

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KHOA HỌC XÃ HỘI VÀ NHÂN VĂN

Đoàn Thị Quảng

HỢP TÁC ĐA PHƯƠNG PHÁT TRIỂN
NGUỒN NƯỚC LƯU VỰC SÔNG MEKONG
TỪ NĂM 2003 ĐẾN NĂM 2023

LUẬN ÁN TIẾN SĨ QUỐC TẾ HỌC

Hà Nội - 2026

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KHOA HỌC XÃ HỘI VÀ NHÂN VĂN

Đoàn Thị Quảng

HỢP TÁC ĐA PHƯƠNG PHÁT TRIỂN
NGUỒN NƯỚC LƯU VỰC SÔNG MEKONG
TỪ NĂM 2003 ĐẾN NĂM 2023

Chuyên ngành: Quan hệ quốc tế

Mã số: 9310601.01

LUẬN ÁN TIẾN SĨ QUỐC TẾ HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

PGS.TS. Bùi Thành Nam

Hà Nội - 2026

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu thực tế của cá nhân tôi, được thực hiện dưới sự hướng dẫn khoa học của PGS.TS. Bùi Thành Nam.

Trong Luận án, những thông tin tham khảo từ những công trình nghiên cứu khác đã được tác giả chú thích rõ nguồn. Các số liệu, những kết luận nghiên cứu được trình bày trong Luận án này là trung thực và chưa từng được công bố dưới bất cứ hình thức nào. Tôi xin chịu trách nhiệm về công trình nghiên cứu của mình.

Hà Nội, ngày 26 tháng 10 năm 2026

NGHIÊN CỨU SINH

Đoàn Thị Quảng

LỜI CẢM ƠN

Có người nói: “Mỗi thành quả đều được xây dựng trên sự động viên, dẫn dắt và lòng tốt của biết bao người”. Câu nói này cũng là suy nghĩ và lòng biết ơn mà tôi muốn gửi đến tất cả thầy, cô, gia đình, người thân, bạn bè, đồng nghiệp - những người đã luôn đồng hành cùng tôi trên con đường nghiên cứu học thuật.

Qua đây, tôi xin gửi lời cảm ơn đặc biệt tới PGS.TS. Bùi Thành Nam - Giáo viên hướng dẫn của tôi. Sự định hướng, dẫn dắt, những góp ý sâu sắc và sự đồng hành, khích lệ của Thầy đã giúp tôi từng bước hoàn thiện Luận án. Tôi xin gửi lời cảm ơn tới tập thể thầy, cô của Khoa Chính trị và Quốc tế học đã tạo điều kiện thuận lợi để tôi có môi trường học tập, nghiên cứu thật tốt. Đồng thời, tôi cũng xin gửi lời cảm ơn tới các thầy, cô trong các Hội đồng và các nhà khoa học tham gia phản biện độc lập đã góp ý, chỉ dẫn cho tôi để tôi từng bước hoàn thiện Luận án. Một lời cảm ơn chân thành nữa tôi muốn dành cho các thầy, cô Phòng Đào tạo và Công tác người học. Cảm ơn các thầy, cô trong suốt quá trình học tập đã luôn giúp đỡ, tạo điều kiện cho một nghiên cứu sinh ở xa như tôi có thể hoàn thành quá trình học tập một cách thuận lợi nhất. Trong quá trình học tập, nghiên cứu, gia đình, bạn bè, người thân là những người luôn cổ vũ, động viên và nhắc nhở để tôi nỗ lực hoàn thành Luận án và tôi muốn gửi đến những người thân yêu lời cảm ơn chân thành về sự thấu hiểu và quan tâm ấy. Tôi xin gửi lời cảm ơn tới Ban Giám đốc Học viện Chính trị khu vực IV hiện tại đã quan tâm và khích lệ để tôi cố gắng, nỗ lực trong nghiên cứu, học tập và hoàn thành Luận án.

Cuối lời, tôi xin được mượn câu nói của Alfred North Whitehead “Không ai có thể đạt được thành công mà không ghi nhận sự giúp đỡ của người khác” để nói lên lòng biết ơn của tôi đối với tất cả sự giúp đỡ của quý thầy, cô, gia đình, người thân, bạn bè và đồng nghiệp đã dành cho tôi.

Tác giả Luận án

Đoàn Thị Quảng

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN

LỜI CẢM ƠN

MỤC LỤC 1

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT 4

MỞ ĐẦU..... 5

1. Tính cấp thiết của đề tài..... 5

2. Mục tiêu, nhiệm vụ nghiên cứu 7

3. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu 8

4. Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu 9

5. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn 14

6. Bố cục Luận án 15

Chương 1. TỔNG QUAN TÀI LIỆU NGHIÊN CỨU..... 17

1.1. Các công trình nghiên cứu lý luận về hợp tác quốc tế, chủ nghĩa đa phương
và an ninh phi truyền thống, an ninh nguồn nước 17

1.1.1. Các công trình nghiên cứu lý luận về hợp tác quốc tế 17

1.1.2. Các công trình nghiên cứu về chủ nghĩa đa phương, an ninh
phi truyền thống và an ninh nguồn nước..... 21

1.2. Các công trình nghiên cứu về chính sách của một số nước ở tiểu vùng
Mekong và hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước
sông Mekong..... 30

1.2.1. Các công trình nghiên cứu về chính sách của một số nước
ở tiểu vùng Mekong..... 30

1.2.2. Các công trình nghiên cứu hợp tác đa phương trong quản lý,
sử dụng và bảo vệ nguồn nước sông Mekong..... 34

1.3. Một số nhận xét về các công trình nghiên cứu liên quan đến Luận án 51

Tiểu kết chương 1 55

Chương 2. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN CỦA HỢP TÁC

ĐA PHƯƠNG PHÁT TRIỂN NGUỒN NƯỚC SÔNG MEKONG

GAİ ĐOẠN 2003 - 2023..... 56

2.1. Cơ sở lý luận 56

2.1.1. Quan niệm về an ninh phi truyền thống và an ninh nguồn nước.....	56
2.1.2. Quan niệm về chủ nghĩa đa phương	60
2.1.3. Những vấn đề lý luận về hợp tác quốc tế	61
2.2. Cơ sở thực tiễn	88
2.2.1. Cơ sở lịch sử.....	88
2.2.2. Bối cảnh lưu vực sông Mekong.....	90
2.3. Khung phân tích	112
2.3.1. Cơ sở xây dựng và logic của khung phân tích	113
2.3.2. Bối cảnh lưu vực sông Mekong và sự hình thành nhu cầu hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong.....	114
2.3.3. Các nhân tố tác động đến hợp tác đa phương	114
2.3.4. Các cơ chế hợp tác đa phương trong lưu vực	115
2.3.5. Quá trình hợp tác đa phương.....	116
2.3.6. Hiệu quả hợp tác đa phương	117
Tiểu kết chương 2	118
Chương 3. THỰC TRẠNG HỢP TÁC ĐA PHƯƠNG PHÁT TRIỂN NGUỒN NƯỚC SÔNG MEKONG TỪ NĂM 2003 ĐẾN NĂM 2023.....	120
3.1. Khái quát về các cơ chế đa phương tham gia hợp tác trong phát triển nguồn nước sông Mekong.....	120
3.1.1. Các cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông.....	120
3.1.2. Các cơ chế hợp tác đa phương giữa các nước ven sông với các đối tác quốc tế	123
3.2. Thực trạng hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong.....	124
3.2.1. Hợp tác sử dụng nguồn nước.....	124
3.2.2. Hợp tác quản lý nguồn nước.....	139
3.2.3. Hợp tác bảo vệ nguồn nước	156
3.3. Một số đánh giá về hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong giai đoạn từ năm 2003 đến năm 2023	162
3.3.1. Đặc điểm của hợp tác đa phương phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong.....	162

3.3.2. Thành tựu và hạn chế trong hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong.....	166
3.3.3. Đánh giá hiệu quả hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong	187
3.3.4. Các nhân tố tác động đến hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong giai đoạn 2003 - 2023	196
Tiểu kết chương 3	206
Chương 4. MỘT SỐ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ HỢP TÁC ĐA PHƯƠNG PHÁT TRIỂN NGUỒN NƯỚC SÔNG MEKONG	208
4.1. Bối cảnh mới ảnh hưởng đến hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong.....	208
4.1.1. Sự gia tăng cạnh tranh chiến lược và can dự của các đối tác ngoài khu vực vào tiểu vùng Mekong.....	208
4.1.2. Gia tăng các dự án nước có tác động xuyên biên giới.....	211
4.1.3. Chuyển đổi số làm thay đổi phương thức quản trị nguồn nước	212
4.2. Dự báo các kịch bản hợp tác đa phương phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong.....	214
4.2.1. Cơ sở dự báo.....	214
4.2.2. Một số kịch bản.....	217
4.3. Đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả hợp tác phát triển nguồn tài nguyên nước lưu vực sông Mekong.....	219
4.3.1. Nhóm giải pháp chung.....	220
4.3.2. Nhóm giải pháp cụ thể.....	234
4.4. Một số hàm ý và khuyến nghị chính sách với Việt Nam.....	255
4.4.1. Hàm ý chính sách.....	255
4.4.2. Một số khuyến nghị đối với Việt Nam	260
Tiểu kết chương 4	264
KẾT LUẬN.....	266
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN.....	269
TÀI LIỆU THAM KHẢO	270

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

Từ viết tắt	Tên đầy đủ
ADB	Asian Development Bank (Ngân hàng phát triển châu Á)
ANPTT	An ninh phi truyền thống
BĐKH	Biến đổi khí hậu
BDS	Basin Development Strategy (Chiến lược phát triển lưu vực)
CLMV	Hợp tác Campuchia - Lào - Myanmar - Việt Nam
ĐBSCL	Đồng bằng sông Cửu Long
EU	European Union (Liên minh châu Âu)
LMC	Lancang - Mekong Cooperation (Hợp tác Lan Thương - Mekong)
LMI	Lower Mekong Initiative (Sáng kiến Hạ lưu sông Mekong)
MAP	Mekong - Australia Partnership (Đối tác Mekong - Australia)
MJC	Mekong - Japan Cooperation (Hợp tác Mekong - Nhật Bản)
MKC	Mekong - Republic of Korea Cooperation (Hợp tác Mekong - Hàn Quốc)
MRC	Mekong River Commission (Ủy hội sông Mekong)
MUSP	Mekong - U.S. Partnership (Đối tác Mekong - Mỹ)
PDIES	Procedures for Data and Information Exchange and Sharing (Thủ tục Trao đổi và Chia sẻ Thông tin Số liệu)
PNPCA	Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement (Thủ tục Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận)
PMFM	Procedures for the Maintenance of Flows on the Mainstream (Thủ tục Duy trì Dòng chảy trên Dòng chính)
PWQ	Procedures for Water Quality (Thủ tục về Chất lượng nước)
PWUM	Procedures for Water-Use Monitoring (Thủ tục Giám sát sử dụng nước)
SEA	Strategic Environmental Assessment (Đánh giá môi trường chiến lược)

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong những thập niên gần đây, việc hợp tác trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới đã trở thành một trong những vấn đề trung tâm trong quan hệ quốc tế đương đại, đặc biệt trong bối cảnh biến đổi khí hậu ngày càng gia tăng, nhu cầu phát triển bền vững ngày càng cấp thiết và cạnh tranh tài nguyên ngày càng gay gắt. Sông Mekong với tư cách là một trong những hệ thống sông quốc tế lớn và đa dạng sinh học bậc nhất thế giới đang nổi lên như một không gian điển hình phản ánh rõ nét các mối quan hệ đan xen giữa lợi ích quốc gia, thách thức an ninh nguồn nước và phát triển bền vững toàn lưu vực.

Sông Mekong đóng vai trò quan trọng đối với sự phát triển bền vững của các quốc gia ven sông. Nguồn nước và các nguồn tài nguyên liên quan đến nước của con sông này mang lại nguồn sinh kế cho hàng chục triệu người dân ở các cộng đồng ven sông. Tuy nhiên, sự khác biệt về lợi ích trong khai thác, sử dụng nước và tài nguyên liên quan đến nước đang gây ra những tác động xuyên biên giới và đe dọa an ninh nguồn nước của các nước hạ lưu trong đó có Việt Nam. Bất ổn an ninh nguồn nước sông Mekong cùng các tác động xuyên biên giới từ hoạt động sử dụng nước của các quốc gia ven sông không chỉ đe dọa sự phát triển bền vững của toàn lưu vực mà còn tiềm ẩn nguy cơ xung đột và bất ổn đối với môi trường chính trị - ngoại giao trong khu vực.

Để đảm bảo việc sử dụng nước công bằng, hiệu quả đáp ứng nhu cầu phát triển bền vững của toàn lưu vực cũng như duy trì môi trường chính trị - ngoại giao hòa bình, ổn định trong khu vực tiểu vùng Mekong, trong những năm qua, các nước ven sông đã có rất nhiều nỗ lực hợp tác thông qua các cơ chế đa phương về sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong. Các cơ chế hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước ở lưu vực sông Mekong bao gồm các cơ chế hợp tác đa phương giữa các nước ven sông như Ủy hội sông Mekong (MRC), Hợp tác tiểu vùng Mekong mở rộng (GMS), Hợp tác Lan Thương - Mekong (LMC) và các cơ chế hợp tác đa phương giữa các nước ven sông với các đối tác quốc tế như Hợp tác Mekong - Nhật Bản (MJC), Đối tác Mekong - Mỹ (MUSP), Hợp tác Mekong - Hàn Quốc (MKC).

Hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong đã bắt đầu từ khoảng năm 1957 với sự ra đời của Ủy ban sông Mekong (tiền thân của Ủy hội sông Mekong) và đến năm 2003 thì đạt được một bước tiến mới với sự ra đời của Thủ tục Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận (PNPCA) của Ủy hội sông Mekong. Sự ra đời của PNPCA có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong hợp tác sử dụng nước của các nước ven sông. Trong hợp tác phát triển nguồn nước thì hợp tác về sử dụng nước là vấn đề phức tạp nhất vì sự xung đột lợi ích khi hoạt động khai thác nguồn nước của quốc gia này lại đe dọa quyền tiếp cận nước và ảnh hưởng tiêu cực cho các quốc gia khác. Do đó, việc đạt được một thỏa thuận trong sử dụng nước giữa các nước ven sông là một dấu mốc quan trọng trong hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong.

Từ năm 2003 đến năm 2023, hoạt động hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước ở lưu vực sông Mekong đã tạo ra được một số tác động tích cực đối với sự phát triển bền vững toàn lưu vực. Việc thông qua các thỏa thuận và triển khai các dự án hợp tác đã góp phần làm giảm các tác động tiêu cực từ hoạt động sử dụng nước của các nước phía trên lưu vực đối với các nước ở phía dưới lưu vực, giảm căng thẳng trong quan hệ giữa các nước ven sông trong việc sử dụng nước, thúc đẩy phát triển bền vững toàn lưu vực. Tuy nhiên, hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước ở lưu vực hiện nay đang bộc lộ những hạn chế nhất định. Một số cơ chế hợp tác thiếu sự tham gia đầy đủ của các nước ven sông, chưa thiết lập được cơ chế giải quyết các tranh chấp về nước, các thỏa thuận về sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước thiếu cơ chế ràng buộc. Những hạn chế này dẫn đến hệ quả là việc hài hòa lợi ích cũng như đảm bảo quyền tiếp cận nước công bằng của các nước ven sông khó có thể đạt được. Do đó, khả năng đạt được mục tiêu phát triển bền vững toàn lưu vực cũng trở nên khó khăn hơn.

Mặc dù, hiện nay có nhiều công trình nghiên cứu về các thách thức an ninh nguồn nước sông Mekong cũng như các cơ chế hợp tác đa phương ở tiểu vùng Mekong nhưng các nghiên cứu này vẫn còn phân tán, thiếu những phân tích mang tính hệ thống về cách thức các cơ chế hợp tác đa phương vận hành, triển khai hợp tác phát triển nguồn nước và tương tác với nhau trong điều kiện bất đối xứng quyền

lực và lợi ích. Do đó, việc nghiên cứu sâu về hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong không chỉ góp phần lấp đầy khoảng trống học thuật mà còn có ý nghĩa khái quát hóa lý luận về hợp tác tài nguyên xuyên biên giới. Xuất phát từ thực tế đó, nghiên cứu sinh lựa chọn đề tài “*Hợp tác đa phương phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong từ năm 2003 đến năm 2023*” làm Luận án tiến sĩ của mình. Luận án sẽ phân tích hoạt động hợp tác trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong của các cơ chế hợp tác đa phương ở lưu vực sông Mekong đồng thời chỉ ra thành tựu và hạn chế, từ đó đề xuất một số giải pháp thúc đẩy và nâng cao hiệu quả hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước ở lưu vực trong thời gian tới.

2. Mục tiêu, nhiệm vụ nghiên cứu

*** Mục tiêu**

Luận án tập trung phân tích thực trạng hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong (thành tựu, hạn chế và nhân tố tác động), từ đó đề xuất một số giải pháp thúc đẩy, nâng cao hiệu quả hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong trong những năm tới.

*** Nhiệm vụ**

Để thực hiện mục tiêu nghiên cứu, Luận án tập trung vào các nhiệm vụ sau:

- Tổng quan và đánh giá về các công trình nghiên cứu liên quan đến nội dung nghiên cứu của Luận án;
- Làm rõ cơ sở lý luận, cơ sở thực tiễn và phương pháp nghiên cứu về hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới; xây dựng khung phân tích hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong;
- Phân tích thực trạng hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong từ năm 2003 đến năm 2023; đánh giá thành tựu, hạn chế của hợp tác đa phương về sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong từ năm 2003 đến năm 2023;
- Xây dựng kịch bản hợp tác; đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong.

3. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu

*** *Đối tượng nghiên cứu:*** Hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong của các cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông và các cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông với các đối tác quốc tế. Cụ thể, nguồn nước sông Mekong ở đây là nguồn nước mặt trong hệ thống dòng chính và dòng nhánh của sông Mekong.

*** *Phạm vi nghiên cứu:***

- *Về không gian:* Luận án tập trung nghiên cứu các cơ chế hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong ở tiểu vùng Mekong. Bao gồm các cơ chế hợp tác đa phương giữa các nước ven sông: Ủy hội sông Mekong (MRC), Hợp tác tiểu vùng Mekong mở rộng (GMS), Hợp tác Lan Thương - Mekong (LMC) và các cơ chế hợp tác đa phương giữa các nước ven sông với các đối tác quốc tế: Hợp tác Mekong - Nhật Bản (MJC), Đối tác Mekong - Mỹ (MUSP), Hợp tác Mekong - Hàn Quốc (MKC).

Tiểu vùng Mekong gắn với lưu vực sông Mekong bao gồm 6 quốc gia: Trung Quốc, Myanmar, Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam.

- *Về thời gian:* từ năm 2003 đến năm 2023 (có sử dụng thêm một số dữ liệu sau năm 2023 phục vụ dự báo và đề xuất giải pháp). Luận án lựa chọn giai đoạn 2003 - 2023 để nghiên cứu vì đây là khoảng thời gian đánh dấu sự phát triển tương đối hoàn chỉnh của hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước lưu vực sông Mekong. Năm 2003 chứng kiến dấu mốc quan trọng trong hợp tác đa phương phát triển nguồn nước với việc MRC (cơ chế hợp tác nguồn nước quan trọng nhất ở khu vực Mekong hiện nay) chính thức thông qua Thủ tục Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận (PNPCA) và đưa hợp tác nguồn nước trong MRC chuyển từ hợp tác mang tính nguyên tắc (thể hiện trong Hiệp định Mekong năm 1995) sang giai đoạn hợp tác mang tính thực thi.

Thêm vào đó, từ năm 2003 đến năm 2023 là giai đoạn chứng kiến sự phát triển mạnh nhất của các cơ chế hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong. Đa số các cơ chế hợp tác đa phương trong khu vực được hình thành trong giai đoạn này (MJC thành lập năm 2007, MKC thành lập năm 2011, LMC thành lập năm 2016, LMI được nâng cấp lên MUSP năm 2020).

Ngoài ra, năm 2023 đánh dấu tròn 20 năm kể từ khi PNPCA ra đời. Khoảng thời gian 20 năm cũng là khoảng thời gian phù hợp để đánh giá quá trình vận động, những thành tựu, hạn chế và nguyên nhân của hợp tác phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong, đồng thời tạo cơ sở cho việc dự báo xu hướng và đề xuất giải pháp cho giai đoạn tiếp theo.

4. Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu

**** Cách tiếp cận***

Cách tiếp cận chính của Luận án là cách tiếp cận thể chế của Chủ nghĩa tự do đồng thời Luận án kết hợp với cách tiếp cận của Chủ nghĩa hiện thực về quan hệ quốc tế để đánh giá thực trạng hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong. Ngoài ra, Luận án còn sử dụng cách tiếp cận liên ngành trong đó trọng tâm là cách tiếp cận quan hệ quốc tế kết hợp với cách tiếp cận quản trị tài nguyên nước xuyên biên giới, an ninh phi truyền thống và phát triển bền vững.

Chủ nghĩa hiện thực giúp lý giải bất cân xứng quyền lực trong khu vực ảnh hưởng đến hợp tác như thế nào và cạnh tranh quyền lực (thông qua cân bằng thể chế - institutional balancing) trong khu vực khiến hợp tác đa phương về sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong bị phân mảnh, chông chéo ra sao. Thêm vào đó, Chủ nghĩa hiện thực cung cấp cơ sở khoa học để làm rõ ảnh hưởng của chủ quyền quốc gia đối với nguồn nước xuyên biên giới đối với hợp tác và giải thích lý do các nước dè dặt đối với các cam kết mang tính ràng buộc trong hợp tác sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong.

Chủ nghĩa tự do lại nhấn mạnh vào yếu tố thể chế và vai trò của các chủ thể phi quốc gia, lợi ích tuyệt đối; chỉ ra được xu hướng và giải pháp thúc đẩy hợp tác. Chủ nghĩa tự do giúp phân tích lợi ích quốc gia (lợi ích tuyệt đối) của các nước ven sông và các đối tác quốc tế khi tham gia vào hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ tài nguyên nước sông Mekong, giải thích những tính toán lợi ích của các bên và vì sao các nước có tính toán lợi ích khác nhau lại có thể cùng tham gia hợp tác.

Cách tiếp cận liên ngành cho phép Luận án đánh giá được nhiều khía cạnh khác nhau liên quan đến đề tài nghiên cứu. An ninh nguồn nước là một trong những vấn đề an ninh phi truyền thống đang đặt ra những thách thức lớn đối với phát triển bền vững của nhiều quốc gia, khu vực trên thế giới hiện nay. Do đó, sử dụng cách

tiếp cận liên ngành giúp đánh giá được mối quan hệ giữa các vấn đề trong nội dung nghiên cứu của Luận án. Cùng với đó, sông Mekong lại là con sông quốc tế và nguồn nước mặt của con sông này là một loại tài nguyên xuyên biên giới. Do đó, cách tiếp cận quản trị tài nguyên nước xuyên biên giới giúp cho Luận án làm nổi bật được vai trò, ý nghĩa của hợp tác đa phương trong quản trị nguồn tài nguyên nước xuyên biên giới.

Ngoài ra, Luận án còn kết hợp cách tiếp cận quan hệ quốc tế với chính trị học và lịch sử. Cách tiếp cận lịch sử giúp phác họa quá trình hình thành, phát triển và biến đổi của hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong từ cách tiếp cận lịch đại, làm rõ bối cảnh ra đời của các cơ chế hợp tác và các nhân tố tác động qua từng thời điểm. Cách tiếp cận này được thể hiện thông qua phương pháp phân tích tiến trình (process tracing) mà Luận án sử dụng. Cách tiếp cận chính trị học giúp phân tích bản chất chính trị của quá trình hợp tác, tập trung vào lợi ích quốc gia, quyền lực, thể chế, quá trình tương tác giữa các chủ thể (quốc gia và phi quốc gia) trong quản trị nguồn tài nguyên nước xuyên biên giới.

**** Phương pháp nghiên cứu***

Luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu trong khoa học xã hội, nhân văn, bao gồm: phương pháp thu thập dữ liệu, phương pháp phân tích, so sánh, thống kê, phương pháp liên ngành. Tác giả thu thập dữ liệu từ hai nguồn đó là nguồn dữ liệu sơ cấp và nguồn dữ liệu thứ cấp.

Đồng thời Luận án cũng sử dụng phương pháp nghiên cứu của chuyên ngành Quan hệ quốc tế như: phân tích diễn ngôn (discourse analysis), phân tích lợi ích, phương pháp phân tích theo tiến trình (process tracing). Phương pháp phân tích lợi ích được sử dụng để phân tích lợi ích của các quốc gia ven sông trong sử dụng nguồn nước và lợi ích của các quốc gia khi tham gia vào các cơ chế hợp tác đa phương phát triển nguồn nước.

Phương pháp thu thập, phân tích và tổng hợp tài liệu được sử dụng trong Chương 1: Tổng quan tài liệu nghiên cứu. Đây là phương pháp nghiên cứu cơ bản trong khoa học xã hội và nhân văn, được sử dụng để khai thác, xử lý và hệ thống hóa các nguồn tài liệu đã được công bố nhằm phục vụ việc xây dựng cơ sở lý luận, đánh giá tình hình nghiên cứu và giải quyết câu hỏi nghiên cứu. Thu thập tài liệu

bao gồm các bước: *thứ nhất*, xác định nguồn tài liệu phù hợp với mục tiêu, nội dung nghiên cứu (thu thập tài liệu từ các nguồn sơ cấp và thứ cấp); *thứ hai*, phân tích tài liệu (bao gồm đọc và lựa chọn thông tin, dữ liệu phù hợp với nghiên cứu; đánh giá độ xác thực và tin cậy của nguồn dữ liệu; so sánh các quan điểm nghiên cứu; làm rõ nội dung, bản chất, xu hướng và mối liên hệ giữa các vấn đề nghiên cứu); *thứ ba*, tổng hợp tài liệu (bao gồm hệ thống hóa các kết quả nghiên cứu của các công trình nghiên cứu đã công bố; khái quát và phân nhóm các luận điểm chính; xác định các vấn đề đã được nghiên cứu và những khoảng trống cần tiếp tục nghiên cứu).

Phương pháp thu thập, phân tích và tổng hợp tài liệu được áp dụng để sưu tầm, phân tích, chọn lọc và tổng hợp các công trình nghiên cứu có chất lượng được xuất bản bởi các nhà xuất bản uy tín trong và ngoài nước. Việc sử dụng phương pháp phân tích, tổng hợp tài liệu giúp tác giả phân tích nội dung các công trình nghiên cứu liên quan đến đề tài Luận án từ đó chỉ ra các thành tựu của các công trình nghiên cứu đã có mà Luận án có thể kế thừa đồng thời tìm ra các khoảng trống nghiên cứu và phát triển hướng nghiên cứu của Luận án.

Phương pháp phân tích, so sánh, thống kê được sử dụng trong Chương 3 để phân tích thực trạng hợp tác đa phương phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong từ năm 2003 đến năm 2023. Phương pháp này được sử dụng để phân tích các hoạt động hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong và so sánh việc thực thi các hoạt động này giữa các cơ chế hợp tác đa phương hiện có trong khu vực Mekong mà Luận án nghiên cứu. Việc vận dụng phương pháp này trong đánh giá thực trạng hợp tác đa phương phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong từ năm 2003 đến năm 2023 giúp chỉ ra thành tựu, hạn chế trong hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong đồng thời tìm ra các nguyên nhân của các hạn chế.

Phương pháp nghiên cứu liên ngành được áp dụng trong Chương 2 và Chương 4 của Luận án. Phương pháp nghiên cứu liên ngành là phương pháp tiếp cận một vấn đề nghiên cứu bằng cách kết hợp tri thức, lý thuyết và phương pháp nghiên cứu của nhiều ngành khoa học khác nhau để phân tích vấn đề nghiên cứu một cách toàn diện hơn. Trong Mục 2.1: Cơ sở lý luận và khung phân tích, phương pháp nghiên cứu liên ngành được vận dụng để phân tích các vấn đề lý luận liên quan đến an ninh

nguồn nước, an ninh phi truyền thống, chủ nghĩa đa phương và những vấn đề lý luận về hợp tác quốc tế đặc biệt là hai lý thuyết quan hệ quốc tế đó là Chủ nghĩa hiện thực và Chủ nghĩa tự do. Việc sử dụng phương pháp nghiên cứu liên ngành nhằm mục đích chỉ ra mối quan hệ giữa các vấn đề nghiên cứu như mối quan hệ giữa an ninh nguồn nước - một loại an ninh phi truyền thống với phát triển bền vững, mối quan hệ và vai trò của chủ nghĩa đa phương (cụ thể là hợp tác đa phương) trong giải quyết các thách thức an ninh phi truyền thống trong đó có an ninh nguồn nước. Phương pháp nghiên cứu liên ngành cũng được sử dụng để phân tích, tổng hợp các luận điểm về hợp tác trong hai học thuyết quan hệ quốc tế mà Luận án sử dụng là Chủ nghĩa hiện thực và Chủ nghĩa tự do từ đó giúp xây dựng khung phân tích cho Luận án và là cơ sở lý luận để chỉ ra các nhân tố tác động đến hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong từ năm 2003 đến năm 2023.

Phương pháp nghiên cứu liên ngành được áp dụng để đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong ở Chương 4. Để đưa ra các giải pháp phù hợp với thực trạng và giải quyết được các khía cạnh khác nhau của vấn đề hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong, Luận án kết hợp cách tiếp cận quan hệ quốc tế với quản trị nguồn nước xuyên biên giới, an ninh phi truyền thống và phát triển bền vững. Do đó, phương pháp nghiên cứu liên ngành là công cụ đặc biệt quan trọng để xây dựng các giải pháp hợp tác phát triển nguồn nước sông Mekong nhằm quản trị hiệu quả nguồn tài nguyên nước xuyên biên giới của sông Mekong đồng thời giúp ứng phó với các vấn đề an ninh phi truyền thống nhất là vấn đề an ninh nguồn nước đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững của các quốc gia lưu vực sông Mekong cũng như yêu cầu phát triển bền vững và bao trùm của toàn lưu vực.

Các phương pháp nghiên cứu của chuyên ngành Quan hệ quốc tế như phân tích diễn ngôn (discourse analysis), phân tích lợi ích, phương pháp phân tích theo tiến trình (process tracing) chủ yếu được sử dụng trong Mục 2.2. Cơ sở thực tiễn của Chương 2 và toàn bộ Chương 3. Phương pháp phân tích diễn ngôn (discourse analysis) là phương pháp nghiên cứu dùng để phân tích cách các chủ thể sử dụng ngôn ngữ, khái niệm, lập luận và cách diễn đạt trong các văn bản, phát biểu, tuyên bố chính sách nhằm làm rõ nhận thức, lợi ích, lập trường và định hướng hành động

của chủ thể. Phương pháp này được áp dụng để phân tích các Tuyên bố chung, phát biểu của các lãnh đạo cấp cao, các thỏa thuận hợp tác, các bộ thủ tục liên quan đến hợp tác nguồn nước sông Mekong,...

Việc sử dụng phương pháp phân tích diễn ngôn này giúp phân tích các cách tiếp cận cũng như những ưu tiên hợp tác khác nhau của từng cơ chế đa phương ở khu vực Mekong đối với vấn đề nguồn nước. Ví dụ, Hợp tác Lan Thương - Mekong sử dụng thuật ngữ “nguồn tài nguyên nước” (water resource) chứ không sử dụng thuật ngữ “nguồn nước/dòng nước xuyên biên giới” (transboundary water/watercourse) hoặc “sông quốc tế/xuyên biên giới” (international/transboundary river). Điều này phản ánh cách tiếp cận của Hợp tác Lan Thương - Mekong do Trung Quốc chi phối đối với nguồn nước là từ góc độ phát triển với ý nghĩa “nguồn tài nguyên nước” là một nguồn lực của phát triển. Điều này hàm ý rằng, nguồn nước sông Mekong là một trong những nguồn lực phát triển của các nước ven sông từ đó giúp hợp pháp hóa việc khai thác, sử dụng nguồn nước sông Mekong từ phía thượng nguồn của Trung Quốc.

Phương pháp phân tích lợi ích là phương pháp nghiên cứu dùng để làm rõ lợi ích, mục tiêu, động cơ và ưu tiên của các chủ thể trong một vấn đề hoặc trong một hoạt động, từ đó giải thích vì sao các chủ thể lựa chọn một hành động nào đó. Phương pháp phân tích lợi ích giúp phân tích vai trò của nguồn nước sông Mekong đối với sinh kế, đời sống của các cộng đồng ven sông cũng như đối với sự phát triển bền vững của các nước Mekong. Bên cạnh đó, phương pháp này còn được sử dụng để phân tích sự khác biệt, thậm chí là xung đột lợi ích trong hoạt động khai thác, sử dụng nguồn nước sông Mekong của các nước ven sông Mekong và phân tích lợi ích của các nước Mekong cũng như các đối tác quốc tế khi tham gia vào các cơ chế hợp tác đa phương trong khu vực. Điều này giúp Luận án tìm ra động cơ tham gia hợp tác phát triển nguồn nước sông Mekong của các bên trong các cơ chế đa phương khu vực.

Phương pháp phân tích theo tiến trình (process tracing) là phương pháp truy vết quá trình nhằm phân tích chuỗi sự kiện, quyết định, hành động và mối quan hệ nhân - quả, từ đó giải thích vì sao một kết quả nào đó xảy ra. Phương pháp phân tích theo tiến trình kết hợp với phương pháp nghiên cứu lịch sử như phương pháp lịch đại được

sử dụng trong Luận án để phân tích tiến trình hợp tác và các tiến triển trong hợp tác đa phương về phát triển nguồn nước sông Mekong theo dòng thời gian. Phương pháp này giúp đánh giá bối cảnh hợp tác và các nhân tố tác động đến hợp tác từ đó góp phần tìm ra các yếu tố thúc đẩy hoặc cản trở hợp tác trong từng thời điểm.

5. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn

**** Về mặt khoa học***

Luận án đã hệ thống hóa và làm rõ cơ sở lý luận về hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới từ góc độ quan hệ quốc tế, trên cơ sở vận dụng và kết hợp cách tiếp cận của Chủ nghĩa tự do thể chế và Chủ nghĩa hiện thực, lý thuyết Cân bằng thể chế, lý thuyết Quyền lực bá quyền đối với nguồn nước và cách tiếp cận liên kết Nước - Năng lượng - Lương thực. Qua đó, Luận án góp phần bổ sung cách tiếp cận liên ngành trong nghiên cứu về hợp tác tài nguyên xuyên biên giới.

Đồng thời Luận án cũng là một công trình nghiên cứu tổng hợp có tính hệ thống, toàn diện về hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong. Luận án phân tích một cách hệ thống và so sánh nhiều cơ chế hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước cùng tồn tại ở tiểu vùng Mekong, do vậy, Luận án góp phần bổ sung tư liệu về hợp tác nguồn nước ở lưu vực sông Mekong và khắc phục được tình trạng nghiên cứu phân tán theo từng cơ chế riêng lẻ, mang đến cái nhìn tổng thể về hợp tác đa phương và sự tương tác giữa các cơ chế hợp tác đa phương trong tiểu vùng.

Luận án cũng cung cấp một phân tích hệ thống và toàn diện về thực trạng hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong giai đoạn 2003 - 2023, làm rõ những kết quả đạt được, hạn chế và nguyên nhân, qua đó góp phần làm phong phú thêm nghiên cứu về hợp tác tiểu vùng Mekong trong lĩnh vực an ninh phi truyền thống.

**** Về mặt thực tiễn***

Luận án sẽ góp phần tái hiện thực trạng hợp tác đa phương về phát triển nguồn nước sông Mekong từ đó xây dựng tư liệu về các hoạt động hợp tác nguồn nước sông Mekong thông qua các cơ chế đa phương hiện có trong khu vực và cung cấp kiến thức về hoạt động hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong.

Bên cạnh đó, Luận án cung cấp cơ sở khoa học cho các nhà hoạch định chính sách và đưa ra một số khuyến nghị đối với Việt Nam nhằm thúc đẩy và nâng cao hiệu quả hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong.

6. Bố cục Luận án

Ngoài phần Mở đầu, Kết luận, Danh mục các công trình nghiên cứu liên quan đến Luận án của tác giả và Danh mục tài liệu tham khảo, Luận án được kết cấu thành 4 chương. Cụ thể:

Chương 1. Tổng quan tài liệu nghiên cứu

Trong Chương này, tác giả tổng hợp và trình bày những luận điểm chính trong các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước liên quan đến đề tài nghiên cứu của Luận án. Các công trình nghiên cứu được chia thành hai nhóm chính: (1) nhóm các công trình nghiên cứu lý luận về hợp tác quốc tế, chủ nghĩa đa phương, an ninh phi truyền thống và an ninh nguồn nước; (2) nhóm công trình nghiên cứu về chính sách của một số nước ở tiểu vùng Mekong và hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong.

Chương 2. Cơ sở lý luận và thực tiễn của hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong giai đoạn 2003 - 2023

Chương này hệ thống hóa và trình bày cơ sở lý luận và thực tiễn để phân tích, đánh giá thực trạng hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong. Phần cơ sở lý luận và khung phân tích, Luận án tập trung trình bày các lý luận về an ninh phi truyền thống và an ninh nguồn nước, quan niệm về chủ nghĩa đa phương, một số khái niệm cơ bản được sử dụng trong Luận án và quan niệm về hợp tác trong Chủ nghĩa hiện thực và Chủ nghĩa Tự do, luận điểm chính của lý thuyết Cân bằng thể chế, Quyền lực bá quyền đối với nguồn nước và cách tiếp cận liên kết Nước - Năng lượng - Lương thực. Đây là nền tảng lý luận để tác giả đánh giá thực trạng hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong. Phần cơ sở thực tiễn tập trung làm rõ cơ sở lịch sử (tức tiền đề lịch sử cho hợp tác giai đoạn 2003 - 2023); bối cảnh lưu vực sông Mekong tác động đến hợp tác đa phương phát triển nguồn nước giai đoạn 2003 - 2023.

Chương 3. Thực trạng hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong từ năm 2003 đến năm 2023

Chương này giới thiệu khái quát về các cơ chế đa phương tại khu vực Mekong tham gia hoạt động hợp tác trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong trong giai đoạn 2003 - 2023. Các cơ chế hợp tác này được trình bày theo 2 nhóm đó là nhóm cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông và nhóm cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông với các đối tác quốc tế. Tiếp đó, Chương này trình bày thực trạng hợp tác của các nhóm cơ chế này trên ba lĩnh vực: hợp tác trong sử dụng, hợp tác trong quản lý và hợp tác trong bảo vệ nguồn nước sông Mekong. Trên cơ sở đó, tác giả đưa ra một số nhận xét, đánh giá về thực trạng hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong giai đoạn 2003 - 2023 với các nội dung: đặc điểm hợp tác; một số thành tựu hợp tác; hạn chế của hợp tác; và các nhân tố tác động.

Chương 4. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong

Nội dung Chương này tập trung phân tích bối cảnh mới, các kịch bản có thể xảy ra đối với hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong trong thời gian tới và đề xuất các nhóm giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong. Về phần giải pháp, Luận án trình bày hai nhóm giải pháp đó là: nhóm giải pháp chung và nhóm giải pháp cụ thể. Trong phần nhóm giải pháp cụ thể, Luận án đưa ra các giải pháp cho từng lĩnh vực bao gồm: giải pháp nâng cao hiệu quả trong hợp tác sử dụng nguồn nước, giải pháp nâng cao hiệu quả trong hợp tác quản lý nguồn nước và giải pháp nâng cao hiệu quả trong hợp tác bảo vệ nguồn nước sông Mekong. Thêm vào đó, trong Chương này, Luận án cũng phân tích các hàm ý chính sách và đề xuất một số khuyến nghị với Việt Nam nhằm thúc đẩy và nâng cao hiệu quả hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong trong những năm tới.

Chương 1. TỔNG QUAN TÀI LIỆU NGHIÊN CỨU

1.1. Các công trình nghiên cứu lý luận về hợp tác quốc tế, chủ nghĩa đa phương và an ninh phi truyền thống, an ninh nguồn nước

1.1.1. Các công trình nghiên cứu lý luận về hợp tác quốc tế

Hợp tác quốc tế nói chung và hợp tác trong lĩnh vực an ninh phi truyền thống trong đó có an ninh nguồn nước đang là những chủ đề thu hút được sự quan tâm của nhiều nhà nghiên cứu trên thế giới. Các công trình nghiên cứu lý luận về hợp tác quốc tế chủ yếu là các công trình nghiên cứu về các lý thuyết quan hệ quốc tế và sự vận dụng các lý thuyết này vào việc luận giải một số vấn đề quan hệ quốc tế đương đại. Liên quan đến các lý thuyết mà Luận án sử dụng là Chủ nghĩa hiện thực, Chủ nghĩa tự do có một số công trình đánh giá về những rào cản và động lực của hợp tác quốc tế, trong đó có:

Cuốn sách “*Theory of International Politics*” (tạm dịch: Lý thuyết chính trị quốc tế) của Kenneth N. Waltz, xuất bản năm 1979 bởi Nhà xuất bản *Addison-Wesley Publishing Company*, được xem là một trong những công trình đặt nền móng cho chủ nghĩa hiện thực cấu trúc (Structural Realism), hay còn gọi là chủ nghĩa hiện thực mới (Neorealism). Trong công trình này, Waltz xây dựng một hệ thống lý thuyết nhằm giải thích hành vi của các quốc gia dựa trên cấu trúc của hệ thống quốc tế, thay vì chủ yếu dựa vào bản chất con người như cách tiếp cận của chủ nghĩa hiện thực cổ điển. Kế thừa cách phân tích chính trị quốc tế ở ba cấp độ gồm cá nhân, quốc gia và hệ thống quốc tế, Waltz đặc biệt nhấn mạnh vai trò của cấp độ hệ thống, trong đó cấu trúc vô chính phủ và sự phân bổ năng lực giữa các quốc gia là những nhân tố quan trọng chi phối hành vi quốc gia. Theo ông, trong điều kiện không tồn tại một quyền lực tối cao có khả năng bảo đảm an ninh cho tất cả các quốc gia, mỗi quốc gia phải dựa vào chính mình để bảo vệ sự tồn tại và an ninh theo nguyên tắc tự lực (self-help). Do đó, các quốc gia có xu hướng tăng cường năng lực hoặc thiết lập liên minh nhằm cân bằng quyền lực và ngăn ngừa nguy cơ bị các quốc gia khác áp đảo. Waltz cho rằng cân bằng quyền lực là kết quả hình thành từ những ràng buộc mang tính cấu trúc của hệ thống quốc tế, không nhất thiết phụ thuộc vào ý chí chủ quan của các quốc gia. Trên cơ sở đó, ông lập luận rằng hệ thống hai cực có xu hướng ổn định hơn hệ thống

đa cực do giảm thiểu những bất định trong tính toán chiến lược và sự phức tạp của quan hệ liên minh.

Trong bài viết *“Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions”* (tạm dịch: Đạt được hợp tác trong điều kiện vô chính phủ: Chiến lược và thể chế), công bố năm 1985 trên tạp chí *World Politics*, Robert Axelrod và Robert O. Keohane lý giải khả năng hình thành và duy trì hợp tác quốc tế trong điều kiện thiếu vắng một quyền lực trung ương có khả năng cưỡng chế các quốc gia. Các tác giả cho rằng, mặc dù cấu trúc vô chính phủ gây trở ngại cho hợp tác, các quốc gia vẫn có thể thúc đẩy hợp tác thông qua các chiến lược phù hợp và thể chế quốc tế. Theo đó, thể chế quốc tế góp phần giảm chi phí giao dịch, tăng cường minh bạch thông tin, giám sát việc thực hiện cam kết và tạo ra kỳ vọng ổn định về hành vi của các quốc gia. Đồng thời, các chiến lược hợp tác có điều kiện, tiêu biểu là chiến lược “ăn miếng trả miếng” (tit-for-tat) trong các tương tác lặp lại, góp phần khuyến khích hợp tác và hạn chế hành vi không tuân thủ. Qua đó, công trình khẳng định vai trò của chiến lược và thể chế trong việc thúc đẩy, duy trì hợp tác quốc tế ngay cả trong điều kiện hệ thống quốc tế vô chính phủ.

Bài viết *“Explaining cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies”* (tạm dịch: Luận giải hợp tác trong tình trạng vô chính phủ: các giả thuyết và chiến lược) của Kenneth A. Oye đăng trên tạp chí *World Politics* năm 1985 đã áp dụng lý thuyết trò chơi để phân tích các khuynh hướng tình huống thúc đẩy hợp tác trong tình trạng vô chính phủ từ đó chỉ ra các chiến lược mà các quốc gia có thể áp dụng để thúc đẩy hợp tác. Theo Oye, các quốc gia có thể thay đổi khuynh hướng của hoàn cảnh để tăng khả năng hợp tác như thay đổi chiến lược “đền đáp” (payoff) bằng cách dùng chính sách kinh tế, quân sự, minh bạch hóa các cam kết, thủ tục trừng phạt,...; chiến lược kéo dài tương lai (có nghĩa là tái tạo vòng chơi, sử dụng thể chế để đảm bảo việc tiếp xúc trong dài hạn); chiến lược giảm quy mô như ưu tiên hợp tác khu vực nhỏ, thiết lập thể chế giới hạn số người tham gia. Từ đó, tác giả đi đến kết luận các quốc gia vẫn có thể hợp tác trong tình trạng vô chính phủ khi các bên đều có lợi, nhận thức được hậu quả dài hạn khi vi phạm và hạn chế số lượng chủ thể tham gia để quản lý tốt hơn.

Bài viết *“An Assessment of the Major Assumptions of Realism”* (tạm dịch: Một đánh giá về những giả định chủ yếu của Chủ nghĩa hiện thực) của Moisés

Silva Fernandes đăng trên tạp chí *Revista Nação e Defesa*, năm 1991 đã khái quát lại những luận điểm cơ bản của Chủ nghĩa hiện thực trong quan hệ quốc tế. Theo đó, hệ thống quốc tế mang tính vô chính phủ, không tồn tại quyền lực trung ương, buộc các quốc gia phải dựa vào năng lực và chiến lược của mình để bảo đảm sự tồn tại. Quốc gia được xem là chủ thể trung tâm, có tính thống nhất và duy lý, hành động trên cơ sở tính toán chi phí - lợi ích nhằm theo đuổi lợi ích quốc gia, đặc biệt là an ninh và quyền lực. Việc các quốc gia tăng cường sức mạnh quân sự và kinh tế để tự bảo vệ có thể làm gia tăng sự bất an của các quốc gia khác, dẫn đến tình trạng lưỡng nan an ninh (security dilemma). Bên cạnh đó, chủ nghĩa hiện thực có cách nhìn bi quan về bản chất con người, nhấn mạnh tính ích kỷ và tư lợi như những động lực thúc đẩy cạnh tranh quyền lực. Tác giả cho rằng các giả định này góp phần lý giải hành vi quốc gia và xu hướng cân bằng quyền lực trong quan hệ quốc tế, đồng thời chỉ ra hạn chế của chủ nghĩa hiện thực khi quá chú trọng vai trò quốc gia mà chưa xem xét đầy đủ ảnh hưởng của các chủ thể phi quốc gia, ý thức hệ, văn hóa và chính trị nội bộ.

Bài viết của tác giả Robert Powell đến từ Đại học California với tựa đề “*Absolute and relative gains in international relations theory*” (tạm dịch: Lợi ích tuyệt đối và tương đối trong lý thuyết quan hệ quốc tế) đăng trên Tạp chí *American Political Science Review*, năm 1991 đã khái quát lại quan điểm của chủ nghĩa thể chế tự do mới và Chủ nghĩa hiện thực cấu trúc về vấn đề lợi ích tuyệt đối và tương đối. Trong khi chủ nghĩa thể chế tự do mới cho rằng các quốc gia chủ yếu quan tâm đến lợi ích tuyệt đối của mình và nhấn mạnh vào triển vọng hợp tác thì Chủ nghĩa hiện thực cấu trúc lại cho rằng các quốc gia dành sự quan tâm lớn vào lợi ích tương đối và nhấn mạnh vào xung đột. Trong bài viết, tác giả đã sử dụng một mô hình lý thuyết trò chơi đơn giản để tìm ra mối liên hệ giữa sự thay đổi trong hành vi của các quốc gia, khả năng hợp tác và mối quan tâm của các quốc gia đối với lợi ích tương đối so với lợi ích tuyệt đối. Mô hình này đã giúp làm sáng tỏ mối quan hệ giữa sự vô chính phủ và hợp tác. Vô chính phủ theo quan niệm của chủ nghĩa thể chế tự do không có nghĩa là thiếu hợp tác. Hơn thế, hai nhân tố này kết hợp làm cho hợp tác trở nên khó khăn.

Trong cuốn sách “*Classical liberalism and international relations theory: Hume, Smith, Mises, and Hayek*” (tạm dịch: Chủ nghĩa tự do cổ điển và lý thuyết quan hệ quốc tế: Hume, Smith, Mises, và Hayek) xuất bản năm 2009 tại nhà xuất

bản *Palgrave Macmillan*, tác giả cho rằng lý thuyết quan hệ quốc tế chưa quan tâm đúng mức hoặc có những diễn giải thiếu chính xác về tư tưởng của các học giả này, dẫn đến nhận thức chưa đầy đủ về chủ nghĩa tự do cổ điển. Thông qua phân tích các công trình của họ, tác giả làm rõ những đặc trưng cơ bản của trường phái này, bao gồm nền tảng quy luật tự nhiên mang tính thể tục, quan niệm thực tế về bản chất con người, đề cao chủ nghĩa cá nhân, tự do tiêu cực, quyền tự nhiên, cơ chế tự điều chỉnh, pháp quyền và vai trò giới hạn của nhà nước. Theo đó, chủ nghĩa tự do cổ điển khác biệt với chủ nghĩa tự do xã hội ở quan niệm về vai trò của nhà nước, khi chủ nghĩa tự do xã hội nhấn mạnh sự can thiệp của chính phủ nhằm thúc đẩy tự do tích cực và công bằng xã hội.

Trong cuốn sách “*Lý thuyết quan hệ quốc tế*” do tác giả Hoàng Khắc Nam chủ biên và có sự tham gia biên soạn của một số tác giả khác, được xuất bản năm 2017 bởi Nhà xuất bản *Thế giới* đã giới thiệu tới độc giả những trường phái lý thuyết quan hệ quốc tế khác nhau, bao gồm: Chủ nghĩa hiện thực, Chủ nghĩa tự do, Chủ nghĩa kiến tạo, chủ nghĩa Mác, chủ nghĩa vị nữ, chính trị xanh, lý thuyết phê phán và chủ nghĩa hậu hiện đại. Đối với mỗi lý thuyết các tác giả đều trình bày quá trình hình thành, phát triển; cơ sở và luận điểm chính. Đối với những lý thuyết có nhiều trường phái như Chủ nghĩa hiện thực, Chủ nghĩa tự do,... thì các tác giả phân tích các trường phái chính của nó. Trên cơ sở đó, các tác giả tham gia biên soạn các chương đưa ra các nhận xét và phân tích các hạn chế của từng lý thuyết. Có thể nói, cuốn sách cung cấp một cái nhìn tổng thể về những cuộc tranh luận trong giới học thuật liên quan đến việc luận giải quan hệ quốc tế.

Cuốn sách “*Theorizing Transboundary Waters in International Relations*” (tạm dịch: Lý thuyết hóa nguồn nước xuyên biên giới trong quan hệ quốc tế) xuất bản năm 2023 bởi Nhà xuất bản *Springer International Publishing*, Kinga Szálkai và Máté Szalai tiếp cận vấn đề nguồn nước xuyên biên giới từ góc độ lý thuyết quan hệ quốc tế, nhấn mạnh vai trò của chính trị, quyền lực và thể chế trong quản trị nguồn nước. Các tác giả cho rằng quản trị nguồn nước xuyên biên giới không đơn thuần là vấn đề kỹ thuật hay pháp lý mà còn chịu sự chi phối của quan hệ quyền lực, thể chế và diễn ngôn giữa các quốc gia. Theo đó, các cách tiếp cận thiên về kỹ thuật và phi chính trị hóa có thể che khuất sự bất cân xứng quyền lực giữa các quốc gia

thượng nguồn và hạ nguồn, cũng như những bất bình đẳng trong phân bổ lợi ích. Trên cơ sở vận dụng và đối thoại giữa các lý thuyết quan hệ quốc tế, đặc biệt là các cách tiếp cận kiến tạo và phê phán, cuốn sách phân tích chính trị nước (hydro-politics) và các chiều cạnh quyền lực vật chất, thể chế, diễn ngôn. Qua đó, các tác giả chỉ ra rằng hợp tác về nguồn nước không nhất thiết bảo đảm sự công bằng trong quản trị mà còn có thể duy trì hoặc tái định hình những quan hệ quyền lực bất cân xứng giữa các quốc gia.

1.1.2. Các công trình nghiên cứu về chủ nghĩa đa phương, an ninh phi truyền thống và an ninh nguồn nước

An ninh nguồn nước là một trong các vấn đề an ninh phi truyền thống và hiện đang nhận được sự quan tâm, chú ý rộng rãi từ các học giả, các nhà nghiên cứu chính trị vì vậy trong những năm vừa qua, số lượng các công trình nghiên cứu lý luận về an ninh nguồn nước nói riêng và an ninh phi truyền thống nói chung có sự gia tăng đáng kể. Đối với những vấn đề an ninh phi truyền thống thì hợp tác đa phương là một trong những giải pháp quan trọng giúp các quốc gia có thể ứng phó hiệu quả. Tuy nhiên, hiện nay chưa có nhiều công trình nghiên cứu lý luận về chủ nghĩa đa phương nói chung và hợp tác đa phương nói riêng thay vào đó các công trình nghiên cứu thường tập trung vào phân tích những cơ chế đa phương cụ thể. Liên quan đến chủ nghĩa đa phương, an ninh phi truyền thống và an ninh nguồn nước có thể kể đến một số công trình sau:

** Một số công trình nghiên cứu về chủ nghĩa đa phương:*

Bài viết “*Interests, power, and multilateralism*” (tạm dịch: Lợi ích, quyền lực và chủ nghĩa đa phương) đăng trên Tạp chí *International Organization* năm 1992, tác giả Lisa L. Martin phân tích vai trò của lợi ích quốc gia và quyền lực đối với sự hình thành và lựa chọn các hình thức hợp tác đa phương. Tác giả cho rằng các quốc gia không phải lúc nào cũng ưu tiên chủ nghĩa đa phương mà có thể lựa chọn những hình thức hợp tác khác nhau, từ đàm phán song phương đến cơ chế ra quyết định theo đa số, tùy thuộc vào lợi ích và tương quan quyền lực. Theo đó, mức độ tham gia và hình thức hợp tác đa phương được quyết định bởi khả năng đáp ứng lợi ích quốc gia và vị thế quyền lực của các bên tham gia. Chủ nghĩa đa phương vì vậy không phải là mục tiêu tự thân mà là công cụ để các quốc gia theo đuổi lợi ích và mục tiêu chính sách

đối ngoại. Qua đó, tác giả khẳng định sự hình thành và vận hành của các cơ chế đa phương không phải là kết quả tất yếu của tiến trình phát triển quan hệ quốc tế mà phụ thuộc vào lợi ích, tương quan quyền lực và bối cảnh cụ thể.

Bài viết *“International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations”* (tạm dịch Lý thuyết quan hệ quốc tế và chủ nghĩa đa phương: Cuộc tìm kiếm những nền tảng) của James A. Caporaso xuất bản năm 1992 trên tạp chí *International Organization* đã cho thấy vấn đề lý thuyết chủ nghĩa đa phương trong lĩnh vực quan hệ quốc tế thường bị xem nhẹ hoặc nghiên cứu rời rạc. Chính vì vậy, tác giả bài viết đã cố gắng xây dựng khung lý thuyết về chủ nghĩa đa phương. Trong bài viết, Caporaso đặt câu hỏi liệu chủ nghĩa đa phương là công cụ để đạt mục tiêu (means), hay là mục tiêu tự thân (end). Qua nghiên cứu của mình tác giả kết luận rằng trong thực tế, chủ nghĩa đa phương vừa là phương tiện, vừa là mục tiêu. Các quốc gia có thể sử dụng cơ chế đa phương để đạt lợi ích, nhưng theo thời gian, họ cũng bị ràng buộc bởi chính các nguyên tắc đa phương mà họ đã góp phần tạo ra.

