received 24 July 2019

Revised 28 July 2019; Accepted 19 September 2019

Abstract: In the twenty-first century, on the threshold of the Industrial Revolution 4.0 and 5.0, environmental protection and sustainable development are increasingly becoming a great concern of humanity as well as of each country. Among the components of the environment, the marine environment plays an important role with 71% of the Earth's surface covered with water and 90% of the biosphere is the ocean. With the sea-bound development of mankind - the cradle of Earth's life - the sea is facing serious challenges of pollution, over-fishing of marine resources. Due to the uniformity of the marine environment, the spread of transboundary agents in the marine environment and climate change, marine environmental protection requires international cooperation. Regional and international treaties serve as a basis for cooperation on marine environmental protection. The paper analyzes and assesses the regional efforts in protecting marine environment, with a focus on environmental protection cooperation mechanisms, especially in East Asia and South East Asia. These areas are selected for their advanced marine environmental protection experience and socio-economic similarities.

Keywords: Marine environment, marine environmental pollution, regional cooperation.

* Corresponding author.

E-mail address: nguyenhongthao57@gmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4231>



Hợp tác quốc tế về bảo vệ môi trường biển trong khu vực Đông Á và Đông Nam Á

Nguyễn Hồng Thao^{1,*}, Nguyễn Thị Xuân Sơn²

¹*Ủy ban Luật Quốc tế Liên Hiệp quốc*

²*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 24 tháng 7 năm 2019

Chỉnh sửa ngày 28 tháng 7 năm 2019; Chấp nhận đăng ngày 19 tháng 9 năm 2019

Tóm tắt: Trong thế kỷ XXI, trước thềm cuộc cách mạng khoa học công nghệ 4.0 và 5.0, bảo vệ môi trường và phát triển bền vững đang ngày càng trở thành mối quan tâm lớn của nhân loại cũng như của từng nước. Trong số các thành phần của môi trường, môi trường biển đóng một vai trò quan trọng với 71% bề mặt của Trái đất được bao phủ bởi nước và 90% sinh quyển là đại dương. Cùng với sự phát triển ra hướng biển của nhân loại - cái nôi cuộc sống của Trái đất - biển cũng đang đứng trước những thách thức nghiêm trọng của nạn ô nhiễm, đánh bắt quá mức tài nguyên biển. Bảo vệ môi trường biển không chỉ giới hạn trong phạm vi một quốc gia. Do tính đồng nhất của môi trường biển, sự lan tỏa xuyên biên giới các tác nhân gây hại trong môi trường biển và biến đổi khí hậu, nhiệm vụ này đòi hỏi sự hợp tác giữa các quốc gia. Các điều ước quốc tế nói chung và điều ước quốc tế khu vực nói riêng, là cơ sở pháp lý cho hợp tác bảo vệ môi trường biển ở từng khu vực. Bài viết sẽ phân tích, đánh giá các nỗ lực của các khu vực Đông Á và Đông Nam Á trong việc bảo vệ môi trường biển, đặc biệt tập trung vào các cơ chế hợp tác bảo vệ môi trường biển. Đây là những khu vực được chọn do có kinh nghiệm bảo vệ môi trường biển tiên tiến và những nét tương đồng về kinh tế-xã hội với nhau.

Từ khóa: Môi trường biển, ô nhiễm môi trường biển, hợp tác khu vực.

Theo nhận thức chung của cộng đồng quốc tế và trên thực tế, biển là môi trường đồng nhất, dù nó nằm ở trong hay ngoài ranh giới vùng nội thủy, lãnh hải, vùng tiếp giáp, vùng đặc quyền kinh tế và vùng thềm lục địa của các quốc gia ven biển, đòi hỏi phải có một sự hợp tác cao

giữa các quốc gia nhằm giữ gìn biển trong lành. Trong một thế giới ngày càng phức tạp hơn, có nhiều mối quan hệ vượt ra khỏi phạm vi quốc gia, pháp luật được sử dụng ngày càng nhiều như một công cụ hợp tác để đạt được các mục tiêu chung [1].

Trong những năm qua, với nỗ lực của các tổ chức quốc tế (Liên Hợp quốc, Tổ chức hàng hải quốc tế) và các quốc gia, một khung pháp lý cơ

* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: nguyenhongthao57@gmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4231>

bản về bảo vệ môi trường biển đã được hình thành và ngày càng được nhiều nước tham gia.

Khung pháp lí quốc tế cơ bản về bảo vệ môi trường biển

Các văn kiện khung

1. Công ước của Liên Hợp quốc về Luật biển năm 1982 (UNCLOS) và
2. Hiệp định 1994 về áp dụng phần XI của Công ước.
3. Tuyên bố Rio de Janeiro về Môi trường và Phát triển bền vững năm 1992.
4. Chương trình hành động 21 (Chương 17) năm 1992.
5. Tuyên bố Hội nghị cấp cao về môi trường Johannesburg 2002.
6. Tuyên bố Hội nghị cấp cao về môi trường Johannesburg 2012.

