

Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về phát triển nghề cá bền vững và có trách nhiệm

1. Lý luận chung về phát triển bền vững

Phát triển bền vững là khái niệm xuất hiện từ sau cuộc khủng hoảng môi trường những năm đầu của thập niên 70, từ đó được thúc đẩy mạnh mẽ và trở thành xu hướng chung của thế giới trong thời gian gần đây. Theo Hội đồng thế giới về Môi trường và Phát triển của Liên hợp quốc (WCED, 1987), phát triển bền vững là “sự phát triển đáp ứng được những yêu cầu của hiện tại, nhưng không gây trở ngại cho việc đáp ứng nhu cầu của các thế hệ mai sau”. Như vậy, phát triển bền vững là một mô hình chuyển đổi giúp tối ưu các lợi ích về kinh tế và xã hội trong hiện tại nhưng không gây hại cho tiềm năng của những lợi ích tương tự trong tương lai. Nghĩa là nếu một hoạt động có tính bền vững, xét về mặt lý thuyết, nó có thể đem lại hiệu quả lâu dài.

Về nguyên tắc, phát triển bền vững là quá trình vận hành đồng thời ba bình diện phát triển: Kinh tế tăng bền vững; xã hội ổn định, thịnh vượng, công bằng, văn hóa đa dạng; và môi trường trong lành, tài nguyên được duy trì lâu dài. Nói cách khác, muốn phát triển bền vững thì phải cùng đồng thời thực hiện 3 mục tiêu: (i) Phát triển có hiệu quả về kinh tế (tăng trưởng kinh tế, tăng thu nhập cho người dân); (ii) Phát triển hài hòa các mặt xã hội (xóa đói giảm nghèo, mạnh xã hai tiến bộ và công đảm bảo an sinh xã hội, tiến và công bằng xã hội, giải quyết việc làm); và (iii) Cải thiện môi trường, bảo tồn tài nguyên thiên nhiên, bảo đảm phát triển lâu dài cho thế hệ (khai thác và sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên, giảm thiểu ô nhiễm, hạn chế thiên tai,...). Như vậy, bảo vệ môi trường là một trong ba yếu tố cấu thành của phát triển bền vững. Vấn đề đặt ra đối với mọi quốc gia là không thể xem nhẹ, hoặc coi trọng bảo vệ môi trường, hay phát triển kinh tế, phát triển xã hội, mà trong quá trình hoạch định chính sách, pháp luật, các quốc gia phải bảo đảm hài hòa lợi ích của ba mảng phúc lợi: Kinh tế, xã hội và môi trường. Đây là một bài toán khó không chỉ đối với các nước kém phát triển mà cả đôi với các nước phát triển và đang phát triển.

Đối với Việt Nam, phát triển bền vững đã trở thành định hướng chiến lược (Chương trình nghị sự 21) được Thủ tướng Chính phủ ban hành tại Quyết định số 153/2004/QĐ-TTg ngày 17/8/2004 nhằm phát triển bền vững đất nước trên cơ sở

kết hợp chặt chẽ, hợp lý và hài hòa giữa phát triển kinh tế, phát triển xã hội và bảo vệ môi trường. Đây là chiến lược khung, là cơ sở pháp lý để các bộ, ban, ngành, địa phương, các tổ chức và cá nhân có liên quan triển khai thực hiện, đồng thời thể hiện sự cam kết của Việt Nam với quốc tế. Đối với lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn (bao gồm lĩnh vực thủy sản), mục tiêu chính trong những năm tới là phát triển bền vững theo ba trụ cột kinh tế, xã hội và môi trường. Cụ thể: (i) Thực hiện tái cơ cấu, xây dựng nền nông nghiệp hiện đại, giá trị gia tăng và hiệu quả cao; (ii) Xây dựng nông thôn mới, nâng cao thu nhập, cải thiện điều kiện sống của dân cư nông thôn; (iii) Phát triển kết cấu hạ tầng, nâng cao năng lực phòng, chống, giảm nhẹ thiên tai; bảo vệ và sử dụng hợp lý, hiệu quả các nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường bền vững.

Đối với nghề cá biển, với khoảng hơn 750.000 lao động hoạt động trực tiếp trong khai thác và bảo vệ nguồn lợi thủy sản và hơn 96.600 tàu thuyền khai thác hải sản (năm 2019)¹, chính là lực lượng nòng cốt có mặt thường xuyên trên biển, góp phần hiện diện dân sự và khẳng định chủ quyền biển, đảo của Tổ quốc. Như vậy, phát triển nghề cá biển bền vững và có trách nhiệm, bên cạnh 3 mục tiêu đã nói ở trên, không thể thiếu mục tiêu góp phần bảo đảm an ninh, chủ quyền dân sự trên biển và trong việc thực thi chiến lược biển.

2. Phát triển nghề cá bền vững

Từ những năm 1945, việc đánh bắt quá mức đã trở thành quan tâm quốc tế chính thức ở khu vực Bắc bán cầu, được mối đề cập trong báo cáo đầu tiên của Ủy ban lâm thời về lương thực và nông nghiệp của Liên hợp quốc (ICFA, 1945), tiền thân của Tổ chức lương thực và nông nghiệp Liên hợp quốc (FAO).

Sự phục hồi “mang tính ngẫu nhiên” của các kho dự trữ ở bắc Đại Tây Dương do suy thoái thủy sản trong Chiến tranh thế giới thứ nhất và thứ hai (Borley, 1923; ICFA, 1945; Margets và Holt, 1948)² đã cho thấy việc đánh bắt cá là nguyên nhân chính gây ra sự cạn kiệt sớm.

Cuộc khủng hoảng nghề cá thế giới (khai thác quá mức, đánh bắt bất hợp pháp, khai thác mang tính hủy diệt, dư thừa cường lực khai thác,...), sự gia tăng tranh chấp về ngư trường khai thác hải sản đi kèm với sự phá hủy các hệ sinh thái biển (rạn san hô, rừng ngập mặn,...) và suy giảm nguồn tài nguyên sinh vật biển

¹ Xem Tổng Cục thủy sản: “Báo cáo tổng kết ngành thủy sản năm 2019”, 2019.