Trong cuốn sách *“Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change”* (tạm dịch: Chủ nghĩa đa phương trước thách thức? Quyền lực, trật tự quốc tế và thay đổi cấu trúc) do Edward Newman, Ramesh Thakur và John Tirman chủ biên xuất bản năm 2006 bởi nhà xuất bản *United Nations University Press*, các tác giả phân tích hiệu quả, triển vọng và những thách thức đối với chủ nghĩa đa phương đương đại. Công trình chỉ ra bốn nhóm thách thức chủ yếu. Thứ nhất, sự phân bổ quyền lực trong hệ thống quốc tế, đặc biệt là xu hướng đơn phương và sự chi phối của các cường quốc, có thể làm suy giảm vai trò của các thể chế đa phương, điển hình là trường hợp Mỹ can thiệp quân sự vào Iraq năm 2003. Thứ hai, những biến đổi về cấu trúc và chuẩn mực quốc tế, bao gồm sự gia tăng các thách thức an ninh phi truyền thống, vai trò của các chủ thể phi quốc gia và sự thay đổi trong quan niệm về chủ quyền, đặt ra yêu cầu điều chỉnh đối với các thể chế đa phương hình thành sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Thứ ba, những hạn chế về tính đại diện, minh bạch, trách nhiệm giải trình và tính dân chủ trong quá trình ra quyết định làm gia tăng thách thức đối với tính chính danh của các tổ chức quốc tế. Thứ tư, những bất cập về hiệu quả hoạt động và khả năng giải quyết các vấn đề quốc tế làm suy giảm hiệu lực của các cơ chế đa phương. Qua đó, công trình cho thấy chủ nghĩa đa phương chịu sự chi phối

không chỉ của tương quan quyền lực mà còn của những biến đổi cấu trúc, chuẩn mực và yêu cầu nâng cao tính chính danh, hiệu quả quản trị toàn cầu.

Trong Chương 3: “*The two sides of multilateral cooperation*” (tạm dịch: Hai mặt của hợp tác đa phương) trong cuốn sách “*International cooperation: The extents and limits of multilateralism*” (tạm dịch: Hợp tác quốc tế: mức độ và hạn chế của chủ nghĩa đa phương) do William Zartman và Saadia Touval chủ biên, xuất bản năm 2012, tác giả Charles Doran phân tích tính hai mặt và những giới hạn của hợp tác đa phương trong quan hệ quốc tế. Tác giả cho rằng chủ nghĩa đa phương, chủ nghĩa đơn phương và chủ nghĩa biệt lập không hoàn toàn đối lập mà có thể được các quốc gia vận dụng linh hoạt tùy theo lợi ích, bối cảnh và tương quan quyền lực. Đối với các nước nhỏ, hợp tác đa phương tạo cơ hội tham gia định hình các quy tắc quốc tế nhưng đồng thời làm gia tăng nghĩa vụ và chi phí tham gia. Đối với các nước lớn, hợp tác đa phương góp phần nâng cao tính chính danh của chính sách đối ngoại nhưng có thể hạn chế quyền tự chủ trong quá trình ra quyết định. Tác giả cũng phê phán quan niệm cho rằng các nước nhỏ có thể sử dụng cơ chế đa phương để kiềm chế hoàn toàn các nước lớn, hoặc các nước lớn có thể hành động đơn phương mà vẫn bảo đảm sự ủng hộ quốc tế. Qua đó, công trình khẳng định hợp tác đa phương là một phương thức quan trọng trong quản trị trật tự quốc tế, song hiệu quả phụ thuộc vào khả năng dung hòa lợi ích và nhận thức đầy đủ những giới hạn của phương thức hợp tác này.

Julia C. Morse và Robert O. Keohane trong bài viết “*Contested multilateralism*” (tạm dịch: Chủ nghĩa đa phương thách thức) đăng trên tạp chí *International Organization* năm 2014 đã đưa ra khái niệm “chủ nghĩa đa phương thách thức” (contested multilateralism) để lý giải sự cạnh tranh và biến đổi giữa các thể chế đa phương. Theo các tác giả, hiện tượng này xuất hiện khi một nhóm chủ thể không hài lòng với thể chế hiện hành chuyển hoạt động sang một thể chế khác có quy tắc và phương thức vận hành khác biệt, qua đó thách thức hoặc làm thay đổi đáng kể các quy tắc của thể chế ban đầu. Chủ nghĩa đa phương bị thách thức biểu hiện dưới hai hình thức chủ yếu: dịch chuyển thể chế (regime shifting), tức chuyển hoạt động xây dựng quy tắc sang một thể chế hiện có khác; và thiết lập thể chế cạnh tranh (competitive regime creation), tức thành lập thể chế mới nhằm cạnh tranh với thể chế hiện hành. Động lực của quá trình này xuất phát từ sự bất mãn của các chủ thể, gắn

với những thay đổi trong tương quan quyền lực, lợi ích và quan niệm về quản trị quốc tế. Sự cạnh tranh có thể làm hình thành các phức hợp thể chế với những quy tắc và thẩm quyền chồng lấn, đồng thời làm thay đổi vị thế, ảnh hưởng của các thể chế hiện có. Qua đó, công trình cho thấy chủ nghĩa đa phương không mang tính cố định mà liên tục được điều chỉnh và tái cấu trúc dưới tác động của cạnh tranh thể chế.

Cuốn sách “*Chủ nghĩa khu vực: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*” do tác giả Phạm Quang Minh chủ biên xuất bản năm 2019 bởi Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội đã khái quát những vấn đề lý luận về chủ nghĩa khu vực, quá trình tiến triển của chủ nghĩa khu vực và những luận điểm chính. Trên cơ sở đó, nhóm tác giả vận dụng vào phân tích quá trình hình thành chủ nghĩa khu vực của hai trường hợp cụ thể đó là chủ nghĩa khu vực Đông Nam Á và chủ nghĩa khu vực Tây Âu. Trên cơ sở phân tích mô hình chủ nghĩa khu vực Đông Nam Á và so sánh với chủ nghĩa khu vực Tây Âu, các tác giả đã chỉ ra điểm mạnh, yếu của mô hình chủ nghĩa khu vực Đông Nam Á và chỉ ra ảnh hưởng từ nguyên tắc đồng thuận, tính linh hoạt, tự chủ đa chiều đến chủ nghĩa khu vực Đông Nam Á. Thêm vào đó, nội dung cuốn sách còn khái quát quá trình phát triển chính sách khu vực của Việt Nam và vị trí của Việt Nam trong khu vực châu Á - Thái Bình Dương.

Trong cuốn sách “*The challenges of multilateralism*” (tạm dịch: Những thách thức của chủ nghĩa đa phương) xuất bản năm 2020 bởi nhà xuất bản Yale University Press, Kathryn C. Lavelle tiếp cận chủ nghĩa đa phương từ góc độ lịch sử và chính trị, tập trung phân tích sự hình thành, phát triển, cơ chế vận hành và những thách thức đối với các tổ chức đa phương, đặc biệt trong lĩnh vực kinh tế và tài chính quốc tế. Thông qua khảo cứu ba giai đoạn phát triển của chủ nghĩa đa phương, tác giả xác định những thách thức chủ yếu, bao gồm sự suy giảm vai trò lãnh đạo của Mỹ, cạnh tranh giữa các cường quốc, sự trỗi dậy của chủ nghĩa dân túy, xu hướng hoài nghi toàn cầu hóa và những bất cập về tính đại diện, công bằng trong các thể chế quốc tế. Tác giả cho rằng, mặc dù đối mặt với nhiều thách thức, chủ nghĩa đa phương vẫn có khả năng duy trì vai trò do tiếp tục mang lại lợi ích thiết thực cho các quốc gia, song cần được cải cách để thích ứng với những biến đổi của trật tự quốc tế. Qua đó, công trình nhấn mạnh yêu cầu điều chỉnh và nâng cao hiệu quả hoạt động của các thể chế đa phương trong quản trị toàn cầu.

* Một số công trình nghiên cứu về an ninh phi truyền thống:

Chương 13: “*Non-traditional security and multilateralism in Asia: Reshaping the contours of regional security architecture*” (tạm dịch: An ninh phi truyền thống và chủ nghĩa đa phương ở châu Á: Tái định hình đường nét cấu trúc an ninh khu vực) của tác giả Melly Caballero-Anthony trong cuốn sách “*Asia’s new multilateralism: Cooperation, competition, and the search for community*” (tạm dịch: Chủ nghĩa đa phương mới của châu Á: Hợp tác, cạnh tranh, và sự tìm kiếm cộng đồng) do Michael J. Green và Bates Gill chủ biên xuất bản năm 2009 bởi nhà xuất bản *Columbia University Press*. Melly Caballero-Anthony phân tích tác động của các thách thức an ninh phi truyền thống đối với hợp tác đa phương và cấu trúc an ninh khu vực châu Á. Tác giả chỉ ra rằng sự gia tăng các vấn đề như dịch bệnh, thiên tai, tội phạm xuyên quốc gia, khủng bố và nghèo đói đã thúc đẩy hợp tác đa phương, nâng cao vai trò của an ninh con người và mở rộng sự tham gia của các chủ thể phi quốc gia vào quản trị an ninh khu vực. Tuy nhiên, quá trình này cũng đối mặt với những hạn chế về năng lực thể chế, sự chồng chéo giữa các cơ chế hợp tác, khác biệt lợi ích giữa các quốc gia và mâu thuẫn giữa nguyên tắc chủ quyền với yêu cầu tăng cường hợp tác. Theo tác giả, các thách thức an ninh phi truyền thống đang góp phần tái định hình cấu trúc an ninh châu Á, thúc đẩy ASEAN và các cơ chế khu vực tăng cường hợp tác và hướng tới quản trị dựa trên quy tắc. Tuy nhiên, hiệu quả hợp tác phụ thuộc vào ý chí chính trị của các quốc gia, năng lực thể chế và khả năng hài hòa giữa bảo vệ chủ quyền với yêu cầu hợp tác khu vực.

Bài viết “*The politics and governance of non-traditional security*” (tạm dịch: Chính trị và quản trị an ninh phi truyền thống” của Shahar Hameiri và Lee Jones đăng trên tạp chí *International Studies Quarterly* năm 2013 tập trung lý giải cách thức quản trị các vấn đề an ninh phi truyền thống trong thực tiễn. Hai tác giả cho rằng sự nổi lên của an ninh phi truyền thống cần được nhìn nhận không chỉ đơn thuần là việc xác định về mặt diễn ngôn các mối đe dọa mới mà còn là một phần của sự biến đổi lịch sử sâu sắc trong quy mô thể chế và hoạt động của nhà nước. Đặc điểm nổi bật nhất của chính trị an ninh phi truyền thống nằm ở nỗ lực của các chủ thể then chốt trong việc tái định hình quy mô quản trị các vấn đề cụ thể từ cấp độ quốc gia sang nhiều không gian và lãnh thổ mới qua đó làm biến đổi bộ máy nhà

nước. Hình thức quản trị thực sự xuất hiện trên thực tế có thể được hiểu là kết quả của những xung đột giữa các chủ thể này với những lực lượng chống lại nỗ lực tái định hình quy mô của họ.

Divya Srikanth trong bài viết “*Non-traditional security threats in the 21st century: a review*” (tạm dịch: An ninh phi truyền thống trong thế kỷ 21: một tổng quan) đăng trên tạp chí *International Journal of Development and Conflict* năm 2014 phân tích sự gia tăng và đa dạng hóa các mối đe dọa an ninh phi truyền thống trong bối cảnh quốc tế đương đại. Tác giả cho rằng các mối đe dọa đối với an ninh quốc gia không còn chỉ xuất phát từ xung đột quân sự giữa các quốc gia mà ngày càng gắn với hoạt động khủng bố, tội phạm xuyên quốc gia, xung đột nội bộ, suy thoái môi trường, biến đổi khí hậu, biến động nhân khẩu học và những rủi ro từ sự phát triển của khoa học, công nghệ, đặc biệt là công nghệ thông tin. Các thách thức này có tính chất phức tạp, xuyên biên giới và vượt ra ngoài khuôn khổ an ninh truyền thống, đặt ra những khó khăn ngày càng lớn đối với năng lực ứng phó của các quốc gia. Qua đó, công trình nhấn mạnh sự chuyển biến trong nhận thức về an ninh và yêu cầu thích ứng với các mối đe dọa phi truyền thống trong thế kỷ XXI.

Bài viết “*Non-traditional security: concept, issues, and implications on security governance*” (tạm dịch: An ninh phi truyền thống: khái niệm, vấn đề và các hàm ý về quản trị an ninh) của Mely Caballero-Anthony đăng trên tạp chí *Georgetown Journal of Asian Affairs* năm 2016 phân tích khái niệm an ninh phi truyền thống bằng cách tiếp cận phi quân sự đồng thời chỉ ra các đặc trưng của an ninh phi truyền thống. Tác giả bắt đầu việc phân tích khái niệm an ninh phi truyền thống bằng cách nêu lên hai điểm về sự phát triển của an ninh phi truyền thống: một là an ninh phi truyền thống với ý nghĩa là một khái niệm; hai là an ninh phi truyền thống với ý nghĩa là một cách tiếp cận an ninh. Từ việc phân tích quá trình phát triển khái niệm an ninh phi truyền thống từ sau Chiến tranh Lạnh đến nay, tác giả đã xây dựng khung phân tích an ninh phi truyền thống và dựa vào khung phân tích đó để nhận diện các vấn đề an ninh phi truyền thống ở châu Á ngày nay.

Bài viết “*An ninh phi truyền thống: Quan niệm và đặc điểm chủ yếu*” của tác giả Đoàn Minh Huấn đăng trên *Cổng thông tin điện tử Tạp chí Cộng sản* năm 2017 đã khái quát những quan điểm khác nhau về khái niệm an ninh phi truyền thống trên

thế giới và quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về vấn đề an ninh phi truyền thống. Trên cơ sở phân tích các quan điểm khác nhau đó, tác giả rút ra một số đặc điểm cơ bản của an ninh phi truyền thống và cho rằng việc phân biệt an ninh truyền thống và an ninh phi truyền thống trong nhiều trường hợp cụ thể cũng chỉ mang tính tương đối, chúng có thể chồng xếp, đan cài và chuyển hóa lẫn nhau.

Trong cuốn sách “*Vấn đề an ninh phi truyền thống trong quan hệ quốc tế hiện nay*” do Lưu Thúy Hồng chủ biên, xuất bản năm 2021 bởi nhà xuất bản *Chính trị quốc gia Sự thật*, các tác giả làm rõ khái niệm, đặc điểm, tác động và phương hướng giải quyết các vấn đề an ninh phi truyền thống ở ba cấp độ: cá nhân, quốc gia và hệ thống quốc tế, đồng thời phân tích thực tiễn tại Đông Nam Á và Việt Nam. Các tác giả cho rằng, với tính chất xuyên biên giới, những vấn đề an ninh phi truyền thống có thể phát sinh trong phạm vi một quốc gia nhưng lan rộng thành các mối đe dọa đối với an ninh khu vực và toàn cầu. Những thách thức này không chỉ tác động đến các cơ chế hợp tác hiện hành, thúc đẩy hợp tác và liên kết quốc tế mà còn ảnh hưởng đến hành vi, phương thức tập hợp lực lượng của các quốc gia, đặc biệt là các nước lớn. Qua đó, công trình chỉ ra rằng an ninh phi truyền thống có thể làm biến đổi cấu trúc an ninh ở cấp độ quốc gia, khu vực và toàn cầu, đồng thời tác động đến vị thế quốc gia và tính chất của các mối quan hệ quốc tế.

* *Một số công trình nghiên cứu về an ninh nguồn nước:*

Bài viết “*Water security: Debating an emerging paradigm*” (tạm dịch: An ninh nguồn nước: Tranh luận về một khuynh hướng đang nổi lên) của tác giả Christina Cook và Karen Bakker đăng trên tạp chí *Global Environmental Change* năm 2012 đã trình bày một tổng quan khá toàn diện về khái niệm an ninh nguồn nước, bao gồm cả các tài liệu học thuật lẫn tài liệu chính sách. Các tác giả chỉ ra rằng thuật ngữ an ninh nguồn nước ngày càng được sử dụng rộng rãi trong nhiều lĩnh vực, song tồn tại sự khác biệt đáng kể về định nghĩa, phương pháp và quy mô phân tích giữa khoa học tự nhiên và khoa học xã hội. Trên cơ sở so sánh ưu điểm và hạn chế của cách tiếp cận theo nghĩa hẹp với cách tiếp cận rộng và tích hợp, các tác giả đánh giá khả năng vận dụng khái niệm an ninh nguồn nước trong quản lý tổng hợp tài nguyên nước. Qua đó, công trình nhấn mạnh rằng cách tiếp cận tích hợp về an ninh nguồn nước góp phần làm nổi bật vai trò của quản trị hiệu quả và mở ra hướng tiếp cận mới trong quản lý tài nguyên nước.

UN.ESCAP (Ủy ban kinh tế và xã hội châu Á và Thái Bình Dương của Liên hợp quốc) trong báo cáo phân tích “*Water security & the global water agenda: a UN-Water analytical brief*” (tạm dịch: An ninh nguồn nước và chương trình nghị sự toàn cầu về nước: một báo cáo phân tích của Ủy ban nước Liên hợp quốc) được soạn thảo năm 2013 đã trình bày khái niệm an ninh nguồn nước và các thành tố cơ bản của an ninh nguồn nước. Trên cơ sở những nghiên cứu và thảo luận về vấn đề an ninh nguồn nước, Ủy ban đã tóm lược tám thành tố cơ bản của an ninh nguồn nước từ đó phân tích mối quan hệ giữa an ninh nguồn nước và an ninh con người. Với Báo cáo này, Ủy ban nước Liên hợp quốc mong muốn khởi tạo các cuộc thảo luận về hàng loạt vấn đề liên quan đến an ninh nguồn nước, xác định những thách thức phía trước, nhấn mạnh sự cần thiết phải gắn an ninh nguồn nước với quá trình xây dựng chính sách, đồng thời đưa ra các lựa chọn khả thi để ứng phó với những thách thức này. Báo cáo cũng nhấn mạnh vai trò quan trọng của hợp tác trong việc giải quyết các thách thức liên quan đến an ninh nguồn nước, bao gồm sự phối hợp giữa các bên liên quan khác nhau và ở mọi cấp độ, từ địa phương đến quốc tế.

Cuốn sách “*Water security: Principles, Perspectives, and Practices*” (tạm dịch: An ninh nguồn nước: Nguyên tắc, Cách tiếp cận, và Thực tiễn) do Bruce Lankford và các cộng sự chủ biên xuất bản lần đầu tiên năm 2013 bởi nhà xuất bản *Routledge* đã khái quát các cuộc tranh luận, thảo luận về khung khổ, các cách tiếp cận an ninh nguồn nước trên thế giới, các nguyên tắc và thực tiễn khác nhau về an ninh nguồn nước. Các tác giả tổng quan những tranh luận lý thuyết, khung phân tích, chính sách và thực tiễn về an ninh nguồn nước trên thế giới. Công trình cho thấy an ninh nguồn nước là khái niệm đa chiều, được tiếp cận và diễn giải khác nhau tùy theo lĩnh vực và mục tiêu nghiên cứu. Các nội dung chủ yếu tập trung vào mối quan hệ giữa an ninh nguồn nước với chính sách đối ngoại, an ninh lương thực và an ninh con người; đồng thời mở rộng phân tích sang các khía cạnh vượt ra ngoài cách tiếp cận quân sự và quan hệ quốc tế truyền thống. Bên cạnh đó, cuốn sách giới thiệu các lý thuyết, phương pháp, công cụ đánh giá và kiểm toán tài nguyên nước, qua đó cung cấp cơ sở lý luận và phương pháp luận cho nghiên cứu và quản trị an ninh nguồn nước.

Animesh K. Gain và các cộng sự trong bài viết có tựa đề “*Measuring global water security towards sustainable development goals*” (tạm dịch: Đo lường an ninh nguồn nước toàn cầu hướng đến các mục tiêu phát triển bền vững) đăng trên

tạp chí *Environmental Research Letters* năm 2016 khẳng định nước đóng vai trò quan trọng trong việc duy trì một xã hội và các hệ sinh thái công bằng, ổn định và năng suất. Các tác giả cho rằng an ninh nguồn nước không chỉ phụ thuộc vào mức độ sẵn có của tài nguyên nước so với nhu cầu sử dụng mà còn chịu tác động của các yếu tố kinh tế - xã hội. Trên cơ sở đó, nghiên cứu xây dựng khung đánh giá không gian đa tiêu chí, kết hợp các yếu tố tự nhiên và kinh tế - xã hội, gắn với Mục tiêu phát triển bền vững số 6 (Mục tiêu thiên niên kỷ thứ 6) về nước sạch và vệ sinh. Thông qua xây dựng bản đồ chỉ số an ninh nguồn nước toàn cầu, nghiên cứu chỉ ra tình trạng an ninh nguồn nước thấp tại nhiều khu vực ở châu Phi, Nam Á và Trung Đông, đồng thời ghi nhận mức độ khan hiếm nước cao tại một số khu vực thuộc Hoa Kỳ, Australia và Nam Âu. Qua đó, công trình cung cấp phương pháp đánh giá tổng hợp và cơ sở dữ liệu không gian phục vụ nghiên cứu, hoạch định chính sách và quản lý an ninh nguồn nước.

Iain Watson và Juliette Schwak trong bài viết có tựa đề “*Materiality, territory and sovereignty: Responding to contradictory water security issue in the Mekong region*” (tạm dịch: Tính vật chất, lãnh thổ và chủ quyền: ứng phó với những vấn đề mâu thuẫn về an ninh nguồn nước ở khu vực Mekong) đăng trên tạp chí *Asian International Studies Review* năm 2020 đã đưa ra một cách tiếp cận mới về những vấn đề mâu thuẫn về an ninh nguồn nước ở khu vực sông Mekong đó là cách tiếp cận duy vật. Hai tác giả đã chỉ ra những hạn chế của cách tiếp cận hiện thực và tự do đối với vấn đề an ninh nguồn nước và cho rằng những quan niệm về chủ quyền và lãnh thổ của trường phái hiện thực và tự do là rào cản đối với vấn đề hợp tác nguồn nước. Đồng thời các tác giả đã giới thiệu quan niệm về chủ nghĩa duy vật mới đối với cuộc tranh luận về an ninh nguồn nước một cách thực tế hơn và ngày càng được thừa nhận rộng rãi và phản ánh những dịch chuyển thực sự trong cấu tạo thực tế và dựa trên những phần nhỏ của bản thân đất đai và địa hình như một loại vật chất thay đổi hơn là lãnh thổ cố định mà trên và trong đó một dòng sông chảy qua.

Bài viết “*Water security in a changing environment: Concept, challenges and solutions*” (tạm dịch: An ninh nguồn nước trong một môi trường đang thay đổi: khái niệm, thách thức và giải pháp) của Binaya Kumar Mishra và các cộng sự đăng trên tạp chí *Water* năm 2021 đã khẳng định nước có vai trò vô cùng quan trọng và

thiết yếu đối với các hệ sinh thái cũng như xã hội loài người. Nội dung bài viết tập trung vào việc tổng quan nghiên cứu về an ninh nguồn nước để cung cấp cái nhìn toàn diện về khái niệm an ninh nguồn nước, tiến trình phát triển của khái niệm này trong bối cảnh môi trường đang biến đổi và những yếu tố tác động đến an ninh nguồn nước. Từ đó, các tác giả đề xuất những giải pháp khác nhau nhằm đảm bảo an ninh nguồn nước. Nhóm tác giả đề xuất kết hợp cả biện pháp kỹ thuật và xã hội; áp dụng cách tiếp cận tích hợp, đa ngành đối với vấn đề an ninh nguồn nước và tăng cường hợp tác quốc tế và quản trị nguồn nước ở nhiều cấp độ khác nhau. Tuy nhiên, nhóm tác giả cũng khẳng định không có một công thức chung cho mọi nơi mà cần giải pháp phù hợp với từng điều kiện cụ thể.

Tác giả Hoàng Minh Tuyên và các cộng sự trong bài viết “*Khung đánh giá an ninh nguồn nước Việt Nam*” đăng trên tạp chí *Khoa học Kỹ thuật và Công nghệ* năm 2022 đã xây dựng khung đánh giá an ninh nguồn nước bao gồm hệ thống các chỉ thị và chỉ thị phụ, phản ánh mức độ an ninh nguồn nước theo các khía cạnh khác nhau. Các chỉ thị được lựa chọn theo các tiêu chí SMART, KPI và khung chỉ số an ninh nguồn nước do một số tổ chức quốc tế và các nhà khoa học trên thế giới đề xuất và có tính đến đặc thù của Việt Nam. Trong nghiên cứu này, các tác giả xây dựng khung đánh giá an ninh nguồn nước cho Việt Nam ở ba cấp độ đó là cấp độ toàn quốc, cấp độ lưu vực sông và cấp độ tỉnh/thành phố.

1.2. Các công trình nghiên cứu về chính sách của một số nước ở tiểu vùng Mekong và hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong

1.2.1. Các công trình nghiên cứu về chính sách của một số nước ở tiểu vùng Mekong

Trong những năm gần đây, khu vực tiểu vùng Mekong đã thu hút được sự quan tâm của một số nước trên thế giới, trong đó có một số nước đã thiết lập quan hệ đối tác với các nước tiểu vùng Mekong thông qua các cơ chế hợp tác đa phương. Trong phần tổng quan này, tác giả tổng quan một số công trình nghiên cứu về chiến lược của những nước đối tác của các nước tiểu vùng Mekong đối với khu vực này.

Bài viết “*The Mekong region, regional integration, and political rivalry among ASEAN, China and Japan*” (tạm dịch: Khu vực Mekong, hội nhập khu vực và sự

cạnh tranh chính trị giữa ASEAN, Trung Quốc và Nhật Bản) của Hidetaka Yoshimatsu trên tạp chí *Asian Perspective* năm 2010 phân tích những cam kết của Trung Quốc đối với khu vực Mekong, định hướng địa chính trị của Nhật Bản trong hợp tác Mekong và sự phát triển của khu vực Mekong cũng như việc xây dựng thể chế khu vực. Kết quả cho thấy cả Trung Quốc và Nhật Bản đều có những cam kết mạnh mẽ đối với sự phát triển của khu vực Mekong và cả chính phủ Nhật Bản lẫn Trung Quốc đều có cách tiếp cận hiện thực trong hợp tác khu vực. Hai nước này đều tìm kiếm lợi ích quốc gia trong chính sách ngoại giao và một điều quan trọng hơn đó là có sự khác biệt trong định hướng chính sách của hai nước. Trong khi Trung Quốc coi mối liên hệ mật thiết với các nước Mekong là chìa khóa để phát triển khu vực phía nam của mình thì định hướng chiến lược của Nhật Bản là tham gia vào phát triển Mekong.

Về chính sách của Trung Quốc, Kayo Onishi trong bài viết “*Reassessing water security in the Mekong: The Chinese rapprochement with Southeast Asia*” (tạm dịch: Đánh giá lại an ninh nguồn nước ở sông Mekong: sự xích lại gần của Trung Quốc với Đông Nam Á) đăng trên tạp chí *Journal of Natural Resources Policy Research* năm 2011 tập trung phân tích động lực của Trung Quốc trong hợp tác ở cấp độ lưu vực sông Mekong và tác giả lập luận rằng việc hiểu được vai trò của 3 yếu tố: nguồn tài nguyên phi nước (non-water resources), địa lý và chế độ khí hậu là điều quan trọng để giải thích thái độ hợp tác của Trung Quốc. Cụ thể hơn, tác giả đã chỉ ra 2 vấn đề bao quát: trong điều kiện nào các nước Mekong có thể quản trị nguồn nước chung để vượt qua các vấn đề hành động tập thể? sự hiện diện của một quốc gia bá quyền như Trung Quốc trên thượng nguồn liệu có cản trở hợp tác? Kết quả nghiên cứu mà tác giả đưa ra là một cách tiếp cận tích hợp mà có thể gắn kết tài nguyên nước, tài nguyên phi nước, địa lý và loại hình khí hậu để lý giải chính trị sông quốc tế.

Trong bài viết “*River politics: China’s policies in the Mekong and Brahmaputra in comparative perspective*” (tạm dịch: Chính trị nước: Chính sách của Trung Quốc ở Mekong và Brahmaputra trong cách tiếp cận so sánh) đăng trên tạp chí *Journal of Contemporary China* năm 2013, Selina Ho đã phân tích và so sánh chính sách của Trung Quốc đối với hai lưu vực sông Mekong và Brahmaputra. Tác giả chỉ ra rằng Trung Quốc có mức độ hợp tác cao hơn ở lưu vực Mekong so với Brahmaputra, chủ

yếu do sự khác biệt về quan hệ quyền lực, bối cảnh địa chính trị và các yếu tố chính trị nội bộ. Trong khi Trung Quốc có vị thế vượt trội so với các nước Đông Nam Á thì Ấn Độ là một đối thủ có sức mạnh tương đối ngang bằng, cùng với những tranh chấp lãnh thổ và bất đồng an ninh đã cản trở hợp tác ở lưu vực Brahmaputra. Ngoài ra, sự đồng thuận cao hơn giữa các nhà hoạch định chính sách Trung Quốc cũng góp phần tạo nên tính nhất quán trong chính sách của nước này đối với sông Mekong.

Trong bài viết *“The lower Mekong Initiative & U.S. foreign policy in Southeast Asia: energy, environment & power”* (tạm dịch: Sáng kiến hạ lưu sông Mekong và chính sách đối ngoại của Mỹ ở Đông Nam Á: Năng lượng, môi trường và quyền lực) đăng trên tạp chí *Orbis* năm 2013, Felix K. Chang đã phân tích chính sách đối ngoại của Mỹ đối với Đông Nam Á thông qua Sáng kiến Hạ lưu Mekong (LMI). Tác giả cho rằng LMI là công cụ quan trọng để Mỹ tăng cường can dự vào khu vực, thúc đẩy quản lý tổng hợp nguồn nước nhằm giải quyết mâu thuẫn giữa phát triển thủy điện và các hoạt động sử dụng nước truyền thống. Đồng thời, sáng kiến này còn phục vụ mục tiêu tăng cường liên kết khu vực và hạn chế sự mở rộng ảnh hưởng của Trung Quốc. Theo tác giả, hiệu quả của LMI phụ thuộc chủ yếu vào khả năng cân bằng lợi ích giữa các hoạt động sử dụng nước khác nhau của các quốc gia thành viên.

Bài viết *“Development of the Mekong region as part of Japan’s Diplomatic strategy for East Asia”* (tạm dịch: Phát triển khu vực Mekong như một phần chiến lược ngoại giao của Nhật Bản ở Đông Á) của tác giả Takayuki Ogasawara trên tạp chí *Asia-Pacific Review* năm 2015 tập trung phân tích sự tham gia tích cực của Nhật Bản vào sự phát triển khu vực Mekong từ những năm 1990 và cho rằng điều này cần được hiểu không chỉ ở góc độ kinh tế mà còn cần hiểu ở góc độ ngoại giao. Nhật Bản tìm kiếm hợp tác với ASEAN để tạo điều kiện thuận lợi cho đối thoại chính trị đa phương ở châu Á - Thái Bình Dương và xây dựng trật tự Đông Á dựa trên những giá trị phổ quát như dân chủ, pháp trị và khu vực Mekong có thể là liên kết yếu nhất của ASEAN. Sau khi phác thảo hợp tác Mekong - Nhật Bản trong 20 năm, tác giả cho rằng đã đến lúc mở rộng quy mô hợp tác và thúc đẩy chính sách hòa bình tích cực của Nhật Bản để có thể đương đầu với môi trường an ninh đang thay đổi.

Andrew S. Erickson và Austin M. Strange trong bài viết *“Ripples of change in Chinese foreign policy? Evidence from recent approaches to nontraditional*

waterborne security” (tạm dịch: Dấu hiệu thay đổi trong chính sách đối ngoại của Trung Quốc? Bằng chứng từ những cách tiếp cận gần đây đối với an ninh nước phi truyền thống) trên tạp chí *Asia Policy* năm 2017 đã phân tích sự thay đổi trong chính sách đối ngoại của Trung Quốc thông qua cách tiếp cận gần đây của Trung Quốc về vấn đề an ninh nước phi truyền thống. Các tác giả cho rằng mặc dù an ninh nước phi truyền thống chỉ là một kiểu mẫu nhỏ trong hành vi đối ngoại của Trung Quốc nhưng dù sao nó cũng hàm ý sự gia tăng tiến triển trong chính sách đối ngoại của nước này, đặc biệt là sự quan tâm đối với các lợi ích bên ngoài.

Phần II trong cuốn sách *“China - Japan relations in the 21st century: antagonism despite interdependency”* (tạm dịch: Quan hệ Trung Quốc - Nhật Bản trong thế kỷ 21: Đối đầu dù lệ thuộc lẫn nhau) do Lam Peng Er chủ biên, xuất bản năm 2017, đã phân tích quan hệ hợp tác và cạnh tranh giữa Trung Quốc và Nhật Bản tại tiểu vùng Mekong mở rộng. Các tác giả chỉ ra sự khác biệt trong cách tiếp cận của hai nước: Trung Quốc chú trọng mục tiêu địa chính trị, địa kinh tế và ưu tiên hợp tác song phương, trong khi Nhật Bản tập trung vào phát triển kinh tế và đề cao hợp tác đa phương. Sự khác biệt này phản ánh cạnh tranh ảnh hưởng giữa hai nước tại tiểu vùng Mekong. Trên cơ sở đó, các tác giả khuyến nghị Trung Quốc và Nhật Bản tăng cường đối thoại chiến lược, thúc đẩy hợp tác cùng có lợi nhằm duy trì hòa bình, ổn định và thịnh vượng khu vực.

Iain Watson và Juliette Schwak với bài viết *“Water security, riparian identity and Korean nation branding in the Mekong subregion”* (tạm dịch: An ninh nguồn nước, bản sắc các nước ven sông và chiến lược xây dựng thương hiệu quốc gia của Hàn Quốc ở tiểu vùng Mekong) đăng trên tạp chí *Inha Journal of International Studies* năm 2019 tập trung phân tích vai trò ODA trong chiến lược an ninh nguồn nước của Hàn Quốc ở khu vực tiểu vùng Mekong và vai trò của chiến lược thương hiệu quốc gia của Hàn Quốc ở tiểu vùng Mekong với tư cách là một nhà tài trợ châu Á mới. Các tác giả bài viết này cho rằng ODA của Hàn Quốc ngày càng tập trung vào Đông Nam Á và đây là một chiến lược phương Nam mới của Hàn Quốc.

Aurelio Insisa và Giulio Pugliese trong bài viết *“The free and open Indo-Pacific versus the belt and road: spheres of influence and Sino-Japanese relations”* (tạm dịch: Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương tự do và rộng mở với vành đai và con

đường: phạm vi ảnh hưởng và quan hệ Trung - Nhật) trên tạp chí *The Pacific Review* năm 2022 đã sử dụng phương pháp truy vết tiến trình, phỏng vấn chuyên gia và phân tích các nguồn dữ liệu sơ cấp của Trung Quốc và Nhật Bản để phân tích quan hệ cạnh tranh giữa Nhật Bản và Trung Quốc. Các tác giả cho rằng mặc dù quan hệ hai nước có dấu hiệu cải thiện, cạnh tranh địa kinh tế vẫn tiếp diễn tại Nam Á và tiểu vùng Mekong, chủ yếu do chính trị cường quyền và sự nghi kỵ lẫn nhau. Trong đó, Trung Quốc tìm cách xác lập phạm vi ảnh hưởng thông qua Sáng kiến Vành đai và Con đường, trong khi Nhật Bản phản đối sự chi phối của Trung Quốc thông qua tầm nhìn Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương tự do và rộng mở.

1.2.2. Các công trình nghiên cứu hợp tác đa phương trong quản lý, sử dụng và bảo vệ nguồn nước sông Mekong

Để đảm bảo an ninh nguồn nước sông Mekong thì một trong những giải pháp cơ bản đó là hợp tác giữa các nước ven sông trong việc quản lý, sử dụng và bảo vệ nguồn tài nguyên nước. Hợp tác nguồn nước ở lưu vực sông Mekong có xu hướng gia tăng cả về số lượng cũng như hình thức hợp tác. Tương ứng với sự gia tăng hợp tác đó là sự gia tăng các công trình nghiên cứu về hợp tác nguồn nước sông Mekong, trong đó nhiều học giả đã tập trung đánh giá hợp tác phát triển nguồn nước sông Mekong trong các cơ chế hợp tác đa phương khu vực. Cụ thể:

Bài viết “*The evolution of an international water resources management regime in the Mekong River Basin*” (tạm dịch: Sự phát triển của một cơ chế quản lý nguồn tài nguyên nước quốc tế ở lưu vực sông Mekong) của Greg Browder và Leonard Ortolano đăng trên tạp chí *Natural Resources Journal* năm 2000 đã giúp khái quát lại quá trình hình thành, phát triển của các cơ chế hợp tác nguồn nước ở khu vực Mekong từ Ủy ban Mekong (thành lập năm 1957) đến hiện tại. Qua phân tích, các tác giả cho rằng địa chính trị khu vực, viện trợ phát triển quốc tế và chuẩn tắc quản lý nước là những nhân tố quyết định sự tiến triển của thể chế Mekong trong hơn 4 thập niên qua.

Bài viết “*Resources for security and stability? The politics of regional cooperation on the Mekong, 1957 - 2001*” (tạm dịch: Nguồn lực cho an ninh và ổn định? Chính trị của hợp tác khu vực ở sông Mekong, 1957 - 2001) của Abigail Makim trên tạp chí *The Journal of Environment and Development* năm 2002 tập

trung phân tích mối quan hệ giữa chính trị tài nguyên, an ninh và hợp tác khu vực thông qua trường hợp lưu vực sông Mekong. Tác giả cho rằng hiệu quả của các cơ chế hợp tác tài nguyên không chỉ được đánh giá bằng kết quả kỹ thuật mà còn bằng khả năng tồn tại, thích ứng trước những biến động chính trị. Qua phân tích hợp tác Mekong trong bối cảnh các cuộc xung đột Đông Dương và thời kỳ hậu Chiến tranh Lạnh, tác giả khẳng định sự tồn tại và khả năng thích ứng của cơ chế hợp tác Mekong là một thành công, góp phần duy trì an ninh, ổn định chính trị và quan hệ láng giềng trong tiểu vùng.

Liên quan đến hoạt động của Ủy hội sông Mekong (MRC), Jeffrey W. Jacobs có bài viết trên tạp chí *The Geographical Journal* năm 2003 với tiêu đề “*The Mekong River Commission: transboundary water resources planning and regional security*” (tạm dịch: Ủy hội sông Mekong: quy hoạch nguồn tài nguyên nước xuyên biên giới và an ninh khu vực). Trong bài viết này, tác giả tập trung phân tích hoạt động của MRC từ năm 1995 đến năm 2002 và rút ra kết luận rằng hoạt động của Ủy hội đã có sự dịch chuyển lớn từ chỗ đặt trọng tâm vào dự án sang chỗ đặt trọng tâm vào quản lý và bảo tồn các nguồn tài nguyên đang có. Hiện nay, Ủy hội có vai trò quan trọng trong việc nhận diện các vấn đề liên quan đến gia tăng dân số, bảo vệ môi trường và an ninh khu vực. Khi thực hiện vai trò này, Ủy hội sẽ được hưởng lợi từ các chương trình và hợp tác quốc tế của nó trước đó.

Trái với quan điểm của Jean-Pierre A. Verbiest, Susanne Schmeier trong bài viết “*Regional cooperation efforts in the Mekong river basin: Mitigating river-related security threats and promoting regional development*” (tạm dịch: Những nỗ lực hợp tác khu vực ở lưu vực sông Mekong: giảm thiểu các mối đe dọa an ninh liên quan đến sông và thúc đẩy phát triển khu vực) đăng trên tạp chí *Australian Journal of South-East Asian Studies* năm 2009 lại cho rằng đối với sông Mekong thì hợp tác không chỉ chiếm ưu thế trong những thập kỷ vừa qua mà các tổ chức lưu vực sông được thành lập để giảm thiểu các xung đột liên quan đến sông và phát triển lưu vực cũng đã đóng góp vào sự phát triển của các cấu trúc hợp tác chung. Trong bài viết của mình, Susanne Schmeier tập trung phân tích đóng góp của MRC và Hợp tác Tiểu vùng Mekong mở rộng đối với sự phát triển bền vững của khu vực Mekong cũng như trong việc thúc đẩy hợp tác khu vực ở Đông Nam Á lục địa nói chung.

Trong bài viết “*Interstate negotiation mechanisms for cooperation in the Mekong river basin*” (tạm dịch: Các cơ chế đàm phán liên quốc gia về hợp tác ở lưu vực sông Mekong) trên tạp chí *Water International* năm 2011, tác giả Kayo Onishi đã khái quát tranh chấp nguồn nước ở lưu vực sông Mekong giữa Trung Quốc và các quốc gia hạ nguồn và quá trình tham gia của Trung Quốc vào các cơ chế hợp tác khu vực Mekong. Tác giả đã chỉ ra 3 cơ chế và quy trình tham vấn giữa Trung Quốc và các quốc gia hạ nguồn về sử dụng nước ở lưu vực sông Mekong đó là: việc ký kết thỏa thuận trao đổi dữ liệu thủy văn; xây dựng lòng tin (đối tác đối thoại của MRC); các hội nghị đa phương, đặc biệt là cơ chế thương lượng ADB-GMS với các nước hạ nguồn. Do đó, thái độ hợp tác của Trung Quốc hàm ý rằng một quốc gia thượng nguồn với quyền lực thống trị không nhất thiết hành xử đơn phương, trái với lý thuyết hợp tác bá quyền (cho rằng thế lực thống trị với vị trí vượt trội sẽ không bao giờ tìm thấy lợi ích trong hợp tác với các quốc gia hạ nguồn).

Bài viết của Pech Sokhem và các cộng sự có tiêu đề “*Managing transboundary rivers: The case of the Mekong river basin*” (tạm dịch: Quản lý các dòng sông xuyên biên giới: trường hợp lưu vực sông Mekong) trên tạp chí *Water International* năm 2011 khẳng định hợp tác giữa các quốc gia có thể thúc đẩy khai thác nguồn nước sông Mekong hiệu quả và công bằng hơn so với hành động riêng lẻ. Các tác giả đề xuất xây dựng cơ chế hợp tác dựa trên hai nguyên tắc: tính ràng buộc của các quy tắc, quy trình thể chế và khả năng duy trì, thích ứng của thể chế trước các áp lực. Theo đó, hiệu quả hợp tác phụ thuộc vào khả năng thuyết phục Trung Quốc tham gia, sự sẵn sàng tăng cường liên kết thể chế của các quốc gia, mức độ tham gia của các chủ thể phi nhà nước và khả năng khắc phục những rào cản trong phối hợp hành động.

Tác giả Zhenliang Liao và Phillip M. Hannam trong bài tham luận “*An all-win game for Mekong*” (tạm dịch: Trò chơi tất cả cùng thắng) tại Hội thảo “*Geomatics for integrated water resource management*” năm 2012 đề cập đến các tranh cãi giữa các nước lưu vực sông Mekong xung quanh việc sử dụng nguồn tài nguyên nước sông Mekong trong những năm gần đây. Các tác giả đã nghiên cứu khả năng đạt được lợi ích chung trong sử dụng nguồn nước sông Mekong thông qua mô phỏng đàm phán giữa sáu quốc gia ven sông. Các tác giả xây dựng “Trò chơi Mekong” (The Mekong Game), vận dụng phương pháp giá trị Shapley để xác định

phương án phân chia lợi ích công bằng về mặt lý thuyết. Kết quả mô phỏng qua ba vòng đàm phán cho thấy, mặc dù khó đạt được phương án tối ưu do sự phức tạp của các yếu tố tác động, các quốc gia vẫn có thể đạt được kết quả cùng có lợi thông qua thương lượng và thỏa hiệp, thay vì tình trạng tất cả cùng chịu thiệt hại.

Công trình nghiên cứu “*Challenges in developing a basin-wide management approach in the lower Mekong*” (tạm dịch: Thách thức trong phát triển cách tiếp cận quản lý toàn lưu vực ở hạ lưu sông Mekong) do Edsel E. Sajor thực hiện thuộc Dự án nghiên cứu thứ 4 về quản trị nước Mekong (Mekong Project 4 on water governance) năm 2013 tập trung phân tích sự tham gia của các chủ thể chính vào hoạt động quản lý lưu vực sông Mekong bao gồm Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam. Đồng thời, công trình nghiên cứu này còn làm rõ khung khổ quy tắc quốc tế về phát triển lưu vực sông và việc thực hiện nó ở khu vực Mekong. Cuối cùng, công trình nghiên cứu đã tổng kết rằng hoạt động hợp tác nguồn nước hiệu quả nhất của MRC gồm 3 lĩnh vực đó là: (1) tạo lập khung khổ quy hoạch và quản lý phát triển toàn lưu vực nhằm hỗ trợ các dự án thủy điện quốc gia; (2) tư vấn và hướng dẫn các chính phủ trong việc quy hoạch, xây dựng và vận hành dự án thủy điện nhằm đảm bảo phát triển bền vững; (3) tạo điều kiện đối thoại giữa các nước ven sông và điều hòa những khác biệt lợi ích liên quan đến việc phát triển các đập thủy điện.

Cuốn sách “*Greater Mekong Subregion: From Geographical to Socio-economic Integration*” (tạm dịch: Tiểu vùng Mekong mở rộng: từ hội nhập địa lý sang hội nhập kinh tế - xã hội) của tác giả Omkar Lal Shrestha và Aekapol Chongvilaivan xuất bản năm 2013 phân tích quá trình hình thành và phát triển của Hợp tác Tiểu vùng Mekong mở rộng (GMS) như một mô hình hợp tác tiểu vùng đặc thù ở Đông Nam Á, trong đó không gian địa lý chung của lưu vực sông Mekong được từng bước chuyển hóa thành không gian hội nhập kinh tế - xã hội. Các tác giả đã phân tích quá trình hình thành và phát triển của Hợp tác Tiểu vùng Mekong mở rộng (GMS) theo mô hình hội nhập chức năng, tập trung vào kết nối hạ tầng, thương mại, năng lượng và phối hợp chính sách. Các tác giả cho rằng thông qua các hành lang kinh tế, dự án xuyên biên giới và sự hỗ trợ của Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), GMS đã góp phần chuyển hóa không gian địa lý thành không gian kinh tế - xã hội liên kết. Tuy nhiên, quá trình hội nhập còn thiếu đồng đều, tạo ra sự bất cân xứng

trong phân bổ lợi ích và chi phí giữa các quốc gia, khu vực và cộng đồng dân cư. Nghiên cứu cho thấy GMS là mô hình hợp tác thúc đẩy liên kết kinh tế tiểu vùng nhưng vẫn còn hạn chế trong giải quyết các vấn đề môi trường, bất bình đẳng phát triển và quản trị tài nguyên xuyên biên giới.

Jean-Pierre A. Verbiest - tác giả bài viết “*Regional cooperation and integration in the Mekong region*” (tạm dịch: Hợp tác và hội nhập khu vực ở khu vực Mekong) trên tạp chí *Asian Economic Policy Review* năm 2013 đã phân tích các cơ chế hợp tác đa phương ở tiểu vùng Mekong trong đó có các cơ chế hợp tác nguồn nước. Từ nghiên cứu này, tác giả rút ra kết luận rằng chính sự yếu kém về năng lực thể chế ở các nước Campuchia, Lào, Myanmar và Việt Nam đã làm cho tiến trình hợp tác khu vực chậm lại. Đồng thời tác giả cũng khẳng định rằng áp lực sử dụng nguồn tài nguyên nước sông Mekong và các đập thủy điện dòng chính cũng là những thách thức lớn đe dọa vai trò của Ủy hội sông Mekong.

Báo cáo “*Assessing Impact in the Greater Mekong Subregion: An Analysis of Regional Cooperation Projects*” (tạm dịch: Đánh giá tác động ở tiểu vùng Mekong mở rộng: một phân tích về các dự án hợp tác khu vực) do Ngân hàng phát triển châu Á (ADB) công bố năm 2014 đã đánh giá tác động của các dự án giao thông thuộc các hành lang kinh tế GMS, đặc biệt là Hành lang Kinh tế Bắc-Nam, với trọng tâm vào kết nối đường bộ xuyên biên giới. Kết quả cho thấy các dự án giao thông góp phần cải thiện khả năng tiếp cận thị trường, dịch vụ xã hội và cơ hội việc làm, song tác động đến thu nhập và phúc lợi không đồng đều giữa các quốc gia. Trong khi Lào ghi nhận những chuyển biến tích cực, tác động tại Thái Lan và Vân Nam (Trung Quốc) không rõ rệt. Đối với lĩnh vực du lịch, các dự án tại Lào góp phần cải thiện thu nhập, điều kiện sống và nhận thức cộng đồng về bảo tồn, nhưng lợi ích chủ yếu mang tính cục bộ. Báo cáo nhấn mạnh rằng hiệu quả hợp tác phụ thuộc không chỉ vào đầu tư hạ tầng mà còn vào chính sách hỗ trợ, năng lực thể chế và sự tham gia của cộng đồng địa phương.

Tác giả Kim Hang Pham Do và Ariel Dinar trong bài viết “*The role of issue linkage in managing noncooperating basins: the case of the Mekong*” (tạm dịch: Vai trò của việc liên kết vấn đề trong quản lý các lưu vực không hợp tác: trường hợp sông Mekong) đăng trên tạp chí *Natural Resource Modeling* năm 2014 khái

quát lại xung đột và các thách thức hợp tác mà lưu vực sông Mekong đang đối mặt trong đó, xung đột chủ yếu là xung đột trong sử dụng nguồn tài nguyên nước sông Mekong. Đồng thời các tác giả cũng khái quát sự phát triển cũng như những rào cản trong hợp tác ở khu vực Mekong. Từ đó, các tác giả chỉ ra những cơ hội và thách thức ở lưu vực sông Mekong.

Bài viết “*Damming the Mekong tributaries: water security and the MRC 1995 agreement*” (tạm dịch: Xây đập trên các phụ lưu sông Mekong: an ninh nguồn nước và thỏa thuận Mekong năm 1995) của Mak Sithirith và các cộng sự trên tạp chí *Water Policy* năm 2016 đã nghiên cứu những thách thức quản trị an ninh nguồn nước xuyên biên giới thông qua trường hợp phát triển thủy điện trên sông Sesan thuộc lưu vực 3S giữa Việt Nam và Campuchia. Các tác giả chỉ ra rằng việc xây dựng đập thủy điện trên các phụ lưu có thể đe dọa an ninh nguồn nước của các quốc gia hạ nguồn thông qua những biến đổi về dòng chảy, số lượng, chất lượng nước và sinh kế cộng đồng. Đồng thời, nghiên cứu phân tích khả năng điều hòa lợi ích giữa các quốc gia thành viên Ủy hội sông Mekong quốc tế (MRC), qua đó kết luận rằng Hiệp định Mekong năm 1995 còn hạn chế trong điều chỉnh hoạt động phát triển thủy điện trên các phụ lưu xuyên biên giới, đòi hỏi phải tăng cường các quy tắc và cơ chế hợp tác dựa trên cách tiếp cận an ninh nguồn nước hiệu quả hơn.

Mak Sithirith - tác giả bài viết “*Dams and state security: Damming the 3S rivers as a threat to Cambodian state security*” (tạm dịch: Các đập thủy điện và an ninh quốc gia: Xây đập trên sông 3S là thách thức đối với an ninh quốc gia của Campuchia) đăng trên tạp chí *Asia Pacific Viewpoint* năm 2016 đã phân tích mối quan hệ giữa phát triển thủy điện, hợp tác nguồn nước xuyên biên giới và an ninh quốc gia thông qua hai trường hợp nghiên cứu là đập Yali ở Việt Nam và đập Hạ Sesan 2 ở Campuchia. Trên cơ sở tổng quan tài liệu và phân tích các trường hợp điển hình, tác giả chỉ ra rằng việc xây dựng đập thủy điện trên các dòng sông xuyên biên giới có thể đe dọa an ninh của các quốc gia hạ nguồn, đặc biệt là Campuchia. Từ đó, nghiên cứu khẳng định tăng cường hợp tác giữa các quốc gia ven sông là giải pháp quan trọng nhằm hạn chế những tác động bất lợi của phát triển thủy điện, góp phần bảo đảm an ninh quốc gia và duy trì ổn định khu vực.

Trong bài viết “从应急补水看澜沧江—湄公河合作机制下的跨境水资源合作” (tạm dịch: Hợp tác tài nguyên nước xuyên biên giới trong cơ chế Hợp tác Lan Thương -

Mekong: Một góc nhìn từ hoạt động bổ sung nước khẩn cấp) đăng trên tạp chí Triển vọng quốc tế vào năm 2016, tác giả 张励 & 卢光盛 (phiên âm: Zhang Li và Lu Guangsheng) đã phân tích hợp tác nguồn nước trong khuôn khổ Hợp tác Lan Thương - Mekong (LMC) thông qua hoạt động xả nước khẩn cấp từ Trung Quốc xuống hạ nguồn. Các tác giả cho rằng hoạt động này thể hiện vai trò của Trung Quốc trong cung cấp “hàng hóa công khu vực”, góp phần hỗ trợ các quốc gia hạ nguồn và thúc đẩy hợp tác chia sẻ dữ liệu thủy văn, đối thoại chính sách và kỹ thuật. Tuy nhiên, hợp tác vẫn tồn tại những hạn chế về chia sẻ thông tin, tính ràng buộc pháp lý, mức độ thể chế hóa và sự bất cân xứng quyền lực giữa các quốc gia. Từ đó, nghiên cứu nhấn mạnh sự cần thiết phải tăng cường lòng tin và xây dựng các quy tắc chung nhằm nâng cao hiệu quả quản trị nguồn nước xuyên biên giới.

Chương 7: “*Institutionalization of sub-regional cooperation: The case of the Greater Mekong Sub-region*” (tạm dịch: Thể chế hóa hợp tác tiểu vùng: Trường hợp Tiểu vùng Mekong mở rộng) của tác giả Nguyen Quoc Viet, trong cuốn sách “*Institutionalizing East Asia: Mapping and reconfiguring regional cooperation*” (tạm dịch: Thể chế hóa Đông Á: Định hình và tái cấu trúc hợp tác khu vực) do Alice Ba, Cheng-Chwee Kuik, Sueo Sudo chủ biên xuất bản năm 2016 đã phân tích quá trình thể chế hóa Hợp tác Tiểu vùng Mekong mở rộng (GMS). Tác giả cho rằng GMS phát triển theo mô hình thể chế hóa linh hoạt, thực dụng, lấy dự án làm trung tâm với vai trò điều phối quan trọng của Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB). Mức độ thể chế hóa không đồng đều giữa các lĩnh vực, trong đó giao thông và kết nối hạ tầng đạt kết quả nổi bật, trong khi quản trị tài nguyên nước còn hạn chế do tính nhạy cảm về chủ quyền và lợi ích quốc gia. Nghiên cứu cũng chỉ ra những hạn chế của GMS về sự phụ thuộc vào nguồn tài trợ bên ngoài, bất cân xứng lợi ích và khả năng giải quyết các vấn đề môi trường xuyên biên giới.

Trong bài viết “*The complexity of cooperative governance and optimization of institutional arrangements in the Greater Mekong Subregion*” (tạm dịch: Tính phức tạp của quản trị hợp tác và tối ưu hóa các thỏa thuận thể chế ở Tiểu vùng Mekong mở rộng) đăng trên Tạp chí *Land Use Policy* năm 2016, các tác giả Haiyun Chen và Ting Zhu phân tích những thách thức trong quản trị hợp tác Tiểu vùng Mekong mở rộng (GMS) từ góc độ kinh tế, chính trị, xã hội và môi trường. Các tác giả chỉ ra ba

mâu thuẫn chủ yếu cản trở hợp tác, gồm: xung đột giữa phát triển sinh kế và bảo vệ môi trường; giữa trách nhiệm chung và lợi ích quốc gia; giữa các nước thượng nguồn và hạ nguồn trong phát triển thủy điện. Trên cơ sở đó, nghiên cứu đề xuất tăng cường năng lực phát triển nội sinh, giải quyết các vấn đề nghèo đói và tội phạm xuyên biên giới, thiết lập cơ chế chia sẻ lợi ích và xây dựng hệ thống điều phối đa trung tâm, đa chủ thể. Các tác giả nhấn mạnh rằng cải cách thể chế và phối hợp đồng bộ các giải pháp là điều kiện quan trọng để nâng cao hiệu quả hợp tác và quản trị tài nguyên xuyên biên giới trong GMS.