Các công ước quốc tế của IMO về ô nhiễm môi trường biển

1. Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm do tàu thuyền MARPOL 73/78.
2. Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm biển do nhận chìm chất thải và các chất khác năm 1972 (Công ước Luân đôn 1972), và Nghị định thư năm 1996.
3. Công ước về sẵn sàng ứng phó và hợp tác chống ô nhiễm dầu năm 1990 (OPRC).
4. Công ước trách nhiệm dân sự về bồi thường thiệt hại do dầu năm 1969 và Công ước bổ sung năm 1992 (CLC).
5. Công ước về thành lập quỹ đền bù thiệt hại do dầu năm 1971 và Công ước bổ sung năm 1992 (FUND).
6. Công ước về trách nhiệm và bồi thường thiệt hại gắn liền với việc vận chuyển bằng đường biển các chất nguy hiểm và độc hại (HNS).
7. Công ước về can thiệp ngoài Biển cả trong các trường hợp sự cố ô nhiễm dầu năm 1969 và Nghị định thư liên quan đến việc can thiệp ngoài Biển cả trong các trường hợp ô nhiễm do các chất khác không phải dầu năm 1973 (Công ước can thiệp).
8. Công ước về cứu hộ năm 1989.

Các văn kiện quốc tế về ô nhiễm môi trường biển của Chương trình phát triển Liên Hợp quốc (UNDP)

1. Tuyên bố Oa-sinh-ton và chương trình hành động toàn cầu bảo vệ môi trường biển từ các hoạt động có nguồn gốc đất liền năm 1995 (GPA).
 2. Công ước Basel về kiểm soát vận chuyển xuyên biên giới các chất nguy hại và việc tiêu huỷ chúng năm 1989 (Công ước Basel).
- Ngoài ra còn có các công ước của IMO về an toàn hàng hải như Công ước về an toàn tính mạng trên biển (SOLAS) 1974, Công ước về tránh đâm va năm 1978...

Đối với một số nước, trong khi luật quốc gia trong lĩnh vực này chưa phát triển thì việc

gia nhập các điều ước quốc tế này là bước đi ngắn nhất, hữu hiệu nhất để hội nhập với cộng đồng bảo vệ môi trường biển toàn cầu, khu vực cũng như môi trường biển của chính nước đó.

1. Các điều ước khu vực Đông Á về bảo vệ môi trường biển

Khu vực Đông Á gồm các nước có nền công nghiệp và kinh tế phát triển ở châu Á. Tuy nhiên những yếu tố lịch sử, chính trị, kinh tế và văn hóa khác biệt đã tác động đến chính sách hợp tác chung. Khu vực này không có các công ước quốc tế chung về bảo vệ môi trường biển như châu Âu. Năm 1993 một Dự án với sự hỗ trợ của Chương trình phát triển Liên Hợp quốc (UNDP) và được thực hiện bởi Văn phòng dịch vụ dự án của Liên Hợp quốc (UNOPS) được tiến hành dưới tên gọi Phòng ngừa và Quản lý Ô nhiễm Biển ở Biển Đông Á (SDS-SEA). Tháng 12 năm 1993, một số địa điểm thí điểm Quản lý vùng biển tổng hợp (ICM) đã được thành lập, bao gồm Hạ Môn (Trung Quốc) và Vịnh Batangas (Philippines), giúp bắt đầu nỗ lực giải quyết các vấn đề ô nhiễm biển ở Eo biển Malacca và Eo biển Singapore; và tăng cường phát triển năng lực tại các khu vực Cambodia, Trung Quốc, Triều Tiên, Indonesia, Philippines, Thái Lan và Việt Nam. Thành công của dự án đã đưa đến giai đoạn hai thực hiện từ năm 1999 đến 2007, được hỗ trợ bởi Quỹ môi trường toàn cầu (GEF), tập trung vào việc xây dựng mối quan hệ đối tác giữa các bên liên quan. Dự án được đổi tên thành PEMSEA với Văn phòng đặt tại khu phức hợp DENR ở thành phố Quezon, Philippines. Quan hệ đối tác trong quản lý môi trường vùng biển Đông Á (PEMSEA) trở thành cơ chế phối hợp khu vực cho Chiến lược phát triển bền vững cho vùng biển Đông Á (SDS-SEA) giữa 14 quốc gia trong khu vực với sứ mệnh thúc đẩy và duy trì các bờ biển và đại dương lành mạnh và bền vững, các cộng đồng và nền kinh tế trên khắp Đông Á thông qua các giải pháp quản lý và đối tác tổng hợp. PEMSEA hợp tác với chính phủ, công ty, tổ chức nghiên cứu và khoa học quốc gia, cộng đồng, các cơ quan quốc tế, các

chương trình khu vực, nhà đầu tư và nhà tài trợ hướng tới thực hiện SDS-SEA. Các mạng lưới quan trọng như trung tâm học tập cũng đóng góp chuyên môn và kỹ năng quản lý ven biển của họ cho các mục tiêu chung của SDS-SEA [2].

