

VỀ CÁC THỎA THUẬN KHAI THÁC CHUNG Ở KHU VỰC CHÂU Á

*Nguyễn Hùng Cường**

1. Tổng quan tình hình ký kết các hiệp định khai thác chung ở khu vực châu Á

Châu Á có thể coi là châu lục có đặc điểm địa lý phức tạp và đa dạng nhất trong số 5 châu lục trên trái đất. Châu Á được phân biệt với các châu khác không chỉ bởi các biển và đại dương mà còn bởi nhiều đặc điểm tự nhiên độc đáo khác: một châu lục có kích thước vĩ đại nhất, trên 43,6 triệu km², có lịch sử phát triển và cấu tạo địa chất phức tạp nhất, có địa hình bề mặt bị chia cắt mạnh nhất và có sự phân hóa cảnh quan, khí hậu vô cùng phong phú, đa dạng: từ băng giá vĩnh cửu, rừng lá kim cho tới hoang mạc nóng bỏng và rất nhiều khu vực rừng rậm nhiệt đới rộng lớn. Với sự phối hợp các điều kiện tự nhiên đa dạng này, châu Á cũng là một trong những châu lục có nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú vào loại nhất trên thế giới, trong đó tài nguyên biển là nguồn tài nguyên có tiềm năng lớn và vô cùng quý giá.

Lãnh thổ châu Á tiếp giáp với hầu hết các đại dương lớn của thế giới là Ấn Độ Dương, Thái Bình Dương, Bắc Băng Dương. Trong đó vùng biển Đông (biển Nam Trung Hoa) thuộc Thái Bình Dương là vùng biển không chỉ giàu tiềm năng tài nguyên sinh vật và phi sinh vật biển mà còn được đánh giá là một trong những con đường giao thông vận tải biển huyết mạch của thế giới, đặc biệt là vai trò và ảnh hưởng quan trọng đối với các quốc gia ở khu vực này.

Khu vực châu Á là một trong những khu vực có hoạt động khai thác tài nguyên biển, chủ yếu là dầu khí và nghề cá phát triển từ lâu đời với các cường quốc về nghề cá như: Nhật Bản, Hàn Quốc, Úc... Trong lĩnh vực dầu mỏ, các quốc gia châu Á cũng là những

nước có trữ lượng và khối lượng khai thác dầu mỏ vào loại lớn nhất thế giới, trong đó có nhiều quốc gia là những thành viên sáng lập của Tổ chức các nước xuất khẩu dầu mỏ (OPEC) ngay từ những năm 60 như: Iran, Iraq, Kuwait, Qatar, Ả-rập Saudi, Các tiểu vương quốc Ả-rập Thống nhất, Indonesia,... Tuy nhiên, với việc áp dụng cách tính đường cơ sở và việc xác định vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa theo Công ước Luật Biển 1982, vùng biển châu Á xuất hiện thêm rất nhiều vùng biển chồng lấn giữa các quốc gia, gây ra không ít xung đột tranh chấp, đặt ra vấn đề phân định giữa các quốc gia này. Mặc dù phân định được coi là giải pháp cuối cùng, tối ưu nhất nếu các bên đã thống nhất được về chủ quyền đối với các vùng biển, nhưng do tính chất phức tạp của quá trình phân định cũng như sự không rõ ràng của các minh chứng lịch sử, pháp lý nên phần lớn các vùng biển chồng lấn ở châu Á đều chưa được phân định. Trong hoàn cảnh đó, các hoạt động hợp tác trong lĩnh vực nghề cá và dầu khí của khu vực châu Á đã xuất hiện với các loại hình đa dạng, từ việc hợp tác đánh bắt, trao đổi thông tin đơn thuần đến khai thác chung ở cấp độ chặt chẽ, cụ thể hơn, từ khai thác chung hai bên đến các mô hình hợp tác đa phương như các diễn đàn, tổ chức khu vực, tiểu khu vực. Trong đó, các quốc gia luôn ưu tiên và lựa chọn các phương thức hợp tác song phương thông qua việc ký kết các điều ước quốc tế về khai thác chung nhằm giải quyết trước mắt những nhu cầu cấp thiết đặt ra như: dàn xếp tạm thời các tranh chấp trong hoạt động phân định biển, khai thác hiệu quả nguồn tài nguyên biển vì lợi ích kinh tế, trao đổi kinh nghiệm, kỹ thuật trong việc khai thác, quản lý và bảo tồn biển,...

2. Nội dung một số hiệp định khai thác chung ở châu Á

2.1. Khai thác chung dầu khí

* Giảng viên Bộ môn Luật Quốc tế, Khoa Luật, Đại học quốc gia Hà Nội.

2.1.1. Hiệp định giữa Kuwait và Saudi Arabia ngày 7/7/1965

Hiệp định giữa Saudi Arabia và Kuwait là Hiệp định phân chia vùng trung lập (Neutral Zone). Trước khi có Hiệp định phân định này, hai bên đã có những hoạt động hợp tác thiện chí khi hai công ty khai thác của hai bên ký kết một Thỏa thuận khoan chung vào 26/6/1956 và thỏa thuận hoạt động chung vào ngày 5/2/1960. Hai công ty hoạt động thông qua một Ủy ban chung, hai Chính phủ của hai quốc gia.

Sau khi phân chia ranh giới biển năm 1965, các quốc gia có toàn quyền về chủ quyền đối với mỗi phần lãnh thổ của mình trong lĩnh vực quản lý, lập pháp và quốc phòng. Tuy nhiên, để đảm bảo các lợi ích công bằng và đẩy mạnh mối quan hệ truyền thống hoà bình giữa hai nước, trong vùng đã phân chia (Partitioned Zone) các bên vẫn tiến hành khai thác chung theo nguyên tắc công bằng. Tuy nhiên, giai đoạn hợp tác này đã được nâng tầm lên cấp Chính phủ, việc khai thác chung được quản lý thông qua một Ủy ban chung gồm đại diện của hai Chính phủ.