² Thông tin thu thập từ website của FAO: www.fao.org.

và nguồn lợi hải sản diễn ra từ cuối thập niên 80 và những năm đầu thập niên 90 thế kỷ XX. Điều này đã đặt ra cho cộng đồng quốc tế yêu cầu cấp thiết phải tìm kiếm các giải pháp thích hợp nhằm giảm thiểu các tác động đến hệ sinh thái và phát triển bền vững nghề cá. Trong nhiều năm qua, trên thế giới, đã có nhiều chính sách, quy định, thỏa thuận hoặc kế hoạch hành động quản lý nghề cá được các tổ chức quốc tế xây dựng và ban hành. Tại các diễn đàn quốc tế khác nhau, sự quan tâm đối với các dấu hiệu rõ ràng của việc khai thác trữ lượng các loài cá quan trọng một cách quá mức, gây thiệt hại đến hệ sinh thái, nền kinh tế, và các vấn đề thương mại thủy sản, đe dọa tính bền vững dài hạn của nghề cá và tiếp đó làm tổn hại đến sự đóng góp của nghề cá cho việc cung ứng thực phẩm.

Khái niệm về sự bền vững đã được đưa vào các tài liệu trong lĩnh vực thủy sản hơn 50 năm trước đây, liên quan đến khái niệm về sản lượng bền vững tối đa (maximum sustainable yield - MSY). Khái niệm này được sử dụng trong nhiều thập kỷ như “thước đo” tiềm năng thủy sản và đôi khi, thành mục tiêu phát triển và quản lý. Các thành phần động tính sinh học của sự bền vững đã quen thuộc với các nhà khoa học và nhà quản lý nghề cá trong một thời gian, và được quy định trong Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 (UNCLOS năm 1982) về sản lượng bền vững tối đa, liên quan rõ ràng đến các điều kiện về khía cạnh môi trường, tài nguyên, kinh tế, xã hội và thể chế, chính sách thủy sản.

Từ năm 2016, Liên hợp quốc đã bắt đầu việc nghiên cứu, anh giá khả năng thông qua một thỏa thuận thực hiện mới đối với UNCLOS năm 1982 để bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển ở các khu vực ngoài quyền tài phán quốc gia. Đó là đánh giá tổng hợp biển toàn cầu lần thứ nhất, còn được gọi là Đánh giá đại dương thế giới I, được công bố như kết quả của giai đoạn đầu tiên trong quy trình báo cáo định kỳ và đánh giá toàn cầu về tình trạng môi trường biển, bao gồm các khía cạnh kinh tế - xã hội. Mở rộng phạm vi xem xét, báo cáo có mối liên hệ với chính sách khoa học và cung cấp cơ sở cho các đánh giá và hoạt động trong tương lai về thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững (SDGs). Hội nghị Đại dương Liên hợp quốc năm 2017 (còn gọi là Hội nghị Liên hợp quốc cấp cao hỗ trợ thực hiện SDG 14), về “Bảo tồn và sử dụng bền vững các đại dương, biển và tài nguyên biển để phát triển bền vững” là sự kiện toàn cầu đầu tiên của Liên hợp quốc dành cho đại dương. Hội nghị đã liên kết các quốc gia, các tổ chức của Liên hợp quốc, các học viện, tổ chức phi chính phủ, các tổ chức xã hội dân sự và khu vực tư nhân để thảo luận về việc thực hiện SDG 14. Kết luận của Hội nghị bao gồm việc áp dụng Lời kêu gọi hành động, tập trung vào các

khuyến nghị cụ thể, định hướng hành động và những cam kết tự nguyện cho công việc tương lai liên quan đến việc thực hiện SDG 14. Thảo luận về chính sách khoa học đã tiếp tục với vòng tham vấn không chính thức lần thứ 13 của các quốc gia tham gia Hiệp định về việc thực thi các điều khoản của UNCLOS năm 1982 liên quan đến bảo tồn và quản lý trữ lượng cá di cư cao (UNFSA), được tổ chức tại Trụ sở Liên hợp quốc ở New York, Hoa Kỳ, vào tháng 5 năm 2018.

Mối quan hệ của chính sách khoa học hiện nay bao gồm các chính sách về biến đổi khí hậu và đại dương. Năm 2017, Đại hội đồng Liên hợp quốc đã thảo luận chủ đề về ảnh hưởng của biến đổi khí hậu đối với các đại dương, trong quá trình tham vấn không chính thức của Liên hợp quốc lần thứ 18 về đại dương và Luật biển. Ngày hành động vì đại dương là một nội dung trong chương trình chính thức của COP đối với Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (UNFCCC) kể từ COP-22 năm 2016. Tại COP-23, Chính phủ Fiji không chỉ ủng hộ sự kiện này mà còn đưa ra Hiệp định đối tác đại dương để hỗ trợ việc đưa các đại dương vào những cuộc đàm phán chính thức về khí hậu. Ngoài ra, bản tuyên ngôn “Vì đại dương” được công bố tại COP-21 đã có thêm nhiều quốc gia ký kết. Với sự quan tâm về đại dương ngày càng tăng, dần có sự chuyển dịch từ nâng cao nhận thức sang thực hiện các hành động và sáng kiến cụ thể trên khắp thế giới để tăng cường vai trò chính của hệ thống đại dương và thủy sản trong thích ứng và giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu.