Năm 2007, PEMSEA cam kết thực hiện SDS-SEA như một phần của dự án giai đoạn I (2007-2017). Mục tiêu của giai đoạn đầu là biến PEMSEA thành một cơ chế vận hành khu vực tự duy trì.

Các lĩnh vực công việc của PEMSEA bao gồm quản trị vùng ven biển và đại dương, quản lý và phòng ngừa rủi ro tự nhiên và nhân tạo, bảo vệ và phục hồi môi trường sống, quản lý sử dụng và cung cấp nước, quản lý giảm thiểu ô nhiễm và chất thải, cũng như quản lý sinh kế và an ninh lương thực. PEMSEA tận dụng các nguồn lực liên chính phủ, tài chính và trí tuệ rộng lớn để đưa ra các giải pháp tốt nhất cho vấn đề quản lý ven biển bền vững.

Thành tựu gần đây nhất của PEMSEA là áp dụng hệ thống báo cáo “State of the Coasts” (SOC - Báo cáo tình trạng bờ biển), tập trung vào việc đánh giá quá trình, sự thay đổi và tác động của quản lý ven bờ tổng hợp (ICM) ở quy mô địa phương. Hiện tại đã có khoảng 10% của 238.000 km bờ biển của Đông Á triển khai ICM [3].

Cứ ba năm một lần, PEMSEA tổ chức Đại hội Biển Đông Á bao gồm Diễn đàn Bộ trưởng, Hội nghị Quốc tế và các sự kiện khác. Đại hội EAS 2018 dành cho nhiều bên liên quan bao gồm Chính phủ quốc gia và địa phương, hệ thống Liên Hợp quốc, các tổ chức liên chính phủ, các dự án song phương và đa biên, các tổ chức tài chính quốc tế, các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức xã hội dân sự, các tổ chức học thuật, cộng đồng khoa học, khu vực tư nhân và các bên liên quan khác. Đại Hội nghị tập trung vào việc theo dõi tiến trình của SDS-SEA, khuyến khích trao đổi kiến thức và nêu ra các vấn đề quan trọng liên quan đến quản lý ven biển trong khu vực. Nó cũng cố gắng tham gia vào khu vực tư nhân trong việc giúp phát triển các giải pháp tài chính và kinh doanh bền vững

cho các vấn đề quản lý ven biển. Đại hội Biển Đông Á đầu tiên được tổ chức vào tháng 12 năm 2003 tại Putrajaya, Malaysia nhằm thực hiện các khuyến nghị của Hội nghị thượng đỉnh thế giới về phát triển bền vững (WSSD) với mục tiêu cải thiện tình hình liên quan đến bờ biển và đại dương. Tại Đại hội này, Brunei Darussalam, Campuchia, Trung Quốc, Triều Tiên, Indonesia, Nhật Bản, Malaysia, Philippines, RO Korea, Singapore, Thái Lan và Việt Nam đã thông qua Tuyên bố hợp tác khu vực vì sự phát triển bền vững của vùng biển Đông Á vào ngày 12 tháng 12 năm 2003. Tuyên bố chính thức thông qua SDS-SEA như một chiến lược khu vực để phát triển bền vững các vùng biển của khu vực.

Đại hội Biển Đông Á EAS lần hai tổ chức tại thành phố Hải Khẩu, tỉnh Hải Nam, Trung Quốc vào năm 2006. Các bên ký kết ban đầu của Tuyên bố Putrajaya (ngoại trừ Brunei Darussalam và Malaysia) và Nhật Bản đã thông qua thỏa thuận Hải Khẩu thiết lập các cơ chế điều phối và điều hành việc thực hiện SDS-SEA.

Đại hội EAS năm 2012 tại thành phố Changwon, Hàn Quốc được tổ chức với chủ đề Xây dựng nền kinh tế xanh: Chiến lược, cơ hội và quan hệ đối tác ở vùng biển Đông Á.

Đại hội EAS 2018 nhằm mục đích lôi kéo tất cả các bên liên quan tham gia:

- Lập bản đồ và điều chỉnh việc thực hiện Chiến lược phát triển bền vững cho vùng biển Đông Á (SDS-SEA) và các chiến lược và kế hoạch hành động tiểu vùng và khu vực khác với các mục tiêu của SDG 14.

- Chia sẻ kinh nghiệm và đánh giá các thách thức và cơ hội liên quan đến việc triển khai SDS-SEA ở cấp khu vực, quốc gia và địa phương bao gồm các chính sách và công nghệ đổi mới, thực tiễn quản lý tốt và cơ hội đầu tư.