Trong bài viết “*A cooperative framework for optimizing transboundary hydropower development*” (tạm dịch: Một khung khổ hợp tác nhằm tối ưu hóa phát triển thủy điện xuyên biên giới) đăng trên tạp chí *Water International* năm 2017, tác giả Seemanta Sharma Bhagabati và các cộng sự chỉ ra rằng phát triển thủy điện có thể gây ra các xung đột về nước giữa các quốc gia ven sông nhưng điều này có thể giải quyết bằng cách chia sẻ lợi ích. Các tác giả đề xuất một khung khổ hợp tác tiểu lưu vực xuyên biên giới để có thể tối ưu hóa lợi ích, đó là áp dụng cách tiếp cận lý thuyết trò chơi hợp tác. Một loạt các nhân tố ở các cấp độ hợp tác khác nhau giữa các nước ven sông đã được sử dụng trong mô hình tối ưu hóa. Kết quả cho thấy, khung khổ hợp tác này đã được áp dụng ở tiểu lưu vực sông Sesan và Srepok thuộc khu vực hạ lưu sông Mekong. Cấp độ hợp tác cao hơn dẫn đến các lợi ích tổng thể rộng lớn hơn cũng như lợi ích của từng nước lớn hơn.

Tác giả 李霞 trong bài viết “*澜沧江-湄公河次区域合作的社会人文研究*” (tạm dịch: Nghiên cứu về hợp tác xã hội - nhân văn trong khu vực tiểu vùng Lan Thương - Mekong) đăng trên tạp chí *Open Journal of Social Sciences* năm 2017 tập trung phân tích trụ cột hợp tác xã hội - nhân văn trong khuôn khổ LMC, coi đây là nền tảng quan trọng nhằm củng cố lòng tin chiến lược giữa các quốc gia thành viên. Tác giả cho rằng, bên cạnh các lĩnh vực hợp tác “cứng” như kinh tế hay hạ tầng thì hợp tác xã hội - nhân văn cũng đóng vai trò thúc đẩy sự hiểu biết lẫn nhau, qua đó giảm thiểu xung đột tiềm tàng trong khu vực. Bài viết nhấn mạnh các lĩnh vực hợp tác cụ thể như giáo dục, văn hóa, giao lưu nhân dân và đào tạo nguồn nhân lực. Bên cạnh đó, bài viết còn chỉ ra một số hạn chế trong hợp tác từ đó đề xuất giải pháp tăng cường xây dựng bản sắc khu vực, mở rộng các chương trình giao lưu nhân dân, đồng thời thiết lập các cơ chế hợp tác lâu dài nhằm nâng cao tính bền vững của LMC.

Zita Sebesvari và các cộng sự trong bài viết “*Mainstreaming ecosystem-based climate change adaptation into integrated water resources management in the Mekong region*” (tạm dịch: Lồng ghép thích ứng với biến đổi khí hậu dựa vào hệ sinh thái vào quản lý tổng hợp tài nguyên nước ở khu vực sông Mekong) đăng trên tạp chí *Regional Environmental Change* năm 2017 cho rằng việc quản lý hiệu quả, công bằng và xuyên biên giới đối với nguồn tài nguyên nước ở lưu vực sông Mekong đang bị thách thức bởi sự thay đổi thủy văn đang gia tăng, sử dụng đất, chất lượng nước và những bất ổn đi kèm với biến đổi khí hậu. Tuy nhiên, những thách thức xuyên biên giới này cũng mang lại cơ hội để hợp tác khu vực có thể mang lại lợi ích chung và quản lý tốt hơn nguồn tài nguyên nước xuyên biên giới cho các nước ven sông. Và kết quả là các cơ chế và thể chế về quản lý tổng hợp nguồn tài nguyên nước mang đến nền tảng cho việc thực thi các biện pháp thích ứng với biến đổi khí hậu. Tuy nhiên, sự không tham gia đầy đủ của các nước ven sông liên quan vẫn là một thách thức và điểm yếu trong quản lý tổng hợp tài nguyên nước toàn lưu vực.

Luận án “*Analyzing the achievements of the Greater Mekong Subregion (GMS): The Impact of Subregional Cooperation on Security & Peace*” (tạm dịch: Phân tích thành tựu của Hợp tác Tiểu vùng Mekong mở rộng (GMS): Tác động của hợp tác tiểu khu vực đối với an ninh và hòa bình) do Timotheus Johannes Krahl thực hiện tại Đại học Monash năm 2017 đã phân tích vai trò của GMS trong thúc đẩy hòa bình, an ninh và chuyển biến quan hệ giữa các quốc gia Đông Nam Á lục địa. Thông qua kết hợp phân tích dữ liệu định lượng, nghiên cứu trường hợp và khảo sát thực địa tại các nước thành viên, tác giả chỉ ra rằng GMS không chỉ thúc đẩy liên kết kinh tế và phát triển hạ tầng mà còn góp phần xây dựng lòng tin, giảm nguy cơ xung đột và tăng cường hợp tác khu vực. Trên cơ sở đó, tác giả nhận định GMS đang hình thành một “cộng đồng an ninh sơ khai” (infant security community), trong đó hợp tác kinh tế và thể chế tạo nền tảng cho hòa bình, ổn định lâu dài, mặc dù mức độ gắn kết giữa các quốc gia vẫn cần được củng cố.

Remy Kinna và Alistair Rieu-Clarke - tác giả cuốn sách “*The governance regime of the Mekong River Basin: Can the global water conventions strengthen the 1995 Mekong Agreement?*” (tạm dịch: Cơ chế quản trị lưu vực sông Mekong: Liệu các công ước nước toàn cầu có thể củng cố Hiệp định Mekong năm 1995?) xuất bản

năm 2017 đã so sánh hai công ước toàn cầu về nước (Công ước Liên hợp quốc về nước có hiệu lực năm 2014 và Công ước UNECE về nước có hiệu lực năm 2016) và Thỏa thuận Mekong năm 1995. Kết quả cho thấy rằng cả ba công cụ nói chung đều tương thích. Tuy nhiên, các quy tắc và tiến trình luật pháp quốc tế được đặt ra trong 2 công ước này có thể làm cho Thỏa thuận Mekong cập nhật hơn, chắc chắn hơn và thực tế hơn. Việc củng cố Thỏa thuận Mekong được đánh giá là kịp thời do sự gia tăng áp lực cùng với sự phát triển thủy điện nhanh chóng trong lưu vực và sự nổi lên từ từ của các tranh chấp. Do những phát triển nhanh này, hai tác giả khuyến nghị rằng các nước Mekong cần nghiêm túc xem xét việc tham gia cả hai công ước để củng cố và làm rõ những điều khoản của Thỏa thuận Mekong 1995.

Đánh giá về triển vọng của LMC, bài viết “*Progress and future development of Lancang-Mekong Cooperation*” (tạm dịch: Tiến triển và phát triển tương lai của Hợp tác Lan Thương - Mekong) của Liu Qing trên tạp chí *China International Studies* năm 2018 đã phân tích về những tiến triển mà LMC đạt được từ việc hình thành một khung khổ hợp tác toàn diện đến những kết quả bước đầu, sự hỗ trợ tài chính và kế hoạch hành động hợp tác. Bên cạnh đó, bài viết còn góp phần làm rõ động lực của LMC và dự báo triển vọng của LMC trong tương lai. Bài viết cho rằng trong tương lai LMC sẽ đối mặt với 3 thách thức chủ yếu đó là tăng cường thể chế, xây dựng năng lực và sự phối hợp bên trong và bên ngoài. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất một số giải pháp để đảm bảo động lực phát triển mạnh và bền vững của LMC: một là, tăng cường thể chế; hai là, củng cố các quan hệ theo chiều ngang và ba là, thúc đẩy động lực bền vững.

To Minh Thu và Le Dinh Tinh trong bài viết “*Vietnam and Mekong cooperative mechanism*” (tạm dịch: Việt Nam và cơ chế hợp tác Mekong) đăng trên tạp chí *Southeast Asian Affairs* năm 2019 đã khái quát các cơ chế hợp tác giữa các nước Mekong và các cơ chế hợp tác khu vực với các đối tác bên ngoài và phân tích sự tham gia tích cực và toàn diện của Việt Nam tại các cơ chế này. Qua đó, các tác giả đã chỉ ra các cách tiếp cận và biện pháp mà Việt Nam ưu tiên hơn đó là cách tiếp cận chủ động và toàn diện đối với vấn đề Mekong. Mục đích của Việt Nam đối với vấn đề Mekong bao gồm thúc đẩy hợp tác khu vực về quản lý tài nguyên nước, kết nối, bền vững và an ninh. Cách tiếp cận này của Việt Nam bắt nguồn từ những quy

tắc trò chơi đã được áp dụng rộng rãi như sử dụng tài nguyên nước công bằng và hợp lý, bao trùm, minh bạch, cởi mở, tham vấn và tôn trọng các cơ chế hợp tác khu vực với ASEAN làm trung tâm.

Trong bài viết “*Water cooperation priorities in the Lancang-Mekong River Basin based on cooperative events since the Mekong River Commission establishment*” (tạm dịch: Những ưu tiên hợp tác ở lưu vực sông Lan Thương - Mekong dựa trên các sự kiện hợp tác từ khi thành lập Ủy hội sông Mekong) đăng trên tạp chí *Chinese Geographic Science* năm 2019, Feng Yan và các cộng sự đã phân tích 87 chương trình hợp tác nguồn nước giai đoạn 1995-2015 nhằm xác định những lĩnh vực ưu tiên và hình thức hợp tác phù hợp. Kết quả nghiên cứu cho thấy các đối tác có sự khác biệt về mục tiêu và lợi ích, khiến việc thúc đẩy hợp tác toàn lưu vực gặp nhiều khó khăn hơn so với hợp tác song phương hoặc giữa một số quốc gia. Trên cơ sở đó, các tác giả xác định những lĩnh vực có tiềm năng hợp tác gồm giao thông thủy, thủy điện, quản lý chung, chia sẻ dữ liệu, kiểm soát lũ và sử dụng nước; đồng thời khuyến nghị ưu tiên giao thông thủy, phòng chống lũ lụt và hạn hán, chia sẻ dữ liệu, trong khi hợp tác thủy điện nên được thúc đẩy chủ yếu ở cấp song phương và theo từng phụ lưu.

Bài viết “*A fuzzy cooperative game theoretic approach for multinational water resource spatiotemporal allocation*” (tạm dịch: Cách tiếp cận lý thuyết trò chơi hợp tác mờ trong phân bổ tài nguyên nước đa quốc gia theo không gian và thời gian) của tác giả Dehai Liu và các cộng sự đăng trên tạp chí *European Journal of Operational Research* năm 2020 đã vận dụng lý thuyết trò chơi hợp tác mờ để xây dựng mô hình phân bổ nguồn nước xuyên biên giới, lấy lưu vực sông Lan Thương - Mekong làm trường hợp nghiên cứu. Các tác giả cho rằng việc phân bổ nguồn nước cần tính đến vị trí địa lý, sự khác biệt về lợi ích và nhu cầu sử dụng nước theo mùa của các quốc gia ven sông. Kết quả mô hình cho thấy hợp tác thông qua hình thành liên minh và điều chỉnh phân bổ nước theo không gian, thời gian có thể nâng cao tổng lợi ích sử dụng nước toàn lưu vực và lợi ích ròng của các quốc gia. Tuy nhiên, để đạt được phương án phân bổ tối ưu, các nước thượng nguồn cần chấp nhận chuyển giao một phần quyền tiếp cận nguồn nước cho các nước hạ nguồn trong những thời kỳ nhất định.

Tiếp nối chủ đề Lan Thương - Mekong, tác giả Richard Grünwald trong một bài viết khác có tên “*Lancang - Mekong cooperation: Present and future of the Mekong river basin*” (tạm dịch: Hợp tác Lan Thương - Mekong: Hiện tại và tương lai của lưu vực sông Mekong) đăng trên tạp chí *Politické Vedy* năm 2020 tập trung phân tích vai trò của LMC và tìm ra những cột mốc quan trọng và những thách thức trong bối cảnh hợp tác nguồn nước khu vực. Kết quả nghiên cứu của tác giả cho thấy mặc dù LMC không đáp ứng được tất cả các tiêu chí để trở thành một tổ chức lưu vực sông riêng biệt nhưng nó vẫn tiếp tục tiến triển và trở lên phổ biến ở các nước ven sông. Do đó, tác giả đi đến kết luận rằng LMC có triển vọng lớn trong việc giúp các quốc gia ven sông đảm bảo an ninh nước quốc gia mà không leo thang xung đột lợi ích và thúc đẩy hợp tác nguồn nước khu vực tiểu vùng Mekong.

Naho Mirumachi trong bài viết “*Informal water diplomacy and power: a case of seeking water security in the Mekong river basin*” (tạm dịch: Ngoại giao nước không chính thức và quyền lực: một trường hợp tìm kiếm an ninh nguồn nước ở lưu vực sông Mekong) đăng trên tạp chí *Environmental Science and Policy* năm 2020 đã phân tích vai trò của ngoại giao nước không chính thức trong quản trị nguồn nước xuyên biên giới từ góc độ quan hệ quyền lực. Thông qua nghiên cứu hoạt động ngoại giao kênh 2 của Hội đồng Hợp tác An ninh châu Á - Thái Bình Dương (CSCAP), tác giả chỉ ra rằng các kênh đối thoại giữa những chủ thể phi nhà nước góp phần mở rộng mạng lưới trao đổi thông tin, tác động đến quá trình hoạch định chính sách và tăng cường khả năng tham gia thiết lập chương trình nghị sự của các quốc gia hạ nguồn. Tuy nhiên, những lợi ích kinh tế và dòng vốn đầu tư vào thủy điện tiếp tục tạo ra rào cản đối với ngoại giao không chính thức. Nghiên cứu nhấn mạnh vai trò của các chủ thể phi nhà nước và việc đa dạng hóa mạng lưới hợp tác trong điều chỉnh quan hệ quyền lực và thúc đẩy an ninh nguồn nước ở lưu vực Mekong.

Bài viết “*Explaining China's Lancang-Mekong cooperation as an institutional balancing strategy: dragon guarding the water*” (tạm dịch: Lý giải hợp tác Lan Thương - Mekong của Trung Quốc như là một chiến lược cân bằng thể chế: con rồng canh gác nguồn nước) của Sovinda Po và Christopher B. Primiano đăng trên tạp chí *Australian Journal of International Affairs* năm 2021 đã vận dụng lý thuyết cân bằng thể chế để phân tích động cơ của Trung Quốc trong việc thúc đẩy cơ chế Hợp tác Lan Thương - Mekong (LMC). Các tác giả cho rằng LMC là công cụ để Trung Quốc gia

tăng ảnh hưởng và cân bằng sức ép từ các cơ chế hợp tác khác như Ủy hội sông Mekong quốc tế (MRC), Đối tác Mekong - Mỹ và Hợp tác Mekong - Nhật Bản. Qua phân tích cạnh tranh thể chế tại tiểu vùng Mekong, nghiên cứu chỉ ra rằng Trung Quốc chưa đạt được mục tiêu cân bằng thể chế như kỳ vọng do các quốc gia thành viên LMC không hoàn toàn sẵn sàng ủng hộ các mục tiêu chiến lược của nước này.

Bài viết “澜湄合作五年：进展、挑战与深化路径” (tạm dịch: Năm năm của Hợp tác Lan Thương - Mekong: Tiến triển, thách thức và hướng đi) của Viện nghiên cứu quốc tế Trung Quốc đăng trên tạp chí *Nghiên cứu quốc tế* năm 2021 cung cấp một đánh giá toàn diện về quá trình phát triển của cơ chế Hợp tác Lan Thương - Mekong sau 5 năm vận hành. Tác giả cho rằng LMC đã nhanh chóng trở thành một khuôn khổ hợp tác tiểu vùng quan trọng với 3 trụ cột chính: chính trị - an ninh; kinh tế - phát triển bền vững và xã hội - nhân văn. Bên cạnh việc phân tích các giai đoạn phát triển cùng các thành tựu cụ thể, bài viết cũng chỉ ra các thách thức chính đối với hợp tác trong LMC, đó là: cạnh tranh giữa các cơ chế hợp tác Mekong khác nhau dẫn đến chông chéo thể chế; sự khác biệt lợi ích quốc gia làm hạn chế mức độ hội nhập sâu; ảnh hưởng của các cường quốc bên ngoài khiến cho môi trường hợp tác trở nên phức tạp hơn. Theo đó, tác giả đề xuất giải pháp tăng cường điều phối thể chế, nâng cao tính minh bạch và mở rộng sự tham gia của các chủ thể phi nhà nước nhằm thúc đẩy LMC phát triển bền vững hơn trong giai đoạn tiếp theo.

Báo cáo của Viện Nghiên cứu các vấn đề quốc tế Thượng Hải “澜湄合作的动力机制：利益、责任与规范” (tạm dịch: Cơ chế động lực của Hợp tác Lan Thương - Mekong: Lợi ích, trách nhiệm và chuẩn tắc) do 卢光盛 viết năm 2021 đã vận dụng lý thuyết quan hệ quốc tế để phân tích các động lực thúc đẩy Hợp tác Lan Thương - Mekong (LMC) dựa trên ba yếu tố: lợi ích, trách nhiệm và chuẩn tắc. Tác giả cho rằng lợi ích kinh tế và phát triển là động lực hình thành hợp tác, trong khi trách nhiệm khu vực và các chuẩn tắc chung góp phần duy trì hợp tác lâu dài. Nghiên cứu nhấn mạnh vai trò của Trung Quốc trong cung cấp nguồn lực và định hình chương trình nghị sự, đồng thời chỉ ra rằng các nước Mekong tham gia nhằm thúc đẩy phát triển và cân bằng ảnh hưởng giữa các cường quốc. Tuy nhiên, sự khác biệt về lợi ích, kỳ vọng và việc thiếu các quy tắc ràng buộc làm hạn chế hiệu quả và tính ổn định của LMC. Từ đó, tác giả đề xuất tăng cường trách nhiệm khu vực và củng cố các chuẩn tắc chung nhằm thúc đẩy hợp tác bền vững.

Jeong Won Bourdais Park và Aigul Adibayeva trong bài viết “*Contestation and collaboration for water resource: Comparing the emerging regional water governance of the Aral Sea, Irtysh River, and Mekong River*” (tạm dịch: Tranh chấp và hợp tác về tài nguyên nước: So sánh quản trị nước khu vực đang nổi ở biển Aral, sông Irtysh và sông Mekong) đăng trên tạp chí *Journal of Asian and African Studies* năm 2021 đã so sánh quản trị nguồn nước xuyên biên giới tại ba lưu vực ở châu Á nhằm làm rõ mối quan hệ giữa cạnh tranh, hợp tác và các vấn đề môi trường. Thông qua tổng quan tài liệu, các tác giả chỉ ra những khoảng trống trong quản trị nước ở ba cấp độ: quan hệ giữa các quốc gia, chịu tác động của bất cân xứng quyền lực và bá quyền nguồn nước; quan hệ giữa nhà nước và xã hội, thể hiện qua sự tham gia của các chủ thể dân sự; và cấp độ quốc tế, liên quan đến việc áp dụng các chuẩn tắc chung. Nghiên cứu cho rằng việc thu hẹp những khoảng trống này là điều kiện quan trọng để nâng cao tính khả thi, hiệu quả và công bằng trong quản trị nguồn nước xuyên biên giới.

Nghiên cứu về cơ chế LMC, tác giả Richard Grünwald trong bài viết “*Lancang - Mekong cooperation: overcoming the trust deficit on the Mekong*” (tạm dịch: Hợp tác Lan Thương - Mekong: vượt qua thiếu hụt niềm tin về sông Mekong) đăng trên tạp chí *ISEAS Perspective* năm 2021 cho rằng việc khởi động nền tảng thông tin hợp tác tài nguyên nước Lan Thương - Mekong do Trung Quốc dẫn dắt và cơ chế giám sát đập Mekong do Mỹ dẫn dắt vào cuối năm 2020 đã tăng cường tính minh bạch về dữ liệu thủy văn của sông Mekong. Tuy nhiên, cơ chế do Trung Quốc dẫn dắt đã không thể giải thích được sự dao động nước kéo dài sau khi Trung Quốc bảo trì trên khu vực thượng nguồn vào tháng 1 năm 2021. Điều này đã làm xói mòn niềm tin vào LMC. Do đó, để vượt qua khủng hoảng niềm tin đó, tác giả cho rằng cần phi chính trị hóa khoa học thủy văn bằng cách đảm bảo các nghiên cứu tuân thủ các quy trình nghiên cứu chuẩn và phối hợp giữa các cơ quan nghiên cứu liên quan.

Viết về chủ đề Lan Thương - Mekong, Ren Junlin và các cộng sự trong bài viết có tên “*New transboundary water resources cooperation for Greater Mekong Subregion: the Lancang-Mekong Cooperation*” (tạm dịch: Hợp tác tài nguyên nước xuyên biên giới mới cho tiểu vùng Mekong mở rộng: Hợp tác Lan Thương - Mekong) đăng trên tạp chí *Water Policy* năm 2021 đã phân tích bối cảnh hình thành, cơ cấu tổ chức, cơ chế vận hành và những kết quả bước đầu của Hợp tác Lan Thương

- Mekong (LMC). Trên cơ sở đánh giá những hạn chế của các cơ chế hợp tác nguồn nước hiện có, các tác giả nhấn mạnh lợi thế của LMC với sự tham gia đầy đủ của sáu quốc gia ven sông và cơ chế hợp tác cấp cao, bao trùm toàn lưu vực. Theo các tác giả, LMC có khả năng đáp ứng tốt hơn nhu cầu hợp tác thực tiễn, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội và thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các quốc gia thành viên. Từ đó, nghiên cứu đề xuất tiếp tục hoàn thiện cơ chế hoạt động và tăng cường hợp tác tài nguyên nước trong khuôn khổ LMC.

Trong bài viết “*Scale-related governance challenges in the water-energy-food nexus: toward a diagnostic approach*” (tạm dịch: Thách thức của quản trị theo quy mô trong mối quan hệ nước - năng lượng - lương thực: hướng tới cách tiếp cận chẩn đoán) của Claudia Pahl-Wostl và các cộng sự trên tạp chí *Sustainability Science* năm 2021 phân tích mối quan hệ giữa nước - năng lượng - lương thực và cho rằng việc quản trị mối quan hệ này đang đối mặt với 4 thách thức: (1) sự vừa vặn vô hướng: nổi lên khi các bộ thủ tục quy hoạch và vận hành hoạt động ở các mức độ khác nhau theo không gian và thời gian; (2) các chiến lược vô hướng: cho dù các chủ thể có ảnh hưởng ở cấp độ nào và hành động xảy ra ở cấp độ đó đều có thể bàn luận và thương lượng; (3) tác động lẫn nhau về mặt thể chế: các quy tắc và chuẩn mực trong các lĩnh vực khác nhau có ảnh hưởng lẫn nhau ở các mức độ khác nhau; (4) sự không chắc chắn vô định: nổi lên từ sự phức tạp của những tương tác mang tính đa cấp độ và đa quy mô.

Báo cáo “*澜沧江-湄公河合作发展报告*” (tạm dịch: Báo cáo thường niên về sự phát triển Hợp tác Lan Thương - Mekong) do Học viện Khoa học xã hội Trung Quốc thực hiện năm 2022 đã đánh giá tiến trình phát triển của Hợp tác Lan Thương - Mekong (LMC) trên cơ sở ba trụ cột và năm lĩnh vực hợp tác ưu tiên, trong đó hợp tác tài nguyên nước giữ vai trò quan trọng. Báo cáo ghi nhận những kết quả tích cực của LMC trong kết nối hạ tầng, thương mại, nông nghiệp, quản lý tài nguyên nước và nâng cao năng lực thể chế thông qua các chương trình hợp tác kỹ thuật, đào tạo. Tuy nhiên, hợp tác vẫn đối mặt với những hạn chế về chênh lệch trình độ phát triển, nguồn lực tài chính, điều phối chính sách và các thách thức xuyên biên giới như biến đổi khí hậu, suy giảm tài nguyên nước. Trên cơ sở đó, báo cáo đề xuất tăng cường điều phối chính sách, sử dụng hiệu quả nguồn lực và thúc đẩy liên kết khu vực nhằm nâng cao hiệu quả và tính bền vững của LMC.

Tác giả Phùng Chí Kiên và Nguyễn Đại Vũ trong bài viết *“Việt Nam tham gia định chế Hợp tác Mekong - Lan Thương những năm gần đây: Một tiếp cận về chính trị - an ninh”* đăng trên tạp chí *Nghiên cứu Đông Nam Á* năm 2022 đã phân tích sự tham gia của Việt Nam vào cơ chế Hợp tác Mekong - Lan Thương từ góc độ chính trị - an ninh. Các tác giả làm rõ nội dung hợp tác chính trị - an ninh của Hợp tác Mekong - Lan Thương và đánh giá việc tham gia của Việt Nam trong cơ chế này. Các tác giả cho rằng việc tham gia vào Hợp tác Mekong - Lan Thương đã góp phần nâng cao vị thế của Việt Nam, mở rộng hợp tác khu vực và quốc tế đồng thời cũng chỉ ra những thách thức từ cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn, vấn đề chủ quyền và an ninh nguồn nước. Trên cơ sở đó, các tác giả đề xuất một số khuyến nghị đối với Việt Nam nhằm tham gia hiệu quả hơn trong Hợp tác Mekong - Lan Thương.

Trong bài viết *“Can dự và hợp tác của các cường quốc vào Tiểu vùng sông Mekong: cơ hội và thách thức”* đăng trên tạp chí *Khoa học Đại học Sài Gòn* năm 2024, tác giả Trần Hùng Minh Phương tập trung phân tích sự gia tăng can dự của các cường quốc vào Tiểu vùng sông Mekong trong bối cảnh khu vực có vị trí chiến lược ngày càng quan trọng. Tác giả bài viết cho rằng Trung Quốc, Mỹ, Nhật Bản, Hàn Quốc và Ấn Độ đã thúc đẩy nhiều cơ chế hợp tác và sáng kiến nhằm gia tăng ảnh hưởng, đồng thời hỗ trợ phát triển hạ tầng, kết nối kinh tế và quản lý tài nguyên nước. Đồng thời sự tham gia của các cường quốc vừa tạo thêm nguồn lực cho phát triển khu vực, vừa làm gia tăng cạnh tranh chiến lược và đặt các nước Mekong trước yêu cầu cân bằng lợi ích giữa các đối tác.

Bài viết *“Nguyên tắc sử dụng hợp lý và công bằng nguồn nước quốc tế - thực tiễn tại sông Mekong và kinh nghiệm cho Việt Nam”* đăng trên tạp chí *Khoa học pháp lý Việt Nam* năm 2024 của tác giả Hà Thị Hạnh và các cộng sự đã phân tích nguyên tắc sử dụng hợp lý và công bằng nguồn nước quốc tế theo Công ước Liên hợp quốc năm 1997 và Hiệp định Mekong năm 1995, đồng thời đánh giá việc vận dụng nguyên tắc này trong quản lý, khai thác nguồn nước lưu vực sông Mekong. Các tác giả của bài viết cho rằng nguyên tắc sử dụng hợp lý và công bằng là cơ sở pháp lý quan trọng để cân bằng quyền và lợi ích giữa các quốc gia ven sông, góp phần thúc đẩy hợp tác và hạn chế xung đột trong khai thác tài nguyên nước. Trên cơ sở phân tích việc thực hiện nguyên tắc đối với nguồn nước quốc tế tại sông

Mekong, các tác giả đề xuất Việt Nam cần tăng cường vận dụng các quy tắc của luật pháp quốc tế, thúc đẩy hợp tác với các quốc gia trong lưu vực và nâng cao hiệu quả của các cơ chế pháp lý hiện hành nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp trong việc sử dụng nguồn nước xuyên biên giới.

Tác giả Phạm Hồng Hạnh và Hà Thanh Hòa trong bài viết *“Cơ chế hợp tác quốc tế trong phát triển bền vững nguồn nước sông Mekong theo quy định của Hiệp định hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong”* đăng trên tạp chí *Khoa học pháp lý Việt Nam* năm 2025 đã tập trung phân tích khuôn khổ pháp lý của hợp tác quốc tế trong quản lý và phát triển bền vững nguồn nước lưu vực sông Mekong trên cơ sở Hiệp định Mekong năm 1995. Hai tác giả đã làm rõ hệ thống các thiết chế của MRC và phân tích các cơ chế hợp tác chủ yếu của MRC. Các tác giả bài viết cho rằng các cơ chế này đã tạo nền tảng pháp lý quan trọng cho hợp tác giữa các quốc gia hạ lưu, góp phần thúc đẩy đối thoại, xây dựng lòng tin và hạn chế nguy cơ xung đột trong khai thác, sử dụng nguồn nước. Đồng thời, các tác giả cũng chỉ ra các hạn chế của cơ chế hợp tác hiện hành, từ đó đề xuất giải pháp hoàn thiện cơ chế trao đổi thông tin, nâng cao hiệu quả quy trình thông báo, tham vấn trước và tăng cường vai trò điều phối của MRC và mở rộng hợp tác trên phạm vi toàn lưu vực.

Bài viết *“Ngoại giao nguồn nước của Việt Nam tại Tiểu vùng sông Mekong từ năm 2016 đến nay”* của tác giả Lê Hồng Hoa và Trần Thị Khánh Chi đăng trên tạp chí *Nghiên cứu khoa học và phát triển* năm 2025 phân tích quá trình triển khai ngoại giao nguồn nước của Việt Nam trong bối cảnh ĐBSCL chịu tác động ngày càng nghiêm trọng của hạn hán, xâm nhập mặn và các thách thức an ninh nguồn nước. Bài viết đánh giá những kết quả mà Việt Nam đã đạt được cũng như các hạn chế trong hoạt động ngoại giao nguồn nước với các nước trong khu vực cũng như tại các cơ chế hợp tác đa phương tại Tiểu vùng Mekong. Từ đó, các tác giả đề xuất một số khuyến nghị đối với Việt Nam.

Tác giả Thái Văn Thơ trong bài viết *“Hợp tác Mekong - Nhật Bản: Thực trạng và triển vọng”* đăng trên tạp chí *Khoa học và Công nghệ Đại học Thái Nguyên* năm 2025 tập trung phân tích quá trình hình thành, phát triển của cơ chế Hợp tác Mekong - Nhật Bản giai đoạn 2009 - 2025. Tác giả cho rằng MJC là một trong những cơ chế hợp tác đa phương quan trọng tại Tiểu vùng sông Mekong, đạt nhiều kết quả trong phát triển hạ tầng, hỗ trợ tài chính, phát triển nguồn nhân lực, quản lý

tài nguyên nước, ứng phó với biến đổi khí hậu và tăng cường kết nối với ASEAN. Bài viết cũng chỉ ra những cơ hội và thách thức của Hợp tác Mekong - Nhật Bản, đồng thời phân tích triển vọng của cơ chế hợp tác này.

Trong bài viết “*Quan điểm của Mỹ đối với hợp tác tiểu vùng sông Mekong và hàm ý chính sách cho Việt Nam*” đăng trên tạp chí *Thông tin Khoa học xã hội* năm 2025, tác giả Nguyễn Xuân Trung và Nguyễn Kim Anh phân tích sự điều chỉnh chính sách của Mỹ đối với Tiểu vùng sông Mekong trong bối cảnh cạnh tranh chiến lược Mỹ - Trung ngày càng gia tăng. Các tác giả đã làm rõ quá trình chuyển đổi từ Sáng kiến Hạ lưu sông Mekong sang Quan hệ đối tác Mekong - Mỹ, đồng thời chỉ ra các lĩnh vực hợp tác ưu tiên bao gồm kết nối kinh tế, quản lý bền vững tài nguyên nước và môi trường, phát triển nguồn nhân lực và ứng phó với các thách thức an ninh phi truyền thống. Các tác giả cho rằng cách tiếp cận của Mỹ không chỉ hướng vào mục tiêu phát triển bền vững mà còn nhằm gia tăng ảnh hưởng chiến lược tại Tiểu vùng Mekong. Trên cơ sở đó, các tác giả gợi mở một số hàm ý chính sách đối với Việt Nam.

1.3. Một số nhận xét về các công trình nghiên cứu liên quan đến Luận án

Qua tổng quan các công trình nghiên cứu liên quan đến Luận án, có thể thấy các công trình nghiên cứu hiện có đã xây dựng được nền tảng lý luận tương đối hoàn chỉnh về hợp tác quốc tế và chủ nghĩa đa phương trong quan hệ quốc tế. Các lý thuyết lớn như Chủ nghĩa hiện thực và Chủ nghĩa tự do đã làm rõ động lực, điều kiện và giới hạn của hợp tác giữa các quốc gia trong môi trường vô chính phủ, đồng thời chỉ ra vai trò của quyền lực, lợi ích và thể chế trong việc thúc đẩy hoặc cản trở hợp tác. Đây là cơ sở lý luận quan trọng mà Luận án sử dụng nhằm xây dựng khung phân tích cho hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong, đặc biệt trong việc lý giải mối quan hệ giữa lợi ích quốc gia, tương quan quyền lực và mức độ cam kết thể chế của các quốc gia ven sông.

Các nghiên cứu về chủ nghĩa đa phương đã cung cấp những cách tiếp cận đa dạng để phân tích bản chất, chức năng và giới hạn của các cơ chế hợp tác đa phương. Những luận điểm coi chủ nghĩa đa phương vừa là công cụ phục vụ lợi ích quốc gia, vừa có khả năng định hình hành vi thông qua chuẩn mực và thể chế cũng được Luận án kế thừa để lý giải sự tồn tại song song, chồng chéo và thậm chí là cạnh tranh giữa các cơ chế hợp tác đa phương về nguồn nước sông Mekong trong giai đoạn nghiên cứu của Luận án.

Các công trình nghiên cứu về chính sách của các quốc gia, trong đó có các nước lớn đối với tiểu vùng Mekong đã góp phần chỉ ra động cơ, lợi ích và chiến lược của các nước trong và ngoài khu vực. Kế thừa các kết quả nghiên cứu này, Luận án sẽ áp dụng phương pháp phân tích lợi ích để chỉ ra động cơ tham gia hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước của các nước trong và ngoài khu vực. Từ đó chỉ ra những nhân tố thúc đẩy và những nhân tố cản trở đối với hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong.

Phần tổng quan các công trình nghiên cứu về các cơ chế hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong cho thấy, vấn đề hợp tác trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới của sông Mekong là một chủ đề thu hút được sự quan tâm rộng rãi của các học giả đến từ nhiều ngành khoa học khác nhau. Các công trình nghiên cứu hiện có về chủ đề này đã góp phần làm rõ bối cảnh hình thành, tiến trình phát triển và những đặc điểm cơ bản của hợp tác đa phương về nguồn nước ở lưu vực sông Mekong đồng thời cung cấp nhiều góc độ tiếp cận lý thuyết và thực tiễn có giá trị tham khảo khi nghiên cứu về chủ đề này.

Tuy nhiên, tổng quan các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước cũng cho thấy, mặc dù các lý thuyết quan hệ quốc tế như Chủ nghĩa hiện thực, Chủ nghĩa tự do đã được áp dụng một cách rộng rãi để luận giải về hợp tác quốc tế và chủ nghĩa đa phương, tuy nhiên, việc áp dụng các lý thuyết này vào phân tích một cách hệ thống và nhất quán đối với hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong còn hạn chế. Phần lớn các công trình nghiên cứu hiện có mới dừng lại ở việc phân tích lý luận chung hoặc tập trung vào những khía cạnh riêng lẻ của hợp tác nguồn nước, chưa hình thành được một khung phân tích tích hợp gắn kết chặt chẽ giữa các lý thuyết quan hệ quốc tế với thực tiễn hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước tại lưu vực sông Mekong.

Ngoài ra, các nghiên cứu về chính sách của các quốc gia trong tiểu vùng Mekong và các nước đối tác chủ yếu tập trung vào phân tích động cơ, lợi ích và chiến lược của từng nước cũng như cạnh tranh giữa một số nước lớn ở tiểu vùng Mekong nhưng chưa đi sâu vào đánh giá một cách tổng hợp ảnh hưởng từ các yếu tố thể chế, lợi ích và bất cân xứng quyền lực đến hiệu quả hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong. Đặc biệt, hiện nay còn thiếu vắng các công trình nghiên cứu về cách thức ảnh hưởng của thay đổi tương quan

quyền lực khu vực và cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn ở tiểu vùng đến cấu trúc, nội dung và mức độ ràng buộc của các cơ chế hợp tác đa phương về sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong.

Thêm vào đó, các công trình nghiên cứu về hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong hiện có chủ yếu hướng vào phân tích từng cơ chế hợp tác hoặc nghiên cứu theo từng chủ thể riêng biệt như các công trình nghiên cứu về MRC, LMC, LMI,... hay chính sách của một số nước lớn như Trung Quốc, Nhật Bản, Mỹ,... đối với tiểu vùng Mekong. Cách tiếp cận này giúp làm rõ vai trò của từng cơ chế hoặc lợi ích của từng chủ thể tham gia nhưng chưa phản ánh đầy đủ bức tranh tổng thể của hợp tác đa phương về phát triển nguồn nước cũng như sự tương tác giữa các cơ chế này ở lưu vực sông Mekong. Vì vậy, trong nghiên cứu về hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong còn thiếu các nghiên cứu tổng thể phức hợp các cơ chế hợp tác đa phương để xem xét mối quan hệ, sự tương tác (bổ trợ hoặc cạnh tranh) lẫn nhau giữa các cơ chế đa phương hiện có, nhất là trong bối cảnh xuất hiện ngày càng nhiều các cơ chế hợp tác đa phương mới ở tiểu vùng đang làm thay đổi cấu trúc hợp tác ở khu vực Mekong.

Qua tổng quan các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước liên quan đến Luận án, có thể thấy mặc dù đã có nhiều nghiên cứu đề cập đến hợp tác nguồn nước lưu vực sông Mekong nhưng vẫn còn tồn tại một số khoảng trống nghiên cứu chủ yếu như sau:

Thứ nhất, thiếu các nghiên cứu mang tính hệ thống về hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong. Phần lớn các công trình nghiên cứu hiện có tập trung nghiên cứu một cơ chế hợp tác riêng biệt như MRC, LMC, GMS, MJC hoặc chỉ phân tích một quốc gia, một đối tác hoặc một vấn đề cụ thể (quản lý nguồn nước, ngoại giao nước, luật quốc tế,...). Vì vậy, chưa có một nghiên cứu nào phân tích tổng thể toàn bộ các cơ chế hợp tác đa phương đang cùng tồn tại tại khu vực Mekong cũng như mối quan hệ giữa các cơ chế này.

Thứ hai, chưa có công trình nghiên cứu, phân tích sự tương tác giữa các cơ chế hợp tác đa phương ở khu vực Mekong trong lĩnh vực phát triển nguồn nước sông Mekong. Các nghiên cứu hiện nay thường xem xét, đánh giá các cơ chế hợp

tác đa phương như những thực thể độc lập trong khi đó MRC, GMS, LMC, MJC, MKC, MUSP không tồn tại và hoạt động một cách biệt lập mà vừa bổ sung cho nhau, vừa cạnh tranh với nhau. Điều này dẫn đến tình trạng có những nội dung hoạt động của các cơ chế đa phương này bị chồng chéo. Thực tế cho thấy cho đến nay chưa có công trình nghiên cứu nào phân tích sự tương tác giữa các cơ chế đa phương này trong một phức hợp thể chế khu vực tại khu vực Mekong.

Thứ ba, các công trình nghiên cứu hiện nay chưa phân tích đầy đủ tác động từ cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn đến hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong. Các nghiên cứu gần đây có đề cập đến sự tham gia của một số nước lớn như Trung Quốc, Nhật Bản, Mỹ, Ấn Độ vào hợp tác đa phương ở khu vực Mekong nhưng thường được xem xét, nghiên cứu dưới góc độ chính sách đối ngoại của các nước này đối với khu vực Mekong. Từ đó, có thể thấy nguồn tài liệu hiện có còn đang thiếu một nghiên cứu đánh giá một cách hệ thống về cách thức cạnh tranh chiến lược làm thay đổi cấu trúc hợp tác đa phương ở khu vực Mekong; ảnh hưởng của cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn đến hiệu quả hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong; xem xét sự hình thành các cơ chế hợp tác mới như một biểu hiện của cạnh tranh thể chế.

Xuất phát từ những khoảng trống nghiên cứu nêu trên, Luận án hướng tới một nghiên cứu tiếp cận tổng thể về hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong. Thay vì nghiên cứu hợp tác phát triển nguồn nước trong từng cơ chế riêng lẻ, Luận án đánh giá tổng thể các cơ chế hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong trong mối quan hệ và sự tương tác lẫn nhau.

Khung phân tích của Luận án được xây dựng dựa trên cách tiếp cận liên ngành, kết hợp cách tiếp cận của Chủ nghĩa hiện thực, Chủ nghĩa tự do thể chế, an ninh phi truyền thống, quản trị tài nguyên nước xuyên biên giới và phát triển bền vững. Khung phân tích này giúp giải thích động lực, quá trình thực thi hợp tác và hiệu quả của hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong.

Luận án phân tích hợp tác đa phương phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong dưới tác động của cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn. Do đó, cạnh tranh giữa các nước lớn không chỉ là bối cảnh của hợp tác mà còn là một biến số quan trọng để giải thích sự hình thành của cơ chế đa phương mới; những thay đổi

nội dung hợp tác; thay đổi ưu tiên hợp tác và hiệu quả hợp tác. Thêm vào đó, Luận án còn phân tích hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong từ góc độ cạnh tranh thể chế để thấy được mối quan hệ cạnh tranh giữa các cơ chế đa phương trong khu vực Mekong.

Luận án đánh giá hợp tác theo ba nội dung: hợp tác đa phương trong sử dụng nguồn nước; hợp tác đa phương trong quản lý nguồn nước; hợp tác đa phương trong bảo vệ nguồn nước sông Mekong theo hai nhóm cơ chế đó là nhóm cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông và nhóm cơ chế hợp tác đa phương giữa các nước ven sông với các đối tác quốc tế.

Tiểu kết chương 1

Về các công trình nghiên cứu lý luận về hợp tác quốc tế, hiện nay có rất nhiều công trình nghiên cứu của các học giả Việt Nam và thế giới liên quan đến các lý thuyết quan hệ quốc tế nhất là những công trình nghiên cứu theo trường phái Hiện thực, Tự do. Các công trình thường tập trung đánh giá một số vấn đề quan hệ quốc tế theo quan điểm của các lý thuyết quan hệ quốc tế khác nhau. Có rất ít các công trình nghiên cứu trình bày một cách hệ thống những luận điểm cơ bản của một hoặc một số lý thuyết quan hệ quốc tế. Đặc biệt là chưa có công trình nghiên cứu nào trình bày hoặc so sánh quan niệm về hợp tác quốc tế trong các học thuyết quan hệ quốc tế khác nhau. Về chủ nghĩa đa phương, hiện nay số công trình nghiên cứu mang tính lý luận về chủ nghĩa đa phương còn rất hạn chế mà phần lớn các công trình nghiên cứu tập trung vào đánh giá hoạt động của một số cơ chế hợp tác đa phương cụ thể.

Đối với các công trình nghiên cứu về hợp tác nguồn nước ở lưu vực sông Mekong, có thể thấy, các công trình nghiên cứu hợp tác đa phương về phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong còn hạn chế về số lượng và chủ yếu tập trung vào đánh giá hoạt động hợp tác nguồn nước của MRC và ít quan tâm đến hợp tác nguồn nước của các cơ chế đa phương khác. Đồng thời, các công trình nghiên cứu hiện có về hợp tác đa phương về nguồn nước sông Mekong chủ yếu tập trung vào đánh giá thực trạng và những mâu thuẫn về lợi ích giữa các nước Mekong gây cản trở đến hợp tác nguồn nước trong khu vực mà chưa chỉ ra triển vọng cũng như giải pháp thúc đẩy hợp tác nguồn nước trong lưu vực.

Chương 2. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN CỦA HỢP TÁC ĐA PHƯƠNG PHÁT TRIỂN NGUỒN NƯỚC SÔNG MEKONG GIAI ĐOẠN 2003 - 2023

2.1. Cơ sở lý luận

2.1.1. Quan niệm về an ninh phi truyền thống và an ninh nguồn nước

** Quan niệm về “An ninh phi truyền thống”:*

Theo tác giả Đoàn Minh Huấn:

An ninh phi truyền thống là việc bảo đảm an toàn, không có hiểm nguy cho cá nhân con người, quốc gia dân tộc và toàn nhân loại trước các mối đe dọa có nguồn gốc phi quân sự như biến đổi khí hậu, ô nhiễm môi trường, khan hiếm nguồn lực, dịch bệnh lây lan nhanh, khủng hoảng tài chính, an ninh mạng, tội phạm nguy hiểm xuyên biên giới, chủ nghĩa khủng bố... Các mối đe dọa an ninh phi truyền thống thường lan tỏa nhanh, ảnh hưởng rộng mang tính khu vực hoặc toàn cầu, do tác động bởi mặt trái của kinh tế thị trường, của toàn cầu hóa, của sử dụng thành tựu khoa học - công nghệ [Đoàn Minh Huấn, 2021].

Tác giả Đoàn Minh Huấn khẳng định thách thức ANPTT có mối liên hệ thách thức an ninh truyền thống. Thực tế là các thách thức ANPTT có thể dẫn đến những thách thức an ninh truyền thống. Ví dụ, sự khan hiếm nước ngọt, khan hiếm lương thực là những mối đe dọa ANPTT nhưng nó có thể dẫn đến cạnh tranh thậm chí là xung đột, chiến tranh giữa các quốc gia để tranh giành quyền kiểm soát nguồn nước hoặc chiến tranh lương thực.

Theo Mely Caballero-Anthony, các thách thức ANPTT có một số đặc điểm chung sau:

Một là, bản chất những thách thức này mang tính xuyên quốc gia về nguồn gốc, quan niệm và ảnh hưởng;

Hai là, những thách thức này không bắt nguồn từ cạnh tranh giữa các quốc gia hay sự dịch chuyển về cân bằng quyền lực nhưng thường được hình thành từ các vấn đề chính trị và kinh tế - xã hội;

Ba là, những vấn đề ANPTT như sự khan hiếm tài nguyên và nhập cư bất hợp pháp gây ra sự bất ổn về xã hội và chính trị và do đó trở thành thách thức đối với an ninh;

Bốn là, các thách thức khác như biến đổi khí hậu thường do con người gây ra dẫn đến sự mất cân bằng tự nhiên với hậu quả tàn khốc đối với cả các quốc gia và xã hội mà thường rất khó sửa chữa hoặc đảo ngược;

Năm là, các giải pháp quốc gia thường không đủ và vì thế cần có hợp tác khu vực và đa phương;

Sáu là, đối tượng của an ninh không chỉ là quốc gia (chủ quyền quốc gia hay toàn vẹn lãnh thổ) mà còn là con người (sự sống còn, thịnh vượng và phẩm giá) ở cả cấp độ cá nhân và xã hội [Caballero-Anthony, M., 2016b].

Như vậy, ANPTT là những vấn đề mang tính xuyên quốc gia do đó thách thức ANPTT cũng là những thách thức mang tính xuyên biên giới. Do đó, nguồn lực của một quốc gia là không đủ để giải quyết các thách thức ANPTT. Để ứng phó với các thách thức này, thì hợp tác đa phương là công cụ hữu ích vừa đảm bảo tính hiệu quả với chi phí thấp hơn so với việc các quốc gia tự mình hành động hoặc hợp tác song phương. Vì vậy, một mặt thách thức ANPTT thúc đẩy hợp tác đa phương mặt khác hợp tác đa phương làm tăng khả năng xử lý các thách thức ANPTT.

** Quan niệm về “An ninh nguồn nước”:*

An ninh nguồn nước hiện nay được coi là một trong những vấn đề an ninh phi truyền thống. Do đó, an ninh nguồn nước cũng có những đặc trưng chung của an ninh phi truyền thống.

Về khái niệm “nguồn nước”:

Hiện nay, trong các tài liệu nghiên cứu cũng như các văn bản của các tổ chức quốc tế hoặc các cơ chế hợp tác quốc tế và các văn bản của các quốc gia (trong đó có các văn bản pháp luật), các thuật ngữ liên quan đến nước được sử dụng khá đa dạng và phong phú. Có thể kể đến một số thuật ngữ về nước đang được sử dụng ở Việt Nam và trên thế giới hiện nay: ở Việt Nam, chúng ta có thuật ngữ “nước”, “dòng nước”, “nguồn nước”, “tài nguyên nước”. Trong các văn bản của các tổ chức quốc tế, chúng ta thấy xuất hiện các thuật ngữ “water” (nước), watercourse (dòng nước), “water resource” (tài nguyên nước)

Tuy nhiên, khi một số thuật ngữ tiếng Anh về nước được dịch ra tiếng Việt thì ngữ nghĩa không hoàn toàn trùng khớp với nội hàm, ví dụ “water security” được dịch sang tiếng Việt là “an ninh nguồn nước”. Trong khi đó, nếu dịch đúng nghĩa

của từ “water security” sẽ là “an ninh nước”. Chính vì vậy, khi nghiên cứu tài liệu, văn bản của các tổ chức quốc tế và dịch sang tiếng Việt thì “water” có lúc được dịch là “nước” và có lúc được dịch là “nguồn nước”.

Khái niệm “lưu vực sông”: Luận án sử dụng khái niệm lưu vực sông (river basin) của Liên minh châu Âu với ý nghĩa là “khu vực đất đai mà từ đó toàn bộ dòng chảy bề mặt chảy qua một hệ thống gồm các suối, sông và có thể cả hồ, cuối cùng đổ ra biển tại một cửa sông, cửa vịnh hoặc châu thổ duy nhất” [European Parliament and Council, 2000].

Về thuật ngữ “nguồn nước lưu vực sông Mekong”: Do khái niệm “nguồn nước” được sử dụng trong Luận án là thuật ngữ được dịch từ thuật ngữ tiếng Anh là “water” nên thuật ngữ “nguồn nước lưu vực sông Mekong” được sử dụng trong Luận án có nghĩa là toàn bộ lượng nước có trong sông Mekong, bao gồm toàn bộ nước chảy trên dòng chính và các dòng nhánh của hệ thống sông Mekong, được hình thành từ nước mưa, băng tuyết tan, nước ngầm bổ sung và các nguồn cấp nước tự nhiên khác trong toàn lưu vực.

Tuy nhiên, trong phần phạm vi nghiên cứu của Luận án đã xác định giới hạn phạm vi nghiên cứu là nguồn nước mặt của sông Mekong. Nguồn nước này là một loại nguồn nước xuyên biên giới có tính thống nhất về thủy văn.

Đối tượng nghiên cứu của Luận án là hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong. Do đó, thuật ngữ “nguồn nước” ở đây được dịch từ chữ “water” mà các tổ chức đa phương trong tiểu vùng sông Mekong sử dụng. Đồng thời, cũng cần nhấn mạnh rằng nguồn nước và nguồn tài nguyên nước trong Luận án được sử dụng với nghĩa tương đương, tức là đều nói về nước trong hệ thống dòng chính và dòng nhánh sông Mekong. Sở dĩ Luận án sử dụng cả hai thuật ngữ này là do các cơ chế hợp tác đa phương trong tiểu vùng Mekong sử dụng hai thuật ngữ này. Có cơ chế sử dụng thuật ngữ “water”, có cơ chế thì sử dụng thuật ngữ “water resource”.

Về an ninh nguồn nước:

Hiện nay, có rất nhiều thảo luận xung quanh vấn đề an ninh nguồn nước, trong đó có những tranh luận rằng liệu an ninh nguồn nước có thực sự là một vấn đề an ninh hay người ta đang “an ninh hóa” vấn đề nguồn nước? Tuy nhiên, phần lớn các

nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách trên thế giới tiếp cận an ninh nguồn nước với tư cách là một vấn đề thuộc về an ninh phi truyền thống.

Khái niệm an ninh nguồn nước theo UN Water đó là “Năng lực của một cộng đồng dân cư trong việc bảo vệ khả năng tiếp cận bền vững đối với đủ lượng nước có chất lượng chấp nhận được để duy trì sinh kế, đời sống và sự phát triển kinh tế - xã hội, để chống lại những thảm họa ô nhiễm do nước và những thảm họa liên quan đến nước, và để bảo tồn các hệ sinh thái trong một môi trường hòa bình và ổn định chính trị [UN Water, 2013].

Có thể thấy an ninh nguồn nước có một số đặc điểm như sau: *thứ nhất*, tiêu chí để xác định an ninh nguồn nước tập trung ở một số khía cạnh đó là lượng và chất lượng nước, khả năng tiếp cận của cư dân, năng lực quản lý rủi ro liên quan đến nước; *thứ hai*, mục đích của an ninh nguồn nước là đảm bảo sự phát triển bền vững của quốc gia/khu vực/cộng đồng như đảm bảo cuộc sống, sinh kế, các hoạt động kinh tế - xã hội, đủ để bảo tồn các hệ sinh thái và giúp duy trì môi trường chính trị hòa bình, an ninh; *thứ ba*, an ninh nguồn nước có tính thời gian - nghĩa là vừa phải đáp ứng nhu cầu của hiện tại đồng thời phải đảm bảo khả năng đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai.

Để đánh giá mức độ an ninh nguồn nước, các nhà nghiên cứu, các tổ chức quốc tế và các cơ quan quản lý của các quốc gia đã đưa ra nhiều bộ tiêu chí khác nhau để đo lường an ninh nguồn nước. Điểm chung của các khung đánh giá an ninh nguồn nước tập trung vào các tiêu chí như: sự sẵn có của nước (các nguồn nước sẵn có); khả năng tiếp cận nước của con người cho những mục đích nhất định; năng lực quản lý nước; các rủi ro, thảm họa liên quan đến nước; môi trường. Tùy vào cách tiếp cận và cấp độ của an ninh nguồn nước (cấp độ lưu vực, cấp độ quốc gia, cấp độ vùng,...) mà bộ tiêu chí đánh giá an ninh nguồn nước có thể có những biến số cụ thể khác nhau.

Đối với an ninh nguồn nước ở cấp độ lưu vực, Mukand Babel và Victor R. Shinde đề xuất một khung khổ đánh giá bao gồm 5 khuynh hướng và 8 chỉ số. Năm khuynh hướng bao gồm: (1) Sự sẵn có của nước; (2) Năng suất nước; (3) Thảm họa liên quan đến nước; (4) Sức khỏe lưu vực sông; (5) Quản trị nước. Đánh giá tình trạng an ninh nguồn nước của lưu vực sông, các tác giả này đo lường ở 5 mức độ: (1) Rất nghèo nàn; (2) Nghèo nàn; (3) Trung bình; (4) Tốt; (5) Rất tốt [Babel, M., Shinde V. R., 2018].

2.1.2. Quan niệm về chủ nghĩa đa phương

Các vấn đề an ninh phi truyền thống là một trong những nhân tố quan trọng thúc đẩy sự phát triển của ngoại giao đa phương trên thế giới. Với tính chất xuyên biên giới, các vấn đề an ninh phi truyền thống đặt ra yêu cầu các nước phải có cơ chế phối hợp hành động chung để giải quyết các thách thức mà an ninh phi truyền thống đặt ra.

Theo Robert O. Keohane, chủ nghĩa đa phương có thể được định nghĩa là việc thực hành phối hợp các chính sách quốc gia trong nhóm gồm ba nước trở nên, thông qua các dàn xếp tạm thời hoặc bằng các phương tiện của các thể chế [Keohane, R. O., 1990, tr. 731].