Vào năm 2011, Ủy ban châu Âu (EC) đề xuất cải cách Chính sách nghề cá chung (CFP) hiện đại và đơn giản hơn với mục tiêu hướng tới khai thác bền vững về các mặt kinh tế, xã hội và môi trường. Cải cách CFP là cần thiết vì các tàu khai thác ngày càng lớn, khả năng sinh sản của quần thể để bù đắp lại nguồn lợi, gây cạn kiệt tại các ngư trường riêng lẻ và đe dọa hệ sinh thái biển. EC đã đề xuất kế hoạch cải cách đầy triển vọng, xây dựng các quy định nhằm tạo ra một tương lai tốt hơn cho thủy sản, nghề cá cũng như môi trường biển. Kế hoạch cải cách này nằm trong khuôn khổ Chiến lược châu Âu 2020 và được tiến hành cùng với chương trình mở rộng kinh tế biển, tăng cường phối hợp chặt chẽ các chính sách về biển và vùng ven bờ tại châu Âu thông qua đẩy mạnh tiềm năng kinh tế nghề cá, tăng trưởng cao và liên kết chặt chẽ giữa các khu vực ven bờ biển. Hướng tới bền vững là mục tiêu chính của cải cách CFP. Khai thác bền vững có nghĩa là khai thác ở mức không đe dọa đến khả năng sinh sản phục hồi trữ lượng nguồn lợi và cho sản lượng cao trong thời gian dài. Do đó cần phải quản lý sản lượng cá khai thác. EC yêu cầu đến năm 2015 các ngư trường đều phải đạt mức “sản lượng khai

thác bền vững tối đa”, tức là khai thác được nhiều nhất trong thời gian lâu dài và duy trì được trữ lượng nguồn lợi để đạt sản lượng tối đa. Khai thác bền vững cũng đưa nghề cá thoát khỏi tình trạng phụ thuộc vào trợ cấp từ ngân sách, giữ giá cá ổn định và minh bạch, mang lại lợi ích cho người tiêu dùng. Duy trì một ngành kinh tế mạnh mẽ, hiệu quả, vận hành theo quy luật thị trường đóng vai trò quan trọng trong việc quản lý trữ lượng nguồn lợi thủy sản tại châu Âu³.

Liên quan tới phát triển bền vững nghề cá trong khu vực vào tháng 11 năm 2017, Hội đồng Trung tâm Phát triển nghề cá Đông Nam Á (SEAFDEC) đã thông qua Nghị quyết về tương lai của SEAFDEC đến năm 2030 bao gồm ba trụ cột quan trọng là: Tầm nhìn, Sứ mệnh và Chiến lược. Về tầm nhìn, quản lý và phát triển bền vững nghề cá và nuôi trồng thủy sản để góp phần đảm bảo an ninh lương thực, xóa đói giảm nghèo và sinh kế của người dân khu vực Đông Nam Á; về nhiệm vụ, thúc đẩy và tạo điều kiện cho các hoạt động phối hợp giữa các nước thành viên để đảm bảo tính bền vững của nghề cá và nuôi trồng thủy sản ở Đông Nam Á thông qua bốn nhiệm vụ cụ thể: cùng một số chiến lược đáng chú ý như: (i) Đảm bảo sự bền vững của nghề cá để góp phần bảo đảm an ninh lương thực, xóa đói giảm nghèo và sinh kế của người dân trong khu vực; (ii) Hỗ trợ tăng trưởng bền vững nuôi trồng thủy sản để bù vào sản lượng khai thác và góp phần bảo đảm an ninh lương thực, xóa đói giảm nghèo và sinh kế của người dân trong khu vực; (iii) Đảm bảo an toàn thực phẩm, chất lượng thủy sản và các sản phẩm từ thủy sản trong khu vực Đông Nam Á⁴.

Vai trò của phát triển nghề cá bền vững

Các hoạt động nghề cá và nuôi trồng thủy sản đang phải đối mặt với những thay đổi kinh tế lớn do nhu cầu toàn cầu ngày càng tăng và sự tăng trưởng thương mại cá quốc tế. Điều này dẫn đến sự nổi lên các yếu tố quy mô lớn, thường được tích hợp tốt hơn với chuỗi thức ăn và thương mại quốc tế so với các hoạt động quy mô nhỏ truyền thống, với các hệ quả kinh tế và xã hội quan trọng, từ phát triển kinh tế đến thay đổi trong tổ chức công việc và khả năng nghề nghiệp. Các vấn đề liên quan đến thương mại, đến những đóng góp tương đối cho an ninh lương thực của nghề cá quy mô nhỏ so với quy mô lớn là những thách thức để đánh giá, và vẫn còn gây tranh cãi. Câu hỏi được đặt ra trong bối cảnh này là về

³ Xem “Hỏi đáp về chính sách nghề cá chung châu Âu”, 2011, trích từ website của Trung tâm Thông tin phát triển nông nghiệp nông thôn Viện Chính sách và Chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn: <http://agro.gov.vn/>.

⁴ Xem “Tầm nhìn, sứ mệnh và chiến lược của SEAFDEC đến năm 2030”, trích từ website của Tổng cục Thủy sản: <https://tongcucthuysan.gov.vn/>

tổ chức kinh tế của ngành, và về việc các hoạt động quy mô nhỏ và về việc các quy mô hoặc quy mô lớn đóng góp khác nhau như thế nào cho thị trường nội hoặc quốc tế, và cách thức đóng góp cho an ninh lương thực và dinh dưỡng của các nhóm cụ thể, tùy thuộc vào bối cảnh.

Về hướng dẫn tự nguyện để bảo vệ nghề cá quy mô nhỏ bền vững trong bối cảnh an ninh lương thực và xóa đói giảm nghèo, năm 2011, Ủy ban nghề cá của FAO (COFD) đã đề xuất phát triển công cụ quốc tế về nghề cá quy mô nhỏ, hỗ trợ các sáng kiến quốc gia, khu vực và quốc tế để xóa đói giảm nghèo, phát triển kinh tế và công bằng xã hội, để cải thiện quản trị nghề cá và thúc đẩy sử dụng tài nguyên bền vững. Theo FAO, điều này dựa trên sự công nhận ngày càng tăng của nghề cá quy mô nhỏ với tư cách là yếu tố đóng góp chính cho xóa đói giảm nghèo và an ninh lương thực.

Hướng dẫn này đã được thảo luận tại một số hội nghị toàn cầu và khu vực để tư vấn tìm cách kết hợp tốt hơn giữa nghề cá có trách nhiệm và phát triển xã hội trong các cộng đồng ngư dân ven biển và nội địa. Mục tiêu của văn bản này là tăng cường sự đóng góp của nghề cá quy mô nhỏ vào an ninh lương thực và dinh dưỡng toàn cầu, góp phần phát triển công bằng xã hội và xóa đói giảm nghèo; sử dụng bền vững các nguồn lợi thủy sản và thúc đẩy một tương lai bền vững về kinh tế, xã hội và môi trường của hành tinh và người dân; đề xuất hướng dẫn có thể được các quốc gia và các bên liên quan sử dụng để tăng cường quản trị và phát triển nghề cá quy mô nhỏ bền vững. Nó cũng thúc đẩy việc nâng cao nhận thức và kiến thức về nghề cá quy mô nhỏ.