- Xây dựng dựa trên các quan hệ đối tác và thành tựu hiện có và thúc đẩy các sáng kiến, đầu tư và quan hệ đối tác mới để đẩy nhanh việc đạt được các mục tiêu quốc gia, khu vực và toàn cầu để phát triển bền vững các đại dương và bờ biển.

- Theo dõi sự phát triển và tăng trưởng của nền kinh tế xanh trên toàn khu vực bằng việc ra mắt các báo cáo quốc gia, tiểu vùng và khu vực của Đại dương.

- Góp phần vào việc lập kế hoạch và phát triển một cơ sở đầu tư đại dương để thúc đẩy đầu tư của khu vực công và tư nhân tăng lên trong phát triển và tăng trưởng kinh tế xanh trên đại dương.

- PEMSEA đã thúc đẩy các nước thông qua một số tuyên bố quốc gia về quản lý tổng hợp vùng biển. Tuyên bố Vịnh Manila năm 2001, là một cam kết giữa chính phủ quốc gia và các đơn vị chính quyền địa phương có liên quan ở Philippines trong việc thực hiện Chiến lược ven biển vịnh Manila, cung cấp khung quản lý môi trường cho vịnh Manila và các lưu vực sông. Philippines cũng thông qua Sắc lệnh 533 EO533 tuyên bố Quản lý tổng hợp ven biển (ICM) là chiến lược quốc gia để phát triển bền vững tài nguyên biển và ven biển của đất nước. Thống đốc Liêu Ninh, Hà Bắc, Sơn Đông và Thiên Tân, cùng với Quản trị viên của Cơ quan Quản lý Đại dương Nhà nước Trung Quốc đã ký Tuyên bố Bohai về Bảo vệ Môi trường, chính thức áp dụng các nguyên tắc, mục tiêu, biện pháp chính sách và hành động để giảm thiểu chất thải và ô nhiễm biển, ranh giới của các đô thị ven biển liên kế và các tỉnh [3].

2. Hợp tác về bảo vệ Môi trường biển trong khu vực ASEAN

a. Tổng quan

Là khu vực có hệ sinh thái phong phú và nguồn tài nguyên đa dạng, ASEAN luôn coi trọng bảo vệ môi trường, sử dụng và quản lý bền vững các nguồn tài nguyên phục vụ các mục tiêu phát triển kinh tế lâu dài và ổn định. Bảo vệ môi trường biển là một thành tố không tách rời trong chiến lược bảo vệ môi trường của ASEAN. Tổ chức không có một cơ quan riêng về quản lý và bảo vệ môi trường biển riêng. Hợp tác môi trường được ASEAN quan tâm và thúc đẩy từ sớm. Từ năm 1977, ASEAN đã bắt tay vào việc soạn thảo Chương trình môi trường

tiểu khu vực ASEAN I (ASEP I) với sự trợ giúp của Chương trình Môi trường LHQ (UNEP), đánh dấu mở đầu quá trình hợp tác bảo vệ môi trường trong khu vực. ASEP I do nhóm chuyên gia ASEAN về môi trường (AEGE) soạn thảo và được Ủy ban Khoa học và Công nghệ ASEAN (COST) thẩm định, có 6 vấn đề ưu tiên và trên 100 các dự án về môi trường. Cơ chế AEGE được thay thế bằng cơ chế hợp tác mới: Hội nghị Quan chức Cao cấp ASEAN về môi trường (ASOEN) và Hội nghị Bộ trưởng Môi trường ASEAN (AMME). Năm 1981, Hội nghị Bộ trưởng Môi trường các nước ASEAN lần thứ nhất tại Manila (Philippin) đã thông qua Tuyên bố Manila về môi trường ASEAN. Tuyên bố nêu rõ mục tiêu của ASEAN là "Bảo vệ môi trường (BVMT) và sử dụng bền vững tài nguyên thiên nhiên; Đẩy mạnh phát triển bền vững trong dài hạn nhằm xóa đói giảm nghèo; Nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân trong khu vực" [4]. Ba năm sau, tại Hội nghị ASEAN lần hai, Bộ trưởng Môi trường các nước ASEAN đã thông qua Tuyên bố Bangkok, bày tỏ quan ngại sâu sắc đối với ô nhiễm và suy thoái môi trường do sự phát triển và bùng nổ dân số gây ra. Trên cơ sở kết quả đạt được từ việc thực hiện ASEP, các Bộ trưởng nhất trí cần tiếp tục thúc đẩy và mở rộng hợp tác khu vực trong lĩnh vực BVMT.

b. Cơ chế trực thuộc và phối hợp

Hội nghị Bộ trưởng Môi trường ASEAN (AMME) họp định kỳ 3 năm/lần để hoạch định chiến lược và chính sách hợp tác ASEAN trong lĩnh vực môi trường, nhằm cụ thể hóa các Quyết định của các Cấp cao ASEAN.