Một định nghĩa khác về chủ nghĩa đa phương được đưa ra bởi John Gerard Ruggie: chủ nghĩa đa phương đề cập đến việc điều phối các mối quan hệ giữa ba quốc gia trở nên dựa trên những nguyên tắc nhất định [Ruggie, J. G., 1992, tr. 568]. Theo Ruggie những nguyên tắc này có tính phổ quát và không phụ thuộc vào lợi ích cụ thể của từng quốc gia hay hoàn cảnh cụ thể. Ba nguyên tắc cốt lõi của chủ nghĩa đa phương mà Ruggie đề cập đến bao gồm: (1) tính không thể chia cắt (được chứng minh bởi thỏa thuận an ninh tập thể trong đó, một cuộc tấn công vào một thành viên được coi là tấn công vào tất cả); (2) không phân biệt đối xử (hàm ý rằng tất cả các bên đều được đối xử như nhau, ví dụ như nguyên tắc tối huệ quốc (MFN) trong thương mại quốc tế); (3) sự có đi có lại lan tỏa (nghĩa là quan hệ giữa các quốc gia không chỉ dựa trên trao đổi “có qua có lại” trực tiếp, mà còn hướng tới sự cân bằng lợi ích dài hạn) [Ruggie, J. G., 1992].

Về các yếu tố ảnh hưởng đến chủ nghĩa đa phương, Lisa Martin cho rằng chủ nghĩa đa phương phụ thuộc vào lợi ích quốc gia, phân bổ quyền lực và loại vấn đề hợp tác. Bà lập luận rằng các quốc gia hành động theo lợi ích riêng, không vì lý tưởng đa phương, do đó, các quốc gia sẽ chỉ sử dụng chủ nghĩa đa phương khi thấy nó phục vụ lợi ích của mình. Sự phân bổ quyền lực (hay cấu trúc quyền lực) cũng tác động mạnh mẽ tới chủ nghĩa đa phương. Trong cấu trúc quyền lực bá quyền thì thể lực bá quyền sẽ áp đặt trật tự hợp tác và trong trường hợp này chủ nghĩa đa phương thường bị thao túng và ít mang ý nghĩa thực chất bởi chủ nghĩa đa phương lúc này vận hành theo lợi ích của các thể lực bá quyền. Trong cấu trúc quyền lực lưỡng cực (thời kỳ Chiến tranh Lạnh), chủ nghĩa đa phương chỉ phát triển trong giới hạn từng phe. Trong cấu trúc quyền lực đa cực (tức quyền lực phân tán) và không

có nước chi phối thì chủ nghĩa đa phương có cơ hội trở thành cơ chế cân bằng lợi ích thực chất. Lisa Martin cho rằng không phải vấn đề hợp tác nào cũng cần đến chủ nghĩa đa phương và do đó, hiệu quả của chủ nghĩa đa phương sẽ thay đổi phụ thuộc vào cấu trúc chiến lược của vấn đề [Martin, L. L., 1992]

Ngoài ra, theo Amitav Acharya, chủ nghĩa đa phương còn phụ thuộc vào sự thay đổi chuẩn mực. Nếu như trước đây, chủ nghĩa đa phương giúp củng cố các chuẩn mực về chủ quyền thì nay nó phải thích ứng với chuẩn mực mới như quyền con người, can thiệp nhân đạo, trách nhiệm bảo vệ. Điều này vừa là cơ hội vừa là thách thức cho các thể chế đa phương. Trong bối cảnh thay đổi chuẩn mực như vậy chủ nghĩa đa phương đang đứng trước thách thức đến từ sự mâu thuẫn giữa chủ quyền quốc gia và các vấn đề mang tính toàn cầu [Acharya, A., 2005].

Ruggie cho rằng thể chế đa phương có khả năng thích ứng, chúng có thể tồn tại và phát triển ngay cả khi các điều kiện ban đầu thay đổi vì chúng tạo ra chuẩn mực hành vi được các quốc gia chấp nhận và thực hiện. Tương tự như vậy, Lisa Martin cũng cho rằng thể chế đa phương có ưu điểm là dễ điều chỉnh theo hoàn cảnh. Do đó, khi bối cảnh thay đổi, chủ nghĩa đa phương sẽ phải thay đổi để thích ứng với những điều kiện mới. Đầu thế kỷ 21, thế giới chứng kiến những biến đổi to lớn trong đó có những thay đổi mang tính cấu trúc như sự thay đổi cấu trúc quyền lực toàn cầu hay sự nổi lên của các chủ thể phi quốc gia (các tổ chức xã hội dân sự toàn cầu, các tổ chức phi chính phủ, các tập đoàn đa quốc gia). Cùng với đó là sự xuất hiện của hàng loạt các vấn đề toàn cầu. Những thay đổi này đang đặt ra những thách thức lớn đối với chủ nghĩa đa phương trong thế kỷ 21 [Ruggie, J. G., 1992].

2.1.3. Những vấn đề lý luận về hợp tác quốc tế

Về lý thuyết dùng để nghiên cứu trong Luận án: Luận án sử dụng hai lý thuyết nền tảng của quan hệ quốc tế đó là Chủ nghĩa tự do và Chủ nghĩa hiện thực. Ngoài ra, Luận án còn kết hợp sử dụng thêm các khung lý thuyết bổ trợ, bao gồm: Cân bằng thể chế (Institutional Balancing), Quyền lực bá quyền đối với nguồn nước (Hydro-hegemony) và cách tiếp cận liên kết Nước - Năng lượng - Lương thực (Water - Energy - Food Nexus).

Nhóm lý thuyết nền tảng, bao gồm Chủ nghĩa tự do và Chủ nghĩa hiện thực được sử dụng trong Luận án để giải thích động cơ, hành vi và kết quả của hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong. Nhóm khung lý

thuyết hỗ trợ, bao gồm: Cân bằng thể chế, Quyền lực bá quyền đối với nguồn nước (có thể gọi cách khác là bá quyền nước) và cách tiếp cận liên kết Nước - Năng lượng - Lương thực được sử dụng trong Luận án để giải thích những đặc điểm đặc thù của hợp tác nguồn nước xuyên biên giới ở lưu vực sông Mekong như cạnh tranh thể chế, bất đối xứng quyền lực giữa các quốc gia thượng nguồn và hạ nguồn cũng như mối liên hệ giữa an ninh nguồn nước - an ninh năng lượng và an ninh lương thực.

Nhóm lý thuyết nền tảng được áp dụng trong Luận án để phân tích các nhân tố tác động đến hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong. Cụ thể: Chủ nghĩa tự do được dùng để phân tích các nhân tố thúc đẩy hợp tác; Chủ nghĩa hiện thực được vận dụng để phân tích các nhân tố cản trở hợp tác.

Nhóm khung lý thuyết hỗ trợ: Lý thuyết cân bằng thể chế được vận dụng để giải thích sự hình thành và tương tác giữa các cơ chế hợp tác nguồn nước đa phương ở khu vực Mekong. Theo cách tiếp cận của lý thuyết này, các thể chế đa phương không chỉ là công cụ thúc đẩy hợp tác mà còn là phương tiện để các quốc gia gia tăng ảnh hưởng của mình, định hình các quy tắc trong hợp tác nguồn nước và cân bằng quyền lực trong khu vực. Trong bối cảnh cạnh tranh chiến lược của một số nước lớn ở khu vực Mekong ngày càng gia tăng, sự ra đời của các cơ chế như MRC, LMC, GMS, MJC, MUSP và MKC phản ánh quá trình cân bằng quyền lực của các chủ thể bên ngoài thông qua các thể chế khu vực do họ dẫn dắt. Trên cơ sở đó, Luận án sử dụng các luận điểm của lý thuyết này để phân tích sự tương tác giữa các cơ chế đa phương, đánh giá mức độ hỗ trợ và cạnh tranh giữa chúng và đánh giá tác động của quá trình cân bằng thể chế đối với hiệu quả hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong. Như vậy, lý thuyết này giúp bổ sung nhân tố tác động mang tính đặc thù của khu vực Mekong lên hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong đó là cân bằng thể chế.

Lý thuyết Quyền lực bá quyền đối với nguồn nước cho rằng quyền lực trong quản trị nguồn nước xuyên biên giới không chỉ được quyết định bởi vị trí địa lý (thượng lưu hay hạ lưu) mà còn bởi yếu tố sức mạnh tổng hợp quốc gia như tiềm lực kinh tế, sức mạnh quân sự, chính trị, năng lực thể chế và khả năng định hình các quy tắc quản trị nguồn nước. Theo cách tiếp cận này, quốc gia có ưu thế quyền lực có thể tác động hoặc chi phối việc khai thác, sử dụng và phân bổ nguồn nước theo hướng có lợi cho mình, đồng thời ảnh hưởng đến hành vi hợp tác của các quốc gia

khác trong lưu vực. Luận án vận dụng lý thuyết bá quyền nước vào xây dựng khung phân tích của Luận án, lý thuyết này sẽ giúp phân tích nhân tố tác động mang tính đặc thù của khu vực Mekong (bất cân xứng quyền lực giữa thượng nguồn và hạ nguồn) đến hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong.

Cách tiếp cận liên kết Nước - Năng lượng - Lương thực là một cách tiếp cận phân tích nhân mạnh mối quan hệ phụ thuộc và tương tác lẫn nhau giữa ba lĩnh vực là nước, năng lượng và lương thực. Theo cách tiếp cận này, các quyết định trong một lĩnh vực có thể tạo ra tác động trực tiếp hoặc gián tiếp đến hai lĩnh vực còn lại. Vì vậy, quản trị nguồn nước xuyên biên giới cần được xem xét trong mối liên hệ tổng thể với an ninh năng lượng, an ninh lương thực và mục tiêu phát triển bền vững. Cách tiếp cận liên kết này được áp dụng để xây dựng tiêu chí đánh giá tác động của hợp tác đối với phát triển bền vững lưu vực sông Mekong, đồng thời cách tiếp cận này cũng là cơ sở lý luận để đề xuất một số giải pháp quản trị tổng hợp tài nguyên nước xuyên biên giới của sông Mekong.

2.1.3.1. Một số khái niệm cơ bản

- Hợp tác đa phương

Theo Từ điển Cambridge, chủ nghĩa đa phương (multilateralism) là tình huống mà ở đó có vài quốc gia hoặc tổ chức cùng nhau làm việc để đạt được điều gì đó hoặc giải quyết một vấn đề [Combley, R., 2011].

Từ các quan niệm về hợp tác, hợp tác quốc tế, chủ nghĩa đa phương, có thể rút ra kết luận: *Hợp tác đa phương là sự tương tác giữa ba chủ thể trở nên, trong đó, các chủ thể tự nguyện điều chỉnh hành vi và phối hợp hành động, chia sẻ nguồn lực nhất định nhằm đạt được một hoặc một tập hợp mục tiêu chung.* Đây là khái niệm được Luận án sử dụng để phân tích hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong.

- Phát triển nguồn nước:

Phát triển nguồn nước: theo định nghĩa trong Luật Tài nguyên nước năm 2023 thì “Phát triển nguồn nước là biện pháp nâng cao khả năng giữ nước, tích trữ nước, dẫn nước, chuyển nước, khai thác, sử dụng bền vững và nâng cao giá trị của tài nguyên nước” [Quốc hội, 2023].

Trong diễn ngôn của các cơ chế hợp tác đa phương ở tiểu vùng Mekong có đề cập đến một số khía cạnh liên quan đến nguồn nước, đó là: phát triển tài nguyên nước

(water resources development), sử dụng/khai thác nguồn nước (water use/utilization); quản lý nguồn nước/tài nguyên nước (water/water resource management) và bảo vệ/bảo tồn tài nguyên nước (water resource protection/conservation) [Mekong River Commission, 1995; Mekong River Commission, 2021a].

Trên Cổng thông tin điện tử Đối tác Mekong - Mỹ, lĩnh vực hợp tác về nước được đề cập trong phần giới thiệu về Quan hệ đối tác Mekong - Mỹ đó là “water management” (quản lý nguồn nước) và “transboundary water management” (quản lý nguồn nước xuyên biên giới) [Cổng thông tin điện tử Đối tác Mekong - Mỹ].

Trong Tuyên bố chung của Hội nghị thượng đỉnh Mekong - Nhật Bản lần thứ 11 năm 2019 có sử dụng thuật ngữ “sustainable water resource management and development” (quản lý và phát triển tài nguyên nước bền vững) ở lưu vực sông Mekong.

Hiện nay, các cơ chế hợp tác đa phương tại tiểu vùng Mekong chưa từng đưa ra một khái niệm chính thức nào về “phát triển nguồn nước” nhưng nội hàm và cách tiếp cận về “phát triển nguồn nước” có thể tìm thấy thông qua các văn kiện chính thức của các tổ chức này. Tùy mục đích và mục tiêu hoạt động mà mỗi cơ chế tiếp cận khái niệm “phát triển nguồn nước” khác nhau. Tuy nhiên, trong các cơ chế hợp tác đa phương về nguồn nước sông Mekong thì MRC là cơ chế ra đời sớm nhất và thực hiện hợp tác toàn diện cả về sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong. Do đó, Luận án sử dụng cách tiếp cận về phát triển nguồn nước của MRC được thể hiện trong Hiệp định Mekong (1995) và các chiến lược phát triển lưu vực. Phát triển nguồn nước trong Mekong Agreement 1995 (Hiệp định Mekong năm 1995) được hiểu là quá trình quy hoạch, khai thác, sử dụng, điều tiết và bảo vệ tài nguyên nước lưu vực Mekong thông qua các dự án công trình và phi công trình, trên cơ sở công bằng, hợp lý và bền vững, nhằm tối đa hóa lợi ích kinh tế - xã hội đồng thời duy trì cân bằng sinh thái và ổn định thủy văn xuyên biên giới. Điều này có nghĩa là, phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong bao gồm: sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong.

Từ các quan điểm trên, Luận án đi đến định nghĩa về “phát triển nguồn nước” dùng cho khung lý thuyết như sau: *“Phát triển nguồn nước là quá trình khai thác và phát huy các giá trị, lợi ích của nguồn nước đồng thời thực hiện các biện pháp duy trì, cải thiện và nâng cao chất lượng, lưu lượng nước và khả năng đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo các chức năng sinh thái và hướng tới phát*

triển bền vững”. Với khái niệm này, phát triển nguồn nước không chỉ dừng lại ở việc làm tăng lưu lượng và chất lượng nước mà còn là phát huy các giá trị, lợi ích của nguồn nước nhằm phục vụ nhu cầu của con người cũng như phát triển kinh tế - xã hội. Phát triển nguồn nước vì vậy được thực hiện thông qua các hoạt động sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước nhằm mục đích đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, duy trì các chức năng sinh thái và đảm bảo tính bền vững của nguồn nước.

“Hợp tác đa phương phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong” trong Luận án là hoạt động hợp tác giữa các nước ven sông và hoạt động hợp tác giữa các nước ven sông với các đối tác quốc tế trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong. Các hoạt động hợp tác đa phương này được thực hiện bởi các cơ chế hợp tác đa phương ở khu vực Mekong như đã đề cập trong phần phạm vi nghiên cứu của Luận án.

Do đó, hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong bao gồm: hợp tác đa phương trong sử dụng nước/tài nguyên nước; hợp tác đa phương trong quản lý nguồn nước/tài nguyên nước và hợp tác đa phương trong bảo vệ/bảo tồn nguồn nước/tài nguyên nước. Các lĩnh vực hợp tác này có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Sử dụng nguồn nước hiệu quả, công bằng và bền vững là yêu cầu quan trọng góp phần bảo vệ và quản lý tài nguyên nước bền vững. Việc quản lý và bảo vệ nguồn nước hiệu quả sẽ giúp đảm bảo khả năng cung cấp nước bền vững cho các cộng đồng ven sông. Mục tiêu bao trùm của việc hợp tác trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong chính là đảm bảo cho mục tiêu phát triển bền vững của các quốc gia ven sông như đã được đề cập đến trong nhiều văn kiện hợp tác của các cơ chế hợp tác đa phương ở tiểu vùng Mekong như Hiệp định về hợp tác vì sự phát triển bền vững của lưu vực sông Mekong (thường gọi tắt là Hiệp định Mekong năm 1995) của Ủy hội sông Mekong, các Tuyên bố chung của Hợp tác Mekong - Nhật Bản,...

Từ các văn kiện của các cơ chế hợp tác đa phương về sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong, Luận án tiếp cận thuật ngữ “phát triển nguồn nước” với nội hàm là sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước. Do đó, hợp tác đa phương phát triển nguồn nước trong Luận án được hiểu là hợp tác đa phương trong sử dụng, hợp tác đa phương trong quản lý và hợp tác đa phương trong bảo vệ nguồn nước sông Mekong.

Sử dụng nguồn nước (water use): Tổ chức Nông Lương thế giới (FAO) định nghĩa: “Sử dụng nước/nguồn nước là mọi hoạt động khai thác hoặc sử dụng

nước/nguồn nước một cách có chủ đích nhằm phục vụ một mục đích cụ thể” [Charles Batchelor và các cộng sự, 2016, tr. 193].

FAO cũng nhấn mạnh, sử dụng nước bao gồm sử dụng nước có tiêu hao (consumptive use) và sử dụng nước không tiêu hao (non-consumptive use). Sử dụng tiêu hao nghĩa là nước bị tiêu dùng hoặc không quay trở lại nguồn ban đầu (ví dụ tưới, sinh hoạt, bốc hơi). Sử dụng không tiêu hao tức là việc sử dụng không làm suy giảm đáng kể lượng nước. Các hình thức sử dụng nước không tiêu hao bao gồm giao thông thủy, du lịch - giải trí, tiếp nhận và phân tán nước thải. Tuy nhiên, FAO cũng lưu ý rằng, ngay cả những hoạt động không tiêu hao nước như phát điện thủy điện hoặc sử dụng nước để làm mát nhà máy điện vẫn có thể tác động đáng kể đến chế độ thủy văn thông qua việc thay đổi thời điểm, lưu lượng và nhiệt độ dòng chảy, từ đó ảnh hưởng đến lợi ích của các đối tượng sử dụng nước khác. Bên cạnh đó, việc hình thành các hồ chứa còn làm gia tăng lượng nước thất thoát do bốc hơi [Charles Batchelor và các cộng sự, 2016, tr. 193-194].

Quản lý nguồn nước (water management): FAO định nghĩa “Quản lý nước/nguồn nước là quá trình lập kế hoạch phát triển, phân bổ, điều phối, sử dụng và tái sử dụng các nguồn nước theo các mục tiêu đã được xác định trước, đồng thời đảm bảo cả số lượng và chất lượng của nguồn nước” [Charles Batchelor và các cộng sự, 2016, tr. 193].

Theo Ngân hàng thế giới: “Quản lý tài nguyên nước bao gồm việc lập kế hoạch, phát triển, sử dụng bền vững và vận hành các nguồn tài nguyên nước nhằm nâng cao năng suất và khả năng chống chịu” [World Bank, 2016, tr. 89].

Cục Khảo sát địa chất Hoa Kỳ (USGS) quan niệm: “Quản lý tài nguyên nước là các phương pháp kiểm soát hoặc điều phối nguồn nước và những hoạt động liên quan đến nước nhằm đạt được mục tiêu đã xác định trước” [U.S. Geological Survey (n.d.)].

Từ các quan niệm nêu trên, khái niệm “quản lý nguồn nước” được sử dụng làm cơ sở lý luận để phân tích nội dung trong Luận án được hiểu như sau: “*Quản lý nguồn nước là quá trình lập kế hoạch, tổ chức thực hiện các biện pháp phân bổ, điều phối, điều tiết, kiểm soát nguồn nước và các hoạt động liên quan nhằm đảm bảo lưu lượng, chất lượng nước, nâng cao hiệu quả sử dụng và sử dụng bền vững nguồn nước theo các mục tiêu đã xác định*”.

Bảo vệ tài nguyên nước: Luật Tài nguyên nước năm 1998 của Việt Nam định nghĩa “Bảo vệ tài nguyên nước là biện pháp phòng, chống suy thoái, cạn kiệt nguồn nước, bảo đảm an toàn nguồn nước và bảo vệ khả năng phát triển tài nguyên nước” [Quốc hội, 1998].

Điều 2 của Công ước về Bảo vệ và sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới và hồ quốc tế năm 1992 của Ủy ban Liên hợp quốc về châu Âu (UNECE) quy định các quốc gia thành viên phải thực hiện các biện pháp thích hợp nhằm phòng ngừa, kiểm soát và giảm thiểu tác động xuyên biên giới; ngăn ngừa ô nhiễm nguồn nước; bảo tồn tài nguyên nước; đồng thời bảo tồn và phục hồi hệ sinh thái khi cần thiết [UNECE, 1992, tr. 3]. Điều này có nghĩa bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới bao gồm các biện pháp phòng ngừa, kiểm soát và giảm thiểu ô nhiễm, suy thoái và những tác động bất lợi xuyên biên giới, đồng thời bảo tồn nguồn nước và duy trì hoặc phục hồi các hệ sinh thái liên quan.

Từ các quan niệm trên, khái niệm “bảo vệ nguồn nước” được sử dụng trong Luận án được hiểu là “*các hoạt động nhằm phòng ngừa, ngăn chặn, kiểm soát và giảm thiểu tình trạng ô nhiễm, suy thoái, cạn kiệt nguồn nước và những tác động bất lợi đến nguồn nước; đồng thời bảo tồn, phục hồi nguồn nước và các hệ sinh thái liên quan nhằm bảo đảm sự an toàn và phát triển bền vững của nguồn nước*”.

Để có cơ sở phân tích hoạt động hợp tác trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước, Luận án phân biệt ba khái niệm: sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước trên năm khía cạnh như sau:

Tiêu chí	Sử dụng nguồn nước	Quản lý nguồn nước	Bảo vệ nguồn nước
Bản chất	Khai thác, hưởng dụng lợi ích từ nguồn nước	Tổ chức, điều phối, kiểm soát	Phòng ngừa, duy trì, phục hồi
Mục tiêu	Đáp ứng nhu cầu	Hài hòa nhu cầu và lợi ích	Ngăn ngừa suy thoái, duy trì chất lượng, lưu lượng và chức năng nguồn nước
Công cụ chủ yếu	Công trình, công nghệ	Chính sách, quy hoạch, thể chế, dữ liệu, cơ chế phối hợp	Phương pháp, giải pháp nước; công nghệ

2.1.3.2. Các lý thuyết nền tảng

* Quan niệm của Chủ nghĩa hiện thực

Chủ nghĩa hiện thực là lý thuyết quan hệ quốc tế có lịch sử lâu đời nhất. Ở một chừng mực nào đó thì sự ra đời của Chủ nghĩa hiện thực cũng đánh dấu sự ra đời của ngành khoa học Quan hệ quốc tế. Theo GS. Hoàng Khắc Nam, lịch sử hình thành và phát triển của Chủ nghĩa hiện thực có thể chia làm 3 thời kỳ chính: thời kỳ đầu tiên kéo dài từ thời cổ đại đến trước Chiến tranh thế giới lần thứ II. Thời kỳ này được đánh dấu bởi sự xuất hiện của các luận điểm đầu tiên do các học giả chính như Thucydides, Nicollo Machiavelli và Thomas Hobbes đưa ra. Thời kỳ thứ hai bắt đầu từ Chiến tranh thế giới lần thứ II đến cuối những năm 70 của thế kỷ XX. Đây là thời kỳ Chủ nghĩa hiện thực phát triển và trở thành một học thuyết quan hệ quốc tế thực sự với các đại diện tiêu biểu như Edward Carr và Hans Morgenthau. Thời kỳ thứ ba bắt đầu từ năm 1979 với một dấu mốc quan trọng đó là sự ra đời của trường phái Chủ nghĩa hiện thực mới với đại diện là Kenneth Waltz. Sau Chiến tranh Lạnh, học thuyết này tiếp tục được phát triển, bổ sung với các luận điểm và những biến thể mới như Chủ nghĩa hiện thực tấn công, Chủ nghĩa hiện thực phòng thủ và Chủ nghĩa hiện thực tân cổ điển [Hoàng Khắc Nam, 2017, tr. 21].

Chủ nghĩa hiện thực được chia thành ba nhánh, đó là: Chủ nghĩa hiện thực cổ điển, Chủ nghĩa hiện thực mới và Chủ nghĩa hiện thực cổ điển mới. Các nhà hiện thực cổ điển quan tâm hơn đến bản chất con người. Họ tin rằng con người nói chung là ích kỷ và hung hăng. Chủ thể chính của hệ thống quốc tế là các nhà nước và bị định hướng bởi bản chất con người, do đó, chiến tranh là điều không thể tránh khỏi. Các nhà hiện thực chủ nghĩa mới thì lại quan tâm nhiều hơn đến sự phân bố quyền lực và hệ thống quốc tế. Họ cho rằng hệ thống quốc tế thiếu một chính quyền trung tâm để có thể tạo nên và củng cố những thỏa thuận mang tính ràng buộc. Kết quả là các học thuyết hiện thực coi sự bất ổn an ninh của các quốc gia là vấn đề trung tâm trong quan hệ quốc tế. Chủ nghĩa hiện thực mô tả hệ thống quốc tế như là một khu vực mà động lực cơ bản là tự lực; các quốc gia phải tự đảm bảo an ninh của mình bởi lẽ không thể trông cậy vào một cơ quan hay một chủ thể nào có thể làm điều đó. Như vậy, theo quan điểm của Chủ nghĩa hiện thực, lợi ích quốc gia là nền tảng của quan hệ quốc tế và lợi ích quốc gia cốt lõi đó là quyền lực và an ninh.

Chủ nghĩa hiện thực định nghĩa “an ninh” là an ninh của quốc gia và đặt trọng tâm vào việc bảo vệ sự toàn vẹn lãnh thổ quốc gia và sự an toàn của công dân. Một quốc gia được xem là an toàn nếu nó có thể ngăn chặn hoặc chống lại một cuộc tấn công thù địch và ngăn chặn các quốc gia khác ép buộc mình phải điều chỉnh hành vi hoặc hy sinh các giá trị chính trị cốt lõi. Vì vậy, quan niệm khá hẹp về “an ninh” là trung tâm của trường phái hiện thực. Đối với Chủ nghĩa hiện thực mới, xuất phát điểm cũng tương tự. Các học giả của trường phái này cho rằng sự tồn tại của các nhà nước khác nhau trong trạng thái vô chính phủ làm cho an ninh của mỗi nước trở nên có vấn đề và thúc đẩy họ cạnh tranh quyền lực/hoặc an ninh với nhau [Waltz, K. N., 1979].

Vậy nguyên nhân gốc gác của vấn đề an ninh là gì? Đối với các nhà hiện thực chủ nghĩa sinh học như Machiavelli, Reinhold Niebuhr và đặc biệt là Hans J. Morgenthau, suy cho cùng thì gốc rễ của sự bất ổn an ninh là bản chất con người và đặc biệt là khát khao quyền lực bẩm sinh của con người. Nói một cách đơn giản thì nguồn gốc sâu xa của xung đột xã hội và bất công là do sự ngu dốt và ích kỷ của con người. Với các học giả này, tình trạng vô chính phủ của chính trị quốc tế là điều kiện tiên quyết cho phép con người bộc lộ sự hiếu chiến - cái mà Morgenthau gọi là khát vọng thống trị. Các quốc gia không được an toàn bởi vì con người khát khao quyền lực và tìm cách giành được quyền lực nhiều hơn và do không có quyền lực trung tâm để ngăn chặn họ làm điều đó. Bản chất của con người là cố hữu và không thể thay đổi nên xung đột là vấn đề trung tâm của đời sống chính trị và không thể loại bỏ [Machiavelli, N., 2005, Niebuhr, R., 1932, Niebuhr, R., 1940, Morgenthau, H. J., 1978].

Trái lại, Trường phái Anh (tiêu biểu là E. H. Carr) cho rằng vấn đề an ninh bắt nguồn từ những xung đột lợi ích không thể tránh khỏi nảy sinh giữa các quốc gia sở hữu các nguồn tài nguyên, hệ thống kinh tế và trật tự chính trị khác nhau. Đối với Carr cũng như các nhà hiện thực chủ nghĩa cổ điển, sự thiếu vắng của một quyền lực trung tâm hiệu quả đã cho phép chính trị cường quyền tiếp diễn và đẩy các quốc gia vào trạng thái dễ tổn thương trước sự tấn công của các nước khác, đặc biệt là những cường quốc xét lại. Nhưng Carr coi động cơ đằng sau thúc đẩy sự cạnh tranh an ninh không nằm ở động cơ tranh giành quyền lực bẩm sinh của con người mà ở

hệ thống quản trị, những hệ tư tưởng thống trị hoặc nhân cách cá nhân của những nhà lãnh đạo [Carr, E. H., 1946].

Trái lại, Chủ nghĩa hiện thực cấu trúc lại nhấn mạnh vào một nguyên nhân gốc rễ khác của vấn đề an ninh đó là nguyên tắc trật tự của sự vô chính phủ quốc tế. Theo quan điểm này, sự thiếu vắng của một quyền lực trung tâm khuyến khích các quốc gia cạnh tranh ngay cả khi họ có thể không muốn làm vậy. Sự thiếu vắng quyền lực trung tâm khiến các quốc gia đối mặt với tình trạng “tiến thoái lưỡng nan về an ninh” nơi mà hành động làm gia tăng an ninh của quốc gia này (ví dụ như xây dựng lực lượng quân sự hoặc thành lập liên minh) có xu hướng làm cho nước khác (hoặc các nước khác) kém an ninh hơn và thực hiện phản công, điều này dẫn đến sự nghi kỵ lẫn nhau lớn hơn và làm cho cả hai bên bất an hơn trước [Walt, S., 2017]. Trường phái hiện thực cấu trúc cho rằng các quốc gia phải tìm cách tồn tại trong khi thừa nhận rằng một số quốc gia có thể có những mục tiêu tham vọng hơn. Do các quốc gia này được đặt trong một địa hạt vô chính phủ nên họ phải dựa vào các nguồn lực và chiến lược của chính mình để tồn tại. Tuy nhiên, hệ thống quốc tế không đơn thuần chỉ là một vũ đài thụ động mà ở đó con người đấu tranh giành quyền lực hoặc quốc gia theo đuổi các lợi ích quốc gia một cách độc lập mà cấu trúc quốc tế - nơi sự vô chính phủ là nguyên tắc trật tự chủ chốt còn là một động lực chủ động định hình và thúc đẩy các quốc gia (chủ thể tạo nên hệ thống) hành động theo những cách thức nhất định hoặc phải chịu hậu quả từ hệ thống [Donnelly, J., 2013].

Tác động từ áp lực hệ thống được mô tả rõ hơn trong Chủ nghĩa hiện thực tấn công. Trường phái này cho rằng các nhà nước là những chủ thể duy lý tìm cách tồn tại và sở hữu khả năng làm tổn thương nước khác và không hiểu ý định của nhau. Thậm chí nếu tất cả các quốc gia tin chắc rằng không một nước nào nuôi dưỡng ý định nguy hiểm ở một thời điểm nhất định, họ cũng không chắc chắn rằng liệu một nước nào đó có thể trở nên thù địch hay hung hãn trong tương lai không. Tương tự như vậy, nếu một quốc gia đủ mạnh để bảo vệ chính mình bây giờ, nó cũng phải tiếp tục cạnh tranh để ngăn chặn các nước khác theo kịp và sử dụng quyền lực để đạt được những nhượng bộ. Vì vậy, các học giả trường phái này kết luận rằng các quốc gia muốn tồn tại phải không ngừng tìm kiếm cơ hội gia tăng quyền lực để họ

có vị trí tốt nhất trong trường hợp xảy ra một vụ tấn công trong tương lai. Vì tất cả các cường quốc đều biết rằng các đối thủ tiềm năng cũng đang đối mặt với động cơ tương tự nên họ buộc phải cạnh tranh quyền lực ngay cả khi họ không muốn vậy, điều đó là do nỗi lo sợ bị tụt hậu và trở nên dễ tổn thương trước các nước khác. Như vậy, Chủ nghĩa hiện thực tấn công truy nguyên trực tiếp vấn đề an ninh từ điều kiện vô chính phủ của nền chính trị thế giới và khả năng không hiểu được các ý định của nhau [Mearsheimer, J. J., 2001].

Các nhà hiện thực chủ nghĩa cổ điển và cấu trúc lập luận rằng hợp tác là rất hiếm có trong một hệ thống quốc tế mà đặc trưng là sự vô chính phủ. Do không có một cơ quan trung ương để bảo vệ các quốc gia và củng cố các thỏa thuận song phương nên các nhà nước phải dựa vào chính mình để tồn tại và phát triển. Sức mạnh quân sự và kinh tế của các quốc gia khác là mối đe dọa thường trực do không thể biết chắc chắn ý định của họ và trong sự vô chính phủ, không có điều gì có thể ngăn cản một quốc gia sử dụng sức mạnh quân sự để giải quyết tranh chấp. Đồng thời sự vô chính phủ đó cũng khuyến khích vòng xoáy thù địch và chạy đua vũ trang thậm chí là giữa những quốc gia đang hài lòng với hiện trạng [Grieco, J. M., 1988].

Lý thuyết về hợp tác quốc tế trong Chủ nghĩa hiện thực được xây dựng trên luận điểm cơ bản rằng các nhà nước là chủ thể chính trong đối ngoại và nhà nước chịu ảnh hưởng mạnh mẽ bởi bối cảnh chính trị vô chính phủ. Điều này nghĩa là Chủ nghĩa hiện thực đã đồng nhất tình trạng vô chính phủ với việc thiếu hợp tác (Chủ nghĩa hiện thực cấu trúc). Trong tình trạng vô chính phủ như vậy, các nhà nước có cơ hội để làm những điều họ muốn và điều đó dường như lại làm cho các nhà nước khó có thể tin tưởng lẫn nhau và hợp tác với nhau. Luận điểm này được củng cố bởi giả thuyết rằng mục tiêu chính của các nhà nước là tối đa hóa quyền lực và an ninh. Vì vậy, với một thế giới không có quyền lực trung tâm để giám sát hành vi của các nhà nước trong việc kiếm tìm quyền lực, các nhà hiện thực chủ nghĩa coi quan hệ quốc tế như là một cuộc tranh giành quyền lực triền miên và cuộc đấu tranh để sinh tồn. Thậm chí nếu nhà nước nào đó không cố gắng để gia tăng quyền lực của mình và hài lòng với cách thức diễn ra của các sự việc, họ không nên tin rằng các nước khác cũng nghĩ như họ bởi vì nếu nước khác đột nhiên quyết định không hợp tác, sự sống còn của nhà nước đầu tiên sẽ bị đe dọa nghiêm trọng. Vì tất cả các

nước đều nhận thức được điều này nên tất cả đều cố gắng bảo vệ chính mình bằng cách theo đuổi quyền kiểm soát, gia tăng năng lực quân sự và liên minh với các nước khác. Điều này lại dẫn đến một khái niệm khác của Chủ nghĩa hiện thực đó là “thế tiến thoái lưỡng nan về an ninh” (security dilemma).

Trong bài viết “The Security Dilemma” (thế tiến thoái lưỡng nan về an ninh), Collins định nghĩa: “Thế tiến thoái lưỡng nan về an ninh là khái niệm mà trong một bối cảnh không chắc chắn và tính duy lý bị giới hạn bởi nhận thức về những mối đe dọa bên ngoài (thực tế hoặc tưởng tượng) tạo ra cảm giác bất an ở những quốc gia mà tin rằng chính họ là mục tiêu của những mối đe dọa đó, điều đó dẫn đến việc các quốc gia đó áp dụng các biện pháp để gia tăng sức mạnh và khả năng của họ để chống lại các mối đe dọa đó (thành lập liên minh, xây dựng lực lượng quân sự, và v.v.” [Cerny, P. G., 2000, tr. 624].

Nếu một quốc gia thấy một quốc gia khác đột nhiên gia tăng sức mạnh quân sự, nó sẽ cho rằng đó là hành động chuẩn bị tấn công thậm chí nếu điều đó có thể không đúng. Nước mà nghĩ rằng mình đang bị đe dọa cũng sẽ phải gia tăng sức mạnh quân sự và điều này sẽ lại báo động nước kia và đường xoắn ốc này có thể tiếp diễn trong dài hạn. Nó là một tình huống không bao giờ có kết thúc và đây là lý do các nhà hiện thực chủ nghĩa tin rằng hợp tác không chỉ khó đạt được mà còn gần như là không thể. Tình thế tiến thoái lưỡng nan về an ninh xảy ra bởi nỗi sợ hãi giữa các quốc gia. Thực tế nhiều quốc gia do thiếu liên hệ với nhau nên đã dẫn đến việc thiếu tin tưởng nhau [Jervis, R., 1978]. Trong khi đó, Chủ nghĩa hiện thực tấn công lại cho rằng các quốc gia luôn phải hành động một cách quyết đoán để tồn tại bởi vì hệ thống quốc tế khuyến khích xung đột và chiến tranh là không thể tránh khỏi. Chủ nghĩa hiện thực tấn công dường như ít tiêu cực hơn, họ tin rằng hợp tác và xung đột phụ thuộc vào từng tình huống. Ví dụ, hai quốc gia tư duy tương tự nhau và cùng chung các quan điểm, họ có khả năng hợp tác cao hơn. Do đó, hệ thống quốc tế không nhất thiết tạo ra xung đột và chiến tranh, an ninh thường hiện hữu [Mearsheimer, J. J., 2001].

Theo quan điểm của Chủ nghĩa hiện thực, một trở ngại khác đối với hợp tác chính là vấn đề lợi ích tương đối và lợi ích tuyệt đối. Chủ nghĩa hiện thực cấu trúc cho rằng các quốc gia chủ yếu quan tâm đến lợi ích tương đối và nhấn mạnh vào triển vọng xung đột. Trong sự vô chính phủ của nền chính trị quốc tế, “lợi ích tương

đối quan trọng hơn lợi ích tuyệt đối”. Càng nhiều quốc gia quan tâm về lợi ích tương đối, một quốc gia càng đạt được nhiều lợi ích thì quốc gia khác sẽ xem đó là sự mất mát của mình và như vậy, hợp tác sẽ càng khó khăn. Lý do giải thích về điều này đó là: nếu một quốc gia đạt được nhiều lợi ích hơn một nước khác, nó có thể sử dụng lợi ích đó để làm tổn hại thậm chí là hủy hoại nước khác, điều đó có nghĩa là lợi ích của nước này cũng là tổn thất đối với nước còn lại. Trong trường hợp có hai chủ thể, điều này sẽ dẫn đến những tình huống tổng bằng không - nơi có rất ít không gian cho hợp tác. Còn trong tình huống hệ thống quốc tế có nhiều quốc gia tương tác với nhau thì sự tương tác quốc tế không đơn thuần chỉ tạo ra khuynh hướng tổng bằng không bởi lẽ các quốc gia mà không hợp tác với nhau do lo sợ về lợi ích tương đối sẽ bị tụt hậu so với các nước lựa chọn hợp tác trong thế giới đa phương. Do đó, hợp tác là chiến lược tốt nhất thậm chí là đối với cả nước tìm kiếm lợi ích tương đối [Waltz, K. N., 1979].

Lợi ích tương đối ngăn cản các nước hợp tác với nhau bởi lẽ các quy tắc định hình hợp tác quốc tế được sử dụng để đạt được ưu thế quân sự và sự lo ngại về phân bổ lợi ích không công bằng làm gia tăng nghi kỵ về kết quả hợp tác, đặt ra vấn đề về sự phụ thuộc. Do đó, các nhà hiện thực chủ nghĩa mới cho rằng các quốc gia quan tâm đến lợi ích tương đối từ hợp tác đó là mức độ lợi ích mà các quốc gia khác đạt được và mức độ lợi ích mà chính họ đạt được và điều này giải thích tầm quan trọng của cân bằng quyền lực do cấu trúc của hệ thống quốc tế đặt ra gắn với sự kiểm soát lẫn nhau của các quốc gia [Powell, R., 1991].

Vì vậy, các quốc gia quan tâm đến việc phân phối lợi ích tương đối từ hợp tác do thái độ của các quốc gia không đáng tin, hôm nay có thể là đồng minh nhưng ngày mai có thể trở thành kẻ thù và các quốc gia phải thay đổi và tương tác theo mức độ ưu tiên của sự sống còn. Từ luận điểm này các học giả hiện thực mới tin rằng hợp tác quốc tế rất khó đạt được do các quốc gia sẽ tẩy chay bất kỳ sự hợp tác nào mà mang lại lợi ích tương đối cho các nước khác, kết quả là sự lộn xộn của hệ thống quốc tế và thiếu quyền lực trung tâm giúp bảo vệ các quyền hợp pháp của các nước này.

Các học giả của trường phái hiện thực mới đặt ra vấn đề sự không công bằng chứ không phải là sự khan hiếm lợi ích và do đó, hệ thống quốc tế chuyển từ trạng thái cân bằng sang trạng thái mất cân bằng do sự thay đổi và phân chia lợi ích giữa

các quốc gia, điều này tạo ra vấn đề lợi ích, nghĩa là các quốc gia sẽ ngưng hợp tác bất cứ khi nào họ chắc chắn hoặc tin rằng đối tác của họ có thể đạt được nhiều lợi ích hơn.

Những người theo Chủ nghĩa hiện thực tập trung vào lợi ích tương đối trong hợp tác quốc tế, bởi lẽ trong điều kiện hỗn loạn, các quốc gia chủ yếu lo sợ cho sự sống còn của mình vì vậy họ nảy sinh ý tưởng rằng lợi ích chung đạt được khi có 3 nhân tố ảnh hưởng chính thôi thúc các quốc gia cùng nhau hành động vì lợi ích tương đối.

Chủ nghĩa hiện thực nhấn mạnh vào lựa chọn hợp lý, thực dụng; nghĩa là nhấn mạnh vào tính tư lợi và hành động để đạt được lợi ích riêng và cách thức đạt được lợi ích đó. Cái sau là động cơ chính thúc đẩy hành vi cũng như sự ích kỷ (nhấn mạnh rằng cái ác là cố hữu trong mỗi cá nhân, điều tạo nên chủ nghĩa lợi ích cá nhân - coi lợi ích là ưu tiên hơn là các nguyên tắc). Đối với mỗi quan hệ cá nhân với người khác, nó dựa trên nỗi sợ hãi. Vì thế, học thuyết hiện thực coi các quốc gia là sự phản ánh bản chất con người và khác với sự duy lý của Chủ nghĩa tự do được mô tả là một giá trị đạo đức và việc ưu tiên các nguyên tắc của mình hơn lợi ích và tính cá nhân của nó là nhằm vào sự độc lập của cá nhân. Để bảo vệ quyền và sự tự do và không ai hạn chế hoặc xâm phạm quyền tự do ấy và coi tự do bị hạn chế chỉ trong trường hợp tự lạm dụng.

Về vấn đề tự lực trong các giả định của học thuyết hiện thực, vấn đề này là thành tố chủ chốt để đạt được lợi ích tương đối. Giả sử rằng các quốc gia luôn hành động theo lợi ích riêng của họ và không quan tâm đến lợi ích của bên khác, tức là ích kỷ và vì vậy họ không thừa nhận sự phụ thuộc lẫn nhau mà Chủ nghĩa tự do giả định. Vì vậy, sự tự lực nảy sinh từ nỗi sợ hãi, nghi kỵ, hiểu lầm đối với bên kia và những ý định xâm lược làm cho các quốc gia phải tối đa hóa quyền lực để củng cố an ninh trong bối cảnh vô chính phủ và do đó, các quốc gia quan tâm đến việc đạt được mục tiêu và vạch kế hoạch cho điều này nhằm mang lại sức mạnh và ảnh hưởng cho họ.

Một trong những hệ quả quan trọng nhất của tình trạng vô chính phủ là sự tự lực và khó khăn trong hợp tác giữa các nước (thậm chí là không thể) đó là khi an ninh trở thành một thứ khan hiếm, vì vậy các quốc gia phải hành động để đạt được lợi ích tương đối thay vì lợi ích tuyệt đối. Một nước sẽ từ chối tham gia mỗi quan hệ hợp tác

nếu nó mang lại lợi ích tuyệt đối về kinh tế bởi vì nước kia sẽ đạt được nhiều lợi ích hơn và họ sợ rằng những lợi ích đó sẽ chuyển thành sức mạnh quân sự, khi đó, sự nghi ngờ và bất an sẽ chiếm ưu thế hơn so với mối quan hệ đó [Jameel, N. N., 2023].

Tóm lại, những trở ngại đối với hợp tác theo quan điểm của Chủ nghĩa hiện thực đó chính là sự hung hăng, ích kỷ của con người sống ở những quốc gia mà họ chỉ quan tâm đến quyền lực và an ninh bởi hệ thống quốc tế vô chính phủ và tự lực. Có thể nói, Chủ nghĩa hiện thực phác họa một thế giới khá ảm đạm, nơi tồn tại đầy những quốc gia dễ bị tổn thương, luôn lo sợ cho sự sống còn của mình và miễn cưỡng tin tưởng hoặc miễn cưỡng hợp tác với nhau.

Một số hạn chế của Chủ nghĩa hiện thực bao gồm: Một là, từ góc độ Chủ nghĩa kiến tạo, các học giả của trường phái này phê phán Chủ nghĩa hiện thực đã bỏ qua tầm quan trọng của các khái niệm khác nhau về bản sắc và văn hóa ở những quốc gia khác nhau. Ví dụ, những quốc gia có cùng tôn giáo và văn hóa có khả năng hợp tác với nhau hơn. Từ góc độ của Chủ nghĩa tự do, Chủ nghĩa hiện thực bị phê phán nặng nề vì đã phóng đại vai trò của các nhà nước và không tính đến các chủ thể khác như các thể chế và các tổ chức phi chính phủ. Ngoài ra, hệ thống quốc tế cũng vận động, biến đổi theo thời gian, không có những cuộc chiến tranh lớn, Chiến tranh Lạnh kết thúc một cách hòa bình và các nhà hiện thực chủ nghĩa đã dự đoán sai lầm. Đồng thời, các nhà nước nói chung đã đánh mất lợi ích về lợi thế lãnh thổ.

** Quan niệm của Chủ nghĩa tự do*

Chủ nghĩa tự do trong quan hệ quốc tế được coi là một trong những dòng chảy chính (mainstream) trong các lý thuyết quan hệ quốc tế đồng thời cũng là một trong những học thuyết có lịch sử lâu đời nhất và có ảnh hưởng nhất trong lịch sử các tư tưởng chính trị. Thuật ngữ “Chủ nghĩa tự do” xuất hiện từ thế kỷ thứ XIX, nhưng những quan niệm của trường phái tự do thì xuất hiện sớm hơn nhiều, trong cuộc đấu tranh chính trị chống lại chế độ quân chủ chuyên chế ở Anh thế kỷ thứ XVII và được xây dựng thành một học thuyết chính trị chặt chẽ bởi triết gia người Anh là John Locke.

Chủ nghĩa tự do thường được coi là triết lý chính trị đặc trưng của phương Tây hiện đại, nó được xây dựng trên một số nguyên tắc cơ bản như: tự do, quyền con người, duy lý, tiến bộ, khoan dung và các chuẩn mực của chủ nghĩa thể chế và

dân chủ đã ăn sâu vào văn hóa phương Tây. Một số luận điểm cơ bản của Chủ nghĩa tự do:

Chủ nghĩa tự do cổ điển có cái nhìn hiện thực về bản chất con người: con người là chủ thể linh hoạt và sự tự do cá nhân và xã hội tối đa cho phép họ sử dụng lý trí để lựa chọn và thích nghi với những hoàn cảnh thay đổi. Con người có khả năng lựa chọn cuộc sống tốt nhất khi họ cảm thấy được tự do nhất; không ai khác hoặc một thể chế nào có thể làm điều đó cho họ. Được thúc đẩy bởi lợi ích cá nhân có nhận thức rõ ràng, các cá nhân có khả năng lựa chọn tốt nhất giữa những kết quả khác nhau. Sự duy lý không phải là động cơ duy nhất của con người. Con người còn là “nô lệ của những đam mê”; họ thường thích những lợi ích nhỏ ngắn hạn hơn những lợi ích thực tế dài hạn. Con người có hiểu biết không đầy đủ, đánh giá sai các tình huống và thường mắc lỗi. Con người không phải luôn theo đuổi lợi ích tối đa một cách hợp lý hay luôn hành động hợp lý. Các nhà tự do cổ điển không tin vào sự hài hòa lợi ích tự nhiên. Trật tự xã hội có thể đạt được thông qua sự hoạt động của các tiến trình tự phát như sự phát triển của đạo đức, phong tục, truyền thống và sự duy trì các quy tắc luật pháp chung. Tuy nhiên, xung đột vẫn là một phần cơ bản của bản chất con người và do đó xung đột cũng là một phần cơ bản của chính trị nội bộ và quốc tế [Van de Haar, E., 2009].

Chủ nghĩa tự do cho rằng, trong quan hệ quốc tế, ngoài quốc gia còn có các chủ thể phi quốc gia như các tổ chức quốc tế, tổ chức phi chính phủ, các công ty xuyên quốc gia,... Các chủ thể này đang tham gia ngày càng sâu rộng vào quan hệ quốc tế với vai trò ngày càng gia tăng. Điều này làm thay đổi quan hệ quốc tế theo ít nhất là ba cách: *Một là*, sự tham gia của nhiều chủ thể khác nhau vào quan hệ quốc tế đã làm gia tăng sự đan xen lợi ích giữa các chủ thể quan hệ quốc tế và do đó, quan hệ quốc tế không đơn thuần chịu sự chi phối bởi yếu tố lợi ích quốc gia. *Hai là*, các chủ thể phi quốc gia có lợi ích và quan niệm về lợi ích quốc gia là khác nhau. Chính vì vậy, các chủ thể này chủ yếu theo đuổi hòa bình và hợp tác. Do đó, quan hệ quốc tế không chỉ có xung đột mà có cả hòa bình và hợp tác. *Ba là*, sự tồn tại và tương tác lẫn nhau giữa các chủ thể phi quốc gia và các quốc gia đã buộc các quốc gia phải thay đổi (như làm giảm vai trò của quốc gia, xói mòn chủ quyền quốc gia) [Hoàng Khắc Nam, 2013, tr. 18].

Theo quan điểm của Chủ nghĩa tự do, chủ thể chính trong chính trị quốc tế là các cá nhân duy lý và các nhóm cá nhân (chủ thể tổ chức và trao đổi để thúc đẩy lợi ích của họ). Học thuyết tự do có cách tiếp cận từ dưới lên theo đó nhu cầu của cá nhân và các nhóm xã hội được coi là ưu tiên trước hành vi của nhà nước. Các cá nhân khác biệt về mặt xã hội xác định lợi ích vật chất và lý tưởng thông qua trao đổi chính trị và hành động tập thể. Sự khan hiếm và khác biệt khiến cho một số biện pháp cạnh tranh là không thể tránh khỏi. Do đó, học thuyết tự do phản đối quan niệm không tưởng rằng có sự hài hòa lợi ích một cách tự nhiên giữa các cá nhân và các nhóm trong xã hội. Trật tự xã hội và xung đột là kết quả của khuynh hướng tương tác cơ bản đó.

Quan hệ quốc tế chịu sự tác động lớn của nhiều nhân tố trong nước (domestic factors). Điều này có thể được lý giải bởi quốc gia không phải là nhất thể, bên trong quốc gia còn có nhiều lực lượng hay các nhóm xã hội khác nhau cùng tham gia vào hoạch định chính sách đối ngoại và xác định lợi ích quốc gia. Các nhóm hoặc lực lượng này có lợi ích hay quan niệm về lợi ích khác nhau và đều tìm cách chuyển lợi ích của mình thành lợi ích quốc gia hoặc tìm cách tác động đến việc hoạch định chính sách đối ngoại và xác định lợi ích quốc gia của nhà nước để tối ưu hóa lợi ích của nhóm mình. Do đó, lợi ích quốc gia và chính sách đối ngoại nhiều khi là kết quả của sự tương tác giữa các lực lượng, nhóm xã hội trong nước và như vậy, quan hệ quốc tế cũng chịu ảnh hưởng bởi các nhân tố chính trị nội bộ [Hoàng Khắc Nam, 2013, tr. 19].

Chủ nghĩa tự do quan niệm rằng quốc gia là chủ thể duy lý và nhà nước không phải là một chủ thể mà là một thể chế luôn bị chiếm lĩnh thậm chí xây dựng và tái thiết bởi liên minh các chủ thể xã hội. Điều này có nghĩa là không phải tất cả các cá nhân hoặc các nhóm đều có ảnh hưởng ngang nhau lên chính sách của nhà nước. Không có chính phủ nào dựa trên sự đại diện chính trị phổ quát hoặc đại diện công tâm (không thiên vị). Mỗi chính phủ đại diện cho một số cá nhân và nhóm có ưu thế hơn so với các nhóm khác. Do đó, sự tính toán duy lý của quốc gia có thể thay đổi do sự thay đổi của nhóm chiếm ưu thế. Việc xác định lợi ích quốc gia và chính sách đối ngoại phụ thuộc vào kết quả đấu tranh, thỏa hiệp và liên minh giữa các nhóm trong nước hoặc phụ thuộc vào trình độ, nhận thức của các nhóm trong nước nên sự

tính toán duy lý của quốc gia không phải lúc nào cũng hợp lý hoặc tối ưu [Hoàng Khắc Nam, 2013, tr. 19].

Về vấn đề hợp tác, Chủ nghĩa tự do cho rằng hợp tác là xu thế chính trong quan hệ quốc tế. Theo quan niệm của Chủ nghĩa tự do, các quốc gia quan tâm đến các lợi ích tuyệt đối hơn là lợi ích tương đối. Chủ nghĩa tự do thể chế mới cho rằng các quốc gia tập trung chủ yếu vào lợi ích tuyệt đối riêng của mình và không quan tâm đến lợi ích của các nước khác. Liệu hợp tác có tạo ra lợi ích tương đối hay mất mát không quá quan trọng với một quốc gia trong chủ nghĩa thể chế tự do miễn là nó mang lại lợi ích tuyệt đối [Powell, R., 1991].

Chủ nghĩa tự do ra đời sau khi kết thúc Chiến tranh thế giới lần thứ nhất. Khác với các nhà hiện thực chủ nghĩa cổ điển, những người theo Chủ nghĩa tự do tin bản chất con người là tốt và có thể ngăn chặn xâm lược. Luận điểm chính của Chủ nghĩa tự do đó là chiến tranh không phải là không thể tránh khỏi và có nhiều tiềm năng hợp tác nếu các điều kiện vô chính phủ được giảm thiểu. Sự thay đổi tổng thể toàn cầu là có thể. Trở ngại chính đối với hợp tác theo các nhà tự do chủ nghĩa đơn giản là không đủ thể chế quốc tế. Theo các nhà không tưởng nếu thế giới tạo lập các tổ chức quốc tế mà có thể thúc đẩy thay đổi hòa bình, giải trừ quân bị và luật pháp quốc tế, hợp tác sẽ dễ đạt được hơn nhiều. Nếu cần thiết những tổ chức quốc tế này có thể sử dụng biện pháp cưỡng chế đối với các quốc gia. Các quốc gia bị ràng buộc bởi quy tắc và chuẩn mực do các thể chế thiết lập sẽ không có lựa chọn nào khác ngoài hợp tác [Van de Haar, E., 2009].

Trong một môi trường toàn cầu hóa nơi hệ thống quốc tế được gắn kết vào các chủ thể mới như các tập đoàn xuyên quốc gia và các tổ chức phi chính phủ tạo điều kiện thuận lợi cho sự phụ thuộc lẫn nhau và hội nhập giữa các quốc gia, từ đó sẽ dẫn đến môi trường quốc tế hòa bình. Một rào cản khác đối với hợp tác theo các nhà tự do chủ nghĩa đó là sự thiếu hụt dân chủ rộng rãi ở cấp độ toàn cầu. Những người theo Chủ nghĩa tự do tin rằng các nước dân chủ hành động hòa bình đối với nước khác và hầu hết xung đột và đe dọa trên thế giới đến từ các nước không tự do. Bằng chứng đó là: các nước Tây Âu đã không lâm vào chiến tranh với nhau từ khi kết thúc Chiến tranh thế giới thứ hai. Có thể là sau nỗi kinh hoàng chiến tranh thế giới, các quốc gia dân chủ không bao giờ muốn trải qua chiến tranh nữa.