Có thể nhận thấy, mô hình quản lý khu vực khai thác chung giữa Saudi Arabia và Kuwait khá đơn giản và gọn nhẹ, nhưng đã đem lại hiệu quả trong khai thác chung dầu khí và tạo ra một tập quán mới trong khai thác chung. Tuy nhiên, bên cạnh ưu điểm về tính gọn nhẹ thì mô hình quản lý này cũng còn một số hạn chế, thể hiện ở việc vì không lập ra các cơ quan chuyên môn phụ trách từng vấn đề trong khu vực chung nên các thành viên trong Ủy ban sẽ phải phụ trách rất nhiều công việc khác nhau. Điều này sẽ khiến cho quá trình giải quyết những vấn đề phát sinh kéo dài và có thể đi đến mâu thuẫn, tranh chấp giữa các bên.

2.1.2. Hiệp định giữa Nhật Bản và Hàn Quốc 30/1/1974

Thỏa thuận giữa Nhật Bản và Hàn Quốc là bản thỏa thuận đầu tiên áp dụng ý tưởng khai thác chung trong phán quyết của Tòa án quốc tế năm 1969 về thềm lục địa biển Bắc. Hiệp định gồm 31 điều và 1 phụ lục. Hiệp định này đã đề cập khá đầy đủ các vấn đề

liên quan đến khai thác chung, các quy định cũng rất rõ ràng, vào thời điểm lúc đó thì đây là một thỏa thuận mang tính chất nền tảng, đặt nền móng pháp lý quốc tế cho vấn đề khai thác chung.

Vùng khai thác chung theo quy định của Hiệp định là vùng biển chồng lấn giữa Nhật Bản và Hàn Quốc, rộng 24.092 hải lý vuông và được phân chia làm 9 tiểu vùng. Tại khu vực khai thác chung này, Chính phủ của hai quốc gia liên quan có quyền cấp đặc nhượng cho các công ty theo thẩm quyền của mình. Tuy nhiên, số lượng các nhà điều hành được lựa chọn trên cơ sở sự cân bằng về quốc tịch, có nghĩa là tất cả các nhà điều hành hay nhà thầu không chỉ mang quốc tịch Nhật Bản hay mang quốc tịch Hàn Quốc. Có sự thay đổi luân phiên nhau giữa các nhà thầu của hai quốc gia trong các tiểu vùng khác nhau trong khu vực khai thác chung. Các chi phí cũng như các lợi ích thu được từ hoạt động khai thác chung sẽ được phân chia cho các nhà thầu của mỗi bên tham gia khai thác theo tỷ lệ công bằng. Đây là các quy định rất công bằng hợp lý và phù hợp với hoàn cảnh thực tế trong khai thác chung của hai quốc gia.

Để quản lý cố hiệu quả khu vực khai thác chung, hai bên áp dụng mô hình đồng quản lý thông qua việc thiết lập và duy trì một Ủy ban hỗn hợp Nhật Bản - Hàn Quốc hay gọi là Ủy ban (Commission). Ủy ban này bao gồm 2 thành viên được bổ nhiệm nhằm đại diện cho mỗi bên quốc gia. Tuy nhiên, Ủy ban chung này chỉ có tư cách như là một cơ quan tư vấn chứ không phải là một cơ quan quản lý có đầy đủ quyền lực. Điều này có thể sẽ là một khó khăn cho quá trình thực hiện Hiệp định, khi cơ quan quản lý chung bị chi phối quá nhiều trong các hoạt động của mình bởi hai Chính phủ, đòi hỏi các quốc gia thành viên phải thực sự có thiện chí cao, hợp tác vì mục đích chung thì mới đạt được hiệu quả mong muốn.

2.1.3. Bản ghi nhớ giữa Malaysia và Thái Lan 21/2/1979

Tranh chấp giữa Malaysia và Thái Lan về đường ranh giới trên biển diễn ra hết sức phức tạp. Sau quá trình thương lượng kéo

dài, năm 1972 hai bên đã thỏa thuận được một đường ranh giới biển dài khoảng 29 hải lý từ điểm mút đất liền ra biển. Tuy nhiên, vấn đề về hiệu lực của đảo đá Kolosin gần bờ biển của Thái Lan thì giữa hai quốc gia vẫn còn có bất đồng về quan điểm. Vì vậy, đường phân định do hai bên đưa ra dẫn đến việc hình thành một vùng chồng lấn về yêu sách giữa hai nước trong Vịnh Thái Lan. Để dàn xếp tranh chấp và khai thác hiệu quả tài nguyên ở khu vực này, ngày 21/2/1979 Thái Lan và Malaysia đã ký bản ghi nhớ về khai thác chung.

Vùng khai thác chung theo bản ghi nhớ là vùng được tạo bởi Tuyên bố năm 1973 của Thái Lan và năm 1979 của Malaysia với diện tích rộng 7.250km², được giới hạn bởi 7 điểm được đánh dấu từ điểm A đến điểm G (trung tâm của vùng khai thác chung nằm cách bờ biển tỉnh Pattani khoảng 180km, cách bờ biển Songkhla 260km và cách Kota Bahru ở bang Kelantan của Malaysia 150km). Tại khu vực này, hai bên thống nhất cùng khai thác các nguồn tài nguyên phi sinh vật (chủ yếu là dầu khí) và phân chia các kết quả khai thác theo nguyên tắc công bằng.

Để thực hiện hiệu quả sự hợp tác này, hai bên thống nhất thành lập Cơ quan quyền lực chung chịu trách nhiệm về các hoạt động thăm dò và khai thác các tài nguyên không sinh vật của đáy biển và lòng đất dưới đáy biển của khu vực khai thác chung. Trên thực tế, mô hình đồng quản lý này đã phát huy được những ưu điểm của mình, góp phần mang lại nhiều thành công trong hoạt động khai thác chung cho cả hai bên.