Hội nghị các Quan chức Cao cấp ASEAN về môi trường (ASOEN) là cơ chế giúp việc cho Hội nghị Bộ trưởng AMME. Các đại diện quốc gia tham gia ASOEN luân phiên làm chủ tịch ASOEN theo nhiệm kỳ 3 năm.

Chức năng, nhiệm vụ chính của ASOEN là: (i) Khuyến nghị các phương hướng chính sách, thúc đẩy, tạo đà cho việc thực hiện các nguyên tắc phát triển bền vững trình lên Chính phủ các nước ASEAN và Ủy ban liên quan của

ASEAN; (ii) Lồng ghép vấn đề môi trường vào các chương trình hoạt động của các Ủy ban của ASEAN; (iii) Theo dõi hiện trạng các nguồn tài nguyên thiên nhiên và chất lượng môi trường thuộc khu vực ASEAN; (iv) Thúc đẩy hợp tác trong ASEAN về các vấn đề môi trường khu vực; (v) Thúc đẩy hợp tác ASEAN tại các diễn đàn quốc tế.

ASOEN có các nhóm công tác trực thuộc, bao gồm: Nhóm công tác về Môi trường biển và vùng ven bờ (AWGCME), Nhóm công tác về các Hiệp định môi trường đa phương (AWGMEA), Nhóm công tác về Bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học (AWGNCB), Nhóm đặc nhiệm về khói mù (ASOEN-HTTF), Nhóm công tác các thành phố bền vững về môi trường (AWGESC), Nhóm công tác về quản lý các nguồn nước (AWGWRM), Nhóm kỹ thuật ASEAN về Biến đổi khí hậu, Nhóm công tác ASEAN về đào tạo giáo dục môi trường, Nhóm chuyên gia xây dựng báo cáo hiện trạng môi trường ASEAN lần thứ 4.

Trong hợp tác với các Đối tác đối thoại, ASEAN có cơ chế hợp Hội nghị Bộ trưởng Môi trường ASEAN+3, và Hội nghị Bộ trưởng Môi trường EAS họp bên lề Hội nghị Bộ trưởng Môi trường ASEAN. Hỗ trợ và triển khai quyết định của các Bộ trưởng có Hội nghị Quan chức cao cấp ASEAN+3 và Hội nghị Quan chức cao cấp EAS về Môi trường.

c. Văn kiện nền tảng và thực thi

Tuyên bố ASEAN về Môi trường (Tuyên bố Ma-ni-la 1981) nêu ra các mục tiêu và định hướng hợp tác của khu vực. Hai chương trình ASEP nữa đã được phát triển và thực hiện, ASEP II từ 1982-1987, ASEP III từ 1988-1992. Trong giai đoạn 1999-2004, ASEAN đã xây dựng Kế hoạch hành động chiến lược về Môi trường (SPAEC). Đồng thời, tầm nhìn ASEAN 2015, Chương trình Hành động Viên Chấn (2004-2010), Kế hoạch Hành động Hà Nội (1999-2004) đã đề cập đến 12 chiến lược với 55 chương trình lĩnh vực và biện pháp nhằm đạt được hai mục tiêu cơ bản là thúc đẩy môi

trường bền vững và quản lý tài nguyên thiên nhiên bền vững.

Hợp tác môi trường và ứng phó Biến đổi khí hậu lần đầu tiên được đề cập ở cấp cao trong các Tuyên bố của các Nhà Lãnh đạo tại Hội nghị Cấp cao ASEAN lần thứ 13 và Cấp cao EAS lần thứ 3 (Xinh-ga-po, tháng 11/2007), bao gồm: Tuyên bố ASEAN về Môi trường bền vững; Tuyên bố ASEAN về Hội nghị lần thứ 13 các bên tham gia Công ước Liên Hợp quốc về Biến đổi khí hậu (UNFCCC) và Hội nghị lần thứ 3 các bên tham gia Nghị định thư Ki-ô-tô; Tuyên bố EAS về Biến đổi khí hậu, Năng lượng và Môi trường.

Các nước ASEAN đều nhất trí xác định những lĩnh vực ưu tiên trong hợp tác về môi trường và biến đổi khí hậu là: Khẳng định cam kết của các nước ASEAN đối với UNFCCC và Nghị định thư Kyoto; đề ra các nguyên tắc cho việc đạt thỏa thuận quốc tế về giảm khí thải nhà kính sau năm 2012 như: “trách nhiệm chung, nhưng có sự khác biệt và tùy thuộc vào khả năng của mỗi nước”, các nước phát triển phải đóng vai trò đi đầu, có tính đến trình độ phát triển khác nhau của các quốc gia cũng như nhu cầu phát triển bền vững và trình độ phát triển của các nước đang phát triển. Các nước cần sớm có các biện pháp đáp ứng với môi trường khí hậu biến đổi; kêu gọi các nước phát triển thực hiện đúng cam kết tự nguyện giảm khí thải và gia tăng hỗ trợ kỹ thuật-công nghệ cho các nước đang phát triển. Theo đó, trong Tuyên bố ASEAN về Môi trường bền vững, các Nhà Lãnh đạo cũng khuyến khích việc thúc đẩy Sáng kiến ASEAN về Biến đổi khí hậu (ACCI).