Một cách giải thích khác có thể là các quốc gia tự do đơn giản đã nhận ra hợp tác với các nước khác có lợi cho họ. Trong thế giới toàn cầu hóa và một hệ thống thương mại tự do, các quốc gia đặc biệt dễ tổn thương về kinh tế. Các tổ chức như WTO thúc đẩy các thị trường tự do và nhà nước tận dụng điều này để gia tăng lợi ích kinh tế của mình. Đối với các học giả tự do, bằng chứng cũng nằm ở cách thức các tổ chức như EU và NATO thúc đẩy hòa bình và hợp tác. Trong khi EU có những hạn chế, tổ chức này vẫn làm được rất nhiều cho châu Âu. Nó đã tạo ra một mảnh đất chung giữa các nước châu Âu, thiết lập được dân chủ ở 27 quốc gia bao gồm cả các nước thuộc Liên bang Xô Viết trước đây và trao nhiều chủ quyền hơn cho các nước thành viên. Những học giả theo trường phái thể chế cho rằng điểm sai lầm cốt lõi của Chủ nghĩa hiện thực đó là các quốc gia rõ ràng muốn hợp tác và đó là lý do họ gia nhập các tổ chức mà có thể thúc đẩy hòa bình. Vì vậy, để hợp tác cùng nhau làm việc, hệ thống quốc tế cần được lấp đầy bởi các quốc gia dân chủ với các thị trường mở và thể chế như EU để đảm bảo an ninh [Moravcsik, A., 2010].

Cần lưu ý rằng, những người theo Chủ nghĩa tự do tán thành với Học thuyết Hiện thực ở luận điểm bản chất nền chính trị thế giới là vô chính phủ, hệ thống quốc tế cân bằng quyền lực và tự lực. Tuy nhiên, Chủ nghĩa tự do thể chế mới lập luận rằng tình trạng vô chính phủ theo nghĩa là thiếu một chính phủ chung không có nghĩa là thiếu hợp tác. Sự khác nhau mà các học giả tự do chỉ ra đó là các thể chế và các quốc gia dân chủ sẽ có thể giải quyết những trở ngại và hợp tác sẽ đến một cách tự nhiên. Tuy nhiên, Chủ nghĩa thể chế cũng có những lỗ hổng. Vấn đề chủ yếu đầu tiên với các thể chế đó là các quốc gia chỉ chấp nhận những thể chế này khi nó phù hợp hoặc nằm trong lợi ích quốc gia của họ. Điều này cho thấy, các tổ chức không mạnh bằng các quốc gia, điều này dẫn đến việc các học giả hiện thực đi đến kết luận rằng các tổ chức không thể thúc đẩy hợp tác nếu một quốc gia cụ thể không muốn làm vậy. Thứ hai, việc chuyển các quốc gia thành các nước dân chủ, tự do là không dễ, nếu không muốn nói là không thể.

Từ những luận điểm của Chủ nghĩa hiện thực và Chủ nghĩa tự do về hợp tác quốc tế, có thể rút ra một số rào cản đối với hợp tác do các lý thuyết này đưa ra. Trường phái hiện thực tin rằng bản chất con người là hiếu chiến và hành vi của các quốc gia bị ảnh hưởng bởi bản chất của con người và một hệ thống quốc tế vô chính

phủ có thể khuyến khích họ tìm kiếm sức mạnh và nghi kỵ lẫn nhau. Điều này làm cho hợp tác trở nên rất khó đạt được.

Những người theo trường phái tự do thừa nhận luận điểm trên do các nhà hiện thực chủ nghĩa đưa ra nhưng họ tin rằng trở ngại chính là do thiếu các thể chế quốc tế có thể đem lại luật pháp quốc tế, khuyến khích giải trừ quân bị và gắn kết các quốc gia chặt chẽ hơn. Việc thiếu vắng các quốc gia dân chủ và tự do cũng là một trở ngại đối với hợp tác giữa các quốc gia [Martin, L. and Simmons, B., 1998].

Các học giả tự do thường hay nhấn mạnh vào vai trò của các thể chế và các tổ chức quốc tế và coi đó là phương tiện để thúc đẩy hợp tác. Ví dụ, các tổ chức quốc tế có thể giải quyết các vấn đề về hợp tác bằng cách cung cấp thông tin chất lượng cao đồng thời mang đến một diễn đàn để các quốc gia thống nhất về hướng hành động chung, từ đó cải thiện vấn đề giám sát bằng cách dành các nguồn lực cho nhiệm vụ này hoặc tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ thể khác trong giám sát. Các thể chế cũng mang lại các cơ chế giải quyết tranh chấp công bằng nhằm giải quyết các bất đồng hoặc thậm chí giải quyết các mối lo ngại liên quan đến sự không chắc chắn về phân phối. Ngoài ra, các thể chế cũng mang đến một diễn đàn để tăng tương tác và trao đổi ý kiến, thông qua đó các quốc gia có thể tạo ra nhiều nhận thức chung hơn và từ đó giảm nguy cơ thất bại trong hợp tác do tính toán sai.

Các học giả tự do tin rằng hợp tác sẽ tiến triển và các quốc gia có thể tin tưởng nhau hơn. Trong khi đó, các học giả hiện thực lại bác bỏ luận điểm này bằng cách chứng minh rằng bản chất của nền chính trị thế giới là không thay đổi. Từ các luận điểm trong hai lý thuyết này, có thể thấy rằng nếu có được an ninh thì hợp tác sẽ tự theo đến. Tuy nhiên, khái niệm an ninh lại là một khái niệm gây tranh cãi gay gắt. Sau khi Chiến tranh Lạnh kết thúc, nhiều vấn đề an ninh mới đã nổi lên như sự xuống cấp môi trường, nghèo đói và dịch bệnh, các quốc gia thất bại. Các học giả cũng bắt đầu tin rằng an ninh nên tập trung vào con người hơn là nhà nước. An ninh nên mang đến sự an toàn cho các cá nhân và con người được giải thoát khỏi các mối đe dọa. An ninh đối với Thế giới thứ ba và các nước kém phát triển khác với an ninh của các nước phát triển.

Sau khi phi thực dân hóa, số lượng các quốc gia gia tăng nhanh chóng. Các nước này có rất ít thời gian để phát triển và theo kịp các nước châu Âu, do đó, an

ninh ở Thế giới thứ ba không chỉ đề cập đến khuynh hướng quân sự mà còn là sự tìm kiếm lương thực, sức khỏe và an ninh kinh tế. Khác với các nước châu Âu, an ninh của các nước Thế giới thứ ba đến từ bên trong quốc gia chứ không phải từ bên ngoài. Sự kiện 11/9 đã thay đổi nhận thức của cộng đồng quốc tế về an ninh và hợp tác. Do đó, nếu không thể giải thích rõ ràng an ninh là gì thì các quốc gia khó có thể đạt được an ninh. Một trở ngại khác mà nhiều học thuyết đã không tính đến đó là khoảng cách ngày càng rộng giữa người giàu và người nghèo, thiếu hụt lương thực, những nguồn tài nguyên thiên nhiên có hạn như dầu mỏ và suy thoái kinh tế, tất cả đều có thể dẫn đến xung đột nhiều hơn.

2.1.3.3. Khung lý thuyết hỗ trợ

* Lý thuyết Cân bằng thể chế (Institutional balancing) của Kai He

Năm 2008, Kai He phát triển lý thuyết Cân bằng thể chế nhằm giải thích cách thức các quốc gia theo đuổi mục tiêu an ninh trong bối cảnh sự phụ thuộc lẫn nhau ngày càng sâu sắc và các thể chế đa phương ngày càng đóng vai trò quan trọng. Khác với Chủ nghĩa hiện thực cổ điển vốn nhấn mạnh cân bằng quyền lực thông qua các liên minh quân sự (cân bằng cứng), lý thuyết Cân bằng thể chế cho rằng các quốc gia có thể sử dụng các thể chế đa phương như một công cụ cân bằng quyền lực mềm thông qua việc thiết lập, sử dụng hoặc chi phối các thể chế quốc tế để kiềm chế sức ép hoặc ảnh hưởng từ các quốc gia khác.

Về mặt lý luận, cân bằng thể chế là sự kết hợp giữa Chủ nghĩa hiện thực cấu trúc và Chủ nghĩa tự do thể chế. Từ Chủ nghĩa Hiện thực, Kai He kế thừa giả định rằng mục tiêu tối cao của quốc gia vẫn là đảm bảo an ninh trong môi trường vô chính phủ. Đối với Chủ nghĩa tự do, Kai He tiếp thu luận điểm về vai trò của sự phụ thuộc kinh tế và các thể chế quốc tế trong việc điều chỉnh hành vi của các quốc gia. Theo đó, việc các quốc gia lựa chọn chiến lược cân bằng không chỉ phụ thuộc vào phân bổ quyền lực trong hệ thống quốc tế mà còn chịu tác động đáng kể của mức độ phụ thuộc kinh tế giữa các chủ thể.

Một luận điểm quan trọng khác của lý thuyết Cân bằng thể chế đó là sự phụ thuộc mạnh mẽ về kinh tế làm gia tăng chi phí đối đầu quân sự và điều đó khiến cho các quốc gia có xu hướng chuyển từ cân bằng cứng sang cân bằng thông qua thể chế. Khi lợi ích kinh tế giữa các bên ngày càng gắn kết và phụ thuộc vào nhau thì việc lựa chọn đối đầu quân sự sẽ gây ra tổn thất lớn về cả kinh tế và chính trị. Do

đó, các quốc gia ưu tiên sử dụng các cơ chế đa phương như một công cụ để thương lượng, kiềm chế và điều chỉnh hành vi của đối phương thay vì đối đầu quân sự trực tiếp. Tuy nhiên, Kai He cũng nhấn mạnh rằng sự phụ thuộc kinh tế không đồng nghĩa với hợp tác hoàn toàn mà chỉ làm thay đổi phương thức cạnh tranh từ đối đầu quân sự sang cạnh tranh trong khuôn khổ thể chế.

Bên cạnh đó, Kai He cũng phân biệt hai hình thức cân bằng thể chế. *Một là*, cân bằng thể chế bao trùm (inclusive institutional balancing). Đây là hình thức cân bằng mà trong đó quốc gia đưa đối tượng cần kiềm chế tham gia vào cùng một thể chế đa phương để ràng buộc họ vào các quy tắc, chuẩn mực và cơ chế tham vấn. Mục tiêu không phải là loại trừ đối thủ mà là ràng buộc đối thủ vào các quy tắc chung nhằm hạn chế hành vi đơn phương và tăng khả năng dự báo trong quan hệ quốc tế. *Hai là*, cân bằng thể chế loại trừ (exclusive institutional balancing). Với hình thức cân bằng này, các quốc gia xây dựng hoặc củng cố một thể chế mà đối tượng cần cân bằng không tham gia. Bằng cách loại đối thủ ra khỏi một thể chế, các quốc gia tăng cường đoàn kết nội khối, nâng cao khả năng thương lượng tập thể và giảm ảnh hưởng của quốc gia bên ngoài.

Theo mô hình của Kai He, hai biến độc lập quyết định chiến lược cân bằng của quốc gia bao gồm: (1) mức độ phụ thuộc kinh tế; (2) phân bố quyền lực trong hệ thống quốc tế (đơn cực, hai cực hay đa cực). Khi mức độ phụ thuộc kinh tế thấp, các quốc gia có xu hướng sử dụng cân bằng quyền lực truyền thống. Ngược lại, khi mức độ phụ thuộc kinh tế cao thì cân bằng thông qua thể chế trở thành lựa chọn hợp lý hơn. Đồng thời, cấu trúc quyền lực quyết định hình thức cân bằng được quốc gia lựa chọn. Trong môi trường đa cực, các quốc gia thường ưu tiên hình thức cân bằng thể chế bao trùm; trong môi trường đơn cực, các quốc gia có xu hướng lựa chọn cân bằng thể chế loại trừ nhằm giảm ảnh hưởng của quốc gia bá quyền.

Luận điểm quan trọng nữa của Kai He đó là thể chế quốc tế không chỉ là công cụ thúc đẩy hợp tác mà còn là không gian cạnh tranh quyền lực. Các quốc gia sử dụng thể chế để xây dựng luật chơi, thiết lập chuẩn mực, kiểm soát chương trình nghị sự, mở rộng ảnh hưởng và gia tăng cơ hội thể hiện lập trường - tức là khả năng tác động đến quá trình ra quyết định trong môi trường quốc tế. Do đó, bên trong thể chế đa phương luôn tồn tại quá trình thương lượng, mặc cả, cạnh tranh và cân bằng lợi ích giữa các quốc gia thành viên thay vì chỉ hợp tác đơn thuần [Kai He, 2008].

* Quyền lực bá quyền đối với nguồn nước (Hydro - hegemony)

Lý thuyết Quyền lực bá quyền đối với nguồn nước được Mark Zeitoun và Jeroen Warner xây dựng năm 2006. Lý thuyết này ra đời nhằm khắc phục những hạn chế của các cách tiếp cận truyền thống trong nghiên cứu nguồn nước xuyên biên giới, vốn chủ yếu tập trung vào hai xu hướng: một là, dự báo nguy cơ xảy ra “chiến tranh nước”; hai là, nhấn mạnh các hình thức hợp tác quốc tế mà chưa phân tích đầy đủ vai trò của bất đối xứng quyền lực giữa các quốc gia cùng chung lưu vực. Theo Zeitoun và Warner, phần lớn các lưu vực sông quốc tế không tồn tại trạng thái chiến tranh trực tiếp nhưng cũng không phải là những không gian hợp tác bình đẳng. Thay vào đó, quan hệ giữa các quốc gia thường được duy trì trong trạng thái xung đột cường độ thấp kéo dài, trong đó quốc gia có ưu thế về quyền lực giữ vai trò chi phối quá trình phân bổ, khai thác và quản lý nguồn nước. Từ đó, lý thuyết bá quyền nước chuyển trọng tâm phân tích từ câu hỏi liệu chiến tranh nước có xảy ra hay không sang câu hỏi cơ bản hơn đó là: quốc gia nào kiểm soát nguồn nước, kiểm soát bằng cách nào và vì sao có thể duy trì được sự kiểm soát đó [Mark Zeitoun, Jeroen Warner, 2006].

Theo đó, bá quyền nước được định nghĩa là trạng thái bá quyền được thiết lập ở cấp độ lưu vực sông thông qua việc sử dụng các chiến lược và công cụ quyền lực nhằm kiểm soát việc phân bổ và sử dụng nguồn nước theo hướng có lợi cho chủ thể chiếm ưu thế. Khác với các cách tiếp cận coi nguồn nước chủ yếu là một nguồn tài nguyên tự nhiên cần được phân chia theo các tiêu chí kỹ thuật hoặc pháp lý, lý thuyết bá quyền nước xem nguồn nước xuyên biên giới là một đối tượng của cạnh tranh quyền lực trong quan hệ quốc tế. Theo cách tiếp cận này, kết quả phân bổ nguồn nước không chỉ phản ánh điều kiện địa lý tự nhiên hay quy định của luật pháp quốc tế mà trước hết phản ánh tương quan quyền lực giữa các quốc gia cùng lưu vực. Nói cách khác, vấn đề cốt lõi không nằm ở việc quốc gia nào ở thượng lưu hay hạ lưu mà vấn đề nằm ở việc quốc gia nào có khả năng huy động và chuyển hóa các nguồn lực quyền lực thành khả năng kiểm soát dòng chảy, thể chế và diễn ngôn về quản trị nguồn nước [Mark Zeitoun, Jeroen Warner, 2006].

Luận điểm trung tâm của thuyết bá quyền nước cho rằng quyền lực là nhân tố quyết định kết quả phân bổ nguồn nước trong các lưu vực sông quốc tế. Zeitoun và

Warner lập luận rằng quốc gia có quyền lực vượt trội sẽ giành được mức độ kiểm soát nguồn nước lớn hơn bất kể vị trí địa lý của quốc gia đó là thượng lưu hay hạ lưu. Điều này cho thấy vị trí địa lý chỉ tạo ra lợi thế ban đầu, trong khi quyền lực mới là yếu tố quyết định khả năng hiện thực hóa lợi thế đó. Thực tiễn các lưu vực sông Nile, Jordan hay Tigris-Euphrates cho thấy nhiều quốc gia hạ lưu vẫn có thể duy trì quyền kiểm soát đáng kể đối với nguồn nước nhờ ưu thế về sức mạnh quân sự, kinh tế, ngoại giao và khả năng tác động đến các thể chế quốc tế. Vì vậy, lý thuyết bá quyền nước bác bỏ quan điểm cho rằng quốc gia thượng lưu luôn giữ ưu thế tuyệt đối đồng thời khẳng định kết quả quản trị nguồn nước phản ánh cấu trúc quyền lực tổng hợp giữa các chủ thể trong lưu vực [Mark Zeitoun, Jeroen Warner, 2006].

Để giải thích cơ chế hình thành và duy trì bá quyền nước, Zeitoun và Warner kế thừa lý thuyết ba chiều quyền lực của Steven Lukes và cho rằng quyền lực trong quản trị nguồn nước xuyên biên giới không chỉ giới hạn ở sức mạnh vật chất mà bao gồm ba chiều bổ sung cho nhau. Thứ nhất là quyền lực vật chất (material hoặc structural power) thể hiện thông qua sức mạnh kinh tế, quân sự, trình độ khoa học - công nghệ, năng lực xây dựng và vận hành công trình thủy lợi, nguồn lực tài chính cũng như lợi thế về vị trí địa lý. Đây là loại quyền lực dễ nhận biết nhất và thường tạo nền tảng cho khả năng kiểm soát trực tiếp nguồn nước. Thứ hai là quyền lực thể chế (bargaining hoặc institutional power) phản ánh khả năng định hình luật chơi, kiểm soát chương trình nghị sự, dẫn dắt các cuộc đàm phán và sử dụng các thiết chế quốc tế nhằm bảo vệ lợi ích quốc gia. Thứ ba là quyền lực diễn ngôn (ideational hoặc discursive power) được thể hiện thông qua khả năng xây dựng tri thức, xác lập chuẩn mực, định nghĩa các khái niệm như “phát triển”, “sử dụng hợp lý”, “chia sẻ lợi ích” hay “an ninh nguồn nước”, từ đó tạo ra sự đồng thuận hoặc chấp nhận của các quốc gia khác đối với trật tự hiện hữu. Theo Zeitoun, chính quyền lực diễn ngôn là hình thức quyền lực tinh vi và bền vững nhất bởi nó làm cho các quốc gia yếu chấp nhận cấu trúc phân bổ lợi ích hiện có như một điều tất yếu thay vì kết quả của cạnh tranh quyền lực [Mark Zeitoun, J. A. Allan, 2008].

Một đóng góp quan trọng khác của lý thuyết bá quyền nước đó là chỉ ra rằng bá quyền nguồn nước được duy trì thông qua sự kết hợp giữa các chiến lược và chiến thuật kiểm soát. Ba chiến lược cơ bản bao gồm chiếm hữu nguồn lực, hội

nhập hoặc lòng ghép lợi ích và kiểm chế. Chiến lược chiếm giữ nguồn lực được thực hiện thông qua việc xây dựng đập, hồ chứa hoặc các công trình điều tiết nhằm trực tiếp kiểm soát dòng chảy. Chiến lược hội nhập được thể hiện ở việc gắn vấn đề nguồn nước với các lĩnh vực khác như thương mại, đầu tư, viện trợ phát triển, hợp tác năng lượng hoặc quan hệ ngoại giao để mở rộng ảnh hưởng của quốc gia bá quyền. Trong khi đó, chiến lược kiểm chế được thực hiện bằng nhiều biện pháp như kiểm soát thông tin, trì hoãn đàm phán, hạn chế khả năng tiếp cận nguồn tài chính hoặc thiết kế các cơ chế, thể chế có lợi cho quốc gia mạnh hơn. Các chiến lược này được triển khai thông qua nhiều công cụ như sức ép ngoại giao, luật pháp quốc tế, chia sẻ hoặc hạn chế dữ liệu thủy văn, viện trợ phát triển, tạo tri thức và xây dựng diễn ngôn quốc tế. Nhờ đó, quốc gia bá quyền có thể duy trì ưu thế mà không nhất thiết phải sử dụng đến xung đột quân sự [Mark Zeitoun, Jeroen Warner, 2006].

Từ cách tiếp cận trên, lý thuyết bá quyền nước cũng đưa ra một cách nhìn mới về quan hệ giữa hợp tác và xung đột trong quản trị nguồn nước xuyên biên giới. Theo Zeitoun và Warner, sự tồn tại của các hiệp định quốc tế hay các cơ chế hợp tác lưu vực không đồng nghĩa với việc các quốc gia đạt được sự phân bổ nguồn nước công bằng hoặc bình đẳng. Trong nhiều trường hợp, các cơ chế hợp tác lại phản ánh chính cấu trúc quyền lực hiện hữu và góp phần hợp thức hóa lợi ích của quốc gia chiếm ưu thế. Vì vậy, khi đánh giá hiệu quả của hợp tác nguồn nước xuyên biên giới cần phân tích không chỉ sự tồn tại của các thiết chế hợp tác mà còn phải xem xét quốc gia nào giữ vai trò thiết lập luật chơi, kiểm soát chương trình nghị sự và hưởng lợi nhiều nhất từ các quy tắc hợp tác đó. Chính điều này lý giải vì sao nhiều lưu vực sông quốc tế duy trì được trạng thái hòa bình trong thời gian dài nhưng vẫn tồn tại những xung đột tiềm tàng và bất bình đẳng kéo dài trong phân bổ lợi ích nguồn nước [Mark Zeitoun, Jeroen Warner, 2006].

Mark Zeitoun tiếp tục mở rộng cách tiếp cận bá quyền nước khi nhấn mạnh rằng an ninh nguồn nước không chỉ phụ thuộc vào trữ lượng nước hay điều tiết thủy văn mà còn được quyết định bởi các quá trình chính trị, kinh tế và xã hội. Theo ông, an ninh nguồn nước của một quốc gia có thể được xây dựng trên sự bất ổn an ninh nguồn nước của quốc gia khác nếu có sự bất bình đẳng trong phân bổ quyền lực và lợi ích. Vì vậy, quản trị nguồn nước cần được xem xét trong mối liên hệ với an ninh

lượng thực, an ninh năng lượng, biến đổi khí hậu và phát triển bền vững, đồng thời phải tính đến tác động của các quan hệ quyền lực và các quá trình chính trị trong việc tạo ra kết quả quản trị nguồn nước [Mark Zeitoun, 2011].

* Cách tiếp cận liên kết Nước - Năng lượng - Lương thực (Water - Energy - Food Nexus)

Cách tiếp cận liên kết Nước - Năng lượng - Lương thực ra đời trong bối cảnh thế giới phải đối mặt với những thách thức an ninh nguồn nước, an ninh năng lượng và an ninh lương thực ngày càng gia tăng dưới tác động của gia tăng dân số, đô thị hóa, biến đổi khí hậu, toàn cầu hóa và nhu cầu sử dụng tài nguyên ngày càng lớn. Trong khi đó, các phương thức quản lý truyền thống theo từng ngành ngày càng bộc lộ nhiều hạn chế nhất là khi các cách thức này không phản ánh đầy đủ mối liên hệ và sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các nguồn tài nguyên. Hội nghị Bonn năm 2011 về Môi quan hệ liên kết giữa an ninh nguồn nước, an ninh năng lượng và an ninh lương thực được xem là dấu mốc quan trọng trong việc hình thành và phát triển cách tiếp cận liên kết nước - năng lượng - lương thực. Cách tiếp cận này nhấn mạnh vào yêu cầu chuyển từ tư duy quản lý đơn ngành sang quản trị tích hợp nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng tài nguyên và hướng tới phát triển bền vững [Holger Hoff, 2011].

Luận điểm cốt lõi của cách tiếp cận liên kết Nước - Năng lượng - Lương thực đó là cách tiếp cận này cho rằng nước, năng lượng, lương thực tạo thành một hệ thống phụ thuộc lẫn nhau, trong đó sự thay đổi của một thành tố sẽ tác động trực tiếp hoặc gián tiếp đến hai thành tố còn lại. Nước là đầu vào không thể thiếu đối với sản xuất năng lượng và sản xuất lương thực, ngược lại, năng lượng là điều kiện để khai thác, xử lý, phân phối và sử dụng nguồn nước cũng như phục vụ toàn bộ chuỗi sản xuất nông nghiệp. Trong khi đó, sản xuất lương thực lại tiêu thụ khối lượng lớn nước và năng lượng. Do tính chất phụ thuộc đa chiều này mà các quyết định chính sách trong một lĩnh vực có thể tạo ra những tác động lan tỏa, cả tích cực lẫn tiêu cực đối với các lĩnh vực còn lại. Vì vậy, cách tiếp cận liên kết Nước - Năng lượng - Lương thực khẳng định rằng ba lĩnh vực này cần được xem xét như một thể thống nhất thay vì quản lý tách biệt theo từng ngành như cách tiếp cận truyền thống [Hayley Leck và các cộng sự, 2015; Morgan Bazilian và các cộng sự, 2011].

Trên cơ sở tư duy hệ thống, cách tiếp cận liên kết Nước - Năng lượng - Lương thực nhấn mạnh mục tiêu của quản trị tài nguyên không phải là tối ưu hóa hiệu quả của từng lĩnh vực riêng lẻ mà là tối ưu hóa hiệu quả của toàn bộ hệ thống tài nguyên. Theo đó, hiệu quả sử dụng nước, năng lượng hay lương thực không được đánh giá độc lập mà phải được xem xét trong mối quan hệ tổng thể giữa các lĩnh vực nhằm nhận diện đầy đủ các chi phí, lợi ích và tác động lan tỏa. Cách tiếp cận này hướng tới việc giảm thiểu các đánh đổi giữa các mục tiêu phát triển, đồng thời tăng cường các hiệu ứng cộng hưởng thông qua phối hợp chính sách và quản lý liên ngành. Điều này có ý nghĩa đặc biệt trong bối cảnh nhiều quyết định phát triển như phát triển thủy điện, mở rộng diện tích cây nhiên liệu sinh học hay phát triển hệ thống tưới có thể đồng thời tạo ra cả lợi ích và tác động bất lợi đối với nguồn nước, an ninh năng lượng và an ninh lương thực nếu không được đánh giá một cách tổng thể [Holger Hoff, 2011].

Một luận điểm khác của cách tiếp cận liên kết Nước - Năng lượng - Lương thực đó là nó nhấn mạnh vào yêu cầu quản trị tích hợp và phối hợp chính sách giữa các lĩnh vực và các cấp quản lý. Thay vì để các cơ quan quản lý xây dựng và thực thi chính sách một cách độc lập, cách tiếp cận liên kết đề xuất cơ chế phối hợp liên ngành nhằm bảo đảm sự thống nhất giữa quy hoạch phát triển nguồn nước, năng lượng và nông nghiệp đồng thời thúc đẩy chia sẻ dữ liệu, phối hợp thể chế và tăng cường sự tham gia của nhiều chủ thể như chính phủ, khu vực tư nhân, các tổ chức quốc tế, cộng đồng địa phương và giới học thuật. Việc quản trị cũng cần được triển khai trên nhiều cấp độ từ địa phương, quốc gia đến cấp khu vực và toàn cầu. Cơ sở của đề xuất nằm ở mối quan hệ tương hỗ giữa nước, năng lượng và lương thực thường vượt qua phạm vi quản lý của một quốc gia đơn lẻ [Holger Hoff, 2011; Hayley Leck và các cộng sự, 2015].

Ngoài ra, cách tiếp cận liên kết Nước - Năng lượng - Lương thực còn coi an ninh nguồn nước, an ninh năng lượng và an ninh lương thực là ba mục tiêu có quan hệ gắn bó hữu cơ và không thể đạt được một cách độc lập. Biến đổi khí hậu, suy thoái môi trường và khai thác quá mức tài nguyên làm gia tăng tính dễ tổn thương của cả ba hệ thống này. Do đó, nó đòi hỏi các quốc gia phải xây dựng các chiến lược quản trị tài nguyên có khả năng thích ứng và tăng cường khả năng chống chịu.

Theo cách tiếp cận này, phát triển bền vững không chỉ được hiểu là nâng cao hiệu quả sử dụng tài nguyên mà còn bao gồm bảo vệ hệ sinh thái, duy trì các dịch vụ môi trường, bảo đảm công bằng trong tiếp cận tài nguyên và thúc đẩy tăng trưởng xanh. Vì vậy, cách tiếp cận liên kết Nước - Năng lượng - Lương thực ngày càng được xem là khuôn khổ cho quản trị nhằm thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững, đặc biệt là các mục tiêu liên quan đến nước sạch, năng lượng sạch, an ninh lương thực và hành động ứng phó với biến đổi khí hậu [Holger Hoff, 2011].

2.2. Cơ sở thực tiễn

2.2.1. Cơ sở lịch sử

Hợp tác đa phương phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong bắt đầu từ những năm 1975, tuy nhiên nó có tiền đề từ năm 1957 với sự ra đời của Ủy ban Mekong. Sau khi Hiệp định Geneva về lập lại hòa bình ở Đông Dương được ký kết, dưới sự hỗ trợ của Liên hợp quốc, tháng 9/1957 các quốc gia hạ lưu sông Mekong bao gồm Campuchia, Lào, Thái Lan và Việt Nam đã cùng nhau xem xét và thống nhất thành lập Ủy ban phối hợp nghiên cứu khảo sát hạ lưu vực sông Mekong (Ủy ban Mekong) - tiền thân của MRC ngày nay. Mục đích thành lập Ủy ban Mekong là nhằm khai thác, khuyến khích và phối hợp phát triển tổng hợp Hạ lưu vực sông Mekong.

Ban đầu, Ủy ban chủ yếu tập trung vào các hoạt động nghiên cứu khảo sát và đầu tư với sự tài trợ về vốn và kỹ thuật từ các quốc gia tài trợ và các tổ chức quốc tế. Đến tháng 1/1975, các quốc gia hạ lưu sông Mekong đã thông qua Tuyên bố chung về các nguyên tắc sử dụng nước hạ lưu vực sông Mekong. Đây là dấu mốc quan trọng trong tiến trình phát triển thể chế hợp tác Mekong nói chung và tiến trình phát triển hợp tác nguồn nước nói riêng.

Trong giai đoạn từ năm 1978 - 1990, do những bất ổn chính trị trong nước nên Campuchia không tham gia hợp tác Mekong. Ba nước còn lại là Lào, Thái Lan và Việt Nam đã thành lập Ủy ban Mekong lâm thời. Đến năm 1991, Campuchia trở lại hợp tác Mekong. Trước nhu cầu sử dụng nguồn tài nguyên nước của sông Mekong ngày càng gia tăng và điều này đã đặt yêu cầu cấp bách đối với việc tăng cường hợp tác quản lý, phát triển bền vững và sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên nước và các tài nguyên khác trong lưu vực. Đồng thời, trong giai đoạn này, Liên hợp quốc cũng

đang triển khai xây dựng Khung thể chế về hợp tác giữa các quốc gia ven sông trong việc sử dụng, quản lý và bảo vệ các nguồn nước quốc tế. Bốn quốc gia hạ lưu sông Mekong đã thống nhất xây dựng khung hợp tác mới.

Kết quả là vào ngày 05/4/1995, chính phủ của bốn nước Campuchia, Lào, Thái Lan và Việt Nam đã ký kết Hiệp định hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong (gọi tắt là Hiệp định Mekong) và Nghị định thư về việc thành lập MRC. Ủy hội được thành lập với vai trò chủ yếu là thúc đẩy, hỗ trợ, hợp tác và điều phối phối hợp trong việc phát triển mọi tiềm năng vì lợi ích bền vững của tất cả các quốc gia ven sông và ngăn ngừa sử dụng lãng phí nước trong lưu vực sông Mekong. Việc thông qua Hiệp định Mekong đánh dấu một bước phát triển quan trọng trong hợp tác nguồn nước ở lưu vực sông Mekong. Nó là căn cứ pháp lý quan trọng, quy định các nguyên tắc cơ bản và tạo ra khung khổ hợp tác chung cho các nước thành viên trong việc khai thác và bảo vệ nguồn nước và các nguồn tài nguyên liên quan đến nước ở hạ lưu sông Mekong. Đánh giá về Hiệp định này, TS. Lê Hải Bình cho rằng: “Tuy là một hiệp định cấp khu vực và được ký trước hai năm so với “Công ước Liên Hợp quốc 1997 về luật sử dụng với mục đích phi giao thông thủy các nguồn nước xuyên biên giới”, nhưng Hiệp định Mê Công 1995 lại có rất nhiều nội dung tương đồng với Công ước 1997, thậm chí được đánh giá hoàn thiện hơn Công ước 1997 vì Công ước không yêu cầu các bên của một lưu vực sông phải thiết lập một tổ chức quản lý lưu vực sông như Hiệp định Mê Công” [Lê Hải Bình, 2019, tr. 120].

Như vậy, Hiệp định Mekong và sự ra đời của MRC không chỉ là tiền đề lịch sử quan trọng mà còn tạo ra cơ sở pháp lý cho sự phát triển hợp tác nguồn nước lưu vực sông Mekong sau này. Tiền đề lịch sử đó đã chứng minh tiềm năng hợp tác nguồn nước ở lưu vực sông Mekong là rất cao và nó không chỉ thu hút được sự quan tâm của các nước ven sông mà còn có thể thu hút được sự quan tâm của các nước ngoài khu vực cũng như các tổ chức quốc tế. Những nguyên tắc trong sử dụng nước được đề cập đến trong Hiệp định Mekong sau này cũng trở thành những nguyên tắc phổ quát trong hoạt động sử dụng các nguồn nước quốc tế và sự ra đời của MRC là nền tảng cơ bản cho sự ra đời của các cơ chế hợp tác nguồn nước khác trong lưu vực sông Mekong sau này.

2.2.2. Bối cảnh lưu vực sông Mekong

2.2.2.1. Tầm quan trọng chiến lược của nước và các nguồn tài nguyên liên quan đến nước của sông Mekong

*** Đặc điểm sông Mekong**

Với chiều dài 4.909 km, Mekong là con sông dài thứ 12 trên thế giới và đứng thứ 10 thế giới về tổng lượng dòng chảy (hàng năm đạt khoảng 425 tỷ m³, lưu lượng trung bình khoảng 15.000 m³/s). Lưu vực sông Mekong có tổng diện tích 810.000 km², trong đó, phần nằm trên lãnh thổ của bốn quốc gia Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam là Hạ lưu vực, chiếm trên 77% [Cổng thông tin điện tử Ủy ban sông Mê Công Việt Nam]. Các đặc điểm lũ dâng của sông Mekong là nền tảng cho sự đa dạng sinh học đặc biệt là đối với hệ sinh thái lũ sông của Campuchia và Việt Nam.

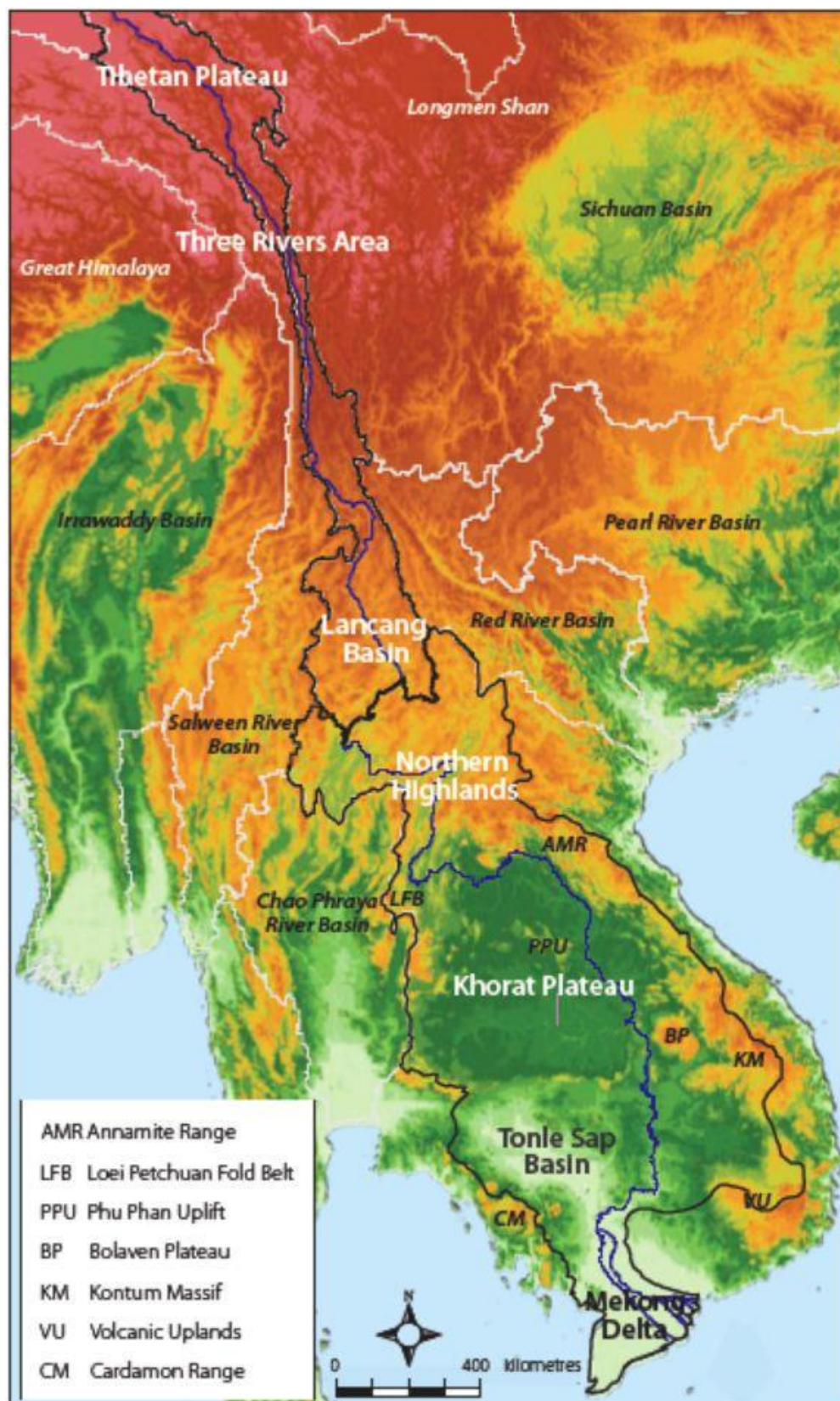
Trong suốt chiều dài dòng chảy, sông Mekong được bổ sung nước bởi một hệ thống các phụ lưu. Các phụ lưu này thường được chia thành hai nhóm: các phụ lưu bờ trái thoát nước từ những khu vực có lượng mưa lớn và góp phần tạo nên dòng chảy mùa mưa, trong khi các phụ lưu bờ phải thoát nước từ những vùng địa hình thấp, lượng mưa ít hơn.

Tại thượng nguồn lưu vực sông Mekong ở tỉnh Vân Nam (Trung Quốc), các phụ lưu có quy mô nhỏ. Khi dòng sông mở rộng ở khu vực cao nguyên phía Bắc, các phụ lưu lớn - bao gồm Nam Ta, Nam Ou, Nam Soung và Nam Khan - đổ vào từ bờ trái; trong khi Nam Mae Kok và Nam Mae Ing đổ vào từ bờ phải.

Xuôi về hạ lưu tại cao nguyên Khorat, dòng chính hợp lưu với các sông Songkhram và Mun (có độ dốc thoải) ở bờ phải, và các sông Nam Ca Dinh, Se Bang Fai và Se Bang Hiang (có độ dốc lớn) ở bờ trái.

Các sông Se Kong, Se San và Sre Pok (lưu vực 3S) là những phụ lưu chính đổ vào sông Mekong từ bờ trái. Sông Tonle Sap dẫn nước từ Biển Hồ (hay hồ Tonle Sap) vào sông Mekong trong mùa khô và đảo chiều dòng chảy trong mùa mưa.

Gần thủ đô Phnom Penh của Campuchia, sông Bassac - phân lưu lớn nhất của Mekong - tách ra. Đây cũng là nơi bắt đầu của đồng bằng sông Cửu Long, khi sông Mekong và sông Bassac chảy vào một vùng đồng bằng rộng lớn, màu mỡ ở miền Nam Việt Nam. Tại khu vực này, được gọi là “Cửu Long”, một hệ thống các phân lưu nhỏ hơn tách ra từ dòng chính của sông Mekong và sông Bassac.



Hình 2.2: Bản đồ các khu vực địa lý lưu vực sông Mekong.

Nguồn: Cổng thông tin điện tử Ủy hội sông Mekong

Mekong là con sông có sự đa dạng sinh học thứ 2 trên thế giới (sau sông Amazon), với khoảng 800 loài sinh vật. Con sông này có giá trị đánh bắt thủy sản khoảng 11 tỷ USD/năm [Intralawan et. al., 2019]. Nguồn tài nguyên phong phú của sông Mekong cung cấp một môi trường có năng suất cao cho nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản, khai thác thủy sản tự nhiên, các sản phẩm thủy sinh, khai thác gỗ, trữ nước và du lịch, đồng thời có nhiều tiềm năng phát triển thủy điện. Các nguồn tài nguyên khoáng sản trong lưu vực sông Mekong bao gồm dầu khí cũng như vàng, đồng, chì, kẽm, phosphate, potash, than đá và đá quý.

* Tiềm năng và vai trò của sông Mekong

Khu vực hạ lưu sông Mekong là “ngôi nhà” của hơn 60 triệu người với trên 100 dân tộc khác nhau tạo thành một trong những vùng đa dạng văn hoá nhất trên thế giới. Khoảng 85% dân cư trong lưu vực là nông dân và ngư dân sống dưới mức nghèo [Ủy ban sông Mê Công Việt Nam, 2021]. Nguồn tài nguyên của sông Mekong đóng vai trò đặc biệt quan trọng đối với cuộc sống hàng ngày của hàng chục triệu người ven sông Mekong. Đối với phần lớn trong số họ, sông là nguồn sống của họ. Đánh bắt cá mang lại thực phẩm, tạo ra khoảng 2,5 triệu tấn protein mỗi năm. Trong số hơn 65 triệu người sống ở hạ lưu vực sông Mekong, có khoảng 40% sống trong phạm vi 15km quanh bờ sông Mekong và hầu hết là trong bán kính 5km của dòng chính [Cổng thông tin điện tử Ủy hội sông Mekong].

Về tiềm năng thủy điện, với lượng nước dồi dào và địa hình đặc biệt tạo nên thế năng lớn cho dòng chảy, lưu vực sông Mekong có tiềm năng rất lớn về thủy điện với tổng năng lượng kỹ thuật khoảng 53.900 MW, trong đó riêng Trung Quốc là 23.000 MW. Phần còn lại ở Hạ Lưu vực Mekong thì dòng chính có tiềm năng thủy điện là 13.000 MW và của dòng nhánh là 17.900 MW. Tuy nhiên, nguồn năng lượng thủy điện của vùng Hạ lưu vực chỉ tập trung chủ yếu là ở Lào với 21.000 MW (chiếm tới 70%).

Tài nguyên nước phục vụ nông nghiệp, nông nghiệp là nền tảng cho tăng trưởng kinh tế của vùng Hạ lưu vực Mekong, mang lại sinh kế cho 70% dân số trong lưu vực với diện tích canh tác khoảng 7,8 triệu ha. Chiếm tới 80% sản lượng nông nghiệp của vùng Hạ lưu vực là sản xuất lúa nước. Lượng nước sử dụng cho tưới trong nông nghiệp khoảng 22 tỷ m³/năm chiếm 5% tổng lượng dòng chảy trung bình nhiều năm trên lưu vực.

Về giao thông vận tải, sông suối là đường vận chuyển hàng hóa chính trong lưu vực sông Mekong. Trừ khu vực gần thác Khone ở biên giới Lào - Campuchia thì gần như toàn bộ dòng chính sông Mekong đều có thể đi lại bằng đường thủy. Việc xây dựng hệ thống đường cao tốc châu Á bắt đầu khởi động liên kết các thành phố chính trong lưu vực. Đến nay, đã có 18 cây cầu bắc qua sông Mekong và trong đó có 5 cây cầu ở ĐBSCL.

Về thương mại, khi các quốc gia trong lưu vực Mekong tiến vào kỷ nguyên hoà bình và hợp tác thì nhịp độ phát triển ở nhiều lĩnh vực tăng lên nhanh chóng. Trong những năm gần đây, rất nhiều các thỏa thuận thương mại, giao thông, du lịch được ký kết. Kim ngạch thương mại của 6 nước trong lưu vực tăng nhanh.

Về tiềm năng du lịch, với sự gia tăng các hoạt động thương mại và hệ thống giao thông được cải thiện, ngành du lịch trong lưu vực bắt đầu phát triển. Các cảnh quan thiên nhiên, sự đa dạng về văn hoá của lưu vực đang thu hút du khách đến lưu vực [Cổng thông tin điện tử Ủy ban sông Mê Công Việt Nam].

2.2.2.2. Thực trạng sử dụng nguồn nước sông Mekong và cạnh tranh lợi ích giữa các nước ven sông

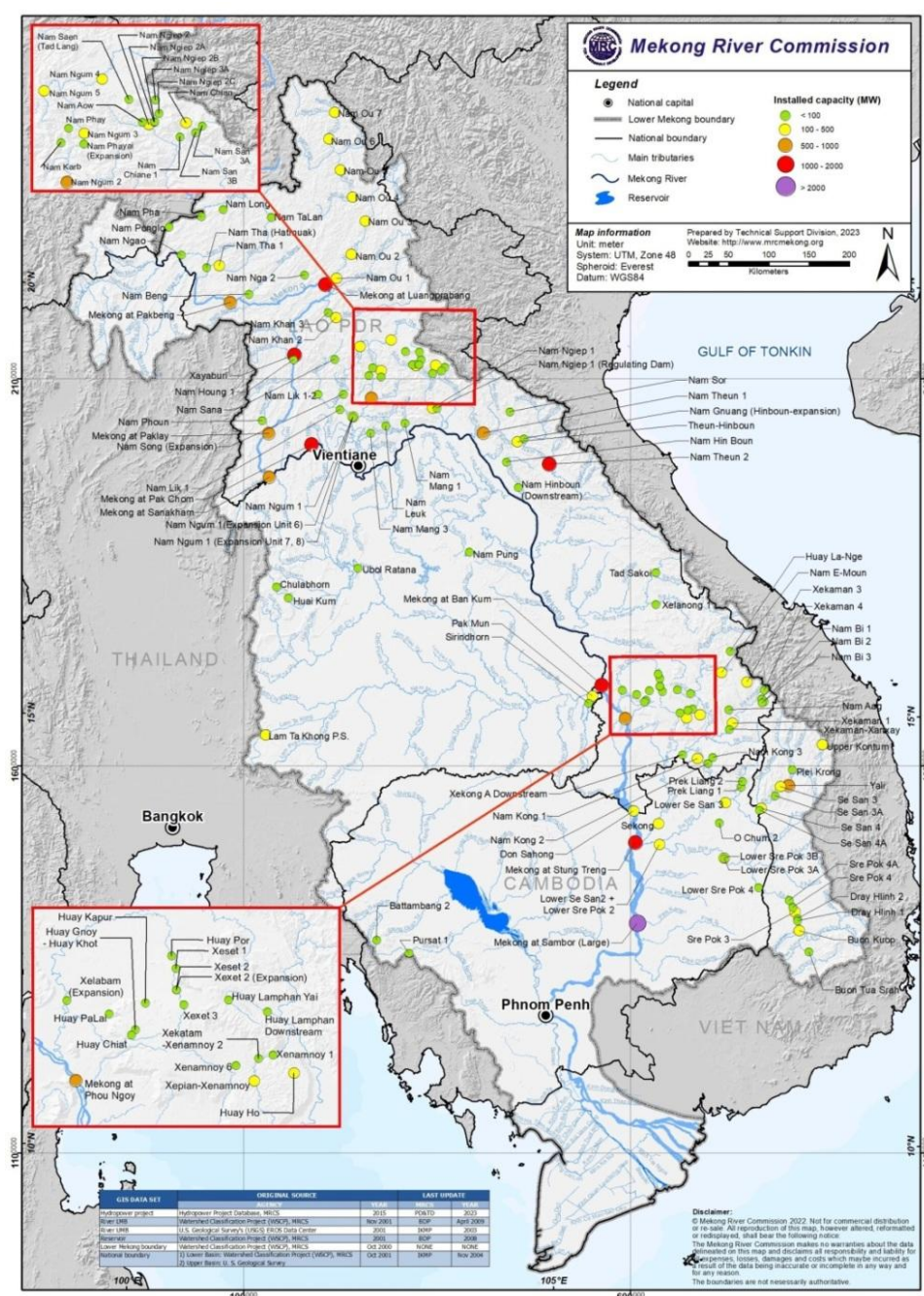
** Phát triển thủy điện*

Tính đến năm 2023, trên dòng chính sông Lan Thương - Mekong hiện nay Trung Quốc đã xây dựng và đưa vào vận hành 11 đập thủy điện trong đó có 2 đập với sức chứa lớn. Ngoài ra, Trung Quốc còn có 11 đập khác với công suất trên 100 MW đang được xây dựng hoặc lập kế hoạch. Tổng công suất ước tính vào khoảng 31.605 MW. Tổng giá trị kinh tế của khu vực thượng lưu sông Mekong là khoảng 4 tỷ USD/năm [Cổng thông tin điện tử Ủy hội sông Mekong].

Ở khu vực hạ lưu sông Mekong có 12 đập thủy điện được đề xuất xây dựng trên dòng chính sông Mekong ở Lào, biên giới Lào - Thái Lan và ở Campuchia, trong đó, có 2 đập đã được đưa vào hoạt động và số còn lại đang trong quá trình xây dựng hoặc lập kế hoạch. Ngoài ra, còn hàng chục hồ đập thủy điện trên các phụ lưu sông Mekong trên lãnh thổ Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam.

Trên các dòng nhánh của sông Mekong có khoảng 100 dự án ở Lào, 7 dự án của Thái Lan, Việt Nam và Campuchia mỗi nước có 14 dự án đã và đang được nghiên cứu xây dựng. Trong đó công suất các công trình thủy điện đã hoàn thành là

là 3.235 MW và công suất các công trình đang được xây dựng là hơn 3.209 MW [Công thông tin điện tử Ủy ban sông Mê Công Việt Nam].



Hình 2.3: Bản đồ đập thủy điện khu vực hạ lưu sông Mekong.

Nguồn: Công thông tin điện tử Ủy hội sông Mekong

* *Sử dụng nước phục vụ nông nghiệp*

Về hệ thống tưới, nông nghiệp là ngành chính liên quan đến nước, đặc biệt là ở Thái Lan và Việt Nam, trong khi nông nghiệp ở Campuchia và Lào hiện nay ít

phát triển hơn. Nhìn chung, diện tích có tưới trong mùa khô khoảng 1,2 triệu ha, ít hơn 10% tổng diện tích nông nghiệp ở hạ lưu sông Mekong (15 triệu ha) [Ủy hội sông Mekong, 2012, tr. 12]. Hiện nay, ở khu vực hạ lưu sông Mekong có khoảng 11.420 dự án tưới đang hoạt động, tưới cho khoảng 4 triệu ha. Trong đó, 87% dự án tưới là phục vụ lúa vụ mùa mưa, chủ yếu là tưới bổ sung khi lượng mưa không đủ, 31% tưới lúa trong mùa khô và 15% tưới cho các cây trồng khác [Nguyễn Nhân Quảng, 2016, tr. 5].

Hơn 10 triệu ha đất nông nghiệp ở hạ lưu sông Mekong được sử dụng để sản xuất lúa gạo, chiếm hơn 80% sản lượng nông nghiệp. Việc sử dụng nước cho thủy lợi chiếm hơn 70% lượng nước sử dụng hiện tại, với 12% tổng lượng nước hàng năm được chuyển hướng cho nông nghiệp trong lưu vực. Thái Lan và Việt Nam là nơi sản xuất lúa gạo và các loại cây trồng khác theo hướng thâm canh và đa dạng trong khi nông nghiệp ở Campuchia và Lào hiện kém phát triển hơn.

Bốn quốc gia đang có kế hoạch tăng cường sản xuất và xuất khẩu gạo, đáp ứng nhu cầu an ninh lương thực và giải quyết tình trạng nghèo đói ở nông thôn thông qua đa dạng hóa cây trồng, thúc đẩy sản xuất thương mại và công nghiệp nông nghiệp, đồng thời mở rộng diện tích tưới tiêu.

Để đáp ứng nhu cầu phát triển nông nghiệp, nhiều kế hoạch nhằm tăng diện tích tưới mùa khô lên 50% (từ 1,2 lên 1,8 triệu ha) trong 20 năm tới, trong đó kế hoạch mở rộng tưới của Lào tăng từ khoảng 100.000 ha lên hơn 300.000 ha. Phát triển tưới lớn đang được xem xét tại Campuchia, kết hợp với kiểm soát lũ ở vùng châu thổ là vùng chưa phát triển và kết hợp với phát triển thủy điện ở vùng khác. Thái Lan từ lâu đã xem xét việc chuyển nước dòng chính để bổ sung cho các giải pháp tại chỗ nhằm giảm hạn hán ở miền Đông Bắc [Ủy hội sông Mekong, 2012, tr. 15].

Diện tích tưới của Thái Lan khoảng 4,8 triệu ha (xấp xỉ khoảng 20% tổng số đất nông nghiệp). Các đập của Thái Lan có thể chứa 70 tỷ m³ nước và hầu hết các khu vực đập chủ yếu đã được đưa vào khai thác. Một số đập đang được thiết kế hoặc xây dựng, quy mô điển hình khoảng 250 triệu m³ nước [Molle, F., 2005, tr. 2]. Việt Nam cũng đang phát triển mạnh hạ tầng nông thôn và nước, diện tích tưới của Việt Nam khoảng 3 triệu ha trong tổng số 7,4 triệu ha canh tác [Molle, F., 2005, tr. 3]. Nước sử dụng trong nông nghiệp của Việt Nam năm 1990 là 47 tỷ m³ và tăng lên 61 tỷ m³ vào năm 2000. Nhu cầu tăng trung bình 3% mỗi năm [Molle, F., 2005, tr. 5].

Về nuôi trồng thủy sản, các quốc gia hạ lưu sông Mekong cũng có kế hoạch tiếp tục phát triển nuôi trồng thủy sản và cải thiện quản lý thủy sản. Nuôi trồng thủy sản được dự báo sẽ tăng trưởng gấp đôi trong 20 năm tới, với sản lượng 4 triệu tấn. Phát triển ở quy mô này sẽ mang lại cả cơ hội lớn và rủi ro cao [Ủy hội sông Mekong, 2012, tr. 16].

Năm 2015, sản lượng nuôi trồng thủy sản hàng năm đạt 5,8 tỷ USD, trong đó 86% là của Việt Nam. Trong 10 năm từ 2005 đến 2015, ngành này đã có mức tăng trưởng trung bình hàng năm hơn 11%. Sản lượng bình quân đầu người ở tỉnh Vân Nam tăng hơn 180% trong cùng thời kỳ [Mekong River Commission, 2021a, tr. 43].

Việc phát triển ngành nuôi trồng thủy sản sẽ mang lại lợi ích kinh tế cho các quốc gia ven sông nhưng đồng thời nó cũng có thể gây ra nguy cơ về ô nhiễm môi trường nước nếu hệ thống nước thải không được xử lý tốt.

Có thể nói, việc khai thác, sử dụng nguồn nước và các tài nguyên liên quan đến nước của sông Mekong đã gây ra những tác động tiêu cực đến an ninh nguồn nước sông Mekong và gây ra những xung đột về nước giữa các quốc gia ven sông. Chính thực trạng này đã đặt ra những yêu cầu cấp thiết trong việc hợp tác giữa các nước Mekong để quản lý, sử dụng và bảo vệ nguồn nước một cách hiệu quả và bền vững.

** Gia tăng nhu cầu sử dụng nước của các quốc gia ven sông*

Ngoài việc sử dụng nguồn tài nguyên nước sông Mekong cho các hoạt động kinh tế, giao thông vận tải, các nước ven sông còn tiêu thụ một lượng nước khá lớn cho nhu cầu phát triển nội tại của từng nước. Quá trình phát triển nội tại đòi hỏi phải đáp ứng được nhu cầu nước cho tăng trưởng kinh tế, xóa đói giảm nghèo, nước phục vụ quá trình đô thị hóa và gia tăng dân số. Bên cạnh đó, chính sự phát triển nội tại của các quốc gia ven sông cũng là một trong những nguyên nhân làm gia tăng tình trạng ô nhiễm môi trường nước trong lưu vực sông Mekong.