Văn bản thoả thuận về thiết lập vùng khai thác chung giữa hai nước Thái Lan - Malaysia đã góp phần củng cố và tăng cường quan hệ chính trị, kinh tế giữa hai nước, thúc đẩy việc hai quốc gia thỏa thuận đi đến thiết lập một đường biên giới trên biển cố định. Thoả thuận này đã trở thành một hình mẫu cho sự hợp tác về khai thác chung trong khu vực và các nước trên thế giới, trong đó có Việt Nam, thúc đẩy quá trình duy trì hoà bình, an ninh và hợp tác cùng phát triển ở khu vực Đông Nam Á và trên thế giới.

2.1.4. Hiệp định giữa Indonesia và Australia 11/12/1989

Vùng biển giữa châu Á và châu Úc là một vùng biển giàu có về tài nguyên thiên nhiên, đặc biệt là khu vực biển Timor - vùng có nhiều tiềm năng về dầu khí. Công ước Luật Biển 1982 ra đời cho phép các quốc gia mở rộng quyền tài phán của mình, do đó tạo ra nhiều vùng biển chồng lấn, trong đó có vùng biển giữa Australia và Đông Timor.

Đông Timor là vùng biển tồn tại các yêu sách chủ quyền của cả Indonesia và Australia. Hai bên đã có những nỗ lực trong việc thương lượng để đi đến phân định nhưng không mang lại kết quả. Cuối cùng, trước nhu cầu dàn xếp tranh chấp để khai thác tài nguyên tại vùng biển giàu có này, ngày 11/12/1989, hai bên đã chính thức ký Hiệp định về vùng hợp tác (Zone of Cooperation) để thiết lập một khu vực thăm dò và khai thác dầu khí chung giữa hai quốc gia.

Khi Đông Timor còn là thuộc địa của Indonesia, Indonesia và Australia đã ký kết hai thỏa thuận phân định biên giới thêm lục địa, một đường biên giới là ở vùng biển Arafura và một ở phần phía Tây Timor vào đầu những năm 70. Nhưng hai bên vẫn chưa thể phân định được đường biên giới thêm lục địa ở phần vùng biển phía Đông Timor. Bởi cả hai quốc gia đều giữ vững lập trường của mình, Australia thì dựa trên quan điểm sự mở rộng tự nhiên của đất liền theo tinh thần của quy định về thêm lục địa tại Điều 76 Công ước Luật Biển 1982, còn Indonesia thì giữ quan điểm xác định đường biên giới theo nguyên tắc đường trung tuyến.

Australia và Indonesia đã cam kết thương lượng đàm phán về khu vực hợp tác được thiết lập trong vùng biển Timor với mục đích cho phép các hoạt động khai thác diễn ra trong khu vực cho đến khi có sự phân định đường biên giới cố định. Quá trình thương lượng về cách xác định đường ranh giới giữa hai nước diễn ra suốt từ 1979 đến 1988 mà không đem lại kết quả. Điều này chứng tỏ rằng hai bên không thể đạt được bất kỳ một thỏa thuận sớm nào về đường ranh

giới và do đó khả năng về một số hình thức khai thác chung được đưa ra khảo sát tỉ mỉ¹.

Vào tháng 9 năm 1988, một đề nghị chính thức được gửi đến đại diện các Chính phủ về việc thiết lập một khu vực thăm dò và khai thác dầu khí. Tháng 10/1988, Bộ trưởng Ngoại giao của hai quốc gia đã công bố và chứng thực bản đề nghị bởi hai Chính phủ. Và cuối cùng, ngày 11/12/1989, hai bên đã chính thức ký kết hiệp định về Vùng khai thác chung (Zone of cooperation). Đây được coi là một trong những điều ước quốc tế về khai thác chung chi tiết nhất, đề cập đến hầu hết các vấn đề liên quan đến hoạt động khai thác chung, với 04 phụ lục và 34 điều khoản, có hiệu lực trong thời gian 40 năm và có thể tiếp tục có hiệu lực trong thời gian 20 năm tiếp theo cho đến khi hai nước đạt được thoả thuận về một đường biên giới vĩnh viễn. Hiệp định Australia- Indonesia được coi là mô hình tốt về lĩnh vực khai thác chung đáng được quan tâm nghiên cứu, tham khảo - đặc biệt cho Việt Nam và các nước trong khu vực trong tương lai.

2.1.5. Hiệp định giữa Bahrain và Saudia Arabia ngày 22/2/1958

Vịnh Ba Tư là vùng vịnh đại nông của Ấn Độ Dương nằm giữa bán đảo Ả Rập và vùng Tây Nam Iran. Vịnh này được đánh giá là vùng biển có trữ lượng dầu khí lớn nhất thế giới. Theo số liệu về dầu mỏ năm 2003 và khí đốt 2002 của Bộ Năng lượng Hoa Kỳ thì trữ lượng dầu mỏ tại đây đo được là 674 tỉ thùng, trữ lượng khí đốt là 1923 nghìn tỉ Cubic Feet, mức độ khai thác dầu mỏ là 19,3 triệu thùng một ngày, mức độ khai thác khí đốt là 8 nghìn tỉ Cubic Feet một năm.

Bahrain và Saudi Arabia là hai quốc gia có thêm lục địa chõng lẩn nhau trong vịnh gây nên nhiều mâu thuẫn kéo dài trong nhiều năm. Sau quá trình đàm phán thương lượng, ngày 22/2/1958, hiệp ước đầu tiên về phân định ranh giới thêm lục địa và hợp tác khai

thác chung tại khu vực vịnh Ba Tư đã được ký kết giữa Bahrain và Saudi Arabia.