3. Phát triển nghề cá có trách nhiệm

3.1. Vấn đề chung

Ý tưởng về “nghề cá có trách nhiệm” (responsible fisheries) được nêu ra trong phiên họp về hiện trạng và triển vọng của nghề cá thế giới tại khóa họp lần thứ 19 Ủy ban nghề cá của FAO vào tháng 3 năm 1991. Sau đó, đến tháng 5 năm 1992, Hội nghị quốc tế về khai thác cá có trách nhiệm do Chính phủ Mexico hợp tác với FAO tổ chức đã đưa ra “Tuyên bố Cancun 1992” kêu gọi FAO cùng các tổ chức quốc tế khác có liên quan tiếp tục phát triển khái niệm và phác thảo một Bộ quy tắc quốc tế về đánh bắt cá có trách nhiệm. Theo đó, nhấn mạnh rằng “khái niệm” này bao gồm việc sử dụng bền vững nguồn lợi thủy sản hài hòa với môi trường; các hoạt động thực tiễn khai thác và nuôi trồng thủy sản không gây hại cho các hệ sinh thái, nguồn lợi hoặc chất lượng thủy sản; gắn kết chặt chẽ giá trị

gia tăng với sản phẩm thông qua các quá trình chế biến đáp ứng được các tiêu chuẩn về vệ sinh cần thiết; triển khai các hoạt động thực tiễn thương mại có thể giúp người tiêu dùng tiếp cận được sản phẩm có chất lượng tốt”. Đoạn 6 trong Tuyên bố khẳng định “nhu cầu thiết yếu đối với hoạt động đánh bắt cá được tiếp tục và phát triển trong một hệ thống toàn diện và cân bằng với khái niệm nghề cá có trách nhiệm”.

Khóa họp lần thứ 102 của Hội đồng FAO vào tháng 11 năm 1992 đã thảo luận việc soạn thảo Bộ quy tắc; khuyến nghị dành sự ưu tiên cho các vấn đề liên quan đến biển khơi và đề xuất các đề án cho Bộ quy tắc. Đến tháng 3 năm 1993, tại khóa họp lần thứ 20, COFI đã xem xét các nguyên tắc chung cho một Bộ quy tắc, bao gồm soạn thảo các nguyên tắc chỉ đạo, và thống nhất thời gian biểu cho việc tiếp tục soạn thảo Bộ quy tắc. Khóa họp cũng đề nghị FAO chuẩn bị các đề án trên cơ sở “triển khai nhanh”, như một phần của Bộ quy tắc, để ngăn ngừa việc thay thế cờ của các tàu cá có thể ảnh hưởng đến những biện pháp bảo tồn và quản lý ở biển khơi. Bộ quy tắc được xây dựng trong sự phối hợp và đồng thuận của các cơ quan hữu quan thuộc Liên hợp quốc và các tổ chức quốc tế khác, bao gồm cả các tổ chức phi chính phủ.

Báo cáo “Nghề cá biển và Luật Biển: Thập kỷ của sự thay đổi” của FAO năm 1993 nhấn mạnh tầm quan trọng của công cụ pháp lý mới do UNCLOS năm 1982 mang lại, và những vấn đề mà các quốc gia ven biển phải đối mặt trong suốt thập niên 80 và đầu thập niên 90⁵. Báo cáo khẳng định UNCLOS năm 1982 đánh dấu sự kết thúc của kỷ nguyên tự do của các hoạt động trên biển, và xem xét những thay đổi đã diễn ra của nghề cá biển và sự điều chỉnh việc phân phối lại các lợi ích từ vùng biển. Khó khăn trong việc tăng cường công tác quản lý nghề cá ở mỗi nước và những bước tiến cần thiết trong thẩm quyền của các quốc gia để thực hiện quy ước mới cũng được ghi nhận trong báo cáo. Thập niên 80 được coi là giai đoạn điều chỉnh với những thay đổi của Luật Biển, vì các vấn đề liên quan đến môi trường biển có xu hướng tăng lên đáng kể trong giai đoạn này và đặt ra những thách thức khó khăn, đặc biệt với các cộng đồng ngư dân nghề cá quy mô nhỏ ở vùng ven biển. Trước khi lợi ích từ nghề cá biển được nhận thức đầy đủ,

⁵ Gilles Hosch (2009). Analysis of the implementation and impact of the FAO code of conduct for responsible fisheries since 1995. FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1038. Rome

những nhiệm vụ phải được hoàn thành, bao gồm các nỗ lực phối hợp ở cấp quốc gia và quốc tế để quản lý thủy sản tốt hơn⁶.

UNCLOS năm 1982 có hiệu lực vào tháng 11 năm 1994 với quy định mang tính quốc tế ràng buộc về quyền tài phán quốc gia được mở rộng trên các vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) phạm vi 200 hải lý, cùng những điều khoản cụ thể liên quan đến nghề cá biển. Các quy ước liên quan đến vùng biển khơi trong UNCLOS năm 1982 tạo ra sự khác biệt rõ rệt so với các văn bản pháp lý quốc tế trước đó, xác định vùng biển khơi và khai thác nguồn lợi thủy sản từ không ràng buộc pháp lý thành điều khoản được luật pháp quốc tế ghi nhận.

Một trong những ví dụ tốt nhất để nhấn mạnh cách thức mà quy định quốc tế chuyển vùng biển khơi từ mang tính mở, tự do sang được quản lý, giám sát là Nghị quyết số 44/225 năm 1989 của Liên hợp quốc, kêu gọi lệnh cấm tất cả các hoạt động đánh bắt bằng lưới kéo quy mô lớn ở vùng biển khơi kể từ ngày 30 tháng 6 năm 1992. Trong năm 1993, FAO đã thông qua Hiệp định về thúc đẩy tuân thủ các biện pháp quản lý và bảo tồn quốc tế được thực hiện bởi các tàu đánh cá ngoài khơi. Điều khoản chính của Hiệp định là việc cấp phép cho tàu đánh cá cấp quốc gia trên các vùng biển khơi và áp dụng những điều kiện cấp phép đó khi cần thiết để đảm bảo thực hiện các biện pháp quản lý và bảo tồn đối với khu vực và các loài đặc biệt.