Kế hoạch tổng thể xây dựng Cộng đồng Văn hoá xã hội ASEAN 2015 khẳng định mục tiêu “ASEAN hướng tới phát triển bền vững cũng như đảm bảo môi trường xanh và trong lành bằng cách bảo vệ nguồn tài nguyên thiên nhiên, cơ sở phát triển kinh tế, xã hội bao gồm quản lý và bảo tồn bền vững dầu mỏ, nguồn nước, khoáng sản, năng lượng, đa dạng sinh học, rừng, các tài nguyên biển và ven bờ cũng như thúc đẩy việc đảm bảo chất lượng nguồn nước và không khí cho khu vực

ASEAN. ASEAN sẽ tích cực tham gia vào các nỗ lực toàn cầu nhằm giải quyết những thách thức môi trường toàn cầu trong đó có biến đổi khí hậu, bảo vệ tầng ô-zôn cũng như phát triển và ứng dụng công nghệ thân thiện với môi trường vì nhu cầu bảo vệ môi trường bền vững”.

Tại các kỳ Hội nghị Cấp cao ASEAN hàng năm, các nhà Lãnh đạo ASEAN đều thông qua Tuyên bố chung về Ứng phó với biến đổi khí hậu, thể hiện lập trường của ASEAN và đóng góp cho các nỗ lực chung toàn cầu về ứng phó Biến đổi khí hậu, thông qua Hội nghị các bên tham gia Công ước khung của Liên Hợp quốc về Biến đổi khí hậu (COP/CMP). Năm 2010, trên cơ sở sáng kiến đề xuất của Việt Nam, Hội nghị Cấp cao ASEAN lần thứ 16 đã thông qua Tuyên bố của các Nhà Lãnh đạo ASEAN về Ứng phó Biến đổi khí hậu, củng cố thêm quyết tâm của các nước ASEAN thông qua việc đề ra phương hướng và biện pháp đẩy mạnh hợp tác để ứng phó với tác động của biến đổi khí hậu, triển khai Sáng kiến Biến đổi khí hậu ASEAN, xây dựng kế hoạch chung và khẳng định quan điểm của ASEAN, đóng góp vào nỗ lực chung nhằm sớm đạt được một thỏa thuận quốc tế mang tính ràng buộc pháp lý về biến đổi khí hậu [5].

ASEAN cũng đề ra các hành động cụ thể, xác định biện pháp thực hiện trong kế hoạch tổng thể nhằm hiện thực hóa mục tiêu trên, thể hiện ở các mục D.1 (Giải quyết các vấn đề môi trường toàn cầu), D.2 (Quản lý và ngăn ngừa ô nhiễm môi trường xuyên biên giới), D.3 (Thúc đẩy phát triển bền vững thông qua giáo dục môi trường và sự tham gia của cộng đồng), D.4 (Phát triển Công nghệ An toàn Môi trường (EST)), D.5 (Nâng cao chất lượng cuộc sống tại các thành phố/khu vực đô thị của ASEAN), D.6 (Hài hòa các chính sách và cơ sở dữ liệu về môi trường), D.8 (Thúc đẩy quản lý bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên và đa dạng sinh học), D.9 (Phát triển Bền vững của Nguồn nước ngọt), D.10 (Đối phó với Biến đổi Khí hậu và giải quyết các tác động của Biến đổi Khí hậu), D.11 (Thúc đẩy Quản lý Rừng Bền vững). Ứng phó biến đổi khí hậu, một bộ phận quan trọng

của hợp tác môi trường, cùng với xu hướng chung toàn cầu, đã trở thành ưu tiên cao của ASEAN và trong quan hệ với các Đối tác đối thoại. Liên tục trong các năm gần đây, tại mỗi kỳ Hội nghị Cấp cao, Lãnh đạo ASEAN đều ra Tuyên bố chung về Biến đổi khí hậu, thể hiện quan điểm và khẳng định lập trường của ASEAN, đóng góp cho các Hội nghị COP/CMP hàng năm. ASEAN một mặt cam kết ủng hộ và đóng góp tích cực cho các nỗ lực toàn cầu về bảo vệ môi trường và ứng phó biến đổi khí hậu, mặt khác, trên quan điểm của các nước đang phát triển, duy trì quan điểm “Trách nhiệm chung, có khác biệt tùy thuộc vào khả năng mỗi nước”, muốn các nước phát triển phải đóng vai trò đi đầu trong tự nguyện cắt giảm khí thải, gia tăng hỗ trợ kỹ thuật cho các nước đang phát triển. Năm 2007, các nhà Lãnh đạo ASEAN đã thông qua Sáng kiến ASEAN về Biến đổi khí hậu (ACCI) nhằm tạo khuôn khổ tăng cường hợp tác khu vực trong lĩnh vực này. ASEAN cũng đã lập Nhóm công tác ASEAN về biến đổi khí hậu. Nhằm khẳng định quyết tâm của khu vực đối phó với vấn đề biến đổi khí hậu, các nhà Lãnh đạo ASEAN đã ra Tuyên bố về hợp tác ứng phó với biến đổi khí hậu năm 2010 với Kế hoạch hành động ASEAN về Biến đổi khí hậu đến 2020.