Thực chất thoả thuận giữa Bahrain và Saudi Arabia là thoả thuận về phân chia thêm lục địa giữa hai nước trong vịnh Ba Tư. Đường ranh giới phân định thêm lục địa trùng khớp với ranh giới các mỏ dầu thuộc đảo Fasht bu Saafa Hexagon, các mỏ dầu này hoàn toàn nằm dưới thẩm quyền tài phán của Saudi Arabia. Hiệp định bao gồm lời nói đầu và 6 điều khoản, trong đó, ngoài thoả thuận về phân định biển, hai Chính phủ cũng đã đồng ý chia sẻ công bằng lợi nhuận từ việc khai thác nguồn tài nguyên dầu khí trong vùng Fasht bu Saafa Hexagon thuộc Saudi Arabia.

Đối với việc quản lý vùng khai thác chung, hai bên thống nhất rằng Bahrain chỉ hưởng lợi nhuận từ việc khai thác dầu khí trong vùng Fasht bu Saafa Hexagon, còn việc thăm dò, khai thác thuộc về phía Saudi Arabia. Có thể coi đây là mô hình một bên quản lý, vì hai bên không thành lập một cơ quan quản lý chung mà việc quản lý khu vực được tiến hành hoàn toàn bởi Saudi Arabia.

Đây là một mô hình quản lý khu vực khai thác chung khá đơn giản vì sẽ không phải thành lập thêm một cơ quan điều hành chung mới. Tuy nhiên, để đạt được cơ chế hợp tác này, cả hai bên đều phải có sự nhất trí và nhượng bộ rất cao, một quốc gia dường như phải hy sinh chủ quyền của mình. Mặt khác, vấn đề kiểm soát, giám sát việc khai thác, thành phẩm và phân chia lợi nhuận cũng rất khó thực hiện. Tuy nhiên, với những kết quả đã đạt được trong hoạt động khai thác chung giữa hai nước, đây cũng được coi là một trong những thoả thuận khai thác chung dầu khí thành công trên thế giới mà các nước đi sau có thể tham khảo.

2.1.6. Hiệp định giữa Qatar và Các tiểu vương quốc Ảrập thống nhất (UAE) ngày 30/3/1969

Cũng giống như Hiệp định giữa Bahrain và Saudi Arabia, Hiệp định giữa Qatar và UAE là hiệp định về giải quyết các đường biên giới trên biển và quyền chủ quyền đối với các hòn đảo giữa hai nước. Vấn đề khai

¹ H. Burmester, "The zone of Co-operation between Australia and Indonesia: A Preliminary outline with particular reference to applicable law", Joint Development of oil and gas Vol II.

thác chung chỉ được đề cập đến bởi một điều khoản trong Hiệp định (Điều 7), theo đó cho phép Công ty Biển của UAE (Marine Areas Co) được quyền tiến hành khai thác mỏ Hagl Elbundug. Tuy nhiên, lợi nhuận sẽ được chia đều cho Chính phủ của cả hai nước.

Việc khai thác và quản lý mỏ "Hagl Elbundug" sẽ do công ty các khu vực biển (Marine Areas Co.) của UAE đảm nhiệm phù hợp với các thỏa thuận giữa công ty và lãnh đạo UAE.

Như vậy, mô hình quản lý được áp dụng trong Hiệp định này là mô hình doanh nghiệp trực tiếp quản lý. Đây là một mô hình quản lý khá đơn giản, nhưng cũng có thể gặp khó khăn trong quá trình thực hiện nếu phát sinh các vấn đề liên quan đến tài chính, môi trường mà không có sự tham gia của hai Chính phủ và có thể sẽ dẫn tới việc giải quyết không công bằng, hiệu quả (do không có sự tham gia quản lý của cả hai bên - dẫn tới sự lạm quyền của một bên). Và như vậy, về lâu dài sẽ nảy sinh nhiều bất cập cho cơ chế hợp tác này. Đây cũng là một bài học kinh nghiệm mà Việt Nam và các quốc gia có hoàn cảnh tương tự cần lưu ý khi đàm phán, ký kết các điều ước quốc tế về khai thác chung.

2.1.7. Bản ghi nhớ giữa Iran và Sharjah ngày 29/11/1971

Mặc dù Abu Musa là một đảo nhỏ chỉ có diện tích vài km², nằm ở vịnh Ba Tư khoảng giữa Iran và Tiểu vương quốc Ả Rập (UAE) - trong đó có Sharjah - song cả Iran và UAE đều có yêu sách bởi lẽ đảo này có ý nghĩa với cả hai quốc gia về kinh tế, an ninh và môi trường. Đảo nằm trên eo biển Hormuz, cửa vịnh Ba Tư. Vị trí chiến lược của đảo có thể cho phép một quốc gia chi phối đường hàng hải quan trọng của vịnh. Hơn nữa, Đảo Abu Musa có nhiều tiềm năng về trữ lượng dầu khí, cung cấp chất đốt cho nền kinh tế của cả Iran và UAE nên rất được các quốc gia quan tâm. Nếu tranh chấp đối với đảo này không được giải quyết thì có thể dẫn đến cuộc khủng hoảng, thậm chí có thể gây ra xung đột trong quan hệ giữa các bên liên

quan và ảnh hưởng đến các nước khác trong khu vực.