3.2. Bộ quy tắc ứng xử đối với nghề cá có trách nhiệm (Codes of Conduct for Responsible Fisheries - CCRF) đã được FAO thông qua ngày 31 tháng 10 năm 1995 tại khóa họp lần thứ 28 và là một trong những công cụ không mang tính ràng buộc pháp lý đầu tiên cho hoạt động nghề cá quốc tế. Theo đó, nghề cá, theo một nghĩa “hẹp hơn” bao gồm cả khai thác hải sản và nuôi trồng thủy sản nước mặn - lợ, cung cấp nguồn lương thực quan trọng, lao động, việc làm, giải trí, thương mại và phúc lợi kinh tế cho người dân trên toàn thế giới, cho cả thế hệ hiện tại và tương lai, nên phải được kiểm soát, quản lý một cách có trách nhiệm. Mục tiêu tổng thể của Bộ quy tắc này là thúc đẩy phát triển hoạt động khai thác những trên thế giới bền vững và hợp lý thông qua công tác quản lý và bảo tồn có trách nhiệm⁷. Bộ quy tắc này đưa ra nguyên tắc và tiêu chuẩn quốc tế về các hành động có trách nhiệm nhằm bảo đảm việc bảo tồn, quản lý và phát triển có hiệu quả nguồn lợi

⁶ FAO Fisheries Department (1993). Marine fisheries and the law of the sea: A decade of change special chapter (revised) of The State of Food and Agriculture 1992. FAO Fisheries Circular. No. 853. p.66

⁷ FAO (2018). Rebuilding of marine fisheries, Part 1: Global review

thủy sản (một dạng tài nguyên biển chia sẻ - shared resources), cùng với sự “tôn trọng hệ sinh thái và đa dạng sinh học. Bộ quy tắc công nhận tầm quan trọng về các mặt dinh dưỡng, kinh tế, xã hội, môi trường và văn hóa của nghề cá và quyền lợi của các bên liên quan đến nghề cá Văn bản này còn đề cập đến các đặc tính sinh học của nguồn lợi thủy sản cũng như môi trường sống của chúng và quyền lợi của người tiêu dùng. Bộ quy tắc cũng cung cấp các nguyên tắc và tiêu chuẩn áp dụng cho việc bảo tồn, quản lý và phát triển các hoạt động nghề cá, bao gồm khai thác, chế biến và kinh doanh các sản phẩm thủy sản, hoạt động đánh bắt, nuôi trồng thủy sản, nghiên cứu phát triển thủy sản trong quản lý tổng hợp vùng bờ biển. Các quốc gia và các bên liên quan được khuyến khích áp dụng Bộ quy tắc nghề cá có trách nhiệm này.

Bộ quy tắc của FAO mang tính tự nguyện, tuy nhiên, có một số nội dung dựa trên những quy định liên quan đến luật pháp quốc tế, tích hợp các nguyên tắc ràng buộc đã được đưa ra trong UNCLOS năm 1982, Hiệp định về thúc đẩy tuân thủ của FAO năm 1993 (FAO CA) và Hiệp định đàn cá di cư xa của Liên hợp quốc năm 1995 (UNFSA). Đây là bộ quy tắc đầu tiên về phát triển nghề cá có phạm vi toàn cầu, hướng tới các quốc gia thành viên và không phải thành viên của FAO, các tổ chức nghề cá, các tổ chức tiểu vùng, khu vực và toàn cầu, chức chính phủ, phi chính phủ và những cá nhân quan tâm đến việc bảo tồn nguồn lợi, quản lý và phát triển thủy sản. Bộ quy tắc bao gồm 12 điều khoản⁸, bao gồm: Điều 1 - Bản chất và phạm vi của Bộ quy tắc; Điều 2 - Các mục tiêu của Bộ quy tắc; Điều 3 - Mối quan hệ với các công cụ quốc tế khác; Điều 4 - Thi hành giám sát và cập nhật; Điều 5 - Những yêu cầu đặc biệt của các quốc gia đang phát triển; Điều 6 - Các nguyên tắc chung; Điều 7 - Quản lý nghề cá; Điều 8 - Hoạt động nghề cá; Điều 9 - Sự phát triển nuôi trồng thủy sản; Điều 10 - Tích hợp nghề cá trong quản lý vùng ven biển; Điều 11 - Quá trình sau thu hoạch và thương mại; và Điều 12 - Nghiên cứu nghề cá. Các nguyên tắc chung được quy định tại Điều 6, trong đó có một số nội dung đáng chú ý như:

Các vùng lãnh thổ và người sử dụng nguồn lợi thủy sản cần bảo tồn hệ sinh thái dưới nước. Quyền lợi phải kèm theo nghĩa vụ thực hiện một cách có trách nhiệm để đảm bảo việc bảo tồn và quản lý hiệu quả nguồn lợi thủy sản.

Quản lý nghề cá cần thúc đẩy việc duy trì chất lượng, tính đa dạng và phong phú của nguồn lợi thủy sản với số lượng đủ cho các thế hệ hiện tại và tương lai

⁸ FAO (1995). Codes of conduct for responsible fisheries

trong bối cảnh an ninh lương thực, xóa đói giảm nghèo và phát triển bền vững. Các biện pháp quản lý không chỉ bảo đảm bảo tồn các loài mục tiêu mà cả các loài thuộc cùng một hệ sinh thái hoặc liên quan hoặc phụ thuộc vào các loài mục tiêu.

Các quốc gia cần ngăn chặn hoạt động đánh bắt quá mức và vượt sức tải; thực hiện các biện pháp quản lý để đảm bảo rằng quá trình đánh bắt phù hợp với sức sản xuất và sử dụng bền vững nguồn lợi thủy sản.