Tăng trưởng kinh tế ở toàn bộ hạ lưu sông Mekong được dự kiến sẽ tiếp tục diễn ra, hỗ trợ bởi sự đa dạng hóa nền kinh tế, hội nhập kinh tế khu vực, đầu tư vào kết cấu hạ tầng và phát triển nguồn nhân lực. Lào và Campuchia tìm cách thoát ra khỏi danh sách quốc gia kém phát triển nhất, trong khi Việt Nam tìm cách trở thành một nước thu nhập trung bình vào năm 2030. Dân số gia tăng, kinh tế phát triển và mức sống cải thiện sẽ thúc đẩy nhu cầu thực phẩm và điện. Để khắc phục nghèo đói

dai dẳng ở khu vực nông thôn, cần phải giải quyết các hậu quả thường xuyên và nặng nề của hạn và lũ lụt nghiêm trọng làm mất nhiều sinh mạng, tài sản và gây thiệt hại nghiêm trọng về kinh tế.

Về *tăng trưởng kinh tế*, các nền kinh tế lưu vực sông Mekong đang tăng trưởng nhanh chóng. Tăng trưởng GDP trung bình của quốc gia là từ 3,2% đến 8,1% mỗi năm trong giai đoạn 2008 đến 2018. Tăng trưởng chủ yếu ở các ngành sản xuất và dịch vụ, với tỷ trọng bình quân của nông nghiệp trong GDP giảm từ 23% xuống 15% so với cùng kỳ. GDP bình quân đầu người của Thái Lan xấp xỉ gấp 5 lần Campuchia và gấp 3 lần Việt Nam và Lào. GDP bình quân đầu người ở tỉnh Vân Nam của Trung Quốc đã tăng gấp ba lần từ năm 2007 đến năm 2016 [Mekong River Commission, 2021a, tr. 37].

Tăng trưởng kinh tế trong tương lai trên toàn lưu vực có thể sẽ thấp hơn so với trước đây. Trên khắp khu vực hạ lưu sông Mekong, tốc độ tăng trưởng trung bình đến năm 2040 được dự đoán là từ 2,5% đến 3,5% mỗi năm. Campuchia và Lào dự kiến sẽ đạt mức thu nhập trung bình vào giữa thập kỷ này, duy trì tốc độ tăng trưởng cao hơn Thái Lan và Việt Nam, với tốc độ gần 5% [Mekong River Commission, 2021a, tr. 40].

Tăng trưởng toàn cầu chậm lại trong ngắn hạn dự kiến sẽ tiếp tục ảnh hưởng đến xuất khẩu từ các nước trong lưu vực. Thặng dư thương mại đang thu hẹp ở Trung Quốc, Thái Lan và Việt Nam. Tuy nhiên, triển vọng tăng trưởng xuất khẩu trong trung và dài hạn vẫn rất mạnh nếu tăng trưởng toàn cầu quay trở lại.

Về *gia tăng dân số*, dân số đang tăng mạnh trên toàn lưu vực mặc dù với tốc độ giảm do tỷ suất sinh giảm mạnh trong những năm 1980 và 1990. Tổng dân số lưu vực năm 2020 ước tính là 72,1 triệu người, trong đó 25,4 triệu người ở Thái Lan, 19,8 triệu ở Việt Nam, 13,4 triệu ở Campuchia, 6,3 triệu ở Trung Quốc, 6,2 triệu ở Lào và 0,8 triệu ở Myanmar [Mekong River Commission, 2021a, tr. 36].

Sự mở rộng của cơ hội việc làm trong và xung quanh các khu vực đô thị đang thúc đẩy đáng kể di cư nông thôn - thành thị. Trong khi dân số lưu vực vẫn chủ yếu là nông thôn, các trung tâm đô thị lớn và đang phát triển (như Viêng Chăn, Phnôm Pênh và Cần Thơ) chiếm tỷ lệ dân số ngày càng tăng.

Với tốc độ tăng trưởng hiện tại, dân số của lưu vực được dự đoán là khoảng 100 triệu người vào năm 2040. Liên Hợp Quốc dự đoán rằng đến năm 2050, từ 50%

đến 70% dân số ở Lào, Việt Nam và Thái Lan sẽ sống ở các thành phố [Mekong River Commission, 2021a, tr. 37].

Dân số ở khu vực nông thôn có khả năng giảm ở tất cả các quốc gia, mặc dù tỷ lệ dân số ở khu vực nông thôn vẫn còn tương đối lớn ở Campuchia.

Tỷ lệ nghèo đói đã giảm mạnh ở tất cả các quốc gia thuộc lưu vực sông, kể cả ở khu vực nông thôn. Tỷ lệ nghèo ở nông thôn ở các quốc gia vùng hạ lưu sông Mekong là từ 15% đến 30% dân số với tỷ lệ cao nhất ở Campuchia và thấp nhất ở Thái Lan. Từ năm 2011 đến 2015, tỉnh Vân Nam của Trung Quốc đã giảm hơn 50% tỷ lệ dân số dưới chuẩn nghèo quốc gia [Mekong River Commission, 2021a, tr. 36].

Tuy nhiên, sự bất bình đẳng giữa thành thị và nông thôn và giữa các nhóm khác nhau trong xã hội vẫn còn.

Sự phát triển nội tại của ĐBSCL: Theo số liệu thống kê đến 2013, tổng diện tích đất nông nghiệp ở ĐBSCL vào khoảng 3.663 ngàn ha, trong đó diện tích sản xuất nông nghiệp chiếm khoảng 2.606,5 ngàn ha, diện tích đất lâm nghiệp vào khoảng 303 ngàn ha và diện tích nuôi trồng thủy sản 753,5 ngàn ha. Diện tích nuôi trồng thủy sản có xu hướng tăng mạnh từ năm 1999 đến nay. Trong khi đó diện tích trồng lúa có xu thế giảm, diện tích lúa gia tăng chủ yếu là lúa Thu-Đông. Sản xuất nông nghiệp trên đồng bằng được xem là đã đạt đến mức cao, diện tích đất nông nghiệp có xu thế giảm nếu không có chiến lược quản lý hữu hiệu do việc chuyển đổi diện tích đất nông nghiệp sang các mục đích khác, đô thị hóa và công nghiệp hóa [Tô Quang Toàn và các cộng sự, 2016, tr. 3].

Sự gia tăng phát triển nuôi trồng thủy sản ở các vùng ven biển, nơi thiếu nguồn bổ sung nước ngọt từ nước mặt để pha loãng nhằm duy trì nồng độ thích hợp cho nuôi trồng thủy sản, việc khai thác nước ngầm quá mức đã làm mực nước ngầm hạ thấp và có thể làm gia tăng sụt lún đất trên đồng bằng. Sụt lún đất trên đồng bằng được xem là có thể ảnh hưởng nhanh hơn so với ảnh hưởng của nước biển dâng, các nghiên cứu gần đây đã dự báo tốc độ sụt lún 1cm đến 3cm/năm. Thêm vào đó, việc phát triển thủy sản tăng mạnh trong khi cơ sở hạ tầng phân ranh mặn ngọt chưa được phát triển đồng bộ làm ảnh hưởng đến các vùng sản xuất lúa phụ cận. Thực hiện chiến lược tái cơ cấu ngành nông nghiệp theo hướng tăng chất lượng và giá trị lợi nhuận từ sản xuất nông nghiệp cơ cấu sản xuất cây trồng, mùa vụ sẽ có những chuyển biến lớn trong giai đoạn tới.

** Xung đột lợi ích giữa các nước ven sông trong khai thác, sử dụng nguồn nước sông Mekong*

Nguồn nước sông Mekong đóng vai trò đặc biệt quan trọng đối với phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo an ninh nguồn nước và duy trì hệ sinh thái lưu vực sông của sáu quốc gia ven sông. Tuy nhiên, với đặc tính là nguồn nước xuyên biên giới, nên bất kỳ hoạt động sử dụng nước của các nước ven sông đều có khả năng gây ra những tác động xuyên biên giới và ảnh hưởng đến lợi ích của các nước ven sông khác. Chính đặc điểm này đã làm nảy sinh những xung đột lợi ích giữa các nước ven sông trong quá trình khai thác, sử dụng nguồn nước sông Mekong. Những xung đột này không biểu hiện dưới hình thức tranh chấp mà chủ yếu thể hiện ở sự khác biệt trong mục tiêu phát triển, ưu tiên chính sách và cách thức khai thác nguồn nước sông Mekong.

Từ thực trạng khai thác, sử dụng nguồn nước sông Mekong như đã trình bày ở trên, có thể thấy, lợi ích của các nước ven sông và ưu tiên khai thác nguồn nước sông Mekong có những khác biệt rõ rệt. Nếu như Trung Quốc và Lào ưu tiên khai thác tiềm năng thủy điện từ sông Mekong nhằm đảm bảo an ninh năng lượng, thúc đẩy tăng trưởng. Với Lào, tiềm năng thủy điện từ sông Mekong có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội khi mà Lào có định hướng phát triển thủy điện với định hướng xuất khẩu điện sang các nước trong khu vực. Với Trung Quốc, một nền kinh tế lớn thứ hai thế giới nhu cầu tiêu thụ năng lượng là rất lớn, do đó việc khai thác thủy điện trên dòng Mekong không chỉ đáp ứng yêu cầu phát triển, tăng trưởng kinh tế mà còn giúp quốc gia này đảm bảo an ninh năng lượng. Chính vì vậy, trong giai đoạn từ năm 2003 đến năm 2023, cả Trung Quốc và Lào đều phát triển mạnh các công trình thủy điện trên dòng sông Mekong. Tuy nhiên, các công trình thủy điện này lại tạo ra những tác động xuyên biên giới tiêu cực đáng kể đối với các quốc gia hạ nguồn, đặc biệt là Campuchia và Việt Nam.

Đối với Campuchia và Việt Nam, nguồn tài nguyên nước và các tài nguyên liên quan đến nước của sông Mekong có vai trò hết sức quan trọng đối với cuộc sống và sinh kế của các cộng đồng ven sông ở hai quốc gia này. Với Campuchia, nước này chủ yếu khai thác nguồn lợi thủy sản từ dòng sông Mekong. Tuy nhiên, các công trình thủy điện phía trên lưu vực, đặc biệt là các đập thủy điện trên dòng

chính sông Mekong trong lãnh thổ Trung Quốc và Lào đã làm thay đổi luồng di cư của cá và khiến cho sản lượng đánh bắt thủy sản của Campuchia giảm mạnh trong những năm vừa qua. Trong khi đó, Việt Nam chủ yếu khai thác nguồn nước sông Mekong phục vụ cho hoạt động sản xuất nông nghiệp và sinh hoạt của cư dân vùng ĐBSCL. Ngoài ra, nguồn lợi thủy sản của sông Mekong cũng đóng vai trò đặc biệt quan trọng đối với sinh kế của người dân ven sông. Do đó, các hoạt động khai thác thủy điện của Trung Quốc và Lào trên dòng chính sông Mekong cũng gây ra những hậu quả rất nghiêm trọng đối với ĐBSCL của Việt Nam.

Đối với Thái Lan, trong những năm gần đây quốc gia này đang ngày càng đẩy mạnh hoạt động khai thác nguồn nước sông Mekong phục vụ hoạt động tưới cho các diện tích đất canh tác nông nghiệp ở khu vực Đông Bắc nước này. Các công trình thủy lợi phục vụ mục tiêu chuyển nước ra khỏi dòng chính sông Mekong để tưới cho các cánh đồng ở Đông Bắc Thái Lan lại uy hiếp trực tiếp đến an ninh nguồn nước của các quốc gia hạ nguồn, đặc biệt là Việt Nam.

Từ đó có thể thấy, từ sự khác biệt trong khai thác, sử dụng nguồn nước sông Mekong của các nước ven sông đã gây ra những xung đột về lợi ích khi một quốc gia theo đuổi lợi ích của mình từ nguồn nước xuyên biên giới, điều đó lại đe dọa, uy hiếp và làm suy yếu lợi ích của các quốc gia ven sông khác. Chính những khác biệt và xung đột về lợi ích này là một trong các nhân tố thúc đẩy các nước ven sông hợp tác với nhau nhằm hài hòa lợi ích giữa các bên, giảm thiểu tác động xuyên biên giới tiêu cực từ các hoạt động khai thác, sử dụng nguồn nước sông Mekong và đảm bảo môi trường chính trị, an ninh trong khu vực hòa bình, ổn định.

Xét ở góc độ vai trò và lợi ích của các nước hạ nguồn trong hợp tác phát triển nguồn nước sông Mekong thì chính sự bất cân xứng về vị trí địa lý và bất cân xứng quyền lực giữa thượng nguồn và hạ nguồn cũng là một tiền đề quan trọng để thúc đẩy hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong. Các quốc gia thượng nguồn có lợi thế tự nhiên khi nắm giữ khu vực đầu nguồn và có khả năng kiểm soát, điều tiết dòng chảy của sông Mekong thông qua các đập thủy điện và hồ chứa. Trong khi đó, các quốc gia hạ nguồn lại phụ thuộc lớn vào lưu lượng nước cũng như phù sa, chế độ dòng chảy từ phía thượng nguồn nhưng họ lại ít có khả năng tác động đến các quyết định sử dụng nước của các nước thượng nguồn. Thêm

vào đó, sự bất cân xứng về quyền lực giữa thượng nguồn và hạ nguồn cũng làm gia tăng tâm lý lo ngại về an ninh nguồn nước. Điều này khiến cho các nước hạ nguồn thì mong muốn thiết lập các cơ chế hợp tác có tính ràng buộc cao trong khi các nước thượng nguồn thường ưu tiên bảo vệ chủ quyền quốc gia và thực thi chủ quyền tuyệt đối đối với nguồn tài nguyên nước nằm trong lãnh thổ của mình.

Ngoài ra, hầu hết các nước hạ nguồn đều là những nước đang phát triển và còn nhiều hạn chế về nguồn lực tài chính cũng như khoa học - công nghệ. Đặc biệt là ba nước Lào, Campuchia, Việt Nam là những quốc gia nằm trong nhóm ASEAN-4. Do đó, để đảm bảo an ninh nguồn nước cũng như thích ứng với biến đổi khí hậu, các nước này cần huy động các nguồn lực từ bên ngoài nhất là nguồn lực từ các nước phát triển. Đây cũng là động lực quan trọng thúc đẩy các nước hạ nguồn tăng cường hợp tác với các đối tác quốc tế, nhất là các nước lớn, các nước phát triển tạo tiền đề cho sự ra đời của các cơ chế hợp tác đa phương giữa các nước Mekong với các đối tác ngoài khu vực. Bên cạnh đó, trước thực trạng bất cân xứng quyền lực giữa thượng nguồn và hạ nguồn thì việc đẩy mạnh hợp tác giữa các nước Mekong với các đối tác còn là công cụ giúp các nước hạ nguồn tập hợp lực lượng nhằm cân bằng quyền lực với thượng nguồn và tạo thế cân bằng trong đối thoại với thượng nguồn.

2.2.2.3. Biến đổi khí hậu

Biến đổi khí hậu không còn chỉ là một mối đe dọa đối với lưu vực sông Mekong, mà những tác động của nó đã hiện hữu và đang ảnh hưởng trực tiếp đến sinh kế của hàng triệu người phụ thuộc vào các nguồn tài nguyên thiên nhiên của dòng sông. Lưu vực hạ lưu sông Mekong, bao gồm Campuchia, Lào, Thái Lan và Việt Nam, được đánh giá là một trong những khu vực dễ bị tổn thương nhất trước biến đổi khí hậu. Nền kinh tế của các quốc gia thuộc hạ lưu sông Mekong, các hệ sinh thái, mục tiêu phát triển bền vững và sự ổn định xã hội đều đang đứng trước nhiều rủi ro.

Trên toàn lưu vực hạ lưu sông Mekong, những tác động của biến đổi khí hậu ngày càng trở nên rõ rệt. Nhiệt độ gia tăng cùng với sự thay đổi về cường độ lượng mưa, dòng chảy sông, lũ lụt và hạn hán đang tàn phá nhà cửa, cơ sở hạ tầng, cây trồng và nguồn lợi thủy sản. Hệ quả là các cộng đồng dễ bị tổn thương phải đối mặt với tình trạng thiếu lương thực và suy giảm sinh kế. Bên cạnh đó, mực nước biển được dự báo tiếp tục dâng cao sẽ làm gia tăng tình trạng xâm nhập mặn và ngập lụt

tại ĐBSCL, gây thiệt hại nghiêm trọng đối với sản xuất nông nghiệp tại khu vực có năng suất cao nhất của toàn lưu vực.

Theo các nghiên cứu của MRC, trong khoảng 20 - 50 năm tới, lưu vực sẽ phải đối mặt với nhiều thay đổi đáng kể. Nhiệt độ được dự báo sẽ tăng trên phạm vi toàn lưu vực và ở tất cả các mùa trong năm. Đến năm 2060, nhiệt độ trung bình hằng năm của toàn lưu vực có thể tăng từ 0,4°C đến 3,3°C, tùy thuộc vào quỹ đạo phát thải khí nhà kính toàn cầu. Trong khi đó, lượng mưa trung bình đến năm 2060 theo kịch bản khí hậu khô có thể giảm khoảng 16%, còn theo kịch bản khí hậu ẩm có thể tăng khoảng 17% [Cổng thông tin điện tử Ủy hội sông Mekong].

Năng suất nông nghiệp nhiều khả năng sẽ chịu tác động tiêu cực. Để giảm thiểu những ảnh hưởng này, cần có những thay đổi trong phương thức canh tác, mở rộng hệ thống tưới tiêu và áp dụng các tiến bộ khoa học, công nghệ. Sản xuất thủy điện cũng sẽ đối mặt với nhiều rủi ro do hạn hán gia tăng. Hoạt động giao thông đường thủy có thể bị ảnh hưởng bởi dòng chảy mùa khô suy giảm, khiến một số đoạn ở thượng nguồn sông Mekong không thể lưu thông vào những thời điểm nhất định trong năm. Hệ thống đường bộ và cơ sở hạ tầng cấp nước cũng đứng trước nguy cơ bị thiệt hại do lượng mưa lớn hơn, lũ lụt nghiêm trọng hơn và sạt lở đất gia tăng, trong khi việc bảo vệ cơ sở hạ tầng ven biển trước tình trạng nước biển dâng và triều cường sẽ đòi hỏi nguồn kinh phí rất lớn.

Nhiều loài động vật và thực vật đặc biệt dễ bị tổn thương trước biến đổi khí hậu, trong đó các loài cá được xem là nhóm chịu rủi ro cao nhất do rất nhạy cảm với những thay đổi về chế độ thủy văn. Theo kịch bản biến đổi khí hậu ở mức trung bình đến năm 2060, lượng đất bị mất do xói mòn được dự báo sẽ tăng khoảng 16,9% [Cổng thông tin điện tử Ủy hội sông Mekong].

Những tác động nêu trên có khả năng đặc biệt nghiêm trọng bởi phần lớn cộng đồng dân cư trong lưu vực vẫn phụ thuộc nhiều vào tài nguyên thiên nhiên để đảm bảo sinh kế. Tuy nhiên, các tác động này sẽ không phân bố đồng đều, bởi mức độ phơi nhiễm và khả năng bị tổn thương của từng cá nhân và cộng đồng là khác nhau; một số khu vực sẽ chịu ảnh hưởng sớm hơn hoặc nghiêm trọng hơn những khu vực khác. Hơn nữa, tác động của biến đổi khí hậu không bị giới hạn bởi biên giới quốc gia. Những tác động xảy ra ở thượng nguồn có thể gây ảnh hưởng đến khu vực hạ

nguồn và ngược lại; đồng thời, các biện pháp thích ứng do một quốc gia triển khai cũng có thể tạo ra những tác động trực tiếp hoặc đáng kể vượt qua biên giới, ảnh hưởng đến các quốc gia khác trong lưu vực.

Những tác động tiêu cực từ biến đổi khí hậu đối với lưu vực sông Mekong sẽ càng bị khuếch đại khi an ninh nguồn nước sông Mekong bị đe dọa. Chính vì vậy, hợp tác nguồn nước không chỉ là giải pháp giúp đảm bảo an ninh nguồn nước cho các quốc gia ven sông mà còn là một trong những giải pháp giúp các nước trong lưu vực ứng phó hiệu quả với những hậu quả do biến đổi khí hậu gây ra. Đây cũng chính là một trong các tiền đề thúc đẩy các nước ven sông tăng cường hợp tác trong phát triển nguồn tài nguyên nước sông Mekong.

2.2.2.4. Sự gia tăng hợp tác, liên kết và phụ thuộc kinh tế giữa các nước trong lưu vực sông Mekong

Kể từ khi chương trình Hợp tác Tiểu vùng Mekong mở rộng (GMS) được khởi động năm 1992 với sự tài trợ, điều phối của Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), hợp tác kinh tế giữa các quốc gia ven sông Mekong đã phát triển mạnh mẽ cả về quy mô, chiều sâu và mức độ thể chế hóa. Mục tiêu ban đầu của GMS là thúc đẩy kết nối hạ tầng, tạo thuận lợi thương mại và thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các nước Mekong. Từ giữa thập niên 90, chương trình bắt đầu mở rộng sang các lĩnh vực ưu tiên khác, bao gồm: giao thông, năng lượng, viễn thông, môi trường, nông nghiệp, phát triển nguồn nhân lực, du lịch và tạo thuận lợi thương mại nhằm mục đích từng bước hình thành nền tảng cho hội nhập kinh tế tiểu vùng.

GMS đã tạo dựng một tiểu vùng có tính kết nối chặt chẽ, tăng trưởng kinh tế của các nước tiểu vùng được cải thiện đáng kể nhờ sự gia tăng kết nối và năng lực cạnh tranh. Kể từ năm 1992 đến năm 2023, GMS đã phê duyệt 122 dự án đầu tư và 236 dự án hỗ trợ kỹ thuật với tổng giá trị lên tới 30,2 tỷ USD. Trong số đó, ADB đóng góp 14,1 tỷ USD, các chính phủ GMS đóng góp 6,6 tỷ USD và các đối tác phát triển khác cùng với khu vực tư nhân đóng góp 9,5 tỷ USD [Asian Development Bank, 2023, tr. 165]. Các khoản đầu tư trong khuôn khổ GMS đã góp phần cải thiện hệ thống giao thông và năng lượng. Kết nối tiểu vùng đã được cải thiện đáng kể nhờ việc xây mới hoặc nâng cấp 12.500 km đường bộ và hơn 1.000 km đường sắt. Hơn 3.000 MW công suất điện đã được tạo ra, cùng với đó hơn 2.700km đường dây

truyền tải và phân phối điện đã cung cấp điện cho gần 165.000 hộ gia đình mới [Asian Development Bank, 2023, tr. 165].

Trong khuôn khổ GMS, các quốc gia thành viên đã từng bước thúc đẩy tự do hóa thương mại, kết nối hạ tầng và tạo thuận lợi đầu tư qua đó làm gia tăng mức độ liên kết và phụ thuộc kinh tế giữa các nước trong tiểu vùng. Theo số liệu thống kê của ADB, tổng kim ngạch thương mại nội vùng GMS năm 2003 là 45,3 tỷ USD (chiếm 4,3 %) và tăng lên 482,7 tỷ USD (chiếm 9,5%) vào năm 2017 [Asian Development Bank, 2018c, tr. 15]. Tốc độ tăng trưởng thương mại vượt bậc trong GMS là một trong những biểu hiện rõ nét nhất của quá trình hội nhập kinh tế khu vực.

Ở cấp độ quốc gia trong giai đoạn từ năm 2003 đến năm 2017, kim ngạch thương mại của Campuchia với các nước GMS tăng từ 1,4 tỷ USD lên 5,8 tỷ USD. Kim ngạch thương mại của Trung Quốc với các nước GMS cũng tăng từ 18,8 tỷ USD (chiếm 1,5%) năm 2003 lên 224,4 tỷ USD (chiếm 3,5%) năm 2017. Trong khi đó, tỷ trọng thương mại của Lào với GMS tăng từ 0,8 tỷ USD (chiếm 71,8%) lên 3 tỷ USD (chiếm 67,6%). Đối với Myanmar, tỷ trọng thương mại của nước này với GMS cũng tăng từ 2,4 tỷ USD (chiếm 42,8%) năm 2003 lên 13,5 tỷ USD (chiếm 48,1%) năm 2017. Trong cùng giai đoạn, kim ngạch thương mại của Thái Lan với các nước GMS tăng từ 16 tỷ USD (chiếm 10,2%) lên 85 tỷ USD (chiếm 21,1%). Kim ngạch thương mại của Việt Nam với các nước GMS tăng từ 6,4 tỷ USD (chiếm 14,2%) năm 2003 lên 122,7 tỷ USD (chiếm 27,1%) năm 2017 [Asian Development Bank, 2018c, tr. 112-127]. Những con số này cho thấy, thương mại nội vùng không chỉ gia tăng về quy mô mà còn trở thành cầu phần ngày càng quan trọng trong hoạt động ngoại thương của các nước GMS.

Song song với hợp tác thương mại, hợp tác đầu tư giữa các nước GMS cũng phát triển mạnh mẽ và trở thành động lực quan trọng thúc đẩy hội nhập khu vực. Tổng số vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) song phương giữa các nước GMS năm 2010 là 436 tỷ USD và tăng lên 1.364 tỷ USD vào năm 2017 [Asian Development Bank, 2018c, tr. 17].

Sự gia tăng đồng thời của hợp tác thương mại và đầu tư đã làm sâu sắc hơn mối quan hệ phụ thuộc kinh tế giữa các nước Mekong. Nghiên cứu của Affendy Arip và Puah Chin Hong cho thấy Việt Nam và Thái Lan đã trở thành hai trung tâm

của mạng lưới thương mại GMS, trong khi đó Lào, Campuchia và Myanmar ngày càng phụ thuộc vào thương mại và đầu tư với Việt Nam và Thái Lan [Affendy Arip, Puah Chin Hong, 2011]. Tương tự, nghiên cứu của Taguchi và Oizumi chỉ ra rằng hai tỉnh Vân Nam và Quảng Tây của Trung Quốc hội nhập ngày càng sâu với các nước GMS nhờ sự phát triển của các Hành lang kinh tế Bắc - Nam, Hành lang kinh tế Đông - Tây và Hành lang kinh tế phía Nam. Thông qua đó củng cố vai trò của Trung Quốc trong mạng lưới sản xuất và thương mại khu vực [Hiroyuki Taguchi, Keiichiro Oizumi, 2015].

Tóm lại, sự gia tăng mạnh mẽ của thương mại nội vùng GMS và đầu tư xuyên biên giới cùng với kết nối hạ tầng và chuỗi giá trị đã làm cho các nền kinh tế khu vực GMS ngày càng gắn kết chặt chẽ hơn. Thực tế đó không chỉ tạo ra lợi ích chung ngày càng lớn mà còn làm gia tăng chi phí của xung đột từ đó thúc đẩy các quốc gia trong khu vực ưu tiên đối thoại và hợp tác. Điều đó đã trở thành một trong những cơ sở thực tiễn quan trọng thúc đẩy hợp tác đa phương trong các lĩnh vực khác, trong đó có hợp tác trong phát triển nguồn tài nguyên nước sông Mekong trong giai đoạn 2003 - 2023.

2.2.2.5. Cạnh tranh chiến lược của một số nước lớn ở tiểu vùng Mekong

Những năm gần đây, tiểu vùng Mekong (5 nước tiểu vùng Mekong cũng chính là khu vực Đông Nam Á lục địa) đã trở thành khu vực cạnh tranh chiến lược của các nước lớn đặc biệt là cạnh tranh Mỹ - Trung, ngoài ra khu vực này cũng đang chứng kiến sự gia tăng ảnh hưởng của một số nước lớn khác như Nhật Bản và Ấn Độ. Chính bởi lý do đó, các cơ chế hợp tác đa phương ở tiểu vùng Mekong cũng nhận được sự ủng hộ của một số nước lớn trên thế giới. Đây là một thuận lợi cơ bản giúp các nước Mekong có thêm nguồn lực để đẩy mạnh hợp tác nguồn nước. Tuy nhiên, sự gia tăng ảnh hưởng cũng như cạnh tranh quyền lực giữa các nước lớn trong khu vực này cũng đặt ra những thách thức cho những nỗ lực hợp tác đa phương trong quản lý, sử dụng và bảo vệ nguồn nước của sông Mekong nói riêng và cho hợp tác đa phương tiểu vùng Mekong nói chung.

Về mặt chiến lược, có thể nói khu vực tiểu vùng Mekong có nguồn tài nguyên thiên nhiên dồi dào, phong phú với các nền kinh tế đang phát triển và là một thị trường khá tiềm năng. Cùng với đó, khu vực này cũng có một vị trí địa -

chiến lược khá đặc biệt kết nối khu vực Đông Bắc Á và Nam Á và tiếp giáp hai cường quốc lớn của thế giới đó là Trung Quốc và Ấn Độ. Đây cũng là khu vực kết nối Ấn Độ Dương và Thái Bình Dương, nằm ở cửa ngõ eo biển Malacca. Tiểu vùng Mekong cũng nằm kề các tuyến hàng hải quốc tế quan trọng trên Biển Đông và kết nối thuận lợi với eo biển Malacca tạo thành cầu nối giữa Thái Bình Dương với Ấn Độ Dương. Đồng thời, khu vực này giữ vị trí chiến lược trong mạng lưới giao thương giữa Đông Bắc Á với Đông Nam Á, Nam Á, Trung Đông và châu Âu, qua đó làm gia tăng giá trị địa chiến lược và địa kinh tế của tiểu vùng. Với vị trí địa - chiến lược quan trọng như vậy, tiểu vùng Mekong hiện nay đã trở thành mối quan tâm của nhiều cường quốc trên thế giới.

Đối với Trung Quốc, tiểu vùng Mekong có vị trí quan trọng giúp kết nối nước này với khu vực Nam Á và nằm trong khu vực Vành đai, Con đường của Trung Quốc đi qua. Do đó, chiến lược của Trung Quốc ở tiểu vùng Mekong nằm trong chiến lược tổng thể của nước này trong thế kỷ 21 đó là Sáng kiến Vành đai, Con đường. Việc tăng cường ảnh hưởng của Trung Quốc ở tiểu vùng Mekong không chỉ giúp Trung Quốc phát triển kinh tế - xã hội của nước này (đặc biệt là hai tỉnh Quảng Tây và Vân Nam) thông qua việc kết nối hạ tầng và kinh tế - thương mại giữa khu vực Tây Nam Trung Quốc với các nước Mekong trên cơ sở kết nối tự nhiên bởi dòng sông Mekong. Khu vực tiểu vùng Mekong còn là “vành đai an ninh” phía Nam của Trung Quốc, do đó, tăng cường sự hiện diện của Trung Quốc ở đây cũng nhằm mục tiêu đảm bảo an ninh biên giới Tây Nam của họ.

Việc triển khai chiến lược tại tiểu vùng Mekong mang lại nhiều ý nghĩa chiến lược đối với Trung Quốc. Một mặt, Trung Quốc có thể tạo ra các tuyến đường vận tải hàng hóa, hành lang kinh tế kết nối xuống Nam Á và Đông Nam Á lục địa từ đó giảm sự phụ thuộc vào tuyến hàng hải qua khu vực Biển Đông và eo Malacca. Đây cũng là con đường giúp Trung Quốc kết nối với khu vực Ấn Độ Dương. Mặt khác, việc thiết lập vành đai ở khu vực tiểu vùng Mekong cùng với con đường tơ lụa trên biển, Trung Quốc đã tạo ra một vòng tròn khép kín khu vực Đông Nam Á lục địa và đặt nó dưới sự ảnh hưởng của mình đồng thời ngăn chặn sự gia tăng ảnh hưởng của các cường quốc khác như Mỹ hay Nhật Bản ở tiểu vùng Mekong. Ngoài ra, việc tăng cường sự hiện diện cũng như hợp tác của Trung Quốc với tiểu vùng Mekong còn giúp nước

này hiện thực hóa mục tiêu “xây dựng hình ảnh nước lớn có trách nhiệm” thông qua mạng lưới ngoại giao song phương với các nước Mekong và vai trò lãnh đạo của Trung Quốc trong cơ chế hợp tác đa phương có tên Hợp tác Lan Thương - Mekong.

Đối với Mỹ, từ năm 2009 chính quyền Tổng thống Barack Obama bắt đầu triển khai chiến lược Tái cân bằng sang châu Á với mục tiêu kiềm chế Trung Quốc thì châu Á - Thái Bình Dương trở thành địa bàn cạnh tranh chiến lược gay gắt giữa Mỹ và Trung Quốc. Sau khi Barack Obama kết thúc nhiệm kỳ tổng thống thứ hai thì người kế nhiệm ông là Donald Trump đã điều chỉnh sang chiến lược Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương tự do và rộng mở. Mục tiêu của Mỹ trong chiến lược Tái cân bằng sang châu Á và chiến lược Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương tự do và rộng mở đều có điểm chung là nhằm vào kiềm chế sự mở rộng ảnh hưởng của Trung Quốc (cả về kinh tế và chính trị) ở khu vực Ấn Độ Dương và Thái Bình Dương. Nằm trong khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương, tiểu vùng Mekong đã thể hiện vị trí địa - chiến lược quan trọng trong chính sách đối ngoại của Mỹ với khu vực và Mỹ cũng ngày càng tỏ rõ sự quan tâm của mình ở khu vực này thông qua các cơ chế hợp tác song phương và đa phương với các nước tiểu vùng Mekong.

Trong Chiến lược an ninh quốc gia công bố năm 2017, khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương được chính quyền Trump đề cập đến đầu tiên trong chiến lược với các khu vực trên thế giới. Điều đó chứng tỏ đây là khu vực mà Mỹ dành ưu tiên cao nhất, trong đó Đông Nam Á nói chung và tiểu vùng Mekong nói riêng sẽ tiếp tục được quan tâm và cũng là địa bàn trọng điểm để Mỹ triển khai chiến lược Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương tự do, rộng mở. Trong số 5 nước tiểu vùng Mekong thì Thái Lan vốn được coi là đồng minh hiệp ước ngoài NATO của Mỹ còn Việt Nam thì có quan hệ kinh tế - thương mại chặt chẽ với Mỹ. Năm 2024, Việt Nam là đối tác thương mại lớn thứ 8 của Mỹ, riêng trong ASEAN thì Việt Nam là thị trường xuất khẩu hàng hóa lớn thứ 4 của Mỹ và ngược lại Mỹ là đối tác thương mại lớn thứ hai và là thị trường xuất khẩu lớn nhất của Việt Nam. Tổng kim ngạch thương mại hai chiều Mỹ - Việt năm 2024 đạt 134,5 tỷ USD [Trung tâm WTO, 2025]. Mặc dù, tiểu vùng Mekong có vị trí quan trọng đối với Mỹ trong việc thực hiện chiến lược Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương tự do, rộng mở để đối phó với Sáng kiến Vành đai, Con đường của Trung Quốc nhưng sự hiện diện và ảnh hưởng của Mỹ ở đây còn khá mờ nhạt và chính sách của Mỹ với tiểu vùng Mekong chưa thật rõ ràng.

Như vậy, có thể thấy cạnh tranh Mỹ - Trung ở tiểu vùng Mekong nằm trong cạnh tranh chiến lược tổng thể của hai cường quốc này ở khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương.

Ngoài cạnh tranh Mỹ - Trung thì khu vực tiểu vùng Mekong còn là địa bàn cạnh tranh quyết liệt của 2 cường quốc trong khu vực châu Á đó là Trung Quốc và Nhật Bản. Nếu như cam kết của Mỹ ở tiểu vùng Mekong chưa thật mạnh mẽ, chính sách chưa rõ ràng thì chiến lược của Nhật Bản ở khu vực này thì đã định hình khá rõ nét thông qua các cơ chế hợp tác cùng nguồn vốn đầu tư của Nhật Bản với các nước Mekong.

Đối với Nhật Bản, có thể thấy sự gắn kết của nước này với các nước tiểu vùng Mekong trong hơn 3 thập niên vừa qua ngày càng trở nên chặt chẽ thông qua nguồn vốn đầu tư của Nhật Bản vào các nước Mekong cũng như các chương trình phát triển hạ tầng ở tiểu vùng Mekong. Đặc biệt, Ngân hàng phát triển châu Á (ADB) với Nhật Bản là cổ đông lớn nhất và có ảnh hưởng mang tính quyết định đối với định hướng chiến lược cũng như giữ vai trò là nhà tài trợ chủ chốt của Hợp tác tiểu vùng Mekong mở rộng. Kể từ khi GMS được thành lập năm 1992, ADB không chỉ cung cấp các khoản vay ưu đãi, viện trợ không hoàn lại và hỗ trợ kỹ thuật mà còn tham gia vào xây dựng chiến lược, lựa chọn lĩnh vực ưu tiên và điều phối các chương trình hợp tác giữa các quốc gia thành viên. Nguồn vốn của ADB chủ yếu tập trung vào phát triển hạ tầng giao thông, năng lượng, thương mại, môi trường và quản lý tài nguyên nhằm thúc đẩy kết nối kinh tế trong tiểu vùng. Thông qua ADB, Nhật Bản vừa đóng góp nguồn lực tài chính, vừa gia tăng ảnh hưởng đối với định hướng phát triển và cấu trúc hợp tác khu vực tiểu vùng Mekong mở rộng. Từ cuối thập niên 80 của thế kỷ XX, Nhật Bản bắt đầu thể hiện sự quan tâm của mình với khu vực tiểu vùng Mekong. Năm 1993, để tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển kinh tế - xã hội của các nước Mekong, Nhật Bản thành lập Diễn đàn phát triển toàn diện Đông Dương (Forum for Comprehensive Development of Indochina) để thúc đẩy kết nối thông qua Hành lang kinh tế Đông - Tây ở tiểu vùng Mekong mở rộng. Mục đích của Hành lang này là cải thiện giao thông vận tải và liên kết kinh tế giữa các quốc gia.

Từ năm 2007 đến nay, trọng tâm kinh tế - xã hội của Nhật Bản bắt đầu dịch chuyển khi Nhật Bản khởi động Chương trình đối tác Mekong - Nhật Bản với 3 trụ

cột là hội nhập kinh tế, mở rộng thương mại và đầu tư và các giá trị phổ quát và mục tiêu chung. Nhật Bản cũng bắt đầu mở rộng viện trợ ODA cho khu vực tiểu vùng và tiến hành đàm phán các thỏa thuận đầu tư song phương với một số nước. Từ năm 2010, Nhật Bản bắt đầu nhấn mạnh vào phát triển kinh tế - xã hội và coi đó là ưu tiên hàng đầu và tiếp tục đầu tư phát triển hạ tầng nhằm kết nối khu vực, cải thiện môi trường đầu tư ở các nước CLMV (Campuchia, Lào, Myanmar và Việt Nam) và đảm bảo an ninh con người.

Lợi ích của Nhật Bản ở tiểu vùng Mekong không chỉ nằm ở mục tiêu kinh tế mà còn có cả lợi ích chính trị. Các nước tiểu vùng Mekong không chỉ có tiềm năng về thị trường lao động mà còn là môi trường đầu tư hấp dẫn đối với các doanh nghiệp Nhật Bản. Chính vì vậy, việc thúc đẩy đầu tư vào các cơ sở hạ tầng cũng chính là bước đi mở đường để các doanh nghiệp Nhật Bản tiếp cận thị trường đầu tư vào các nước tiểu vùng. Trước áp lực từ sự gia tăng ảnh hưởng của Trung Quốc ở tiểu vùng Mekong trong thời gian gần đây, mục tiêu của Nhật Bản ở tiểu vùng không đơn giản chỉ là lợi ích kinh tế mà còn bao gồm cả lợi ích chiến lược. Việc tăng cường kết nối chiến lược với các nước tiểu vùng Mekong có thể giúp Nhật Bản cân bằng ảnh hưởng của Trung Quốc trong khu vực. Như vậy, trước sức ép cạnh tranh từ Trung Quốc, việc đầu tư hạ tầng của Nhật Bản ở tiểu vùng Mekong ngày càng được chính trị hóa. Cạnh tranh Trung - Nhật ở tiểu vùng Mekong cũng được thể hiện rõ nét trong cạnh tranh đầu tư hạ tầng của hai cường quốc này thông qua các Hành lang kinh tế Trung Quốc - Đông Dương (của Trung Quốc) và Hành lang kinh tế Đông - Tây (của Nhật Bản). Để hỗ trợ phát triển hạ tầng, Trung Quốc thiết lập Ngân hàng Đầu tư phát triển hạ tầng châu Á (AIIB) năm 2014, đến năm 2015, Nhật Bản đáp lại bằng Đối tác hạ tầng chất lượng (Partnership for Quality Infrastructure) để duy trì ảnh hưởng trong phát triển hạ tầng ở tiểu vùng.

Thêm vào đó, trước sự gia tăng căng thẳng trong cạnh tranh Mỹ - Trung ở khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương thì Nhật Bản đã lựa chọn ủng hộ lập trường của Mỹ và tiếp tục hỗ trợ để Mỹ tăng cường sự hiện diện trong khu vực này nhằm mục tiêu cân bằng chiến lược. Mặc dù, khu vực tiểu vùng Mekong không phải là khu vực trọng tâm của hợp tác Mỹ - Nhật nhưng việc có chung lợi ích ở khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương cũng mang lại động lực để Mỹ và Nhật Bản dành ưu tiên cho tiểu vùng Mekong.

Đối với Ấn Độ, vào đầu thập niên 90 của thế kỷ XX, dưới thời Thủ tướng Narasimha Rao, Ấn Độ bắt đầu khởi xướng chính sách “Hướng Đông” trong bối cảnh Ấn Độ đang gặp khó khăn cả về kinh tế và chính trị. Những biến động địa chính trị lớn trong thời kỳ hậu Chiến tranh Lạnh đã tạo ra động lực thôi thúc Ấn Độ thực hiện chính sách Hướng Đông. Những căng thẳng địa chính trị đã dẫn tới Chiến tranh Vùng Vịnh năm 1991 và điều này ảnh hưởng mạnh mẽ tới nền kinh tế của Ấn Độ, gây ra sự suy thoái kinh tế và khủng hoảng cân bằng thanh khoản vào giữa năm 1991. Cuộc khủng hoảng này đã đẩy Ấn Độ tới chỗ phải tìm kiếm cơ hội hợp tác kinh tế ở các khu vực động lực khác của châu Á. Thêm vào đó, sự sụp đổ của Liên Xô đã tạo ra khoảng trống kinh tế và chiến lược cho Ấn Độ, sự kết thúc của trật tự hai cực thời Chiến tranh Lạnh đã làm giảm đi sự phù hợp của lập trường không liên kết của Ấn Độ, sự mở cửa của Trung Quốc đã khiến Ấn Độ vươn ra khu vực Đông Nam Á để tránh rơi vào vai trò thuộc cấp kinh tế và chính trị ở khu vực.

Với phương châm ngoại giao phục vụ cho sự phát triển của Ấn Độ, châu Á với các động lực phát triển của nó đã trở thành ưu tiên chủ yếu trong chính sách đối ngoại của Ấn Độ. Ngoài ra, sự hợp tác của Ấn Độ với Đông Á và Đông Nam Á còn được phát triển theo khuynh hướng chiến lược. Việc Ấn Độ thực hiện chính sách “Hướng Đông” có liên quan tương đối mật thiết đến chiến lược kiềm chế Trung Quốc. Việc Trung Quốc ngày càng quyết đoán trong việc giải quyết các vấn đề khu vực trong đó có lợi ích của Ấn Độ đang đe dọa đến vị trí, vai trò và lợi ích chiến lược của Ấn Độ ở khu vực. Thêm vào đó, sự quyết đoán của Trung Quốc cũng khiến cho các nước trong khu vực thêm e ngại và nghi ngờ về mưu toan của Trung Quốc. Điều này đã đẩy các nước ở khu vực đặc biệt là các nước Đông Nam Á và Nhật Bản xích lại gần Ấn Độ tạo điều kiện giúp Ấn Độ hình thành một vành đai liên kết từ khu vực Đông Bắc Á đến Đông Nam Á và sau này mở rộng thêm cả với Australia. Vành đai này không nằm ngoài mục đích kiềm chế sự mở rộng ảnh hưởng và kiểm soát những hành động của Trung Quốc. Trong vành đai đó, ASEAN giữ vai trò trung tâm do vị trí địa chiến lược của ASEAN ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương. Từ năm 2014 khi Narendra Modi lên làm Thủ tướng, chính sách “Hướng Đông” của Ấn Độ có thêm động lực mới và được nâng lên thành “Chính sách Hành động hướng Đông” - chính thức được công bố tại Hội nghị thượng đỉnh

Ấn Độ - ASEAN tháng 11 năm 2014 tại Myanmar. Chính sách Hành động hướng Đông dành ưu tiên cho kết nối thực chất thông qua hạ tầng, an ninh, văn hóa và kinh tế. Đây là thông điệp cho thấy Ấn Độ đã sẵn sàng đóng vai trò chiến lược năng động hơn và nổi trội hơn.

Như vậy có thể thấy Đông Nam Á là trọng tâm trong chính sách “Hướng Đông” và “Hành động hướng Đông” của Ấn Độ. Nằm trong khu vực Đông Nam Á, tiểu vùng Mekong có kết nối đặc biệt hơn với Ấn Độ. Ấn Độ có kết nối địa lý trực tiếp với tiểu vùng sông Mekong thông qua đường biên giới với Myanmar dài 1.643km. Không chỉ có kết nối địa lý, tiểu vùng Mekong còn có kết nối đặc biệt về lịch sử và văn hóa với Ấn Độ nhất là ảnh hưởng từ Phật giáo của Ấn Độ. Do đó, trong những năm gần đây Ấn Độ ngày càng thể hiện sự quan tâm tới khu vực này thông qua các cơ chế hợp tác song phương và đa phương với các nước trong khu vực. Việc đẩy mạnh hợp tác với các nước tiểu vùng Mekong không chỉ có ý nghĩa kinh tế mà còn có hàm ý chính trị giúp Ấn Độ dần tạo lập và mở rộng ảnh hưởng của mình ở Đông Nam Á.

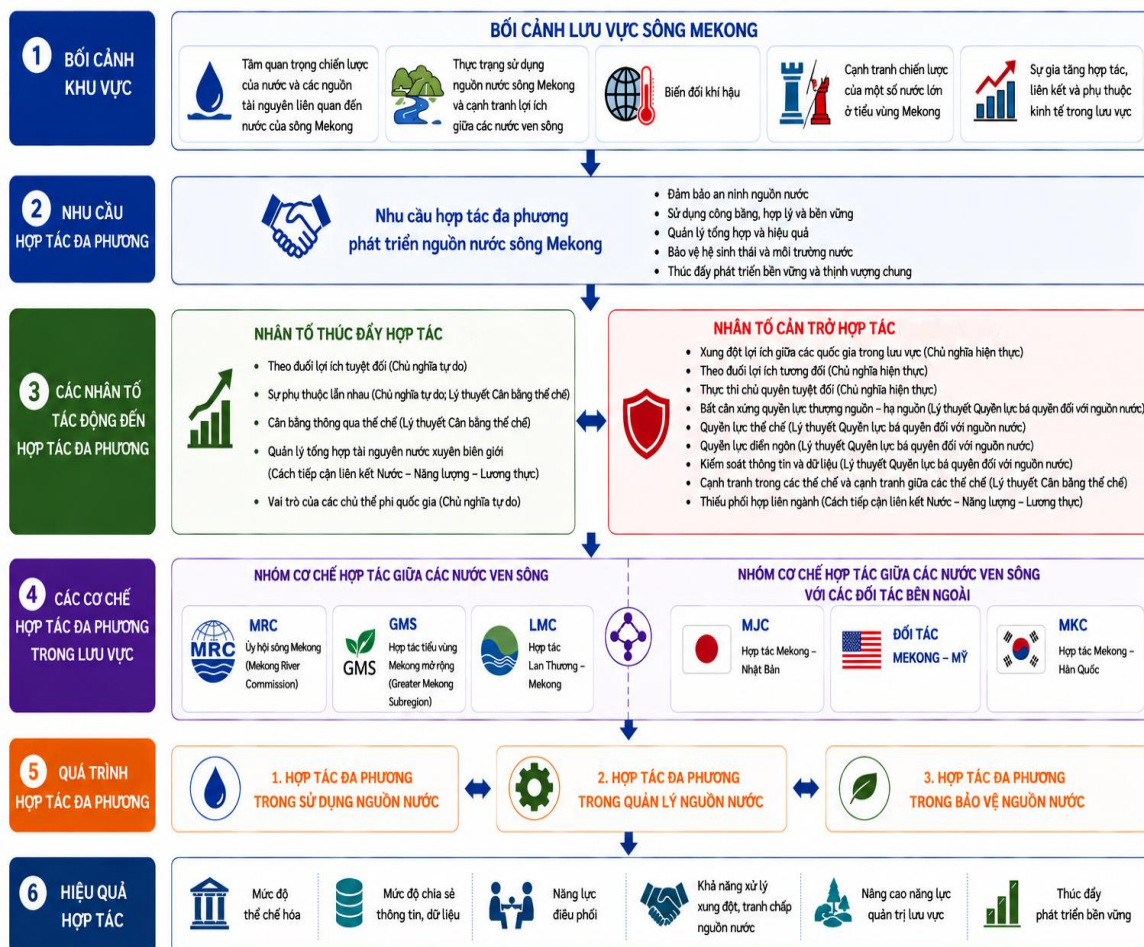
Sự quan tâm của Ấn Độ dành cho khu vực Mekong thể hiện ở việc Ấn Độ đã sớm kết nối với khu vực này thông qua cơ chế Hợp tác Mekong - Sông Hằng (MGC). Ra đời vào năm 2000, Hợp tác Mekong - Sông Hằng là cơ chế hợp tác đầu tiên giữa các nước Mekong với bên ngoài. Sự ra đời của cơ chế hợp tác này đánh dấu bước phát triển mới trong tiến trình mở rộng hợp tác của các nước Mekong với các đối tác quốc tế. Việc thiết lập MGC không chỉ đánh dấu sự mở rộng phạm vi hợp tác vượt ra khỏi khuôn khổ của các nước ven sông mà còn tạo tiền lệ cho sự tham gia của các cường quốc và đối tác phát triển vào các vấn đề của khu vực Mekong. Do đó, MGC đã đặt nền móng cho xu hướng đa phương hóa và đa dạng hóa hợp tác khu vực Mekong, tạo tiền lệ cho sự ra đời của hàng loạt các cơ chế hợp tác đa phương giữa các nước Mekong với các đối tác bên ngoài trong những năm sau đó.

Từ những phân tích ở trên, có thể thấy tiểu vùng Mekong hiện nay đang nhận được sự quan tâm của nhiều cường quốc trong đó có những cường quốc hàng đầu thế giới. Tuy nhiên, ở đây cũng chứng kiến những cạnh tranh địa - kinh tế và địa - chiến lược giữa các nước lớn mà đặc điểm nổi bật là các mối quan hệ cạnh tranh hầu hết xoay quanh Trung Quốc. Chính sự gia tăng ảnh hưởng và cạnh tranh giữa

các nước lớn trong khu vực cũng là một trong những nhân tố thúc đẩy hợp tác đa phương trong tiểu vùng Mekong trong đó có hợp tác đa phương về phát triển nguồn nước. Tuy nhiên, cạnh tranh giữa các nước lớn cũng đặt các cơ chế hợp tác này trước nguy cơ, thách thức rất lớn đó là nguy cơ phân mảnh và hợp tác chông chéo.

2.3. Khung phân tích

Khung phân tích của Luận án được xây dựng trên cơ sở kết hợp giữa các lý thuyết quan hệ quốc tế nền tảng gồm: Chủ nghĩa hiện thực, Chủ nghĩa tự do với ba lý thuyết bổ trợ: Lý thuyết Cân bằng thể chế, Lý thuyết Quyền lực bá quyền đối với nguồn nước và cách tiếp cận liên kết Nước - Năng lượng - Lương thực. Khung phân tích được thiết kế theo logic từ bối cảnh → nhu cầu hợp tác → nhân tố tác động → cấu trúc thể chế → quá trình hợp tác → hiệu quả hợp tác. Qua đó Luận án giải thích hoạt động hợp tác và kết quả hợp tác của các cơ chế đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong giai đoạn 2003 - 2023.



Hình 2.1: Khung phân tích của Luận án

2.3.1. Cơ sở xây dựng và logic của khung phân tích

Trên cơ sở mục tiêu, nhiệm vụ nghiên cứu và sự vận dụng tích hợp các lý thuyết quan hệ quốc tế, Luận án xây dựng khung phân tích nhằm lý giải quá trình triển khai và hiệu quả của hợp tác đa phương phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong giai đoạn 2003 - 2023. Khung phân tích được thiết kế theo cách tiếp cận hệ thống, kết hợp phân tích các nhân tố tác động, phân tích thể chế và phân tích quá trình, qua đó làm rõ mối quan hệ giữa những điều kiện hình thành hợp tác, nhân tố thúc đẩy và nhân tố cản trở hợp tác, quá trình triển khai hợp tác đa phương và hiệu quả đạt được. Về cấu trúc, khung phân tích gồm sáu thành phần có mối quan hệ nhân quả với nhau, cụ thể: (1) bối cảnh lưu vực sông Mekong; (2) nhu cầu hợp tác đa phương phát triển nguồn nước; (3) các nhân tố tác động đến hợp tác; (4) các cơ chế hợp tác đa phương; (5) quá trình hợp tác trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước; và (6) hiệu quả hợp tác đa phương. Các thành phần được sắp xếp theo trình tự từ điều kiện nền tảng đến nhu cầu, nhân tố tác động, khuôn khổ thể chế, quá trình triển khai và hiệu quả hợp tác. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng trình tự này phản ánh logic nghiên cứu, không hàm ý rằng hợp tác đa phương vận động theo một chuỗi nhân quả tuyến tính, khép kín.

Về cơ sở lý thuyết, khung phân tích vận dụng những luận điểm phù hợp của Chủ nghĩa hiện thực, Chủ nghĩa tự do thể chế kết hợp với các cách tiếp cận về cân bằng thể chế, bá quyền nguồn nước và mối liên hệ nước - năng lượng - lương thực. Trong đó, chủ nghĩa hiện thực góp phần giải thích tác động của lợi ích quốc gia, tương quan quyền lực, chủ quyền và cạnh tranh chiến lược; chủ nghĩa tự do thể chế làm rõ vai trò của lợi ích tuyệt đối, sự phụ thuộc lẫn nhau và thể chế đa phương. Các cách tiếp cận bổ trợ bổ sung thêm cơ sở lý giải những đặc thù của hợp tác nguồn nước xuyên biên giới của tiểu vùng Mekong, nhất là sự bất cân xứng quyền lực giữa các quốc gia thượng nguồn và hạ nguồn, việc sử dụng thể chế để điều chỉnh quan hệ quyền lực và sự gắn kết giữa các mục tiêu phát triển. Việc tích hợp lý thuyết quan hệ quốc tế nền tảng với các cách tiếp cận liên ngành giúp phát huy khả năng giải thích bổ sung của từng cách tiếp cận, không đồng nhất những giả định khác nhau giữa các trường phái.

Tuy nhiên, cần lưu ý rằng các mối quan hệ được thể hiện trong khung phân tích không hoàn toàn mang tính tuyến tính, một chiều. Mặc dù khung phân tích

được trình bày theo trình tự từ bối cảnh đến hiệu quả hợp tác, trên thực tế, kết quả và hiệu quả hợp tác có thể tác động trở lại nhận thức lợi ích, mức độ tin cậy, nhu cầu hợp tác và hành vi của các quốc gia. Vì vậy, khung phân tích vừa thể hiện logic giải thích, vừa cho phép nhận diện tính tương tác và vận động của hợp tác đa phương trong giai đoạn nghiên cứu.

2.3.2. Bối cảnh lưu vực sông Mekong và sự hình thành nhu cầu hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong

Bối cảnh lưu vực sông Mekong phản ánh những điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội và chính trị tạo nên môi trường hình thành và phát triển hợp tác đa phương về nguồn nước. Trong khung phân tích, bối cảnh lưu vực sông Mekong được xem xét trên năm yếu tố chủ yếu: tầm quan trọng chiến lược của nước và các nguồn tài nguyên liên quan đến nước; thực trạng khai thác, sử dụng nguồn nước; tác động của biến đổi khí hậu; cạnh tranh chiến lược và sự tham gia của các nước lớn; sự gia tăng liên kết kinh tế và phụ thuộc lẫn nhau trong khu vực. Do đặc điểm xuyên biên giới, hoạt động khai thác và sử dụng nguồn nước tại một quốc gia có thể tác động đến lợi ích phát triển của các nước ven sông khác. Đồng thời, sự gia tăng nhu cầu sử dụng nước, phát triển thủy điện, mở rộng sản xuất nông nghiệp và những tác động của biến đổi khí hậu làm gia tăng sức ép đối với tài nguyên nước của sông Mekong. Cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn và sự phát triển của các tiến trình liên kết kinh tế khu vực cũng khiến hợp tác nguồn nước ngày càng gắn với những vấn đề chính trị, kinh tế và an ninh rộng lớn hơn của tiểu vùng.