Với mục đích giảm mâu thuẫn và loại bỏ xung đột, một Thỏa thuận tạm thời đã được hai nước thống nhất thông qua vào cuối tháng 11/1971, trong đó, hai bên đồng ý để Sharjah duy trì chủ quyền đối với đảo Abu Musa và lực lượng quân đội của Iran chiếm đóng trên đảo. Trữ lượng dầu từ các mỏ dầu xung quanh đảo sẽ được chia đều. Tuy nhiên, Thỏa thuận này vẫn khẳng định quan điểm của hai bên là: "*Cả Iran và Sharjah sẽ không từ bỏ yêu sách đối với Abu Musa, đồng thời không thừa nhận yêu sách của bên kia*". Như vậy, mặc dù đây chỉ là bản thỏa thuận tạm thời, cả hai bên vẫn giữ nguyên lập trường về vấn đề chủ quyền, nhưng với những điều khoản về việc chia sẻ sản lượng dầu khí ngang bằng cho các bên đã bước đầu "hạ nhiệt" sự căng thẳng trong quan hệ giữa các bên và mở ra một hướng mới trong việc giải quyết tranh chấp về chủ quyền lãnh thổ bằng biện pháp hoà bình.

Theo Thỏa thuận này, việc khai thác dầu khí trong khu vực thuộc đảo Abu Musa được trao cho công ty Buttes, đại diện cho cả hai quốc gia thực hiện, và lợi nhuận thu được sẽ phân chia ngang bằng giữa hai quốc gia.

Như vậy, cũng giống như mô hình quản lý vùng khai thác chung giữa Qatar và Các Tiểu vương quốc Ả Rập thống nhất, việc khai thác và quản lý khu vực khai thác chung giữa Iran và Sharjah được các bên giao cho Công ty Buttes. Việc giao toàn bộ nhiệm vụ quản lý cho một công ty khai thác sẽ khiến công ty này gặp nhiều khó khăn trong việc thực hiện các chức năng quản lý. Một mô hình quản lý như thế này không thể tồn tại lâu dài bởi việc khai thác chung dầu khí thường phát sinh rất nhiều vấn đề có liên quan (ngoài vấn đề kinh tế) như: sức khỏe, an toàn, bảo vệ môi trường... Những vấn đề này sẽ không thể giải quyết thỏa đáng nếu không có các bộ phận chuyên trách. Đây cũng là một kinh nghiệm mà Việt Nam và các nước hữu quan không nên "phòng" theo.

2.2. Khai thác chung nghề cá

2.2.1. Hiệp định Khai thác chung Nghề cá giữa Hàn Quốc và Nhật Bản năm 1965, 1999

Hiệp định Nghề cá giữa Hàn Quốc và Nhật Bản đã được ký kết lần đầu tiên vào năm 1965. Hiệp định đã được ký kết trên cơ sở Công ước Luật Biển năm 1958 và Công ước Luật Biển năm 1982. Do vậy, mỗi quốc gia đều đã đưa ra yêu sách một khu vực khai thác cá rộng tới 12 hải lý.

Hiệp định Nghề cá này đã điều chỉnh quan hệ nghề cá giữa Hàn Quốc và Nhật Bản trong suốt 35 năm từ năm 1965 đến năm 1999, và sau đó được thay thế bằng Hiệp định nghề cá giữa hai quốc gia năm 1999.

a) Hiệp định Nghề cá năm 1965

Khu vực biển rộng lớn xung quanh bán đảo Hàn Quốc tồn tại một vùng chồng lấn giữa Nhật Bản và Hàn Quốc mà từ lâu đời ngư dân hai nước đã có truyền thống đánh bắt tại khu vực này. Đây là vùng biển giàu có về cả tài nguyên sinh vật và phi sinh vật, đặc biệt là các loại cá ở vùng biển Thái Bình Dương có giá trị kinh tế cao. Tuy nhiên, do có sự chồng lấn biển giữa hai quốc gia chưa được phân định, nên vấn đề khai thác hiệu quả các nguồn tài nguyên trở nên phức tạp, khó khăn bởi các tranh chấp về chủ quyền. Để khai thác hiệu quả nguồn tài nguyên vô cùng quý giá này, hai nước đã đi đến ký kết Hiệp định Khai thác chung nghề cá ngày 22/6/1965. Đây là Hiệp định hợp tác theo mô hình khai thác chung tại vùng biển chưa phân định - một mô hình khai thác chung khá phổ biến ở châu Á.

Tại vùng khai thác chung, hai bên cùng tiến hành khai thác và bảo tồn các tài nguyên sinh vật theo các nguyên tắc được thỏa thuận. Các quốc gia còn có nghĩa vụ thống nhất các quy chuẩn cho việc khai thác cá để đảm bảo việc duy trì và bảo tồn phát triển bền vững nghề cá và các nguồn tài nguyên cá dựa trên cơ sở những nghiên cứu khoa học.

Các bên trong Hiệp định sẽ thiết lập Ủy ban khai thác chung nghề cá Hàn Quốc - Nhật Bản để thực hiện những mục đích của Hiệp định này, thành viên của Ủy ban do các quốc gia lựa chọn. Cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ của Ủy ban khai thác chung nghề cá đã được quy định khá cụ thể, rõ ràng

trong Hiệp định. Với các điều khoản chặt chẽ này, Hiệp định sẽ tạo điều kiện thúc đẩy hoạt động khai thác chung hiệu quả hơn, bên cạnh đó việc phát hiện và giải quyết các vấn đề phát sinh trong quá trình thực hiện Hiệp định của các bên cũng sẽ nhanh chóng và triệt để hơn. Như vậy, mô hình quản lý khu vực khai thác chung được áp dụng trong Hiệp định này là mô hình Cộng quản thông qua một cơ quan đại diện quản lý - một mô hình được áp dụng tương đối phổ biến và trên thực tế đã thể hiện được tính ưu việt trong thực tiễn các thỏa thuận khai thác chung trên thế giới.