Các quyết định bảo tồn và quản lý nghề cá phải dựa trên các bằng chứng khoa học tốt nhất hiện có, đồng thời kế thừa kiến thức truyền thống về tài nguyên và môi trường sống, cũng như các yếu tố môi trường, kinh tế và xã hội có liên quan. Các quốc gia cần ưu tiên thực hiện nghiên cứu và thu thập dữ liệu để nâng cao kiến thức khoa học và kỹ thuật về nghề cá, bao gồm cả sự tương tác của họ với hệ sinh thái. Để nhận ra tính chất xuyên biên giới của nhiều hệ sinh thái dưới nước, các quốc gia nên khuyến khích hợp tác song phương và đa phương trong nghiên cứu, khi thích hợp.

Các quốc gia ủy quyền cho các tàu đánh cá và hỗ trợ các tàu đánh cá treo cờ của họ cần thực hiện kiểm soát hiệu quả đối với các tàu đó để đảm bảo áp dụng đúng Bộ quy tắc này. Cần đảm bảo rằng các hoạt động của các tàu như vậy không làm giảm hiệu quả của các biện pháp bảo tồn và quản lý theo luật pháp quốc tế và được thông qua ở cấp quốc gia, vùng, tiểu vùng hoặc toàn cầu. Các quốc gia cũng cần đảm bảo rằng các tàu treo cờ của họ thực hiện nghĩa vụ thu thập và cung cấp dữ liệu liên quan đến hoạt động đánh bắt cá.

Trong phạm vi năng lực tương ứng và theo luật pháp quốc tế, các quốc gia nên hợp tác ở cấp vùng, tiểu vùng và toàn cầu thông qua các tổ chức quản lý nghề cá, các thỏa thuận quốc tế khác nhau để thúc đẩy việc quản lý, đảm bảo nghề cá có trách nhiệm và bảo tồn, bảo vệ nguồn lợi thủy sản có hiệu quả trong phạm vi phân bố của chúng, có tính đến nhu cầu về các biện pháp tương thích trong các khu vực trong và ngoài quyền tài phán quốc gia.

Thương mại quốc tế về cá và các sản phẩm thủy sản cần được thực hiện theo các nguyên tắc, quyền và nghĩa vụ được thiết lập trong Hiệp định của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) và các hiệp định quốc tế khác có liên quan. Các quốc gia cần đảm bảo rằng các chính sách, chương trình và thực tiễn liên quan đến kinh doanh cá và các sản phẩm thủy sản không dẫn đến trở ngại, suy thoái môi trường hoặc mang tính tiêu dinh dưỡng.

Các quốc gia nên hợp tác để ngăn chặn việc tranh chấp. Tất cả các tranh chấp liên quan đến hoạt động đánh bắt cần được giải quyết kịp thời, hòa bình và hợp tác, theo các thỏa thuận quốc tế hiện hành hoặc theo thỏa thuận khác giữa các bên. Trong khi chờ giải quyết tranh chấp, các quốc gia liên quan cần nỗ lực hết sức để tham gia vào các thỏa thuận tạm thời có tính chất thực tế, điều này sẽ không ảnh hưởng đến kết quả cuối cùng của bất kỳ thủ tục giải quyết tranh chấp nào.

Tại những quốc gia đã nhận thấy tầm quan trọng đối với ngư dân và người nuôi trồng thủy sản trong việc hiểu được sự bảo tồn và quản lý các nguồn lợi thủy sản mà họ phụ thuộc, thì nên thúc đẩy nhận thức về nghề cá có trách nhiệm thông qua giáo dục và đào tạo. Họ nên đảm bảo rằng ngư dân và người nuôi trồng thủy sản tham gia vào quá trình xây dựng và thực thi chính sách, cũng nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực thi Bộ quy tắc.

Các quốc gia cần có những biện pháp bảo vệ thích hợp các quyền của ngư dân, đặc biệt là những người làm nghề đánh bắt cá quy mô nhỏ và thủ công, để đảm bảo sinh kế cũng như tiếp cận sự ưu đãi, khi thích hợp, đến các ngư trường và tài nguyên truyền thống trong vùng biển thuộc quyền tài phán quốc gia.

Từ năm 1997, FAO đã khởi động hàng loạt các chương trình nhằm hỗ trợ việc thực thi hiệu quả Bộ quy tắc ứng xử đối với nghề cá có trách nhiệm như: năm 1999, các quốc gia thành viên của FAO đã thông qua Kế hoạch hành động quốc tế về quản lý cường lực nghề cá (IPOA - Capacity). Kế hoạch này đã xác định một số bước cần thực hiện, bao gồm: (i) Đánh giá và giám sát cường lực khai thác; (ii) Chuẩn bị và thực hiện các kế hoạch hành động cấp quốc gia (NPOA - Capacity); và (iii) Xem xét, cân nhắc các khuyến nghị mang tính quốc tế hoặc khu vực cho các bước để giải quyết vấn đề quản lý cường lực khai thác.

Các IPOA được thiết kế nhằm xử lý những vấn đề cụ thể được nêu ra trong Bộ quy tắc. Chúng gắn liền với Bộ quy tắc này như một công cụ không ràng buộc pháp lý và góp phần hoàn thiện khung chính sách về nghề cá quốc tế. Các quy định quản lý trong kế hoạch có thể bao gồm thông tin về tổng số tàu được phép khai thác trong thời gian và phạm vi nhất định; loại ngư cụ được sử dụng và không được sử dụng; hạn chế đặc biệt đối với các khu vực được bảo vệ, các loài được bảo vệ và các hạn chế theo mùa; các lợi ích truyền thống trong đánh bắt, lợi ích mang tính đặc quyền và những quy định khác cần được xem xét và tôn trọng khi điều chỉnh hoạt động đánh bắt thực tế. IPOA có sức ảnh hưởng lớn nhất là những quy định về “Đánh bắt hải sản bất hợp pháp, không báo cáo và không theo quy định (IUU)”. Quy định về IUU yêu cầu các quốc gia có các chính sách kiểm soát

vấn đề này trên nguyên tắc chính của UNCLOS năm 1982, UNFSA (1995) và Kế hoạch hành động quốc tế về quản lý cường lực nghề cá của FAO.