Bối cảnh đó đặt ra nhu cầu hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong mà từng quốc gia khó có thể tự mình giải quyết. Nhu cầu này được phản ánh ở các mục tiêu hợp tác: bảo đảm an ninh nguồn nước; sử dụng nguồn nước công bằng, hợp lý và bền vững; quản lý tổng hợp và hiệu quả; bảo vệ hệ sinh thái và môi trường nước; thúc đẩy phát triển bền vững và thịnh vượng chung. Về bản chất, nhu cầu hợp tác phản ánh sự đan xen giữa lợi ích quốc gia và lợi ích chung của toàn lưu vực. Tuy nhiên, nhu cầu hợp tác chỉ tạo ra động lực ban đầu và nó không bảo đảm các quốc gia sẽ lựa chọn hợp tác hoặc thực hiện đầy đủ những cam kết đã xác lập.

2.3.3. Các nhân tố tác động đến hợp tác đa phương

Khả năng hiện thực hóa nhu cầu hợp tác phụ thuộc vào tương quan giữa các nhân tố thúc đẩy và cản trở hợp tác. Trên cơ sở khung lý thuyết nền tảng và khung

lý thuyết hỗ trợ, Luận án phân chia các nhân tố tác động đến hợp tác đa phương thành hai nhóm nhằm giải thích động lực và rào cản của hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong. Nhóm nhân tố thúc đẩy bao gồm việc theo đuổi lợi ích tuyệt đối, sự phụ thuộc lẫn nhau, cân bằng thông qua thể chế, quản lý tổng hợp tài nguyên nước và tiếp cận liên kết nước - năng lượng - lương thực, vai trò của các chủ thể phi quốc gia. Những nhân tố này góp phần tạo động lực phối hợp hành động, mở rộng quan hệ đối tác, huy động nguồn lực và thúc đẩy hợp tác nguồn nước trong tiểu vùng Mekong.

Ngược lại, nhóm nhân tố cản trở bao gồm xung đột lợi ích giữa các quốc gia ven sông, việc theo đuổi lợi ích tương đối, quan niệm và thực tiễn thực thi chủ quyền theo hướng tuyệt đối đối với nguồn nước xuyên biên giới, sự bất cân xứng quyền lực giữa các quốc gia thượng nguồn và hạ nguồn, các ưu tiên chính trị và phát triển kinh tế của mỗi nước, cạnh tranh giữa các nước lớn và cạnh tranh giữa các thể chế, cùng với tình trạng thiếu phối hợp liên ngành. Những nhân tố này có thể làm gia tăng khó khăn trong thương lượng, hạn chế chia sẻ thông tin, suy giảm lòng tin và cản trở việc thực thi các cam kết. Sự phân chia thành hai nhóm nhân tố này chỉ mang tính tương đối, bởi cùng một nhân tố có thể tạo ra những tác động khác nhau tùy thuộc vào bối cảnh và lợi ích của các quốc gia. Các nhân tố này không chỉ ảnh hưởng đến việc hình thành các cơ chế hợp tác đa phương mà còn chi phối nội dung hợp tác ưu tiên, mức độ cam kết, quá trình triển khai và hiệu quả hợp tác.

2.3.4. Các cơ chế hợp tác đa phương trong lưu vực

Các cơ chế hợp tác đa phương được xem là khuôn khổ thể chế để các quốc gia và đối tác chuyển hóa nhu cầu, lợi ích và động lực hợp tác thành những cam kết, chương trình, dự án và hoạt động hợp tác cụ thể. Luận án phân chia các cơ chế hợp tác đa phương thành hai nhóm: (1) Nhóm cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông bao gồm Ủy hội sông Mekong (MRC), Hợp tác Tiểu vùng Mekong mở rộng (GMS) và Hợp tác Lan Thương - Mekong (LMC); (2) Nhóm cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông với đối tác bên ngoài bao gồm Hợp tác Mekong - Nhật Bản (MJC), Đối tác Mekong - Mỹ (MUSP) và Hợp tác Mekong - Hàn Quốc (MKC). Các cơ chế đa phương này có sự khác biệt về thành viên, mục tiêu, phạm vi hoạt động, mức độ thể chế hóa, nguồn lực và phương thức triển khai. Việc phân chia này tạo cơ sở để Luận

án so sánh vai trò, đặc điểm và mức độ đóng góp của các loại cơ chế hợp tác, đồng thời làm rõ khả năng hỗ trợ, phối hợp cũng như những biểu hiện chồng chéo hoặc cạnh tranh giữa các cơ chế trong khu vực Mekong.

2.3.5. Quá trình hợp tác đa phương

Trên cơ sở phân loại các nhóm cơ chế hợp tác đa phương đó, Luận án phân tích, đánh giá quá trình hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong trên ba trụ cột: sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước. Hợp tác đa phương trong sử dụng nguồn nước tập trung vào những hoạt động phối hợp trong khai thác, sử dụng nguồn nước phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là thủy điện, nông nghiệp và các ngành kinh tế liên quan với mục tiêu hướng đến sử dụng nguồn nước công bằng, hợp lý, hiệu quả và bền vững. Hợp tác đa phương trong quản lý nguồn nước bao gồm xây dựng và thực hiện các quy định, quy trình hợp tác; chia sẻ dữ liệu thủy văn; giám sát, dự báo, cảnh báo; tham vấn đối với các hoạt động sử dụng nước; phối hợp ứng phó thiên tai và nâng cao năng lực quản lý tổng hợp tài nguyên nước xuyên biên giới. Hợp tác trong bảo vệ nguồn nước tập trung vào kiểm soát ô nhiễm, giám sát chất lượng nước, bảo vệ hệ sinh thái, bảo tồn đa dạng sinh học, giảm thiểu tác động môi trường và thích ứng với biến đổi khí hậu. Ba trụ cột có chức năng riêng nhưng tồn tại mối quan hệ tương hỗ, bổ sung và tác động qua lại lẫn nhau. Việc phân chia nhằm hệ thống hóa thực trạng hợp tác, không có nghĩa các hoạt động hợp tác trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước hoàn toàn tách biệt.

Từ thực trạng hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong, Luận án đánh giá hiệu quả hợp tác đa phương nhằm xác định mức độ hiện thực hóa mục tiêu và những đóng góp của hợp tác phát triển nguồn nước đối với phát triển bền vững của tiểu vùng Mekong. Về phương pháp luận, hiệu quả hợp tác trong Luận án được hiểu là mức độ thực thi các cam kết hợp tác, mức độ hiện thực hóa mục tiêu mà các cơ chế đa phương trong tiểu vùng đã xác lập cho hoạt động hợp tác phát triển nguồn nước và đóng góp cho phát triển bền vững của toàn lưu vực. Để bảo đảm tính khoa học, Luận án sử dụng logic đánh giá theo trình tự mục tiêu hợp tác - hoạt động triển khai - kết quả hợp tác - hiệu quả hợp tác. Trong đó, mục tiêu hợp tác được xác định từ các văn kiện và thỏa thuận chính thức; hoạt động triển khai phản ánh mức độ chuyển hóa cam kết thành hành động; kết quả

hợp tác được xác định thông qua những thay đổi có thể quan sát và kiểm chứng; còn đóng góp đối với phát triển bền vững được đánh giá thông qua việc hợp tác tạo ra các tiền đề, điều kiện đảm bảo phát triển bền vững tiểu vùng Mekong. Cách tiếp cận này giúp phân biệt sản phẩm trực tiếp của hoạt động hợp tác với những thay đổi về năng lực, hành vi và tác động rộng hơn đối với lưu vực.

2.3.6. Hiệu quả hợp tác đa phương

Luận án đánh giá hiệu quả hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong trên sáu tiêu chí được chia thành hai cấp độ: Cấp độ thứ nhất là hiệu quả thể chế và vận hành hợp tác, gồm năm tiêu chí: mức độ thể chế hóa; mức độ chia sẻ thông tin, dữ liệu; năng lực điều phối; khả năng xử lý xung đột, tranh chấp nguồn nước; và nâng cao năng lực quản trị lưu vực. Các tiêu chí này phản ánh tương đối trực tiếp những kết quả của quá trình hợp tác, được đánh giá thông qua mức độ hình thành, vận hành và thực hiện các quy định, quy trình, cơ chế phối hợp và những cải thiện về năng lực thực tế. Các tiêu chí có quan hệ bổ sung nhưng không đồng nhất, chẳng hạn, mức độ thể chế hóa cao không nhất thiết dẫn đến năng lực điều phối hiệu quả. Cấp độ thứ hai là đóng góp đối với phát triển bền vững, tập trung đánh giá mức độ đóng góp của hợp tác đối với việc hài hòa các mục tiêu kinh tế, xã hội và môi trường. Trọng tâm là những đóng góp đối với sử dụng hiệu quả nguồn nước, giảm thiểu rủi ro, bảo đảm an ninh nguồn nước, duy trì sinh kế, bảo vệ chất lượng nước và hệ sinh thái. Do những biến đổi trong lưu vực còn chịu tác động của biến đổi khí hậu, hoạt động khai thác đơn phương và chính sách phát triển quốc gia, Luận án xác định đóng góp của hợp tác đối với phát triển bền vững của tiểu vùng thông qua những tiền đề hợp tác tạo ra để đảm bảo phát triển bền vững.

Khi áp dụng khung phân tích vào đánh giá thực trạng hợp tác đa phương phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong từ năm 2003 đến năm 2023, Luận án kết hợp phân tích theo thời gian, theo cơ chế và theo lĩnh vực hợp tác. Việc so sánh hợp tác phát triển nguồn nước giữa các cơ chế tiểu vùng chỉ mang tính tương đối bởi lẽ giữa các cơ chế có sự khác biệt về mục tiêu, ưu tiên, chức năng, thẩm quyền và nguồn lực. Do đó, khi so sánh giữa các cơ chế, mục đích chủ yếu của Luận án là chỉ ra những khác biệt về hợp tác nguồn nước giữa các cơ chế và so sánh hiệu quả giữa các cơ chế dựa trên các kết quả hợp tác mà các cơ chế này đạt được.

Tiểu kết chương 2

Từ các vấn đề lý luận về chủ nghĩa đa phương, có thể thấy nó chịu sự chi phối trước hết bởi nhân tố lợi ích quốc gia, sự phân bổ quyền lực giữa các quốc gia. Đồng thời chủ nghĩa đa phương vận hành có hiệu quả hay không còn phụ thuộc vào loại vấn đề hợp tác, sự tham gia của các chủ thể phi quốc gia, sự thay đổi chuẩn mực và sự nổi lên của các vấn đề mang tính toàn cầu.

Các học thuyết quan hệ quốc tế nền tảng cũng dành nhiều quan tâm lý giải vấn đề hợp tác giữa các quốc gia. Theo quan điểm của Chủ nghĩa hiện thực thì hợp tác quốc tế là điều không thể bởi lẽ các quốc gia chỉ quan tâm đến các lợi ích sống còn đó là lợi ích an ninh và quyền lực. Điều đó khiến cho các quốc gia có xu hướng cạnh tranh với nhau hơn là hợp tác và trạng thái vô chính phủ càng khuyến khích xung đột. Đồng thời Chủ nghĩa hiện thực còn cho rằng, đối với các quốc gia thì lợi ích tương đối quan trọng hơn lợi ích tuyệt đối và đó là rào cản đối với hợp tác. Trái lại, Chủ nghĩa tự do lại cho rằng trong trạng thái vô chính phủ, các quốc gia không nhất thiết xung đột mà vẫn có thể hợp tác. Sự tham gia của các chủ thể phi quốc gia như tổ chức quốc tế, tổ chức phi chính phủ, các tổ chức xã hội dân sự,... có thể giúp thúc đẩy hợp tác. Về vấn đề lợi ích, Chủ nghĩa tự do cho rằng các quốc gia quan tâm đến lợi ích tuyệt đối hơn là lợi ích tương đối. Các thể chế quốc tế cũng như các chuẩn mực, luật pháp quốc tế cũng thúc đẩy hợp tác giữa các quốc gia. Do đó, thiếu vắng thể chế và những quy tắc có tính ràng buộc có thể sẽ làm giảm hiệu quả và khả năng hợp tác.

Các khung lý thuyết hỗ trợ bao gồm lý thuyết Quyền lực bá quyền đối với nguồn nước, lý thuyết Cân bằng thể chế và cách tiếp cận liên kết Nước - Năng lượng - Lương thực góp phần hoàn thiện cơ sở lý luận của Luận án về hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong. Trong đó, lý thuyết Quyền lực bá quyền đối với nguồn nước giúp giải thích cách thức mà theo đó sự bất cân xứng quyền lực và lợi ích giữa các quốc gia ven sông ảnh hưởng đến hợp tác nguồn nước; lý thuyết Cân bằng thể chế làm rõ vai trò của các cơ chế hợp tác đa phương trong điều chỉnh quan hệ quyền lực và hạn chế hành động đơn phương; cách tiếp cận liên kết Nước - Năng lượng - Lương thực nhấn mạnh tính liên kết giữa nguồn nước, năng lượng và lương thực, qua đó khẳng định yêu cầu quản trị tổng hợp và phối hợp chính sách giữa các nước ven sông.

Sự kết hợp giữa hai lý thuyết quan hệ quốc tế nền tảng với khung lý thuyết hỗ trợ tạo ra nền tảng lý luận để xây dựng khung phân tích, đánh giá thực trạng hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong giai đoạn 2003 - 2023 và cũng là tiền đề lý luận để đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả hợp tác.

Ngoài những cơ sở lý luận thì hợp tác nguồn nước lưu vực sông Mekong còn có cơ sở thực tiễn đó chính là cơ sở lịch sử và bối cảnh lưu vực sông Mekong. *Thứ nhất*, sự ra đời của Hiệp định Mekong năm 1995 và hợp tác phát triển nguồn nước của MRC trước năm 2003 đã đặt tiền đề lịch sử quan trọng để hợp tác nguồn nước lưu vực sông Mekong có sự phát triển tiếp nối những năm sau này. *Thứ hai*, xuất phát từ bối cảnh sông Mekong với vai trò quan trọng của nguồn tài nguyên nước và các nguồn tài nguyên liên quan đến nước của sông Mekong đối với cuộc sống và sinh kế của các cộng đồng ven sông cho thấy việc sử dụng công bằng, hợp lý nguồn nước sông Mekong thông qua hợp tác là vấn đề cấp thiết. Thêm vào đó, thực trạng sử dụng nước và cạnh tranh lợi ích giữa các quốc gia ven sông khiến an ninh nguồn nước sông Mekong đứng trước nhiều thách thức từ đó đặt ra yêu cầu hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn tài nguyên nước hướng tới sự phát triển bền vững của toàn lưu vực. Bên cạnh đó, sự gia tăng dân số trong khu vực cùng với quá trình đô thị hóa và phát triển kinh tế của các nước ven sông cũng làm gia tăng nhu cầu sử dụng nguồn nước sông Mekong làm gia tăng áp lực khai thác cũng như tác động tiêu cực đến chất lượng nguồn nước sông Mekong. Ngoài ra, khu vực tiểu vùng Mekong là nơi diễn ra cạnh tranh chiến lược của một số nước lớn và điều đó vừa có tác dụng thúc đẩy hợp tác đa phương về phát triển nguồn nước nhưng cũng gây ra ảnh hưởng tiêu cực, làm giảm hiệu quả hợp tác.

Chương 3. THỰC TRẠNG HỢP TÁC ĐA PHƯƠNG PHÁT TRIỂN NGUỒN NƯỚC SÔNG MEKONG TỪ NĂM 2003 ĐẾN NĂM 2023

Từ năm 2003 đến năm 2023, ngoài MRC, các nước Mekong cũng đã thúc đẩy hợp tác phát triển nguồn nước trong lưu vực thông qua nhiều cơ chế đa phương khác. Điều đáng chú ý là các cơ chế hợp tác nguồn nước lưu vực sông Mekong nhận được sự quan tâm, giúp đỡ không chỉ từ các nước lớn mà các tổ chức quốc tế cũng thể hiện sự quan tâm đối với vấn đề nguồn nước trong khu vực.

Nhìn chung, mục tiêu chính của hợp tác nguồn nước chính là hướng đến sự phát triển bền vững và bao trùm của toàn bộ lưu vực và hợp tác được thực hiện thông qua nhiều cơ chế khác nhau và đã đạt được những thành công nhất định, tuy nhiên, hợp tác nguồn nước giữa các nước ven sông còn bộc lộ nhiều hạn chế và thực tế là đang đứng trước nhiều khó khăn, thử thách.

3.1. Khái quát về các cơ chế đa phương tham gia hợp tác trong phát triển nguồn nước sông Mekong

3.1.1. Các cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông

3.1.1.1. Ủy hội sông Mekong

Được thành lập từ năm 1995, Ủy hội sông Mekong bao gồm 4 thành viên chính thức (Thái Lan, Lào, Campuchia, Việt Nam), hai đối tác đối thoại (Trung Quốc, Myanmar); các đối tác phát triển và tổ chức đối tác. Đối tác phát triển của MRC bao gồm: New Zealand, Thụy Điển, Thụy Sĩ, Vương quốc Anh, Mỹ, Australia, Bỉ, Canada, Liên minh châu Âu (EU), Pháp, Đức, Nhật Bản, Hàn Quốc, Luxembourg và Hà Lan. Các tổ chức đối tác bao gồm: ASEAN; ASEAN Humanitarian Assistance Centre (Trung tâm Điều phối hỗ trợ nhân đạo ASEAN); Asian Institute of Technology (Viện Công nghệ châu Á); AIT Alumni Association (Hội Cựu sinh viên AIT); US Army Corps of Engineers (Binh đoàn Công binh Lục quân Hoa Kỳ); United Nations Office for South-South Cooperation (Văn phòng Liên Hợp Quốc về Hợp tác Nam - Nam); Korea Water Resources Corporation (Tập đoàn Tài nguyên nước Hàn Quốc); Office for Space Technology & Industry, Singapore (Văn phòng Công nghệ Không gian & Công nghiệp của Singapore); PDC Global - Pacific Disaster Center (Trung tâm thảm họa Thái Bình Dương); Stockholm Environment

Institute (Viện Môi trường Stockholm); Thailand Institute of Scientific and Technological Research (Viện Nghiên cứu Khoa học và Công nghệ Thái Lan).

Hiệp định Mekong năm 1995 đã đặt ra một số mục tiêu hợp tác như sau: (1) Hợp tác trong tất cả các lĩnh vực phát triển bền vững, sử dụng, quản lý và bảo vệ nước và các nguồn tài nguyên liên quan đến nước của lưu vực sông Mekong theo hướng tối ưu hóa đa mục đích sử dụng và cùng có lợi, bao gồm (nhưng không giới hạn) tưới, thủy điện, giao thông thủy, kiểm soát lũ, thủy sản, thả nổi gỗ, giải trí và du lịch; (2) Thúc đẩy phát triển đầy đủ tiềm năng của các lợi ích bền vững và ngăn chặn sử dụng lãng phí với trọng tâm và ưu tiên cho các dự án phát triển chung/hoặc toàn lưu vực và các chương trình lưu vực thông qua việc xây dựng một kế hoạch phát triển lưu vực; (3) Bảo vệ môi trường, tài nguyên thiên nhiên, đời sống và các điều kiện thủy sinh và cân bằng sinh thái; (4) Sử dụng các nguồn nước của hệ thống sông Mekong theo cách công bằng và hợp lý [Mekong River Commission, 1995].

3.1.1.2. Hợp tác Tiểu vùng Mekong mở rộng

Năm 1992, với sự khởi xướng và hỗ trợ kỹ thuật - tài chính của Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), Chương trình hợp tác tiểu vùng Mekong mở rộng (GMS) chính thức được thành lập. Tham gia GMS có 6 nước ven sông, bao gồm: Myanmar, Thái Lan, Lào, Campuchia, Việt Nam và Trung Quốc (Trung Quốc tham gia thông qua hai tỉnh Vân Nam và Quảng Tây). Các đối tác của GMS bao gồm: ADB, Agriculture Information Network Service (Dịch vụ mạng lưới thông tin nông nghiệp), GMS Core Environment Program (Chương trình Môi trường cốt lõi GMS), GMS Business Council (Hội đồng Doanh nghiệp GMS), Mekong Business Initiative (Sáng kiến doanh nghiệp Mekong), Mekong Tourism Coordinating Office (Văn phòng điều phối du lịch Mekong), Mekong Institute (Viện nghiên cứu Mekong), MRC, CAREC (Chương trình Hợp tác kinh tế khu vực Trung Á), SASEC (Hợp tác Kinh tế tiểu vùng Nam Á), SAARC (Hiệp hội hợp tác khu vực Nam Á), ASEAN, BIMP-EAGA (Brunei Darussalam-Indonesia-Malaysia-Philippines - Khu vực tăng trưởng Đông ASEAN); IMT-GT (Tam giác phát triển Indonesia-Malaysia-Thái Lan).

Mục tiêu ban đầu của GMS là thúc đẩy hợp tác kinh tế khu vực thông qua phát triển cơ sở hạ tầng, tạo thuận lợi thương mại và tăng cường kết nối giữa các nền kinh tế ven sông Mekong. Sang đến những năm 2000, phạm vi hợp tác của

GMS dần được mở rộng từ hạ tầng sang các lĩnh vực thương mại, đầu tư, du lịch, nông nghiệp, năng lượng và môi trường. Đặc biệt, GMS bắt đầu quan tâm nhiều hơn đến các vấn đề phát triển bền vững, tác động môi trường, xã hội và quản lý tài nguyên xuyên biên giới trong đó có tài nguyên nước sông Mekong. Về cơ bản, hợp tác nguồn nước không phải là một trụ cột trong GMS mà thường được lồng ghép trong quản lý tài nguyên và phát triển bền vững. Với GMS, cách tiếp cận hợp tác nguồn nước thường là gián tiếp và mang tính kỹ thuật [Asian Development Bank, 2018].

3.1.1.3. *Hợp tác Lan Thương - Mekong*

Năm 2016, với sự ra đời của Hợp tác Lan Thương - Mekong (LMC) đánh dấu bước phát triển mới trong hợp tác về tài nguyên nước ở tiểu vùng. Đây là cơ chế hợp tác đầu tiên về tài nguyên nước toàn lưu vực có sự tham gia của tất cả các quốc gia ven sông (Trung Quốc, Myanmar, Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam). LMC không có đối tác phát triển hay đối tác đối thoại chính thức giống như MRC thay vào đó LMC ưu tiên hợp tác theo lĩnh vực và dự án nên LMC khá linh hoạt về đối tác. Các đối tác tham gia các dự án hợp tác của LMC có thể là các quốc gia hoặc các tổ chức quốc tế.

LMC chính thức trở thành kênh đối thoại mới của Trung Quốc và các quốc gia Mekong về vấn đề quản lý và sử dụng bền vững nguồn nước sông Mekong, thúc đẩy các quốc gia thượng nguồn chia sẻ thông tin, công khai hóa các dự án phát triển trên sông Mekong. LMC cũng chú trọng đảm bảo an ninh nguồn nước, tăng cường hợp tác trong quản lý dòng sông xuyên biên giới. Kế hoạch hành động về LMC (2018 - 2022) được 6 nước thành viên thông qua đã xác định mục tiêu hợp tác tài nguyên nước cụ thể như sau: hợp tác về quản lý và sử dụng nguồn tài nguyên nước bền vững, tăng cường đối thoại chính sách về tài nguyên nước; thúc đẩy hợp tác kỹ thuật và trao đổi về quản lý tài nguyên nước, thực hiện nghiên cứu và các phân tích liên quan đến các tài nguyên nước Lan Thương - Mekong, bảo vệ và phát triển tài nguyên nước bền vững; nâng cao năng lực xây dựng về quản lý tài nguyên nước; quản lý các thảm họa lũ lụt và hạn hán cấp bách, đánh giá về kiểm soát lũ và cứu hạn ở lưu vực sông Mekong, chia sẻ thông tin về tình huống lũ lụt và hạn hán cấp bách ở sông Lan Thương - Mekong [Lancang - Mekong Cooperation, 2018].

3.1.2. Các cơ chế hợp tác đa phương giữa các nước ven sông với các đối tác quốc tế

3.1.2.1. Hợp tác Mekong - Nhật Bản

Hợp tác Mekong - Nhật Bản bắt đầu từ năm 2007 với Chương trình Quan hệ đối tác Nhật Bản - Mekong. Đây là cơ chế hợp tác đa phương giữa Nhật Bản và các nước Mekong bao gồm: Myanmar, Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam. Hợp tác Mekong - Nhật Bản cũng không có các đối tác đối thoại hay đối tác phát triển chính thức. Tuy nhiên, trong một số dự án trong khuôn khổ Hợp tác này có thể có sự tham gia của một số tổ chức quốc tế hoặc trong hợp tác quản lý nguồn tài nguyên nước sông Mekong, Hợp tác Mekong - Nhật Bản có thể phối hợp với MRC như đã đề cập đến trong Sáng kiến Mekong - Nhật Bản vì các mục tiêu phát triển bền vững đến năm 2030 [Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2019].

Năm 2009 tại Hội nghị thượng đỉnh Nhật Bản - Mekong lần thứ nhất, Nhật Bản và các nước Mekong đã thông qua Sáng kiến Thập kỷ Mekong xanh. Đến năm 2010, Kế hoạch hành động về Sáng kiến thập kỷ Mekong xanh được thông qua. Trên cơ sở nhận thức về tầm quan trọng của các biện pháp đối phó với môi trường và biến đổi khí hậu ở khu vực Mekong và những vấn đề mà khu vực đang đối mặt bao gồm: suy thoái và xuống cấp rừng; mất đa dạng sinh học; các thảm họa tự nhiên như bão nhiệt đới lớn, hạn hán, lũ lụt; mực nước trên sông Mekong giảm; ô nhiễm nước và không khí ở các đô thị, Kế hoạch hành động đề ra mục tiêu về quản lý tài nguyên nước đó là thúc đẩy xây dựng năng lực và phát triển thể chế liên quan đến hoạch định chính sách về quản lý tài nguyên nước ở các nước Mekong. Tăng cường hợp tác trong việc xây dựng hệ thống thu thập và giám sát dữ liệu quản lý tài nguyên nước khu vực góp phần thực hiện hiệu quả các biện pháp đối phó với lũ lụt và hạn hán. Hỗ trợ xây dựng và cải tạo các công trình thủy lợi, phát triển và cải thiện hệ thống, phát triển nguồn nhân lực (phát triển các kỹ sư sử dụng nước), thành lập và điều hành các hiệp hội sử dụng nước. Thúc đẩy giới thiệu các phương pháp quản lý tài nguyên nước. Thúc đẩy cách tiếp cận quản lý tài nguyên nước tích hợp thông qua MRC.

3.1.2.2. Đối tác Mekong - Mỹ

Năm 2009, Mỹ khởi xướng chương trình Sáng kiến Hạ lưu sông Mekong (LMI) (sau này được nâng cấp lên Đối tác Mekong - Mỹ (MUSP) vào năm 2020) với mục tiêu thúc đẩy hơn nữa hợp tác tại tiểu vùng Mekong. Thành viên chính thức

gồm Mỹ, Myanmar, Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam. Bên cạnh đó, MUSP còn có nhiều đối tác bao gồm các chính phủ, giới học thuật và các tổ chức xã hội dân sự. Cụ thể, các đối tác của MUSP bao gồm: Australia, Ấn Độ, Nhật Bản, New Zealand, Hàn Quốc, Singapore, Vương quốc Anh, Liên minh châu Âu (EU); Ban Thư ký ASEAN, ADB, Những người bạn của Mekong (Friends of the Mekong), MRC, Ủy hội sông Mississippi, Ngân hàng thế giới; một số trung tâm nghiên cứu, trường đại học, tổ chức phi lợi nhuận và một số cơ quan chính phủ Mỹ.

Trong trụ cột Môi trường và nước của LMI (do Việt Nam và Mỹ đồng chủ tịch), mục tiêu hướng đến của hợp tác đó là phát triển cách tiếp cận quản lý môi trường bền vững và nâng cao năng lực quản lý các nguồn tài nguyên nước chung [Lower Mekong Initiative, 2011, tr. 8].

3.1.2.3. Hợp tác Mekong - Hàn Quốc

Năm 2011, Hợp tác Mekong - Hàn Quốc được thành lập với 6 thành viên, bao gồm Hàn Quốc và 5 nước Mekong (Myanmar, Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam). Hợp tác Mekong - Hàn Quốc thực hiện trên 3 trụ cột: Con người, thịnh vượng và hòa bình. Theo Kế hoạch hành động 2021 - 2025 về Hợp tác Mekong - Hàn Quốc nhằm thực hiện Tuyên bố sông Mekong - sông Hàn, Hàn Quốc và các nước Mekong dành ưu tiên hợp tác trong 7 lĩnh vực. Trong lĩnh vực môi trường, một trong những nội dung ưu tiên được dành cho hợp tác nguồn nước. Mục đích của hợp tác nguồn nước là tăng cường quản lý và sử dụng các nguồn tài nguyên của sông Mekong một cách bền vững; nâng cao năng lực quản lý liên hồ chứa, hệ sinh thái, đất ngập nước và nước ngầm. Đảm bảo sự tiếp cận hợp lý nguồn nước sạch và đủ cho sức khỏe, thịnh vượng và an toàn của người dân. Hỗ trợ và thúc đẩy bảo vệ và sử dụng bền vững tài nguyên đa dạng sinh học, nước và tài nguyên rừng ở khu vực Mekong [Mekong - Republic of Korea Cooperation, 2020].

3.2. Thực trạng hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong

3.2.1. Hợp tác sử dụng nguồn nước

3.2.1.1. Hợp tác giữa các nước ven sông

** Ủy hội sông Mekong*

Trong hợp tác sử dụng nước, có thể nói MRC đóng một vai trò đặc biệt quan trọng và từ năm 2003 đến năm 2023, Ủy hội đã đạt được một số thành tựu nhất định.

Trước hết, MRC đã đạt được một thỏa thuận quan trọng trong sử dụng nguồn nước sông Mekong, đó là Thủ tục thông báo, tham vấn trước và thỏa thuận (PNPCA) năm 2003.

Thủ tục PNPCA gồm 3 quy trình riêng biệt (Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận) được áp dụng đối với những dự án nước từ lưu vực sông Mekong với quy mô có thể làm thay đổi đáng kể dòng chảy hoặc chất lượng nước trên dòng chính của sông Mekong. Việc áp dụng quy trình nào cho các dự án nước phụ thuộc vào 3 yếu tố sử dụng nước: loại hình sông (dòng chính hay sông nhánh), mùa (mùa khô hay mùa mưa) và phạm vi sử dụng nước (giữa các lưu vực hay trong lưu vực).

Bảng 3.1: Thủ tục bắt buộc đối với các loại dự án sử dụng nước

Loại sông	Mùa	Phạm vi sử dụng nước	Thủ tục bắt buộc
Dòng chính	Mùa khô	Giữa các lưu vực (từ lưu vực sông Mekong sang một lưu vực khác)	Thỏa thuận cụ thể
		Trong lưu vực sông Mekong	Tham vấn trước
	Mùa mưa	Giữa các lưu vực (từ lưu vực sông Mekong sang một lưu vực khác)	Tham vấn trước
		Trong lưu vực sông Mekong	Thông báo
Sông nhánh	Cả hai mùa	Giữa các lưu vực và ở trong lưu vực	Thông báo

Nguồn: Mekong River Commission: “*Procedures for notification, prior consultation and agreement*” (PNPCA).

Thông báo là quy trình yêu cầu quốc gia đề xuất dự án phải thông báo chi tiết nội dung dự án cho các quốc gia thành viên khác trước khi quốc gia đó tiến hành sử dụng nước theo đề xuất.

Tham vấn trước là quy trình đánh giá kỹ thuật được tiến hành thực hiện trong 6 tháng. Theo đó, các quốc gia được thông báo có cơ hội đánh giá bất kỳ tác động xuyên biên giới tiềm tàng nào của dự án có thể gây ảnh hưởng đến các hệ sinh thái và sinh kế của người dân và đưa ra các khuyến nghị về biện pháp giảm thiểu tác động trước khi tiến hành sử dụng nước theo đề xuất.

Quy trình Tham vấn trước bao gồm các bước sau:

Bước 1: quốc gia thành viên đề xuất dự án gửi thông báo chính thức cho Ban Thư ký MRC về ý định tiến hành quy trình tham vấn trước cùng các tài liệu chi tiết

về dự án. Trong vòng một tháng, Ban Thư ký sẽ kiểm tra xem các tài liệu về dự án đã nộp đủ chưa và việc thông báo đã đúng quy trình chưa. Sau khi hồ sơ và thủ tục thông báo hoàn thành, Ban Thư ký chuyển các tài liệu về dự án lên Ủy ban Liên hợp để tiến hành quá trình tham vấn.

Bước 2: sau khi tất cả các thành viên của Ủy ban Liên hợp nhận được thông báo và tài liệu dự án. Trong sáu tháng tiếp theo, Ủy ban Liên hợp sẽ thẩm định các khía cạnh kỹ thuật của dự án để xác định việc tuân thủ với các thủ tục của MRC liên quan đến chế độ dòng chảy và chất lượng nước, đánh giá bất kỳ tác động nào có thể xảy ra đối với môi trường và sinh kế và khuyến nghị các biện pháp giải quyết các vấn đề đó trước khi hoàn thành quy trình tham vấn.

Về đánh giá kỹ thuật: Ủy ban Liên hợp sẽ thành lập một nhóm công tác đặc biệt bao gồm các thành viên là đại diện các quốc gia thành viên và Ban Thư ký MRC để thẩm định các khía cạnh về kỹ thuật như an toàn đập, di cư của cá, vận chuyển phù sa, giao thông thủy và các tác động đến môi trường, kinh tế - xã hội. Các công cụ và hướng dẫn của MRC như “Hướng dẫn thiết kế sơ bộ các đập đề xuất trên dòng chính”, sẽ hỗ trợ việc đánh giá kỹ thuật. Ngoài ra, các chuyến tham quan khảo sát thực địa đến địa điểm của dự án cũng được thực hiện trong giai đoạn này.

Về các cuộc tham vấn: Ban Thư ký MRC phối hợp với Ủy ban sông Mekong quốc gia của mỗi nước thành viên sẽ tiến hành các cuộc tham vấn cả ở cấp quốc gia và cấp vùng để lắng nghe ý kiến phản hồi từ cộng đồng, người dân và các bên liên quan khác.

Bước 3: Ủy ban Liên hợp tiến hành thỏa thuận về các điều kiện mà dự án cần phải giải quyết tiếp. Mục đích của thỏa thuận là để các nước được thông báo đưa ra khuyến nghị. Từ đó nước đề xuất dự án chấp nhận các biện pháp giảm thiểu bất kỳ tác động bất lợi tiềm tàng nào có thể xảy ra và tìm ra biện pháp chia sẻ lợi ích một cách tốt hơn. Thời gian tham vấn trước có thể được gia hạn nếu Ủy ban Liên hợp yêu cầu có thêm thời gian để tiến hành tham vấn kỹ hơn. Thỏa thuận ở đây không phải là để thông qua hoặc không thông qua dự án đề xuất.

Bước 4: khi kết thúc tham vấn, nước đề xuất dự án có thể triển khai dự án. Tuy nhiên, trường hợp nếu Ủy ban Liên hợp không đạt được sự thỏa thuận thì vụ việc sẽ được chuyển lên cấp Hội đồng (là cấp cao nhất của Ủy hội, bao gồm các bộ trưởng của chính phủ bốn quốc gia thành viên) để tiếp tục xem xét giải quyết.

Bước 5: nếu cấp Hội đồng vẫn không giải quyết được thì vụ việc sẽ được chuyển lên cấp chính phủ thông qua các kênh ngoại giao chính thức.

Thỏa thuận cụ thể là quy trình yêu cầu tiến hành thương lượng một cách kỹ càng để đạt được sự đồng thuận giữa các quốc gia thành viên về các điều khoản và điều kiện của dự án trước khi tiến hành sử dụng nước theo đề xuất (MRC, *Các quy tắc về thủ tục ngoại giao nước cho sông Mekong*).

Về quá trình thực hiện PNPCA, từ năm 2003 đến năm 2022 các nước thành viên MRC đã trình 76 hồ sơ dự án sử dụng nước theo quy định trong Hiệp định Mekong và Thủ tục PNPCA. Trong số đó, có 70 hồ sơ trình với mục đích thông báo và thông tin ban đầu (49 hồ sơ trình với mục đích thông báo và 21 hồ sơ trình với mục đích thông tin ban đầu), 6 hồ sơ trình với mục đích tham vấn trước và chưa có trường hợp nào đưa ra với mục đích thỏa thuận. Về các loại dự án, trong số 76 dự án đã trình thì phần lớn là các dự án thủy điện (68 dự án - chiếm 89%), 03 dự án về cầu, 04 dự án về tưới tiêu, 01 dự án về chuyển nước. Về các nước đề xuất dự án sử dụng nước, phần lớn các dự án đã trình thuộc về Lào (42/76 dự án) và một điều đáng chú ý nữa đó là cả 6 dự án trình với mục đích tham vấn trước cũng là của Lào. Ngoài ra, Campuchia cũng đã trình 16 dự án, Thái Lan trình 4 dự án và Việt Nam cũng đã trình 14 dự án [Đoàn Thị Quảng, 2022, tr. 55].

Về vai trò của các chủ thể tham gia, trong hoạt động hợp tác sử dụng nước của MRC, mỗi chủ thể tham gia có những vai trò và lợi ích nhất định. Tham gia vào MRC có 3 nhóm chủ thể, cụ thể: nhóm các quốc gia thành viên chính thức của MRC; nhóm đối tác đối thoại; và nhóm đối tác phát triển.

Đóng vai trò trung tâm trong MRC chính là các quốc gia thành viên chính thức, gồm: Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam. Các chủ thể này đóng vai trung tâm trong việc xây dựng và thực hiện các thỏa thuận về sử dụng nguồn nước sông Mekong (cụ thể là các thủ tục liên quan đến sử dụng nước). Bên cạnh đó, các chủ thể này cũng chính là các chủ thể thực hiện hoạt động chia sẻ dữ liệu, phối hợp đánh giá tác động xuyên biên giới do các hoạt động sử dụng nước gây ra.

Với các đối tác đối thoại (Trung Quốc và Myanmar), mặc dù không phải là thành viên chính thức của MRC nhưng đây lại là các chủ thể có ảnh hưởng lớn đến hiệu quả hợp tác nguồn nước của MRC. Đây là hai nước thượng lưu và hoạt động

sử dụng nước của hai quốc gia này có ảnh hưởng lớn đến dòng chảy của sông Mekong. Trong hoạt động hợp tác sử dụng nước của MRC, hai đối tác đối thoại đóng vai trò chính là chia sẻ dữ liệu thủy văn, lũ, hạn hán và đối thoại kỹ thuật với các thành viên của MRC.

Với các đối tác phát triển của MRC (bao gồm các tổ chức quốc tế và các nước ngoài khu vực), các chủ thể này đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ hợp tác sử dụng nước giữa các thành viên MRC thông qua việc hỗ trợ tài chính, công nghệ, tri thức cho các dự án nước nhằm giảm thiểu các tác động tiêu cực về xã hội và môi trường. Đồng thời, các đối tác phát triển cũng giúp thúc đẩy và tăng cường chuẩn mực quốc tế trong các hoạt động sử dụng nước của các nước ven sông thông qua việc lồng ghép hoạt động sử dụng nước với các mục tiêu phát triển bền vững, thích ứng với biến đổi khí hậu và quản trị nguồn nước minh bạch. Thêm vào đó, sự tham gia của các đối tác phát triển còn giúp tăng cường năng lực thể chế cho MRC cũng như nâng cao chất lượng hoạch định chính sách về khai thác, sử dụng nước cho các thành viên MRC.

Về lợi ích của các bên tham gia, hợp tác trong sử dụng nước của MRC đem lại lợi ích cho tất cả các bên tham gia. Đối với các nước thành viên MRC, hợp tác trong sử dụng nguồn nước sông Mekong sẽ giúp đảm bảo quyền tiếp cận công bằng và sử dụng hiệu quả nguồn nước, đồng thời giúp giảm nguy cơ xung đột do các hoạt động sử dụng nước gây ra. Việc thiết lập các cơ chế chia sẻ thông tin, dữ liệu cũng góp phần củng cố lòng tin giữa các nước thành viên từ đó ổn định mối quan hệ ngoại giao giữa các nước ven sông, tạo môi trường hòa bình, ổn định khu vực. Chính cơ chế tham vấn được thiết lập thông qua PNPCA cũng góp phần kiến tạo các diễn đàn ngoại giao nước để các nước ven sông trao đổi thông tin, chia sẻ lập trường, quan điểm và đánh giá tác động tiềm tàng từ các dự án nước đối với các cộng đồng ven sông, từ đó nước đề xuất dự án có thể cân nhắc việc điều chỉnh, bổ sung các thay đổi đối với các dự án nước để giảm thiểu tác động xuyên biên giới từ dự án nước của mình. Điều này sẽ giúp giảm thiểu các mâu thuẫn, xung đột do các dự án nước gây ra đối với các nước ven sông. Một trong những ví dụ đó là việc tham vấn trước đối với dự án thủy điện Xayaburi. Trước những nỗ lực đấu tranh của các nhà khoa học và cộng đồng quốc tế, nhà đầu tư từ Thái Lan đã buộc phải bổ sung hơn 400 triệu USD

cho thủy điện Xayaburi để cải tiến việc xả phù sa; làm thêm âu thuyền cho giao thông thủy (hiện cho tàu tối đa 500 tấn đi qua); mở rộng thêm lối đi cho cá (mở rộng gấp đôi hành lang dẫn đường cho cá di cư đi xuống dưới) [Thanh Liêm, 2020].

Bên cạnh những lợi ích chung mà hợp tác sử dụng nước mang lại cho các thành viên của MRC thì mỗi nước cũng có những toan tính lợi ích riêng của mình bởi lẽ, lợi ích trong khai thác và sử dụng nguồn nước sông Mekong của 4 nước này cũng tương đối khác nhau.

Với Thái Lan, ưu tiên trong hoạt động sử dụng nước của quốc gia nằm ở khu vực trung lưu sông Mekong đó là đảm bảo nguồn nước phục vụ sản xuất nông nghiệp và công nghiệp ở khu vực Đông Bắc nước này. Do đó, những hoạt động hợp tác sử dụng nước mà MRC thực hiện sẽ hỗ trợ cho Thái Lan trong việc quy hoạch sử dụng nước và quản lý hạn hán. Bên cạnh đó, hoạt động hợp tác sử dụng nước của MRC còn tạo điều kiện để Thái Lan tham gia các dự án nước trong khu vực, nhất là các dự án thủy điện ở Lào. Trong nhiều dự án thủy điện của Lào có sự tham gia của công ty xây dựng của Thái Lan là CH. Karnchang. Đối với đập thủy điện Xayaburi, nhà thầu thi công chủ chốt là CH. Karnchang (Lào) - một công ty con tại Lào của tập đoàn CH. Karnchang - Thái Lan. Với dự án thủy điện Luang Prabang, CH. Karnchang (Lào) không chỉ là nhà thầu thiết kế, mua sắm, xây dựng - lắp đặt mà còn là đồng sở hữu với tỷ lệ 20% [Cổng thông tin điện tử Power technology]. Ngoài ra, các công ty xây dựng của Thái Lan còn tham gia một số dự án thủy điện khác của Lào như Nam Ngum 2 và Nam Theun 2. Như vậy, có thể thấy các công ty của Thái Lan tham gia vào việc phát triển các dự án thủy điện của Lào vừa với tư cách nhà thầu xây dựng vừa với tư cách nhà đầu tư. Do đó, việc tham gia các dự án thủy điện tại Lào không chỉ mang lại lợi nhuận từ hoạt động thầu xây dựng mà còn giúp Thái Lan đảm bảo an ninh năng lượng thông qua việc kiểm soát hoạt động sản xuất điện năng của Lào (hiện nay Thái Lan là nước nhập khẩu điện nhiều nhất của Lào).

Với Lào, Lào chủ yếu khai thác nguồn nước sông Mekong để phục vụ nhu cầu phát triển năng lượng thông qua hệ thống đập thủy điện trên hệ thống dòng chính và các phụ lưu sông Mekong. Do đó, khi tham gia hợp tác sử dụng nước trong MRC, Lào có thể tiếp cận hỗ trợ tài chính cũng như hỗ trợ kỹ thuật cho các dự án thủy điện của mình. Việc tiếp cận nguồn vốn quốc tế có thể giúp Lào xây dựng các công

trình thủy điện đáp ứng được các tiêu chuẩn môi trường và xã hội nhất định. Thêm vào đó, MRC còn mang đến một khung thể chế rõ ràng để Lào có thể triển khai các dự án thủy điện trong hệ thống dòng chính và phụ lưu sông Mekong ở mức độ được chấp nhận cao hơn bởi các nước thành viên MRC.

Với *Campuchia*, việc tham gia hợp tác trong sử dụng nước của MRC không chỉ giúp Campuchia tiếp cận những hỗ trợ quốc tế về tài chính và kỹ thuật mà còn giúp nước này tiếp cận các tri thức, dữ liệu do MRC xây dựng. Thêm vào đó, sinh kế của nhiều người dân Campuchia phụ thuộc lớn vào nguồn lợi thủy sản từ dòng sông Mekong, do đó hợp tác sử dụng nước thông qua MRC sẽ giúp giảm thiểu các tác động tiêu cực từ các dự án nước lên nguồn lợi thủy sản mà sông Mekong mang lại cho nước này. Do đó, Campuchia được hưởng lợi trực tiếp từ hợp tác sử dụng nước nhằm duy trì nhịp lũ tự nhiên (bảo vệ chế độ thủy văn của hồ Tonle Sap) - yếu tố quyết định đến nguồn lợi thủy sản và sinh kế của nhiều người Campuchia.

Với *Việt Nam*, đảm bảo an ninh nguồn nước cho vùng ĐBSCL là lợi ích cốt lõi khi tham gia hợp tác sử dụng nước trong MRC nói riêng và hợp tác sử dụng nước tại các cơ chế đa phương tiểu vùng Mekong nói chung. Do đó, với Việt Nam thì MRC là kênh thể chế quan trọng nhất giúp Việt Nam tiếp cận các thông tin về vận hành đập, dòng chảy cũng như dữ liệu thủy văn khác. Bên cạnh đó, PNPCA của MRC còn giúp Việt Nam có cơ hội hợp tác để giảm thiểu các tác động xuyên biên giới từ các dự án thủy điện và chuyển nước trong dòng chính sông Mekong. Việc thực hiện thủ tục tham vấn thông qua PNPCA giúp Việt Nam có thời gian và cơ hội đánh giá các tác động tích lũy thông qua các bằng chứng khoa học và đây cũng là cơ sở pháp lý để Việt Nam đưa ra các lo ngại và khuyến nghị đối với nước đề xuất dự án nước để giảm thiểu tác động tiêu cực đối với hạ nguồn. Ngoài ra, việc tham gia hợp tác sử dụng nước như việc tham gia vào các dự án thủy điện của Lào cũng giúp Việt Nam có cơ hội tiếp cận thông tin vận hành đập để từ đó có các biện pháp ứng phó kịp thời với những thay đổi về dòng chảy của sông Mekong, tránh cho Việt Nam những tình huống bị động, bất ngờ do các hoạt động sử dụng nước của các nước phía trên lưu vực gây ra.

Đối với các đối tác đối thoại, việc thiết lập quy chế đối tác đối thoại với MRC tạo điều kiện để Trung Quốc và Myanmar duy trì kênh tương tác chính thức với các

quốc gia hạ nguồn mà không bị ràng buộc bởi các thỏa thuận sử dụng nước trong khuôn khổ Hiệp định Mekong 1995 và các thỏa thuận sử dụng nước của MRC (như PNPCA). Cơ chế này cho phép hai quốc gia này vừa bảo đảm lợi ích phát triển thủy điện, điều tiết dòng chảy, vừa hạn chế nghĩa vụ pháp lý về chia sẻ và tham vấn. Đồng thời, quy chế đối tác đối thoại mở rộng không gian ngoại giao, hỗ trợ xử lý bất đồng trong khai thác, sử dụng nguồn nước xuyên biên giới, qua đó giảm áp lực chính trị và dư luận khu vực, quốc tế đối với các dự án nước, cũng như góp phần kiềm chế căng thẳng trong quan hệ thượng lưu - hạ lưu.

Đối với các đối tác phát triển, việc tham gia hỗ trợ MRC tạo điều kiện để các quốc gia tài trợ gia tăng ảnh hưởng tại tiểu vùng Mekong thông qua các chương trình, dự án hợp tác sử dụng nước. Đối với các tổ chức quốc tế, sự tham gia này góp phần thúc đẩy phổ biến và thể chế hóa các chuẩn mực quốc tế trong quản trị nguồn nước xuyên biên giới. Đồng thời, thông qua cơ chế hợp tác của MRC, các đối tác có điều kiện giám sát, định hướng và bảo đảm các khoản đầu tư, viện trợ cho các dự án sử dụng nước được triển khai hiệu quả, minh bạch và ổn định, phù hợp với mục tiêu phát triển bền vững của toàn lưu vực.

*** Hợp tác Tiểu vùng Mekong mở rộng**

Hợp tác sử dụng nước trong khuôn khổ GMS được triển khai theo cách tiếp cận liên ngành, trong đó tài nguyên nước không được quản trị như một lĩnh vực độc lập mà được lồng ghép vào các trụ cột phát triển kinh tế - môi trường - năng lượng - nông nghiệp của tiểu vùng. Được khởi xướng năm 1992 với sự điều phối của Ngân hàng phát triển châu Á (ADB), GMS hướng tới thúc đẩy kết nối hạ tầng, thương mại và phát triển bền vững. Trong cấu trúc hợp tác này, nước được xem là nguồn lực liên ngành, có vai trò nền tảng đối với an ninh lương thực, năng lượng, môi trường và sinh kế, từ đó định hình nội dung hợp tác sử dụng nước theo hướng chức năng - phát triển thay vì điều phối phân bổ dòng chảy như các thiết chế quản trị lưu vực.

Hợp tác sử dụng nguồn nước trong khuôn khổ GMS được triển khai gắn với chiến lược phát triển tổng thể của tiểu vùng, trong đó phát triển hạ tầng, hành lang kinh tế và quản lý bền vững tài nguyên thiên nhiên được xem là các lĩnh vực có mối liên hệ chặt chẽ. Thông qua hỗ trợ kỹ thuật, tài chính và đối thoại chính sách của ADB, các quốc gia thành viên từng bước nâng cao năng lực xây dựng quy hoạch

phát triển liên ngành, lồng ghép các yêu cầu về quản lý tài nguyên nước và môi trường vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Trong các Chiến lược phát triển GMS và quy hoạch hành lang kinh tế Đông - Tây, Bắc - Nam và phía Nam, việc phát triển hạ tầng giao thông, đô thị, nông nghiệp và công nghiệp đều được định hướng theo cách tiếp cận phát triển bền vững, chú trọng bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và tăng cường khả năng chống chịu trước biến đổi khí hậu. Cách tiếp cận này tạo điều kiện nâng cao hiệu quả điều phối sử dụng tài nguyên giữa các lĩnh vực và hỗ trợ quá trình phát triển bền vững của tiểu vùng [Asian Development Bank, 2021a; Asian Development Bank, 2010].

Hợp tác sử dụng nước trong GMS được thúc đẩy mạnh mẽ thông qua trụ cột môi trường, tiêu biểu là Core Environment Program (Chương trình môi trường cốt lõi - CEP) được khởi động năm 2005. Đây là chương trình hợp tác môi trường dài hạn do ADB hỗ trợ, tập trung vào giám sát và bảo vệ hệ sinh thái nước trong tiểu vùng Mekong mở rộng. Chương trình môi trường cốt lõi đã thiết lập các hệ thống đánh giá môi trường chiến lược (Strategic Environmental Assessment (Đánh giá môi trường chiến lược)- SEA) đối với các dự án sử dụng nước quy mô lớn, đặc biệt là thủy điện và chuyển nước. Các báo cáo SEA trong khuôn khổ GMS đã cung cấp bằng chứng khoa học về tác động tích lũy của chuỗi đập thủy điện đối với dòng chảy, trầm tích và đa dạng sinh học hạ lưu. Bên cạnh đó, chương trình còn xây dựng mạng lưới quan trắc chất lượng nước và cơ sở dữ liệu môi trường tiểu vùng, hỗ trợ các chính phủ ra quyết định dựa trên bằng chứng. Hoạt động bảo tồn đất ngập nước, rừng đầu nguồn và hành lang đa dạng sinh học xuyên biên giới cũng là minh chứng cho việc GMS lồng ghép bảo vệ tài nguyên nước vào chiến lược môi trường khu vực.

Nội dung hợp tác sử dụng nước trong GMS tập trung vào: *Một là*, hợp tác sử dụng nước của GMS gắn chặt với lĩnh vực nông nghiệp - nơi tiêu thụ phần lớn nguồn nước lưu vực Mekong. Các sáng kiến nông nghiệp trong GMS tập trung vào quản lý nước tưới hiệu quả, chuyển giao công nghệ canh tác tiết kiệm nước và phát triển nông nghiệp thích ứng biến đổi khí hậu. Ví dụ, các dự án thí điểm tại Campuchia và Lào đã triển khai hệ thống tưới nhỏ giọt, quản lý nước theo nhu cầu cây trồng và mô hình lúa - thủy sản kết hợp, giúp giảm áp lực khai thác nước mùa khô. Ngoài ra, các diễn đàn chính sách nông nghiệp GMS tạo điều kiện chia sẻ kinh

nghiệm quản lý hạn hán, quy hoạch thủy lợi và dự báo nguồn nước, qua đó tăng cường năng lực điều hành tài nguyên nước cấp quốc gia và tiểu vùng.

Hai là, hợp tác sử dụng nước được liên kết với lĩnh vực năng lượng, đặc biệt phát triển thủy điện và thương mại điện năng. GMS thúc đẩy quy hoạch khai thác tiềm năng thủy điện dòng chính và phụ lưu Mekong nhằm đáp ứng nhu cầu điện tăng nhanh của tiểu vùng. Thông qua các dự án kết nối lưới điện xuyên biên giới, điện năng sản xuất từ nguồn nước - nhất là tại Lào và Trung Quốc - được xuất khẩu sang Thái Lan và Việt Nam. Các nghiên cứu quy hoạch năng lượng GMS đều tích hợp đánh giá nguồn nước, chế độ dòng chảy và vận hành hồ chứa. Đồng thời, các công cụ SEA và đánh giá tác động môi trường - xã hội được áp dụng nhằm giảm thiểu rủi ro xuyên biên giới. Điều này cho thấy hợp tác sử dụng nước trong GMS không chỉ dừng ở khai thác mà còn bao gồm điều phối vận hành và kiểm soát tác động.

Ba là, hợp tác trong phát triển giao thông thủy. Có thể nói, giao thông thủy là một hợp phần quan trọng trong liên kết hạ tầng và thuận lợi hóa thương mại tiểu vùng. Nội dung hợp tác này tập trung vào việc khai thác tiềm năng vận tải từ dòng chảy của sông Mekong và các phụ lưu như là những “hành lang kinh tế tự nhiên”. Việc khai thác dòng chảy sông Mekong để phát triển giao thông và vận tải thủy không chỉ giúp kết nối các quốc gia ven sông và hình thành các hành lang kinh tế mà còn giúp giảm chi phí vận tải, logistics và thúc đẩy thương mại xuyên biên giới.

Hợp tác giao thông thủy trong GMS giai đoạn 2003 - 2023 tập trung vào cải tạo dòng chảy để hỗ trợ giao thông bằng các biện pháp như nạo vét luồng lạch, phá ghềnh thác, loại bỏ đá ngầm và mở rộng khúc cua hẹp ở thượng lưu sông Mekong. Những hoạt động này nhằm tạo độ sâu và mở rộng luồng chạy tàu từ đó cho phép tàu chở hàng có trọng tải từ 100 tấn đến 300 tấn và hướng tới 500 tấn có thể lưu thông quanh năm. Ngoài ra, hợp tác giao thông thủy trong GMS còn tập trung vào phát triển hệ thống cảng sông và logistics dọc sông Mekong như Cảng Chiang Saen (Thái Lan), Cảng Quan Lôi (Trung Quốc), Cảng Luông Pha Bông (Lào), Cảng Phnom Penh (Campuchia).