Từ khi Hiệp định Nghề cá có hiệu lực, các tranh chấp vốn tồn tại trước đây đã được hạn chế đến mức thấp nhất, hoạt động đánh bắt cá của hai nước dần đi vào quy củ. Tuy nhiên, yếu tố hợp tác trong Hiệp định ở đây cũng chỉ dừng lại ở một số hoạt động như quản lý, còn việc khai thác chung như thế nào vẫn chưa được đề cập một cách cụ thể. Ngoài ra, Hiệp định còn thiếu các quy chuẩn về đánh bắt như: sản lượng đánh bắt cá, số lượng tàu thuyền đánh bắt của mỗi bên hàng năm... nên cơ chế hợp tác trong giai đoạn này vẫn ở mức độ hết sức đơn giản, không đáp ứng được những yêu cầu mới của hoạt động nghề cá ngày càng phát triển của cả hai nước. Vì vậy, đến năm 1996, khi cả hai quốc gia Nhật Bản và Hàn Quốc tuyên bố vùng đặc quyền kinh tế, Nhật Bản bắt đầu nhấn mạnh sự cần thiết xóa bỏ thỏa thuận nghề cá năm 1965 và thiết lập thỏa thuận nghề cá mới theo Công ước Luật Biển năm 1982 nhằm đáp ứng những yêu cầu mới đặt ra.

b) Hiệp định Khai thác chung Nghề cá năm 1999

Hiệp định Khai thác chung nghề cá mới giữa Nhật Bản và Hàn Quốc được ký ngày 28/11/1998 và có hiệu lực ngày 22/01/1999.

Hiệp định là một thỏa thuận tạm thời được xây dựng trên cơ sở Điều 74, đoạn 3 của Công ước Luật Biển 1982 cho đến khi đạt được sự thỏa thuận về phân định vùng đặc quyền kinh tế giữa Nhật Bản và Hàn Quốc.

Vùng khai thác chung theo quy định tại Điều 1 của Hiệp định là vùng đặc quyền kinh

tế của Hàn Quốc và Nhật Bản. Đây là Hiệp định được ký kết theo mô hình khai thác chung ở nơi chưa có đường biên giới phân định, vùng biển chồng lấn giữa hai quốc gia và cũng là vùng mà hai bên đã ký thoả thuận hợp tác khai thác chung vào năm 1965.

Tại vùng khai thác chung này, mỗi bên sẽ cho phép ngư dân và tàu cá của bên kia được quyền khai thác cá trong vùng đặc quyền kinh tế của mình phù hợp với quy định của Hiệp định và các quy định có liên quan khác². Các bên có thể thực hiện các biện pháp cần thiết theo Luật Quốc tế trong vùng đặc quyền kinh tế của mình để đảm bảo ngư dân và tàu cá của bên kia sẽ thực hiện các hoạt động nghề cá phù hợp với Hiệp định Nghề cá và các quy định có liên quan khác³.

Mô hình quản lý khu vực khai thác chung của Hiệp định Nhật Bản – Hàn Quốc năm 1999 cũng là mô hình đồng quản lý như đã được áp dụng trong Hiệp định năm 1965. Hai bên quốc gia trực tiếp cử đại diện tham gia quản lý hoạt động khai thác chung thông qua Ủy ban Nghề cá Nhật Bản – Hàn Quốc (Joint Commission). Trên thực tế của Hiệp định năm 1965, mô hình quản lý này đã thể hiện được những ưu điểm như: tính chặt chẽ của cơ chế hợp tác, đảm bảo sự công bằng trong phân chia quyền quản lý, có thể nhanh chóng giải quyết các vấn đề phát sinh. Đây chính là lý do để hai bên tiếp tục áp dụng mô hình này, đồng thời cũng được coi là một thành công trong thoả thuận về cơ chế hợp tác của Nhật Bản và Hàn Quốc.

Sau 8 năm thực thi Hiệp định, hai bên đã đạt được những thành quả nhất định trong việc hợp tác. Các nội dung hợp tác trước đây được tiếp tục thực hiện, các nội dung mới được triển khai nhằm nâng cao hiệu quả của hoạt động khai thác tài nguyên biển ở khu vực chồng lấn giữa hai quốc gia. Đồng thời, hai bên cũng thoả thuận thêm một số các quy định mới về bảo tồn các loài cá biển ở

khu vực này. Với những thành công này, Hiệp định Ngư nghiệp giữa Nhật Bản – Hàn Quốc năm 1999 đã góp phần vào việc lập lại và duy trì trật tự đánh cá trong khu vực chồng lấn thêm lục địa giữa hai quốc gia, đồng thời góp phần vào việc bảo tồn các nguồn tài nguyên và bảo vệ môi trường biển trong khu vực này.

2.2.2. *Hiệp định Khai thác chung Nghề cá giữa Nhật Bản và Trung Quốc 1975, 1997*

a) *Hiệp định Khai thác chung Nghề cá giữa Nhật Bản và Trung Quốc năm 1975*

Vào đầu những năm 1950, Trung Quốc đơn phương tuyên bố một đường ranh giới “đường Mao Tse-teng” và đã thực hiện thẩm quyền của mình chống lại các tàu cá của Nhật Bản đang hoạt động nghề cá trong khu vực đó làm cho các tranh chấp liên tục xảy ra. Trải qua nhiều nỗ lực đàm phán, ngày 15/8/1975 hai quốc gia đã đi đến ký kết Hiệp định Khai thác chung nghề cá đầu tiên nhằm giải quyết tranh chấp và cùng khai thác nguồn tài nguyên cá một cách hòa bình.

Vùng khai thác chung trong Hiệp định này là vùng biển chồng lấn giữa hai quốc gia mà chưa có sự phân định cuối cùng. Tại khu vực này, các quốc gia được phép cho các tàu đánh cá của mình hoạt động khai thác theo các quy chuẩn và các biện pháp giám sát do hai bên thoả thuận đồng thời, các bên có nghĩa vụ thông tin cho nhau về những trường hợp vi phạm đối với những quy định tại Phụ lục và thông tin về việc giải quyết đối với vi phạm đó. Ngoài ra, cả Nhật Bản và Trung Quốc đều có nghĩa vụ đảm bảo an toàn cho các hoạt động hàng hải bình thường.