Kế hoạch thực hiện Johannesburg (Johannesburg Plan of Implementation - JPol) năm 2002 đã nhắc lại sự cần thiết phải tiếp tục nỗ lực tuân thủ Bộ quy tắc nghề cá có trách nhiệm. Kế hoạch chủ yếu kêu gọi: (a) Thực hiện Kế hoạch hành động quốc tế về quản lý cường lực nghề cá của FAO để ngăn ngừa, ngăn chặn và loại bỏ đánh bắt bất hợp pháp, không báo cáo và không theo quy định vào năm 2004; (b) Thực hiện Kế hoạch hành động quốc tế về quản lý cường lực nghề cá của FAO để quản lý cường lực đánh bắt cá vào năm 2005; (c) Áp dụng cách tiếp cận hệ sinh thái vào năm 2010 để phát triển bền vững các đại dương, đặc biệt là trong quản lý nghề cá và bảo tồn đa dạng sinh học; và (d) Duy trì hoặc phục hồi trữ lượng cá cạn kiệt, có thể tạo ra sản lượng bền vững tối đa trước năm 2015.

Báo cáo về “Bộ quy tắc ứng xử của FAO năm 1995 đối với nghề cá có trách nhiệm: Thông qua, thực hiện hay ghi nhận kết quả”⁹ đánh giá việc thực hiện Bộ quy tắc tại 9 quốc gia thuộc các khu vực châu Á (Trung Quốc, Thái Lan và Việt Nam); châu Phi (Senegal Guinea Essau) và vùng Caribe (Jamaica, Dominica và Trinidad & Tobago). Đây là một phần dự án nghiên cứu quốc tế của Ủy ban đầu an đánh giá các chi phí liên quan đến sinh thái kinh tế s của hoạt động và chính sách nghề cá (ECOST). Báo cáo không định Bộ quy tắc là một công cụ chính sách quốc tế vẫn hiệ quan và còn phù hợp với bối cảnh nghề cá quốc tế hiện nay các nguyên tắc và điều khoản đã được các quốc gia công nhận và thông qua, lồng ghép trong các văn bản về chính sách thủy sản và khuôn khổ pháp lý của các nước. Tuy nhiên, kết quả cũng cho thấy việc giải quyết các vấn đề thực sự khó khăn trong ngành thủy sản, chẳng hạn như chống lại việc đánh bắt cá bất hợp pháp, không báo cáo và không theo quy định TUU hoặc điều chỉnh việc đánh bắt cá quá mức vẫn còn hạn chế Việc đề xuất và thực hiện các giải pháp cần thiết thường rất khó do yếu tố kinh tế và chính trị. Nội dung đánh giá việc thực hiện Bộ quy tắc tại 9 quốc gia tập trung vào các khía cạnh: (1) Sự phù hợp của nội dung Bộ quy tắc; (ii) Các chính sách và khuôn khổ pháp lý về nghề cá; (ii) Các khuôn khổ quản lý nghề cá; (iv) Giám sát hoạt động nghề cá; (v) Quản lý cường lực khai thác; (vi) Lồng ghép nghề cá trong quản lý vùng ven biển. Hầu hết các công cụ trong khuôn khổ quản lý nghề cá hiện tại được áp dụng tại hầu hết các quốc gia về các vấn đề

⁹ Gilles Hosch, Gianluca Ferraro, Pierre Failler (2010). The 1995 FAO code of conduct for responsible fisheries: Adopting, implementing or coring results?, Marine Policy 35 (2011) 189-200

nư: Các biện pháp đảm bảo mức độ đánh bắt phù hợp với hiện trạng nguồn lợi thủy sản; các biện pháp cho phép phục hồi trữ lượng nguồn lợi; cấm các hoạt động khai thác hủy diệt; khuyến khích sự tham gia của các bên liên quan trọng việc đưa ra quyết định quản lý; các biện pháp đảm bảo quyền lợi của ngư dân nghề cá quy mô nhỏ; và các biện pháp đảm bảo công cụ được áp dụng nằm trong hoặc là một phần của các kế hoạch quản lý rộng hơn của vùng ven biển.

3.3. Vai trò của phát triển nghề cá có trách nhiệm trên thế giới

Cá và các sản phẩm từ cá đóng góp tới hơn 16% lượng protein động vật trung bình của dân số thế giới và 6,5% lượng protein tiêu thụ, cung cấp cho khoảng 3 tỷ người với. Ở một số quốc gia, cá chiếm tỷ lệ protein động vật lớn hơn nhiều. Cá là nguồn protein động vật chất lượng tốt, chứa axit béo thiết yếu, vitamin và khoáng chất (FAO, 2012a)¹⁰. Trên toàn thế giới, nghề cá và nuôi trồng thủy sản sản xuất ra khoảng 115 triệu tấn cả làm thực phẩm, trong đó 46% từ nuôi trồng thủy sản và phần còn lại từ đánh bắt thủy sản ở cả vùng biển và nội địa. Khi dân số thế giới tăng lên, nhu cầu về protein sẽ tăng lên, gây ra những tác động đối với nghề cá và nuôi trồng thủy sản, đẩy giá cao hơn và gây thêm áp lực lên nguồn lợi thủy sản. An ninh lương thực toàn cầu và quốc gia sẽ chỉ đạt được thông qua quản lý hiệu quả cả hoạt động đánh bắt và nuôi trồng thủy sản.

Hàng triệu người trên thế giới có thu nhập và sinh kế liên quan đến hoạt động nghề cá và nuôi trồng thủy sản, đặc biệt quan trọng ở khu vực nông thôn và các nước đang phát triển. Theo dữ liệu thống kê của FAO năm 2016, có 39,3 triệu người làm việc trực tiếp trong lĩnh vực đánh bắt thủy sản, trong đó 17,9 triệu người đánh bắt cá biển. Tỷ lệ lao động khai thác thủy sản giảm từ 83% năm 1990 xuống còn 68% vào năm 2016. Số lượng người tham gia các hoạt động thủy sản có xu hướng biến đổi theo khu vực; trong đó, với sự tăng trưởng dân số cao và sự gia tăng số người hoạt động kinh tế trong lĩnh vực nông nghiệp, châu Phi và châu Á có xu hướng gia tăng số lượng người tham gia đánh bắt và nuôi trồng thủy sản¹¹. Monfort (2015) nhận định rằng khi xem xét cả hai lĩnh vực chính và phụ trong nghề cá và nuôi trồng thủy sản, lực lượng lao động được chia đều giữa nam và nữ. Theo lập luận của Ngân hàng Thế giới và FAO (2009), một công việc trong phân ngành sản xuất chính tạo ra ba công việc bổ sung trong các hoạt động thứ cấp (sau thu hoạch, chế biến, tiếp thị và phân phối), tổng số việc làm tương đương toàn thời gian được tạo ra bởi lĩnh vực khai thác thủy sản trong năm 2016 là từ

¹⁰ Thông tin thu thập từ website của FAO: www.fao.org

¹¹ Xem FAO (2018). The state of world fisheries and aquaculture: Meeting the sustainable development goals

39,6 đến 57,6 triệu việc làm. Trong nhiều thập kỷ, nghề cá đã thành công trong việc sử dụng một lượng lao động dư thừa đáng kể ở các nước đang phát triển.