ASEAN đã thành lập Trung tâm Bảo tồn đa dạng sinh học khu vực ASEAN (ARCBC) với sự hỗ trợ tài chính của Liên minh Châu Âu. Mục tiêu của Trung tâm này là tăng cường hợp tác khu vực trong bảo tồn đa dạng sinh học, đồng thời đóng vai trò là đầu mối trong việc thiết lập mạng lưới và liên kết giữa các cơ quan của các nước thành viên ASEAN và giữa ASEAN với các cơ quan đối tác của Liên minh châu Âu. Tuyên bố ASEAN về Vườn di sản năm 2003 nhằm mục đích thiết lập một mạng lưới các khu vực quốc gia được bảo vệ hướng tới bảo tồn các hệ thống sinh thái đại diện quan trọng trong khu vực ASEAN.

Về vấn đề môi trường biển, các Bộ trưởng môi trường ASEAN đã thông qua cơ chế ASEAN về nâng cao giám sát việc tách bùn và xả các thùng chất thải trái phép trên biển trái

phép, trong đó cùng phối hợp các nỗ lực trong ASEAN nhằm kiểm soát các hoạt động xả chất thải và thúc đẩy xả thải ở các khu vực được cấp phép. Trong bảo đảm quản lý bền vững môi trường biển và các vùng duyên hải, ASEAN cũng đã tiến hành nhiều cuộc hội thảo, tổ chức hướng dẫn đào tạo nguồn nhân lực và triển khai một số dự án hợp tác thí điểm giám sát, quản lý các khu vực biển giáp biên giới của nhau.

Trong năm 2008, ASEAN cũng đã hoàn tất Bản hướng dẫn giám sát chất lượng nước biển và hướng dẫn về quản lý và chính sách chất lượng nguồn nước nhằm nâng cao năng lực của các quốc gia ASEAN trong việc thực hiện Tiêu chuẩn quản lý nguồn nước ASEAN. Bản hướng dẫn đóng vai trò quan trọng trong việc giám sát, đánh giá, phân tích và cùng phối hợp hướng tới mục tiêu hài hòa các tiêu chuẩn nguồn nước trong ASEAN [5].

d. Các hạn chế của cơ chế quản lý môi trường ASEAN

ASEAN không có một tổ chức chuyên trách về môi trường. Chức năng BVMT bị "xé nhỏ" ra nhiều thiết chế khác nhau của Hiệp hội. Việc phân tán chức năng sẽ làm giảm hiệu quả hợp tác ASEAN trong lĩnh vực này. Tất cả các cơ quan ASEAN về BVMT đều hoạt động trên cơ sở kiêm nhiệm, là tập hợp đại diện các quốc gia thành viên. Điều này có lợi trong việc đưa ra một chính sách môi trường khu vực chung mang tính trung hòa. Nhưng mặt khác, tính kiêm nhiệm không cho phép đại diện các nước tập trung hoàn toàn vào hoạt động môi trường của ASEAN.

ASEAN thiếu một khung pháp lý đủ mạnh làm cơ sở cho việc triển khai chính sách môi trường chung. Hầu hết, các văn kiện của ASEAN trong lĩnh vực này đều là văn kiện chính trị, ít tính ràng buộc pháp lý. Cơ sở pháp lý lỏng lẻo là nguyên nhân trực tiếp dẫn đến việc các chính sách về môi trường chỉ dừng lại ở mức tuyên bố, không đi vào thực tiễn. Ngay cả khi các nước thành viên Hiệp hội đồng thuận ký kết các văn kiện mang tính ràng buộc pháp

lý, thì các văn bản này cũng gặp nhiều trục trặc trong khâu triển khai. Hiệp định ASEAN về bảo tồn thiên nhiên và các nguồn tài nguyên thiên nhiên và Công ước Bảo tồn nguồn lợi ở biển Nam Cực năm 1980 được Hiệp hội tham gia từ 1985 vẫn chưa chính thức có hiệu lực pháp lý.

Hợp tác môi trường của ASEAN tương đối rộng, nhưng chưa đủ sâu, đặc biệt trong việc đối phó với những nguy cơ đe dọa nghiêm trọng bảo vệ môi trường biển.