Mô hình quản lý khu vực khai thác chung được áp dụng trong Hiệp định là mô hình đồng quản lý giữa hai Chính phủ thông qua việc thành lập Ủy ban khai thác chung nghề cá Sino – Japanese gồm các đại diện của hai quốc gia thành viên. Đây cũng là mô hình hợp tác khá chặt chẽ và đã thể hiện nhiều ưu điểm trong khai thác chung nghề cá ở nhiều nước trên thế giới.

Ngoài các quy định của Hiệp định, các bên còn thoả thuận trong hai phụ lục những vấn đề cụ thể như: việc phân chia khu vực

2 Điều 2 của Hiệp định Khai thác chung nghề cá giữa Nhật Bản và Hàn Quốc 1999.

3 Điều 5 của Hiệp định Khai thác chung nghề cá giữa Nhật Bản và Hàn Quốc 1999.

khai thác chung thành những khu vực nhỏ hơn với các tọa độ rõ ràng, đối với mỗi khu vực này đều quy định những tiêu chuẩn đối với tàu thuyền, từ số lượng tàu thuyền, công suất đánh bắt, tiêu chuẩn của các loại lưới đánh bắt...

Ngoài hai phụ lục của Hiệp định, hai quốc gia còn có những công hàm trao đổi (Exchange of Notes) giữa Bộ trưởng Bộ Ngoại giao của Nhật và Đại sứ đặc mệnh toàn quyền của Trung Quốc tại Nhật Bản ngày 15/8/1975, cũng như các thỏa thuận nhỏ khác để xúc tiến cho việc hợp tác khai thác chung giữa hai nước.

Với tất cả những thỏa thuận đã đạt được, Hiệp định ngư nghiệp Nhật Bản - Trung Quốc đã thể hiện tinh thần thiện chí, nhượng bộ và khéo léo trong đàm phán thương lượng của cả hai bên, tạm gác vấn đề chủ quyền để thực hiện mục tiêu kinh tế của cả hai quốc gia.

b. Hiệp định ngư nghiệp giữa Trung Quốc và Nhật Bản ngày 11/11/1997

Sau khi Công ước Luật Biển năm 1982 có hiệu lực đối với cả Nhật Bản và Trung Quốc, do vẫn còn vướng mắc trong việc hoạch định ranh giới vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa, trong khi chờ kết quả phân định, hai bên đã thống nhất tiếp tục khai thác chung nghề cá bằng Hiệp định năm 1997 (thay thế Hiệp định năm 1975) nhằm bảo tồn và khai thác hợp lý nguồn tài nguyên này, duy trì trật tự khai thác truyền thống của ngư dân hai nước tại khu vực này.

Đây là một Hiệp định tạm thời nhằm điều chỉnh các hoạt động nghề cá của Trung Quốc và Nhật Bản trên cơ sở chế độ vùng đặc quyền kinh tế nhằm tiến tới việc phân định ranh giới vùng đặc quyền kinh tế giữa hai quốc gia.

Phạm vi của Vùng nước Hiệp định được xác định là vùng đặc quyền kinh tế của Trung Quốc và vùng đặc quyền kinh tế của Nhật Bản (Điều 1). Tại Vùng nước Hiệp định, công dân và thuyền đánh cá của mỗi bên đều có quyền tiến hành những hoạt động ngư nghiệp tại vùng đặc quyền kinh tế của hai nước, nhưng với điều kiện phải có giấy phép của cơ quan được uỷ quyền của các bên

ký kết và phải nộp phí cấp phép tuân theo Hiệp định cũng như những Pháp lệnh có liên quan của các bên ký kết (Điều 2). Mục đích của các bên khi xác lập các vùng khai thác chung này nhằm đảm bảo thói quen, nhu cầu khai thác cá của ngư dân mỗi bên từ những thập kỷ trước đây.

Để quản lý hiệu quả hoạt động khai thác chung, hai bên thống nhất tiếp tục áp dụng mô hình đồng quản lý giữa hai Chính phủ như Hiệp định năm 1975 thông qua việc thành lập Ủy ban Liên hợp Ngư nghiệp Trung - Nhật (Ủy ban Ngư nghiệp) gồm những thành viên được Chính phủ hai bên cử ra (mỗi bên cử hai uỷ viên).

Từ việc nghiên cứu thực tiễn ký kết các Thỏa thuận khai thác chung ở các vùng biển thuộc các châu lục khác trên thế giới, đã cho thấy rằng, các Hiệp định khai thác chung có thể được ký kết ở ngay cả các vùng biển đã phân định, không tồn tại xung đột, tranh chấp hoặc ở các vùng biển thuộc vùng đặc quyền kinh tế của một nước. Tuy nhiên, điểm đặc thù của các Hiệp định khai thác chung nghề cá ở châu Á là hầu hết các thỏa thuận khai thác chung này đều được ký kết ở vùng biển chưa được phân định và vẫn còn tồn tại những yêu sách nhất định về chủ quyền lãnh thổ. Sở dĩ, các quốc gia châu Á chưa đi đến kết quả phân định cuối cùng là do tính chất phức tạp của vị trí địa chính trị khu vực biển Đông, sự chông lẩn, xen kẽ của các vùng biển, sự tranh chấp về chủ quyền biển giữa các quốc gia đối diện hoặc liên kề theo cách xác định các vùng biển của Công ước Luật Biển 1982. Theo các nhà nghiên cứu, vùng biển Đông Á hiện đang là trung tâm của khu vực kinh tế biển đầy tiềm năng, nhưng đồng thời cũng là trung tâm của các tranh chấp, tập trung chủ yếu ở các vùng biển đông Bắc Trung Quốc (những tranh chấp này đã tồn tại khá gay gắt và lâu đời giữa các cường quốc Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc). Vì vậy, với đối sách gác tranh chấp, và tầm nhìn chiến lược, với chính sách ngoại giao khôn khéo nên họ đã khéo léo tạm gác vấn đề tranh chấp chủ quyền lãnh thổ để cùng nhau khai thác các lợi ích kinh tế từ nguồn hải sản

vô cùng phong phú ở Biển Đông Á. Điều này cũng lý giải tại sao các thoả thuận khai thác chung nghề cá với các nội dung rất rõ ràng, cụ thể của khu vực châu Á lại thường tập trung phần lớn ở các quốc gia này. Đây vừa là đặc thù, vừa là ưu điểm và cũng là một kinh nghiệm quý báu cho các quốc gia, kể cả Việt Nam, trong việc ký kết các thoả thuận về khai thác chung tài nguyên biển.