Có nhiều cách thức khác nhau mà nghề cá đóng góp cho an ninh lương thực và dinh dưỡng, chẳng hạn như cá đóng góp vào an ninh lương thực và dinh dưỡng trực tiếp thông qua sự sẵn có của thực phẩm giàu dinh dưỡng đối với hộ gia đình và ở cấp địa phương, tỉnh và quốc gia. Cách thức gián tiếp liên quan đến hoạt động thương mại, buôn bán cá, tạo doanh thu ở cấp hộ gia đình hoặc ở cấp cao hơn (quốc gia), bao gồm việc tạo sinh kế cho ngư dân và những người tham gia vào các hoạt động liên quan đến nghề cá như công nhân nhà máy chế biến thủy sản.

Với 1 triệu đôla Mỹ đầu tư, nghề cá quy mô lớn tạo ra từ 3 đến 30 việc làm và nghề cá quy mô nhỏ trong khoảng từ 200 đến 10.000 việc làm. Khá nhiều ngư dân nghề cá quy mô nhỏ hoặc những người buôn bán cá (phụ nữ) không có đất, và đối với họ, nghề cá cung cấp sự thay thế quan trọng cho nông nghiệp để hỗ trợ sinh kế của họ trong trường hợp không có cơ hội tốt hơn ở nơi khác. Nghề cá quy mô nhỏ nên được đầu tư vì vấn đề an ninh lương thực và dinh dưỡng. So với nghề cá quy mô lớn, nghề cá quy mô nhỏ thường đóng góp trực tiếp và gián tiếp nhiều hơn cho an ninh lương thực cung cấp cá với giá cả phải chăng và có thể tiếp cận được với dân nghèo và là phương tiện chính để duy trì sinh kế của dân cư dễ bị tổn thương ở những quốc gia đang phát triển.

Do đó, nên hỗ trợ tập trung vào nghề cá quy mô nhỏ để đảm bảo an ninh lương thực và dinh dưỡng ở các nước đang phát triển. Nghề cá quy mô lớn đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ an ninh lương thực và dinh dưỡng ở các nước đang phát triển khi hoạt động hướng tới sản xuất và thương mại hóa cá giá rẻ, thuận tiện để lưu trữ và vận chuyển (ví dụ đóng hộp) cho thị trường trong nước hoặc khu vực.

Quá trình quản lý và phát triển nghề cá đã tiến triển từ việc tập trung bảo tồn tài nguyên và môi trường, mang tính bền vững về mặt sinh học, đến việc công nhận tổ chức xã hội, phúc lợi và sinh kế của những người làm việc trong ngành. Theo đó, nghề cá không chỉ được coi là nguồn lực mà còn được xem là nguồn sinh kế như thu nhập, thực phẩm và việc làm. Hướng dẫn SSF (FAO, 2015a) phản ánh sự tiến triển này; với mục tiêu thực hiện quyền có đủ lương thực và sự phát triển kinh tế - xã hội công bằng của ngư dân và cộng đồng ngư dân. Hơn nữa, SSF thúc đẩy cách tiếp cận dựa trên nhân quyền (Human rights-based approach -

HRBA) để đạt được mục tiêu này. HRBA trong trường hợp này đề cập đến việc đảm bảo sự tham gia hiệu quả và không phân biệt của ngư dân trong các quy trình ra quyết định một cách minh bạch và có trách nhiệm, và giải quyết các nguyên nhân gốc rễ của nghèo đói như sự phân biệt đối xử, sự cách ly khỏi nhịp điệu phát triển xã hội. FAO đã tổ chức hội thảo về tăng cường hoạt động mang tính tập thể trong nghề cá, đưa ra xác nhận việc xóa đói, giảm nghèo có thể hưởng lợi từ hoạt động tập thể như hình thành các bên liên quan đến nghề cá quy mô nhỏ và các tổ chức cộng đồng. Các chiến lược và giải pháp phải chia sẻ được các nguyên tắc chung và cụ thể theo hoàn cảnh.

Tài liệu tham khảo

1. Tổng Cục thủy sản: “Báo cáo tổng kết ngành thủy sản năm 2019”, 2019.
2. www.fao.org.
3. “Hỏi đáp về chính sách nghề cá chung châu Âu”, 2011, trích từ website của Trung tâm Thông tin phát triển nông nghiệp nông thôn Viện Chính sách và Chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn: <http://agro.gov.vn/>.
4. “Tầm nhìn, sứ mệnh và chiến lược của SEAFDEC đến năm 2030”, trích từ website của Tổng cục Thủy sản: <https://tongcucthuysan.gov.vn/>
5. Gilles Hosch (2009). Analysis of the implementation and impact of the FAO code of conduct for responsible fisheries since 1995. FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1038. Rome
6. FAO Fisheries Department (1993). Marine fisheries and the law of the sea: A decade of change special chapter (revised) of The State of Food and Agriculture 1992. FAO Fisheries Circular. No. 853.
7. FAO (2018). Rebuilding of marine fisheries, Part 1: Global review
8. FAO (1995). Codes of conduct for responsible fisheries
9. Gilles Hosch, Gianluca Ferraro, Pierre Failler (2010). The 1995 FAO code of conduct for responsible fisheries: Adopting, implementing or coring results?, Marine Policy 35 (2011) 189-200
10. FAO (2018). The state of world fisheries and aquaculture: Meeting the sustainable development goals