3. Kết luận

1. Bảo vệ môi trường biển là nhiệm vụ cấp thiết. Các nước đều nhận thức được tầm quan trọng của vấn đề hợp tác bảo vệ môi trường biển. Tuy nhiên do những đặc điểm khác nhau về lịch sử, chính trị, kinh tế kỹ thuật và văn hóa, nên tại các khu vực trên thế giới có những mô hình khác nhau.

2. Mô hình phát triển hiệu quả nhất đối với từng khu vực là xây dựng và phát triển các Công ước khu vực về bảo vệ môi trường biển. Khu vực Đông Á đã có những nỗ lực quản lý chung bảo vệ môi trường biển thông qua cơ chế PEMSEA. Đây là cơ chế kết hợp, thu hút sự tham gia của các chính phủ, các tổ chức, các doanh nghiệp, nhà đầu tư, cá nhân, đối tác trong chung tay quản lý bền vững vùng ven biển và biển Đông Á. Tuy nhiên, đây chỉ là mô hình mềm, không ràng buộc pháp lý, chưa thực sự có hiệu quả theo chiều sâu.

3. Vấn đề môi trường đã được ASEAN chú trọng từ sớm. Tuy nhiên cơ chế quản lý môi trường và cơ sở pháp lý để thực hiện của ASEAN còn tương đối lỏng lẻo.

Để thúc đẩy hợp tác trong lĩnh vực môi trường, trong thời gian tới ASEAN cần tập trung vào một số vấn đề sau:

Thứ nhất, ASEAN cần thành lập cơ quan chuyên trách trong lĩnh vực môi trường biển. Với việc mở rộng hợp tác của ASEAN cần thiết phải có một cơ quan chuyên trách làm nhiệm vụ điều phối, quản trị, kiểm tra, giám sát việc thực thi các chính sách môi trường của Hiệp hội,

trong đó có môi trường biển. Trong Tuyên bố Manila về môi trường ASEAN năm 1981 đã đề cập đến việc thành lập ủy ban môi trường ASEAN độc lập, tuy nhiên đến nay việc này vẫn chưa được triển khai. Đã đến lúc phải có một thể chế khu vực với quyền lực đủ mạnh để đưa các chính sách môi trường vào thực tiễn.

Thứ hai, cần hoàn thiện và đồng bộ khung pháp lý ASEAN trong BVMT. "Phương thức ASEAN" - cơ chế đồng thuận trong việc đưa ra quyết định của Hiệp hội, với ưu điểm là đảm bảo bình đẳng lợi ích của tất cả các quốc gia - nhân tố quyết định trong đảm bảo an ninh và ổn định khu vực, đôi khi trở thành rào cản đối với việc xây dựng các văn bản pháp lý của ASEAN. Thời gian tới, Hiệp hội cần có những bước đi đột phá, áp dụng linh hoạt phương thức này trong xây dựng các hiệp ước về môi trường, nhất là các hiệp ước về môi trường biển và biến đổi khí hậu.

Thứ ba, các nước khu vực cần tập trung hợp tác đối phó với nguy cơ ô nhiễm biển xuyên biên giới, mực nước biển dâng cao, biến đổi khí hậu, suy giảm đa dạng sinh học và việc xây dựng các nhà máy điện nguyên tử lưu động trong Biển Đông. Các nước ASEAN cần đưa ra những giải pháp nhằm nâng cao tính hiệu quả của hợp tác trong các lĩnh vực then chốt này.

Lời cảm ơn

Bài báo là sản phẩm của việc nghiên cứu Đề tài: "Pháp luật quốc tế và quốc gia về

bảo vệ môi trường biển: nghiên cứu trường hợp Việt Nam và kinh nghiệm của một số nước Đông Á", Mã số: CA.18.3A do Trung tâm Hỗ trợ Nghiên cứu Châu Á - ĐHQGHN tài trợ.

Tài liệu tham khảo

- [1] JW. Davis, Global Aspects of Marine Pollution Policy. The Need for a New International Convention (1990) 14 Marine Policy 191.
- [2] K. Kheng-Lian, NA. Robison, Strengthening sustainable Development in Regional In-Governmental Governance: Lessons from the "ASEAN Way", Singapore Journal of International and Comparative Law, 2002. - 16.
- [3] Naoki Amako , Japan's MPA Policies and arrangements pertaining to the work of NEAMPAN.
http://www.neaspec.org/sites/default/files/Japan_MOE_amako.pdf (truy cập ngày 27/4/2019)
- [4] Manila Declaration on the ASEAN Environment. Manila, Philippines, 30 April 1981.
<http://environment.asean.org/index.php?page=agreements:maniladeclaration> (truy cập ngày 27/4/2019).
- [5] Bangkok Declaration on the ASEAN Environment. Bangkok, Thailand, 29 November 1984.
<http://www.aseansec.org/6079.htm> (truy cập ngày 28/4/2019).