3. Kết luận

Biển Đông là một vùng biển rộng lớn có diện tích 3,5 triệu km², tài nguyên phong phú ngày càng có vai trò hết sức quan trọng trong việc phát triển kinh tế của nhiều nước, đặc biệt đối với Việt Nam. Biển Đông giàu tài nguyên sinh vật, nhất là nguồn lợi thuỷ sản được đánh giá là ngư trường lớn của thế giới, thêm lục địa lại có nhiều tài nguyên khoáng sản, đặc biệt là dầu mỏ với trữ lượng lớn. Trữ lượng dầu mỏ đã được phát hiện là 640 triệu tấn, khí thiên nhiên là 930 tỷ m³. Một số chuyên gia nước ngoài cho rằng tài nguyên dầu mỏ ở Biển Đông có thể đạt 41,1 tỷ tấn. Ngoài ra tại Biển Đông còn có 116 loại khoáng sản khác nhau, có 89 loại khoáng sản đã thăm dò được trữ lượng, có tới hơn 1400 vị trí có thể khai thác.

Theo đánh giá, tổng tiềm năng dầu khí ở thềm lục địa Việt Nam tại các bể trầm tích: Sông Hồng, Phú Khánh, Nam Côn Sơn, Cửu Long, Malay – Thổ Chu, Vũng Tư Chính – Vũng Mây... đã được xác định và trữ lượng đến thời điểm này là từ 0,9 đến 1,2 tỷ m³ dầu và từ 2.100 đến 2.800 tỷ m³ khí. Trữ lượng đã được xác minh là gần 550 triệu tấn dầu và trên 610 tỷ m³ khí. Trữ lượng khí đã được thăm lượng, đang được khai thác và sẵn sàng để phát triển trong thời gian tới. Với các biện pháp đồng bộ, đẩy mạnh công tác tìm kiếm – thăm dò, hy vọng từ 40 đến 60% trữ lượng nguồn khí thiên nhiên của nước ta sẽ được phát hiện đến năm 2010⁴.

Biển Đông không chỉ có tài nguyên phong phú mà còn có vị trí địa chiến lược và

là tuyến vận chuyển huyết mạch của thế giới. Do đó, đây cũng là khu vực hiện có khá nhiều tranh chấp về yêu sách chủ quyền và quyền chủ quyền quốc gia trên biển giữa Việt Nam và các nước trong khu vực. Một số tranh chấp đã được giải quyết trong hoạt động đàm phán phân định biển, như với Indonesia, Thái Lan và Trung Quốc. Một số tranh chấp khác đã bước đầu được làm “mềm hoá” bằng biện pháp hoà bình - thiết lập vùng hợp tác khai thác chung, như Bản ghi nhớ thoả thuận khai thác chung dầu khí giữa Việt Nam và Malaysia năm 1992, Hiệp định Khai thác chung Nghề cá Việt Nam – Trung Quốc năm 2000. Tuy nhiên, tranh chấp chưa hẳn đã chấm dứt, nhiều vấn đề vẫn còn tồn tại ở các vùng khác như tranh chấp 6 bên ở quần đảo Trường Sa, xung đột ở quần đảo Hoàng Sa... đòi hỏi phải có những giải pháp thích hợp bằng biện pháp hoà bình theo Hiến chương Liên hợp quốc, Công ước Luật Biển năm 1982, Tuyên bố về Quy tắc ứng xử Biển Đông (DOC) giữa ASEAN và Trung Quốc năm 2002. Một trong những giải pháp quan trọng đang được quan tâm là giải pháp khai thác chung. Đây là một giải pháp mà ngay cả ở những khu vực biển đã được phân định hoặc đã được tiến hành các hoạt động hợp tác thì vẫn có triển vọng để áp dụng, và vẫn được coi là biện pháp phù hợp trong chiến lược hợp tác cùng phát triển của Việt Nam với các nước láng giềng⁵. Vì vậy, việc nghiên cứu vận dụng kinh nghiệm của các quốc gia về đàm phán, ký kết và thực hiện các điều ước quốc tế về hợp tác khai thác chung trên biển là một vấn đề rất có ý nghĩa đối với Việt Nam, cần được đầu tư nghiên cứu một cách nghiêm túc và thoả đáng.

⁴ Trịnh Hồng - Tạp chí Công nghiệp thành phố Hồ Chí Minh, 14/02/2008 <http://www.congnghep.hochiminhcity.gov.vn/DetailNews.asp?page=4&ID=1220>.

⁵ Tuyên bố chung Việt Nam – Trung Quốc ngày 02/6/2008 đã nêu rõ: “Hai bên đồng ý nghiêm chỉnh tuân thủ nhận thức chung liên quan của lãnh đạo cấp cao hai nước, cùng nhau giữ gìn ổn định tình hình biển Đông; tiếp tục duy trì cơ chế đàm phán về vấn đề trên biển, kiên trì thông qua đàm phán hoà bình, tìm kiếm giải pháp cơ bản và lâu dài mà hai bên đều chấp nhận được; đồng thời tích cực nghiên cứu và bàn bạc vấn đề hợp tác cùng phát triển để tìm ra mô hình và khu vực phù hợp”.