Một số dự án hợp tác giao thông thủy tiêu biểu có thể kể đến: Further maintenance and improvement of the Upper Mekong river navigation Channel from People Republic of China (at Landmark 243) and Myanmar to Luang

Prabang, in the Lao PDR (Dự án bảo trì và cải thiện kênh giao thông thủy thượng lưu sông Mekong từ Trung Quốc và Myanmar đến Luông Pha Băng (Lào) được thông qua năm 2016 với chi phí ước tính 338.000.000 USD; Navigation channel improvements: Lower Mekong from Luang Prabang to Savannakhet (Cải thiện kênh giao thông thủy: Hạ lưu Mekong từ Luang Prabang đến Savannakhet) được chấp thuận năm 2019 với chi phí khoảng 12.200.000 USD,... Ngoài các dự án đầu tư, trong khuôn khổ GMS còn thực hiện các dự án hỗ trợ kỹ thuật do Lào đề xuất, triển khai ở tất cả các nước GMS với nguồn vốn đến từ Trung Quốc và Hàn Quốc [Asian Development Bank, 2018b, tr. 7 - 13].

Hợp tác sử dụng nước trong GMS có cấu trúc đa tầng và đa chủ thể. Khác với các cơ chế hợp tác nguồn nước của các nước ven sông khác là MRC và LMC, hợp tác nguồn nước trong GMS được triển khai chủ yếu thông qua các dự án phát triển, hỗ trợ kỹ thuật và điều phối chính sách. Trong đó, các quốc gia thành viên của GMS giữ vai trò cốt lõi trong toàn bộ tiến trình hợp tác sử dụng nước. Với tư cách là các quốc gia có chủ quyền, các thành viên GMS tự quyết định mức độ tham gia, phạm vi cam kết và cách thức triển khai các sáng kiến, chương trình, dự án hợp tác trong GMS. *Trước hết*, vai trò quan trọng nhất của quốc gia là hoạch định chính sách và quy hoạch sử dụng nước. *Thứ hai*, các quốc gia thành viên là chủ thể triển khai và vận hành các dự án sử dụng nước. *Thứ ba*, các thành viên GMS là chủ thể điều phối lợi ích và xử lý các tác động xuyên biên giới.

ADB đóng vai trò kiến tạo và duy trì cấu trúc hợp tác của GMS và dẫn dắt hợp tác sử dụng nước thông qua hỗ trợ tài chính, kỹ thuật và điều phối hợp tác. Về tài chính, ADB cung cấp các khoản vay ưu đãi và viện trợ cho dự án liên quan tài nguyên nước: dự án thủy điện, hạ tầng thủy lợi, cấp nước đô thị, kiểm soát lũ, thích ứng biến đổi khí hậu. Một số dự án thủy điện được ADB tài trợ hoặc cho vay ưu đãi trong khuôn khổ hợp tác của GMS như dự án thủy điện Theun Hinboun và Nam Theun II tại Lào (với 2 dự án này ADB là đồng tài trợ thông qua các khoản vay). Với Theun Hinboun, ADB cung cấp khoản vay khoảng 57,7 triệu USD cho dự án thủy điện này [Asian Development Bank, 2000]. ADB cũng cung cấp khoản vay trị giá 20 triệu USD cho Dự án Nam Theun 2 [Cổng thông tin điện tử Ngân hàng Phát triển châu Á]. Các khoản tài trợ này giúp các quốc gia có nguồn lực triển khai các

dự án nước quy mô lớn mà ngân sách quốc gia khó đáp ứng. Về kỹ thuật, ADB hỗ trợ xây dựng mô hình thủy văn, quy hoạch lưu vực và đánh giá tác động môi trường - xã hội [Cổng thông tin điện tử Both ENDS]. Các nghiên cứu quy hoạch năng lượng tiểu vùng do ADB tài trợ đều tích hợp phân tích nguồn nước, chế độ dòng chảy và vận hành hồ chứa, qua đó bảo đảm sử dụng nước gắn với đảm bảo tiêu chuẩn môi trường. Về điều phối, ADB tổ chức các diễn đàn bộ trưởng, nhóm công tác môi trường - nước và cơ chế chia sẻ dữ liệu. Thông qua việc thiết lập cơ chế chia sẻ dữ liệu, ADB kết nối chính phủ với chuyên gia, nhà tài trợ và khu vực tư nhân, thúc đẩy hình thành chuẩn mực quản trị nước ở tiểu vùng Mekong. Chính vì vậy, ADB có vai trò quan trọng trong thúc đẩy hợp tác sử dụng nước ở tiểu vùng Mekong mở rộng.

Các đối tác phát triển của GMS như Nhật Bản, Hàn Quốc, Australia, Đức, EU,... tham gia hợp tác sử dụng nước trong khuôn khổ GMS chủ yếu thông qua vai trò hỗ trợ tài chính, kỹ thuật và thiết lập chuẩn mực về môi trường, xã hội đối với các dự án nước trong tiểu vùng. Nhiều dự án sử dụng nước được các đối tác phát triển viện trợ không hoàn lại hoặc đồng tài trợ cùng ADB, ví dụ: Chiến lược hỗ trợ tài nguyên nước Mekong (Mekong water resources assistance strategy) do Ngân hàng thế giới và ADB chủ trì và đối tác là MRC. Một trong các nội dung của Chiến lược là hỗ trợ các nước Mekong phát triển hạ tầng nước (thủy lợi, thủy điện, chuyển nước) [Middleton, 2007]. Các đối tác phát triển hỗ trợ kỹ thuật thông qua hoạt động chuyển giao công nghệ liên quan đến nước như hệ thống tưới nước tiết kiệm, dự báo hạn hán và lũ lụt, quan trắc nước tự động. Những công nghệ này giúp các nước Mekong nâng cao hiệu quả sử dụng nước và giảm thất thoát. Cùng với đó, các tiêu chuẩn về môi trường và xã hội đối với các dự án nước thường do các đối tác phát triển thiết lập.

Các doanh nghiệp tư nhân tham gia hợp tác sử dụng nước trong GMS chủ yếu với tư cách nhà đầu tư, xây dựng và vận hành các đập thủy điện thông qua mô hình đối tác công tư (PPP) hoặc Xây dựng - Vận hành - Chuyển giao (BOT). Bên cạnh đó, GMS còn thiết lập cơ chế thương mại điện trong tiểu vùng Mekong (điện năng được tạo ra từ nước - đặc biệt là thủy điện tại Lào sẽ được xuất khẩu sang Thái Lan và Việt Nam thông qua chế độ thương mại điện GMS).

Giới học thuật và các tổ chức xã hội dân sự có vai trò ngày càng rõ rệt trong hợp tác sử dụng nước của GMS. Đây là những chủ thể tham gia tích cực trong việc nghiên

cứu, đánh giá về dòng chảy, trầm tích, thủy sản, sinh kế và an ninh nguồn nước. Nhiều nghiên cứu độc lập đã cung cấp các bằng chứng khoa học về tác động từ các dự án thủy điện đối với các tài nguyên liên quan đến nước (phù sa, thủy sản) và tác động môi trường, sinh thái. Từ đó, các nghiên cứu này góp phần bổ sung cho các đánh giá chính thức của các chương trình hợp tác trong GMS. Đồng thời, các chủ thể này cũng đóng vai trò tích cực trong việc phản biện đối với các dự án sử dụng nước trong khuôn khổ hợp tác GMS. Vai trò này được thực hiện thông qua quá trình tham vấn, giám sát các dự án thủy điện và cung cấp thông tin đến công chúng.

*** Hợp tác Lan Thương - Mekong**

Hợp tác sử dụng nước của LMC có vai trò quan trọng trong việc điều phối khai thác và giảm căng thẳng giữa thượng lưu và hạ lưu trong sử dụng nguồn nước sông Mekong. Hợp tác sử dụng nước của LMC chủ yếu hướng vào chia sẻ lợi ích và hỗ trợ kỹ thuật, không mang tính ràng buộc pháp lý. Hợp tác sử dụng nguồn nước của LMC được thực hiện qua ba khía cạnh chính, đó là: định hướng chính trị (thể hiện qua các tuyên bố chung và kế hoạch hành động); hợp tác kỹ thuật (chia sẻ dữ liệu thủy văn, vận hành đập); và dự án cụ thể. Để hiện thực hóa các nỗ lực hợp tác sử dụng nước, các thành viên LMC đã thành lập Nhóm làm việc chung về hợp tác tài nguyên nước và Trung tâm hợp tác tài nguyên nước Lan Thương - Mekong.

Trong Tuyên bố Tam Á (2016), các nhà lãnh đạo LMC cam kết tăng cường hợp tác giữa các nước LMC trong sử dụng tài nguyên nước bền vững. Trong Kế hoạch hành động 5 năm LMC (2018-2022) và Kế hoạch hành động 5 năm (2023-2027) của LMC tiếp tục tái khẳng định hợp tác sử dụng tài nguyên nước là một trong những trụ cột trong hợp tác nguồn nước của LMC.

Đối với cơ chế này, Trung Quốc đóng vai trò trung tâm, vừa là chủ thể điều phối hợp tác đồng thời là nhà tài trợ chính cho các dự án, chương trình hợp tác sử dụng nước. Biểu hiện cụ thể đó là Trung tâm hợp tác tài nguyên nước được đặt tại Trung Quốc. Ngay tại Hội nghị Cấp cao Hợp tác Lan Thương - Mekong lần thứ nhất tổ chức tại Tam Á (Hải Nam, Trung Quốc), Thủ tướng Trung Quốc đã thông báo cam kết hỗ trợ 300 triệu USD cho Quỹ hợp tác Lan Thương - Mekong [Hà Thắng - Lê Bảo, 2016]. Các thành viên còn lại của LMC vừa là chủ thể được hưởng lợi từ nguồn lực đầu tư cũng như thông tin chia sẻ của Trung Quốc đồng thời cũng là các chủ thể chịu tác động từ hoạt động khai thác và sử dụng nước của Trung Quốc.

Hợp tác sử dụng nước được LMC thực hiện thông qua việc chia sẻ dữ liệu thủy văn (trong đó có việc chia sẻ thông tin vận hành hồ chứa giảm lũ lụt và hạn hán) của Trung Quốc với các nước LMC khác. Năm 2020, Bộ Tài nguyên nước của Trung Quốc bắt đầu tiến hành chia sẻ thông tin thủy văn quanh năm của đập thủy điện Cảnh Hồng và Mạn Loan cho các thành viên LMC và MRC. Đồng thời trong trường hợp có thay đổi lớn trong vận hành đập thủy điện Cảnh Hồng, Nhóm làm việc chung về hợp tác tài nguyên nước Trung Quốc sẽ thông báo cho Nhóm làm việc chung về hợp tác tài nguyên nước của các thành viên LMC khác. Để thực hiện việc chia sẻ thông tin, dữ liệu thủy văn, năm 2020 các nước LMC đã khởi động website nền tảng chia sẻ thông tin tại địa chỉ: <https://www.lmcwater.org.cn/>. Các thông tin, dữ liệu thủy văn, vận hành đập mà Trung Quốc chia sẻ cho các thành viên LMC khác sẽ được đăng tải công khai trên nền tảng trực tuyến này. Bên cạnh đó, trong một số tình huống khẩn cấp như đợt hạn hán khốc liệt ở vùng hạ lưu sông Mekong năm 2020, Trung Quốc đã tiến hành xả nước ở các đập thủy điện với lưu lượng 850m³/giây để hỗ trợ các nước phía dưới lưu vực. Mặc dù với lưu lượng xả nước như vậy chỉ có thể giúp giảm hạn cho các nước thượng nguồn chứ không thể giúp giảm hạn cho các nước hạ nguồn, đặc biệt là Việt Nam nhưng hành động này của Trung Quốc cũng cho thấy những tiến triển nhất định trong hợp tác sử dụng nước trong LMC.

3.2.1.2. Hợp tác giữa các nước ven sông với các đối tác quốc tế

Hầu hết các cơ chế hợp tác đa phương giữa các nước Mekong với các đối tác quốc tế không thực hiện hoạt động hợp tác trong lĩnh vực sử dụng nguồn nước xuyên biên giới của sông Mekong. Hợp tác Mekong - Nhật Bản có thực hiện hợp tác trong lĩnh vực sử dụng nước thông qua sự hỗ trợ của Nhật Bản trong việc xây dựng và cải tạo các công trình thủy lợi ở một số nước Mekong nhưng những công trình này gắn với mục tiêu phát triển bền vững thích ứng với biến đổi khí hậu phục vụ phát triển nông nghiệp bền vững và không gắn kết trực tiếp với nguồn nước xuyên biên giới của sông Mekong. Các dự án hỗ trợ của Nhật Bản được thực hiện thông qua viện trợ ODA, các dự án do JICA thực hiện hoặc Nhật Bản phối hợp với MRC thay vì các dự án độc lập trong khuôn khổ Hợp tác Mekong - Nhật Bản.

Hiện nay, trong số các cơ chế hợp tác đa phương giữa các nước Mekong với các đối tác quốc tế thì chỉ có Đối tác Mekong - Mỹ là triển khai hoạt động hợp tác

trong lĩnh vực sử dụng nguồn nước xuyên biên giới của sông Mekong. Để hỗ trợ hoạt động sử dụng nước, Đối tác Mekong - Mỹ đã hợp tác với nhiều đối tác khác nhau để triển khai các dự án như Dự án hạ tầng thông minh cho sông Mekong (Smart Infrastructure for the Mekong - SIM), do Bộ Ngoại giao Mỹ và Tổng cục Kỹ sư quân đội Mỹ (USACE) thực hiện với nội dung hoạt động chủ yếu là tư vấn kỹ thuật cho các nước Mekong trong đánh giá tác động từ các công trình (đập, hồ chứa, thủy lợi) và hỗ trợ thiết kế công trình thân thiện với môi trường và dòng chảy; Dự án Giám sát hồ đập Mekong (Mekong Dam Monitor) - cung cấp dữ liệu vệ tinh minh bạch và dễ tiếp cận về mực nước tại các hồ chứa trên sông Mekong, giúp các cộng đồng trong tiểu vùng Mekong có được thông tin cần thiết để lập kế hoạch cho các hoạt động kinh tế và chiến lược giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu.

Trong hoạt động hợp tác sử dụng nước của MUSP, Mỹ đóng vai trò trung tâm với tư cách là chủ thể khởi xướng, dẫn dắt hợp tác và chủ thể cung cấp các nguồn lực phục vụ hợp tác. Về mặt chiến lược, Mỹ là chủ thể định hình các chương trình nghị sự trong hợp tác sử dụng nước theo hướng gắn hoạt động hợp tác nguồn nước với an ninh phi truyền thống. Với vai trò là nhà tài trợ và cung cấp nguồn lực chủ chốt, Mỹ cung cấp hỗ trợ tài chính thông qua Cơ quan phát triển quốc tế (USAID) và Bộ Ngoại giao Mỹ. Trong hoạt động hợp tác sử dụng nước, Mỹ cung cấp hỗ trợ về tài chính, kỹ thuật để giúp các nước Mekong đánh giá tác động của các công trình thủy điện. Thông qua các cơ quan chuyên môn như NASA, US. Geological Survey (Cơ quan Khảo sát địa chất Hoa Kỳ), Mỹ cung cấp các hỗ trợ kỹ thuật và công nghệ như công nghệ viễn thám, mô hình thủy văn và các công cụ giám sát dòng chảy theo thời gian thực để giúp các nước Mekong thiết lập nền tảng giám sát đập và cảnh báo hạn hán, lũ lụt. Ngoài ra, thông qua hoạt động hợp tác sử dụng nước, Mỹ cũng góp phần thúc đẩy các chuẩn mực quốc tế trong hoạt động sử dụng nguồn nước sông Mekong, đặc biệt là nguyên tắc sử dụng công bằng, không gây hại đáng kể và tham vấn trước đối với các dự án nước trên dòng chính sông Mekong. Từ đó, có thể thấy Mỹ vừa góp phần củng cố, thúc đẩy hợp tác sử dụng nước, vừa góp phần định hình, củng cố nguyên tắc sử dụng nước theo chuẩn mực quốc tế.

Về phía các nước Mekong, họ đóng vai trò là chủ thể thụ hưởng các nguồn tài trợ từ Mỹ và các đối tác khác đồng thời là chủ thể thực thi các chương trình, dự án

hợp tác sử dụng nước. Các nước ven sông là chủ thể trực tiếp khai thác, sử dụng nguồn nước sông Mekong trong phạm vi lãnh thổ của mình. Thông qua MUSP, các nước này tích hợp các công cụ quy hoạch do Mỹ và các đối tác quốc tế vào quy hoạch sử dụng nước. Thêm vào đó, các nước Mekong còn cung cấp thông tin, dữ liệu thủy văn, khí tượng, vận hành hồ chứa và phối hợp vận hành hệ thống cảnh báo lũ lụt, hạn hán xuyên biên giới làm nền tảng cho vai trò minh bạch dữ liệu do MUSP thúc đẩy. Ngược lại, các nước này tiếp nhận các hỗ trợ công nghệ, kỹ thuật từ Mỹ và các đối tác qua đó giúp cải thiện đáng kể khả năng khai thác, sử dụng nước hiệu quả.

Đối với các chủ thể khác như các cơ quan nghiên cứu, các định chế tài chính và các tổ chức xã hội dân sự, đây là các chủ thể đóng vai trò cung cấp hỗ trợ tài chính cho các dự án hạ tầng nước, cung cấp tri thức khoa học và là chủ thể tham gia phản biện (đánh giá tác động xã hội, môi trường) đối với các dự án sử dụng nguồn nước sông Mekong. Thông qua hoạt động này, các chủ thể này góp phần thúc đẩy chuẩn mực quốc tế trong hoạt động sử dụng nguồn nước xuyên biên giới (gắn tác động xã hội, môi trường với các mục tiêu phát triển bền vững để tạo sự đồng thuận về nguyên tắc sử dụng nước giữa các nước ven sông) đồng thời cung cấp thông tin khoa học hỗ trợ cho hoạt động hợp tác sử dụng nước giữa các nước ven sông.

3.2.2. Hợp tác quản lý nguồn nước

3.2.2.1. Hợp tác giữa các nước ven sông

*** Ủy hội sông Mekong**

Trong giai đoạn từ năm 2003 đến năm 2023, để thúc đẩy hoạt động quản lý nguồn nước sông Mekong, MRC đã thông qua Thủ tục Giám sát sử dụng nước (PWUM). Thủ tục PWUM được thông qua năm 2003 với hai mục tiêu chủ yếu đó là: (1) Xác định một khung có tính toàn diện và thích ứng và tiến trình nhằm thực hiện có hiệu quả việc giám sát sử dụng nước trong lưu vực và chuyển nước ra ngoài lưu vực; (2) thúc đẩy sự hợp tác và hiểu biết tốt hơn giữa các quốc gia thành viên trên cơ sở minh bạch và tin cậy trong hệ thống giám sát sử dụng nước. Nguyên tắc trong giám sát sử dụng nước đó là: hiệu quả, có điều phối, minh bạch, tiết kiệm, năng động, có thể điều chỉnh và cùng có lợi. Để thực hiện việc giám sát sử dụng nước, các thành viên MRC lắp đặt hệ thống thiết bị và các công trình liên quan tại từng quốc gia thành viên và do quốc gia đó quản lý/sở hữu.

Năm 2020, Hội đồng MRC đã phê chuẩn Chiến lược phát triển lưu vực giai đoạn 2021-2030 (BDS 2021-2030). Chiến lược cũng đã tích hợp các mục tiêu phát triển bền vững có liên quan đến quản lý tài nguyên nước lưu vực. BDS 2021-2030 đã đưa ra các hành động ưu tiên nhằm thực hiện chiến lược lưu vực sông Mekong và đóng góp vào Mục tiêu phát triển bền vững (SDGs), trong đó, về môi trường, duy trì chức năng sinh thái của lưu vực sông Mekong; về xã hội, cho phép tiếp cận và sử dụng nước và các tài nguyên liên quan trong lưu vực; về kinh tế, tăng cường phát triển tối ưu và bền vững trong lĩnh vực nước và các lĩnh vực liên quan.

Ngoài ra, MRC còn ký Thỏa thuận về cung cấp dữ liệu thủy văn trong suốt mùa lũ với Trung Quốc năm 2003; Thỏa thuận mở rộng cung cấp dữ liệu thủy văn trong suốt mùa lũ (ký với Trung Quốc năm 2008). Đến năm 2020, Trung Quốc và MRC ký thỏa thuận chia sẻ dữ liệu thủy văn quanh năm.

Để thực hiện mục tiêu quản lý tài nguyên nước trong lưu vực, MRC đã thực hiện được một số chương trình hợp tác quan trọng như:

Thứ nhất, Chương trình quy hoạch và phát triển lưu vực với 3 giai đoạn từ năm 2001 đến năm 2015. Kết quả đạt được đó là giúp các quốc gia thành viên MRC nâng cao năng lực trong việc lập quy hoạch phát triển lưu vực trên cơ sở xem xét toàn diện các khía cạnh từ kinh tế, xã hội, môi trường đến việc sử dụng các công cụ hỗ trợ giúp đánh giá tác động của các kịch bản phát triển lưu vực; nâng cao nhận thức về việc lồng ghép tầm nhìn về phát triển lưu vực vào quy hoạch phát triển ở cấp quốc gia và tiểu vùng; tạo điều kiện, cơ hội cho các nước thành viên chia sẻ và học hỏi kinh nghiệm, kiến thức về pháp lý, kỹ thuật, chiến lược và chính sách.

Thứ hai, Dự án Quản lý tổng hợp Tài nguyên nước Mekong của MRC (MIWRM). Với vai trò là một tổ chức lưu vực sông quốc tế, MRC đặc biệt quan tâm đến việc quản lý tổng hợp nguồn tài nguyên nước nhằm đáp ứng được nhu cầu phát triển của các quốc gia trong lưu vực nhưng vẫn giữ được sự cân bằng trong lưu vực sông Mekong. Trên cơ sở thành tựu đã có, năm 2009 MRC đã xây dựng Dự án quản lý tổng hợp tài nguyên nước Mekong để hoàn thiện các thủ tục đang chờ xử lý về sử dụng nước và hướng dẫn kỹ thuật, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện các thủ tục và hướng dẫn. MRC cũng thúc đẩy thực hành quản lý tổng hợp tài nguyên nước về điều phối lập kế hoạch và quản lý bằng việc áp dụng các bộ

thủ tục của MRC và các công cụ kỹ thuật về lập kế hoạch sử dụng nước, chia sẻ dữ liệu và giám sát dòng chảy.

Dự án được xây dựng dựa trên 3 hợp phần chính, đó là: hợp phần vùng - cung cấp khung hỗ trợ hợp tác vùng trong thực hiện quản lý tổng hợp tài nguyên nước ở hạ lưu vực sông Mekong; hợp phần xuyên biên giới - giúp tăng cường sự hợp tác giữa các quốc gia MRC trong thực hiện quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới; hợp phần quốc gia - do các nước MRC quản lý để tăng cường quản lý tổng hợp tài nguyên nước ở chính nước mình. Dự án quản lý tổng hợp tài nguyên nước hỗ trợ các nước thành viên MRC thông qua cách tiếp cận ba tầng, kết hợp các cấp độ khu vực (toàn lưu vực), xuyên biên giới và cấp độ quốc gia. Hợp phần khu vực được tài trợ bởi Chính phủ Úc đã tăng cường áp dụng các bộ thủ tục của MRC và các hướng dẫn kỹ thuật của nó và phát triển một gói công cụ mô hình về sử dụng nước ở quy mô lưu vực.

Hợp phần xuyên biên giới tập trung vào hợp tác song phương và đa phương giữa các nước thành viên MRC và các dự án xuyên quốc gia được hỗ trợ thông qua Ban thư ký MRC. Có 5 dự án song phương đã được phát triển dưới hợp phần này nhằm nhận diện các vấn đề xuyên biên giới trong quản lý tài nguyên nước và các tài nguyên liên quan nhằm phát triển bền vững thông qua cách tiếp cận quản lý tổng hợp tài nguyên nước.

Hợp phần quốc gia hỗ trợ các nước thành viên cải thiện các cơ chế quản trị và xây dựng năng lực kỹ thuật nhằm thực hiện điều phối lập kế hoạch và sử dụng nước trong biên giới quốc gia. Ngân hàng thế giới là cơ quan cung cấp tài chính cho cả hợp phần xuyên biên giới và hợp phần quốc gia.

Qua thời gian thực hiện, Dự án đã hỗ trợ việc thực hiện hợp tác quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới giữa các quốc gia thành viên, trong đó có 2 dự án giữa Việt Nam và Campuchia về quản lý tổng hợp tài nguyên nước xuyên biên giới tại lưu vực sông Se San và Đồng bằng sông Cửu Long.

Thứ ba, các dự án xuyên biên giới chung

MRC và các nước thành viên đã cùng nhau xác định một nhóm 5 dự án chung mới nhằm tiếp tục hỗ trợ các nước hạ lưu phát triển bền vững lưu vực sông Mekong thông qua các kế hoạch quốc gia của họ.

Một đánh giá về tác động tích lũy và những rủi ro của các kế hoạch phát triển tài nguyên nước quốc gia hiện tại của các nước thành viên đã cho thấy rằng các kế hoạch quốc gia vẫn chưa tối ưu xét từ góc độ toàn lưu vực. Các kế hoạch quốc gia vẫn chưa giải quyết được an ninh nguồn nước và các yêu cầu môi trường dài hạn, đồng thời, nó cũng bỏ lỡ các cơ hội gia tăng lợi ích khu vực và giảm chi phí.

Do đó, những dự án chung được đề xuất sẽ tiếp tục cải thiện các kế hoạch phát triển tài nguyên nước quốc gia để: (1) đảm bảo an ninh nguồn nước và an ninh môi trường dài hạn; (2) đạt được mục tiêu phát triển bền vững và tối ưu như hình dung của Hiệp định Mekong 1995. Việc thực hiện các dự án chung cũng sẽ thúc đẩy hợp tác xuyên biên giới và hội nhập khu vực, mang lại lợi ích cho nhiều ngành như lương thực, năng lượng, giao thông thủy, du lịch và chống lũ. Năm dự án được đề xuất bao gồm: Quy định an toàn giao thông thủy Lào - Thái Lan (giữa Lào và Thái Lan); Quản lý và phát triển tài nguyên nước xuyên biên giới (giữa Lào và Campuchia); Hợp tác quản lý lũ và hạn hán xuyên biên giới ở khu vực biên giới Thái Lan - Campuchia; Quản lý và phát triển tài nguyên nước bền vững ở lưu vực 3 sông Sekong, Sesan và Srepok (giữa Việt Nam, Lào và Campuchia); Quản lý lũ tổng hợp ở khu vực biên giới Việt Nam - Campuchia ở ĐBSCL nhằm đảm bảo an ninh nguồn nước và phát triển bền vững (giữa Việt Nam và Campuchia).

Ba trong năm dự án trên đang được thực hiện, đó là Dự án giữa Lào và Thái Lan về giao thông thủy, Dự án giữa Campuchia và Lào về quản lý tài nguyên nước và Dự án giữa Campuchia và Thái Lan về quản lý lũ và hạn hán.

Đối với hoạt động hợp tác quản lý nguồn nước của MRC, các đối tác phát triển đóng vai trò hỗ trợ về thể chế, tài chính, kỹ thuật, điều phối và thúc đẩy hợp tác xuyên biên giới. Đối với bộ thủ tục PWUM cũng như các dự án hợp tác quản lý tài nguyên nước do MRC thực hiện các đối tác phát triển là nhà tài trợ chính cho việc xây dựng và thực thi bộ thủ tục này. Việc xây dựng các bộ thủ tục này đòi hỏi nguồn kinh phí lớn dành cho việc xây dựng khung pháp lý, kỹ thuật, thiết lập hệ thống quan trắc, thu thập và xử lý dữ liệu cũng như việc vận hành nền tảng chia sẻ thông tin. Do đó, các đối tác phát triển như Ngân hàng thế giới, ADB, JICA, GIZ,... đã cung cấp cho MRC nguồn viện trợ ODA, quỹ ủy thác và tài trợ cho Chiến lược phát triển lưu vực cũng như Chương trình quản lý tổng hợp tài nguyên nước. Nhờ

đó, MRC và các quốc gia thành viên mới có đủ nguồn lực để triển khai thực hiện các bộ thủ tục mang tính kỹ thuật cao như vậy.

Các đối tác phát triển còn cung cấp hỗ trợ kỹ thuật và chuyển giao công nghệ giám sát nước cho MRC. Họ là những chủ thể cung cấp các công nghệ đo đạc thủy văn - khí tượng, thiết lập các trạm quan trắc tự động, ứng dụng công nghệ viễn thám, GIS, mô hình thủy lực và xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu lưu vực phục vụ quản lý tài nguyên nước sông Mekong. Thêm vào đó, các đối tác phát triển còn giúp MRC và các nước thành viên tăng cường năng lực thể chế và hỗ trợ đào tạo nguồn nhân lực trong quản lý tài nguyên nước. Các đối tác phát triển giúp đào tạo cán bộ thủy văn, môi trường, quy hoạch cho các nước thành viên MRC; hỗ trợ xây dựng năng lực đàm phán về nguồn nước xuyên biên giới cho các nước MRC; giúp nâng cao năng lực hoạt động của các Ủy ban sông Mekong quốc gia. Khi triển khai Dự án quản lý tổng hợp tài nguyên nước tại Lào (giai đoạn 2012 - 2018), Ngân hàng thế giới và Cơ quan hỗ trợ Australia đã giúp Lào xây dựng các kế hoạch hành động xuyên biên giới, xây dựng quy trình chia sẻ dữ liệu; giúp Lào sửa đổi Luật tài nguyên nước (2017); lập 8 kế hoạch quản lý lưu vực sông và 1 kế hoạch nước ngầm [World Bank, 2025].

Thông qua hoạt động tài trợ và tham vấn chính sách với các nước MRC, các đối tác phát triển đã giúp tạo không gian để các nước MRC thực hiện đối thoại kỹ thuật, kết nối MRC với các sáng kiến khu vực cũng như các cơ chế quản trị nước toàn cầu đồng thời hỗ trợ các nước MRC thực hiện tham vấn trong quản lý tài nguyên nước toàn lưu vực.

Với sự hỗ trợ từ các đối tác phát triển, các thành viên MRC là chủ thể chính trong việc xây dựng và thể chế hóa các bộ thủ tục quản lý tài nguyên nước, chủ thể thực thi các bộ thủ tục này và là chủ thể vận hành hệ thống hạ tầng kỹ thuật, công nghệ trong quản lý tài nguyên nước. Trong việc xây dựng các thủ tục về quản lý tài nguyên nước, các đối tác phát triển cung cấp hỗ trợ về tài chính, kỹ thuật, công nghệ và tư vấn chính sách để giúp các thành viên MRC thực hiện đàm phán các nội dung về kỹ thuật, pháp lý; thống nhất các tiêu chuẩn, quy chuẩn trong quản lý tài nguyên nước; xác lập các nghĩa vụ và ra quyết định về quản lý tài nguyên nước. Để thực hiện các thủ tục về quản lý tài nguyên nước, các nước MRC phải thực hiện quy

trình phê chuẩn và nội luật hóa các quy định trong các bộ thủ tục về quản lý tài nguyên nước. Sau khi thông qua các thủ tục này ở MRC, các thành viên sẽ thực hiện phê chuẩn thủ tục ở cấp chính phủ, lồng ghép các quy định trong các thủ tục này vào luật tài nguyên nước quốc gia và ban hành quy chế phối hợp liên ngành. Đây là điều kiện cơ bản để các cam kết khu vực được thực thi một cách thực chất.

Trên cơ sở các bộ thủ tục đã được thông qua và phê chuẩn, để thực hiện dự án quản lý tổng hợp tài nguyên nước của MRC, các nước thành viên sẽ thiết lập và vận hành mạng lưới quan trắc quốc gia bao gồm việc xây dựng các trạm quan trắc thủy văn, khí tượng, chất lượng nước; giám sát khai thác nước (thủy điện, tưới, chuyển nước); đo lưu lượng, mực nước, phù sa, chất lượng nước. Trên cơ sở hệ thống quan trắc được thiết lập, các thành viên MRC tiến hành thu thập dữ liệu và xử lý thông tin, dữ liệu theo các tiêu chuẩn được thiết lập và cung cấp, chia sẻ dữ liệu đó với MRC và các thành viên khác trong MRC.

Trong thực thi các dự án quản lý tổng hợp tài nguyên nước, các thành viên MRC là chủ thể cung cấp không gian để triển khai dự án. Các dự án quản lý tổng hợp tài nguyên nước của MRC như quy hoạch lưu vực, quản lý lũ - hạn hán, thích ứng biến đổi khí hậu,... được triển khai thực hiện trên lãnh thổ của các nước thành viên. Họ cung cấp địa bàn thí điểm, cung cấp địa bàn lắp đặt các hệ thống quan trắc hoặc các thiết bị kỹ thuật đo đạc đồng thời phối hợp thực hiện khảo sát, đo đạc và tham gia đánh giá tác động môi trường chiến lược. Đồng thời các thành viên MRC cũng là các nhà đồng tài trợ cho các chương trình, dự án quản lý tổng hợp tài nguyên nước. Các nước này đóng góp ngân sách đối ứng, đầu tư vào hạ tầng quản lý nước quốc gia, duy trì và vận hành các công trình và hệ thống quan trắc.

Về phía các đối tác đối thoại, vai trò của Trung Quốc và Myanmar mang tính hỗ trợ về thể chế, cung cấp thông tin, dữ liệu thủy văn từ thượng nguồn và phối hợp kỹ thuật. Trong việc xây dựng các thỏa thuận về quản lý nước, Trung Quốc và Myanmar kiểm soát phần thượng lưu sông Mekong nên các đối tác này cung cấp các dữ liệu thủy văn, thông tin vận hành hồ chứa, thông tin điều tiết dòng chảy trong mùa mưa và mùa khô đồng thời chia sẻ kinh nghiệm với các nước MRC kinh nghiệm quản lý chuỗi đập bậc thang. Điều này giúp MRC điều chỉnh mô hình thủy văn lưu vực, xây dựng ngưỡng dòng chảy tối thiểu sát với thực tế hơn và nâng cao

độ chính xác của hệ thống giám sát sử dụng nước. Hiện nay, Trung Quốc đang chia sẻ cho MRC các dữ liệu về mực nước, lưu lượng tại các trạm Cảnh Hồng, Mạn Loan; dữ liệu thủy văn mùa lũ phục vụ cảnh báo sớm và một phần dữ liệu mùa khô theo các thỏa thuận đã cam kết. Nguồn thông tin, dữ liệu từ Trung Quốc đã giúp MRC bổ sung các thông tin quan trắc ngoài phạm vi lãnh thổ của các nước MRC, cải thiện dự báo lũ cho các nước hạ lưu.

Dù không có quyền biểu quyết trong MRC nhưng các đối tác đối thoại đóng vai trò quan trọng trong việc mở rộng phạm vi hợp tác từ bốn quốc gia hạ lưu sang quy mô toàn lưu vực. Theo MRC, các đối tác đối thoại có nhiệm vụ xem xét các ưu tiên phát triển của toàn lưu vực, đồng thời tiếp tục trao đổi thông tin, chia sẻ kỹ thuật và tham gia các hoạt động hợp tác nhằm thúc đẩy quản trị nguồn nước bền vững. Mục tiêu cơ bản của cơ chế đối thoại là xây dựng cầu nối hợp tác giữa các quốc gia thượng nguồn và hạ nguồn nhằm góp phần tăng cường lòng tin, giảm bất cân xứng thông tin và thúc đẩy cách tiếp cận quản lý lưu vực theo hướng tổng thể. Thông qua cơ chế này, MRC tạo điều kiện để Trung Quốc và Myanmar tham gia trao đổi về các vấn đề phát triển nguồn nước có tác động xuyên biên giới đồng thời từng bước hài hòa các ưu tiên phát triển giữa các quốc gia trong lưu vực. Việc duy trì đối thoại thường xuyên cũng góp phần tạo ra không gian ngoại giao nguồn nước nơi các quốc gia có thể trao đổi quan điểm, xử lý các khác biệt về lợi ích và tăng cường phối hợp trong ứng phó với các thách thức chung như lũ lụt, hạn hán và biến đổi khí hậu [Mekong River Commission, 2021b].

Bên cạnh đó, các đối tác đối thoại đóng vai trò cung cấp dữ liệu và tri thức quan trọng cho quá trình quản trị lưu vực. Một trong những đóng góp nổi bật nhất của Trung Quốc là việc chia sẻ dữ liệu thủy văn, đặc biệt là dữ liệu mực nước và dòng chảy từ các trạm quan trắc trên thượng nguồn sông Lan Thương. Các hoạt động trao đổi dữ liệu, nghiên cứu khoa học và hợp tác kỹ thuật đã góp phần cải thiện năng lực dự báo lũ, hạn hán và đánh giá tác động của các hoạt động phát triển nguồn nước trong toàn lưu vực. Các đối tác đối thoại là Trung Quốc và Myanmar còn tham gia tổ chức các chương trình nghiên cứu chung, hội thảo khoa học và đào tạo chuyên môn cho cán bộ các quốc gia ven sông, qua đó nâng cao năng lực quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới của các nước thành viên MRC [Mekong River Commission, 2021b].

Các đối tác đối thoại còn đóng góp vào quá trình mở rộng mạng lưới hợp tác khu vực và liên kết giữa MRC với các cơ chế hợp tác khác trong tiểu vùng Mekong. Đặc biệt kể từ khi LMC được thành lập năm 2016, Trung Quốc đã trở thành nhân tố quan trọng trong việc thúc đẩy sự phối hợp giữa MRC và các cơ chế hợp tác mới trong khu vực trong đó có LMC. Sự tham gia của các đối tác đối thoại giúp tăng cường khả năng điều phối các sáng kiến liên quan đến quản lý nguồn nước đồng thời góp phần tạo ra sự gắn kết giữa các khuôn khổ hợp tác khác nhau trong lưu vực. Do không phải là thành viên chính thức của MRC nên các đối tác đối thoại không chịu sự ràng buộc của các quy định về thủ tục của MRC và do đó, mức độ đóng góp của họ chủ yếu dựa vào thiện chí chính trị và hợp tác tự nguyện. Tuy nhiên, sự tham gia của Trung Quốc và Myanmar với tư cách đối tác đối thoại cũng đã góp phần quan trọng trong việc nâng cao tính toàn diện của hợp tác nguồn nước lưu vực sông Mekong, thúc đẩy chia sẻ thông tin, dữ liệu, tăng cường đối thoại và từng bước xây dựng nền tảng lòng tin cần thiết cho quản trị nguồn nước bền vững ở quy mô toàn lưu vực.

Sự tham gia của Trung Quốc và Myanmar với tư cách đối tác đối thoại cũng góp phần giảm căng thẳng trong quan hệ giữa thượng lưu với hạ lưu thông qua việc chia sẻ dữ liệu hồ chứa thượng nguồn, tạo kênh đối thoại giữa khu vực thượng lưu và hạ lưu và hỗ trợ MRC tiếp cận quản lý toàn lưu vực đối với nguồn nước sông Mekong thay vì chỉ quản lý khu vực hạ lưu. Sự tham gia này dù còn hạn chế nhưng nó vẫn cho thấy tiềm năng mở rộng hợp tác giữa các đối tác đối thoại với các thành viên chính thức của MRC trong tương lai.

* Hợp tác tiểu vùng Mekong mở rộng

Hợp tác quản lý nguồn nước không phải là trọng tâm trong hợp tác nguồn nước của GMS bởi lẽ trong GMS, nước không phải là đối tượng quản trị trung tâm mà nó được coi là nguồn lực để phát triển và liên kết tiểu vùng. Do đó, hoạt động hợp tác quản lý nguồn nước sông Mekong của GMS chủ yếu phục vụ mục tiêu đảm bảo nguồn nước cho phát triển thủy điện, hỗ trợ tưới tiêu và an ninh lương thực, duy trì dòng chảy phục vụ cho giao thông thủy, giảm thiểu nguy cơ lũ lụt, hạn hán nhằm bảo vệ hệ thống hạ tầng ven sông Mekong. Cách tiếp cận này thể hiện rõ mục tiêu quản lý để khai thác hiệu quả chứ không phải là quản lý để phân bổ công bằng.

Do đó, hợp tác quản lý nguồn nước của GMS được lồng ghép vào các quy hoạch tiểu vùng như quy hoạch năng lượng, quy hoạch nông nghiệp, quy hoạch hành lang kinh tế và quy hoạch đô thị ven sông. Các công cụ để GMS thực hiện hợp tác quản lý nước bao gồm: giám sát chất lượng nước, hệ thống cảnh báo lũ, quản lý hạn hán, tăng cường năng lực thể chế quốc gia. Thông qua các chương trình thích ứng tập trung vào dự báo hạn hán, lũ lụt, xâm nhập mặn và biến động dòng chảy và hệ thống mô hình khí hậu - thủy văn tiểu vùng do GMS hỗ trợ, GMS giúp các quốc gia xây dựng kịch bản quản lý nước dài hạn. Ngoài ra, việc lồng ghép yếu tố khí hậu vào quy hoạch sử dụng đất và phát triển hạ tầng nước là minh chứng cho cách tiếp cận tích hợp mà GMS theo đuổi [Asian Development Bank, 2016; Asian Development Bank, 2021b].

Trong lĩnh vực hợp tác quản lý nguồn nước, ADB cũng vẫn đóng vai trò trung tâm điều phối hợp tác. Vai trò này được thể hiện ở việc thiết lập nghị trình (lồng ghép quản lý nước vào phát triển năng lượng, nông nghiệp, giao thông thủy và biến đổi khí hậu) đồng thời định hình nhận thức của các nước ven sông về nước như là nguồn lực thúc đẩy tăng trưởng, phát triển và kết nối hạ tầng; cung cấp tài chính và hỗ trợ kỹ thuật cho quy hoạch tích hợp và đánh giá môi trường chiến lược; điều phối chính sách tiểu vùng thông qua việc thiết lập các diễn đàn đối thoại kỹ thuật giữa các nước ven sông, thúc đẩy các quy chuẩn trong vận tải thủy và quản lý các rủi ro liên quan đến nước. Các nước Mekong đóng vai trò chủ thể thực thi và thụ hưởng kết quả hợp tác. Các đối tác quốc tế chủ yếu đóng vai trò hỗ trợ kỹ thuật.

* Hợp tác Lan Thương - Mekong

LMC cũng thông qua một số văn bản quan trọng nhằm thúc đẩy quản lý và sử dụng bền vững nguồn tài nguyên nước sông Mekong. Tại Hội nghị cấp cao Lan Thương - Mekong lần thứ 2 năm 2018, các nước đã thống nhất thông qua Kế hoạch hành động hợp tác 2018-2022. Về hợp tác nguồn nước, Kế hoạch cũng nhấn mạnh mục tiêu quản lý và sử dụng tài nguyên nước bền vững thông qua đối thoại chính sách về tài nguyên nước, thúc đẩy hợp tác và trao đổi kỹ thuật về quản lý tài nguyên nước, thực hiện nghiên cứu và phân tích chung liên quan đến tài nguyên nước sông Lan Thương - Mekong, ảnh hưởng của biến đổi khí hậu,...; tăng cường xây dựng năng lực về quản lý tài nguyên nước; phát triển và cải thiện hệ thống giám sát chất

lượng nước, tăng cường chia sẻ dữ liệu và thông tin; đẩy mạnh quản lý các sự cố cấp bách liên quan đến hạn hán và lũ lụt [Lancang - Mekong Cooperation, 2018].

Tiếp đó, tháng 12/2023, tại Hội nghị Cấp cao Lan Thương - Mekong lần thứ 4, các nhà lãnh đạo 6 nước Lan Thương - Mekong đã thông qua Kế hoạch hành động hợp tác Lan Thương - Mekong giai đoạn 2023-2027. Để triển khai hoạt động hợp tác về quản lý tài nguyên nước, tháng 6 năm 2017, LMC đã thành lập Trung tâm hợp tác tài nguyên nước Lan Thương - Mekong với mục tiêu tăng cường hợp tác giữa các nước ven sông trong quản lý và sử dụng bền vững nguồn tài nguyên nước. Trung tâm này đóng vai trò là nền tảng để các quốc gia LMC tăng cường hợp tác toàn diện trong trao đổi kỹ thuật, nâng cao năng lực, quản lý hạn hán và lũ lụt, chia sẻ thông tin và dữ liệu, thực hiện nghiên cứu và phân tích chung liên quan đến tài nguyên nước sông Mekong [Công thông tin điện tử Hợp tác Lan Thương - Mekong].

Trong khuôn khổ LMC, các nước thành viên cũng đã triển khai các dự án về hợp tác quản lý nguồn nước như Dự báo lũ lụt và hạn hán (do Trung tâm hợp tác tài nguyên nước Lan Thương - Mekong phối hợp với MRC thực hiện), Chương trình Đào tạo năng lực quản lý tài nguyên nước (đào tạo cán bộ quản lý tài nguyên nước thông qua các khóa tập huấn, hội thảo, trao đổi cán bộ), Dự án khảo sát chất lượng nước). Đồng thời, Quỹ hợp tác đặc biệt Lan Thương - Mekong cũng đã tài trợ cho 50 dự án liên quan đến nước.

Đối với hợp tác quản lý tài nguyên nước sông Mekong trong khuôn khổ LMC, Trung Quốc cũng vẫn là chủ thể đóng vai trò trung tâm. Trung Quốc không chỉ kiểm soát nguồn nước sông Mekong ở phần thượng nguồn mà còn sở hữu hệ thống các hồ chứa lớn có khả năng điều tiết dòng chảy sông Mekong xuống phần hạ nguồn. Thêm vào đó, trong hợp tác nguồn nước của LMC, Trung Quốc vừa là chủ thể chính chi phối chương trình nghị sự, điều phối hợp tác, vừa là nhà tài trợ chính cả về tài chính và kỹ thuật cho các chương trình, dự án hợp tác quản lý nước của LMC. Về hợp tác chia sẻ dữ liệu, thông tin thủy văn, Trung Quốc từ chỗ cung cấp dữ liệu thủy văn mùa lũ chuyển sang mở rộng chia sẻ dữ liệu thủy văn quanh năm là một bước tiến lớn trong hợp tác giữa Trung Quốc và các nước Mekong trong khuôn khổ LMC. Hành động này của Trung Quốc được xem là bước chuyển biến mang tính đột phá từ chỗ kiểm soát đơn phương sang điều phối có hợp tác. Thông qua

Quỹ đặc biệt Lan Thương - Mekong, Trung Quốc tài trợ nhiều dự án liên quan đến quản lý nước như an toàn đập, quản lý lưu vực nhỏ và thích ứng với hạn hán. Thông qua Trung tâm hợp tác tài nguyên nước Lan Thương - Mekong, Trung Quốc thúc đẩy nền tảng chia sẻ dữ liệu, chuyển giao công nghệ quan trắc, mô hình thủy văn và đào tạo cán bộ quản lý tài nguyên nước, từ đó Trung Quốc định hình tiêu chuẩn kỹ thuật và tri thức quản lý nước trong khu vực.

Trong hợp tác quản lý tài nguyên nước, Trung Quốc cam kết cung cấp dữ liệu thủy văn quanh năm cho các nước ven sông, chuyển giao công nghệ quan trắc và mô hình thủy văn và tài trợ cho Quỹ hợp tác đặc biệt Lan Thương - Mekong. Các thành viên còn lại của LMC là chủ thể chịu tác động trực tiếp từ dòng chảy của sông Mekong, do đó, trong hợp tác quản lý nguồn nước, các nước này đóng vai trò trung tâm trong việc xác định nhu cầu quản lý nước như ưu tiên kiểm soát lũ, chống hạn, ngăn chặn xâm nhập mặn, bảo vệ hệ sinh thái và đảm bảo an ninh lương thực. Việc các nước chủ động đưa các vấn đề này vào chương trình nghị sự của LMC giúp định hướng hợp tác theo hướng quản lý bền vững. Bên cạnh đó, các nước này còn giữ vai trò cung cấp dữ liệu và phối hợp giám sát lưu vực. Thông qua các trạm quan trắc của mình, các nước tiến hành chia sẻ dữ liệu thủy văn, chất lượng nước, hạn mặn và nhu cầu sử dụng nước phục vụ điều tiết dòng chảy. Phần lớn các dự án trong hợp tác quản lý nước được triển khai ở các nước hạ lưu do đó, họ cũng là đối tượng thụ hưởng chính từ các dự án này.

3.2.2.2. Hợp tác giữa các nước ven sông với các đối tác quốc tế

** Hợp tác Mekong - Nhật Bản*

Hợp tác quản lý nguồn nước sông Mekong là một trong những ưu tiên của khuôn khổ Hợp tác Mekong - Nhật Bản. Ngay trong Tuyên bố Tokyo tại Hội nghị đầu tiên giữa những người đứng đầu chính phủ của Nhật Bản và các nước Mekong năm 2009, các nhà lãnh đạo đã khẳng định thúc đẩy hợp tác về quản lý tài nguyên nước Mekong [Cổng thông tin điện tử Bộ Ngoại giao Nhật Bản]. Kế hoạch hành động Mekong - Nhật Bản 63 (Mekong - Japan Action Plan 63) được thông qua trong năm 2009 cũng khẳng định tiếp tục hỗ trợ quản lý tài nguyên nước ở các nước khu vực Mekong. Để thực hiện nội dung hợp tác quản lý nước trong Tuyên bố Tokyo 2009, năm 2010, Nhật Bản và các nước Mekong thông qua Kế hoạch hành

động Sáng kiến “Thập niên Mekong xanh” (Action Plan for “A Decade toward the Green Mekong” Initiative). Về quản lý tài nguyên nước, Kế hoạch tập trung hành động vào hợp tác nhằm tăng cường năng lực trong hoạch định chính sách và phát triển khuôn khổ thể chế về quản lý tài nguyên nước tại các quốc gia khu vực Mekong sẽ tiếp tục được thúc đẩy. Hợp tác cũng sẽ được tăng cường trong công tác thu thập dữ liệu và cải thiện các hệ thống giám sát phục vụ quản lý tài nguyên nước, qua đó hỗ trợ hiệu quả cho các biện pháp ứng phó với lũ lụt và hạn hán trong khu vực [Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2010].

Chiến lược Tokyo 2015 cũng xác định Nhật Bản và các nước Mekong chia sẻ nhận thức về tầm quan trọng sống còn của việc quản lý và phát triển bền vững nguồn nước và các tài nguyên liên quan của sông Mekong, vốn thiết yếu đối với đời sống trong khu vực. Trên tinh thần đó, Nhật Bản và các nước Mekong tái khẳng định sự ủng hộ đối với Ủy hội sông Mekong và quyết tâm tiếp tục tăng cường hợp tác trong quản lý tài nguyên nước [Cổng thông tin điện tử Bộ Ngoại giao Nhật Bản]. Trong Sáng kiến Mekong - Nhật Bản về mục tiêu phát triển bền vững đến năm 2030 được thông qua năm 2019, mục tiêu quản lý tài nguyên nước (mục tiêu 6) tiếp tục tái khẳng định: Quản lý tài nguyên nước, đặc biệt là đối với sông Mekong, có ý nghĩa sống còn đối với sự phát triển của khu vực Mekong. Để thực hiện mục tiêu quản lý tài nguyên nước sông Mekong, Nhật Bản cam kết sẽ hỗ trợ phát triển các công trình thủy lợi và vận hành kỹ thuật các công trình này thông qua việc phối hợp với MRC. Nhằm cải thiện công tác quản lý tài nguyên nước sông Mekong, các nước Mekong và Nhật Bản sẽ tăng cường hợp tác trong thu thập dữ liệu, khảo sát, giám sát môi trường, cũng như quản lý lũ lụt và hạn hán trên sông Mekong [Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2019].

Trong khuôn khổ hợp tác Mekong - Nhật Bản, các dự án hợp tác quản lý nguồn nước sông Mekong chủ yếu được thực hiện thông qua Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA). Các dự án tiêu biểu bao gồm: Dự án Cảnh báo sớm lũ và hạn hán (do JICA phối hợp Trung tâm Thủy văn khu vực thực hiện trên địa bàn Campuchia, Lào, Việt Nam); Chương trình xây dựng năng lực quản lý tài nguyên nước; Dự án Quản lý nguồn nước cho các đô thị dọc sông Mekong (do JICA phối hợp với các địa phương như Cần Thơ của Việt Nam và Vientiane của Lào thực

hiện). Ngoài ra, JICA cũng là nhà tài trợ cho Dự án Quản lý tài nguyên nước lưu vực sông Mekong của MRC. Từ năm 2010 đến 2023, Hợp tác Mekong - Nhật Bản đã triển khai một số dự án quản lý tài nguyên nước sông Mekong như: Hỗ trợ Dự án quản lý tài nguyên nước thông qua MRC (Nhật Bản hỗ trợ hợp tác nghiên cứu và kỹ thuật với 2 dự án đó là Chương trình quản lý hạn hán bắt đầu thực hiện từ Quý I năm 2011 và Hướng dẫn vận hành dự báo lũ và cảnh báo lũ quét bắt đầu triển khai từ Quý I năm 2011). Ngoài ra, trong khuôn khổ Hợp tác Mekong - Nhật Bản, Nhật Bản đã hỗ trợ một số dự án quản lý tài nguyên nước ở một số nước Mekong như: Dự án Phát triển nông nghiệp tưới tại các khu vực phía nam dọc theo sông Mekong (triển khai tại Lào) bắt đầu từ năm 2010. Với dự án tại Lào này, Nhật Bản chủ yếu hỗ trợ hợp tác kỹ thuật; Dự án thích ứng với biến đổi khí hậu ở khu vực ĐBSCL của Việt Nam bắt đầu triển khai năm 2010 với sự hỗ trợ hợp tác kỹ thuật để quy hoạch phát triển [Công thông tin điện tử Bộ Ngoại giao Nhật Bản].

Giai đoạn 2018-2019, Cơ quan Hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA) phối hợp với MRC và các Ủy ban sông Mekong quốc gia thực hiện Nghiên cứu về khảo sát thu thập dữ liệu về quản lý lưu vực và bảo tồn môi trường ở lưu vực sông Mekong với trọng tâm nghiên cứu phục vụ quản trị lưu vực thông qua mô hình phân tích thủy văn, bản đồ che phủ rừng và khuyến nghị thực hành tốt cho cải thiện quản lý lưu vực [Japan International Cooperation Agency, Mekong River Commission, 2018]. Giai đoạn 2021 - 2025, Nhật Bản phối hợp với MRC thực hiện gói hỗ trợ nâng cao năng lực dự báo lũ - hạn hán của MRC giai đoạn 2021 - 2025 với mục tiêu phát triển dự báo trung hạn, lập bản đồ lũ, hướng dẫn thích ứng hạn hán,... phục vụ việc quản lý rủi ro liên quan đến nước cho khoảng 70 triệu dân dọc sông Mekong [Mekong River Commission, 2024a].

Đánh giá về vai trò của Nhật Bản, có thể thấy trong khuôn khổ Hợp tác Mekong - Nhật Bản thì Nhật Bản đóng vai trò dẫn dắt hợp tác về quản lý tài nguyên nước sông Mekong. Nhật Bản không chỉ là chủ thể thiết kế nghị trình, chương trình hành động mà còn là nhà trợ chính cho các nước Mekong. Những hỗ trợ của Nhật Bản bao gồm cung cấp tài chính, hỗ trợ kỹ thuật và giúp nâng cao năng lực quản lý tài nguyên nước trong đó có nguồn nước sông Mekong. Một số nội dung hỗ trợ kỹ thuật nổi bật bao gồm chuyển giao công nghệ quan trắc thủy văn, cung cấp mô hình

dự báo lũ, hạn hán, hệ thống cảnh báo sớm thiên tai và đào tạo cán bộ quản lý tài nguyên nước. Những hỗ trợ này được thực hiện thông qua JICA hoặc tài trợ/phối hợp với MRC. Mục tiêu của hỗ trợ này là giúp các nước Mekong xây dựng cơ sở dữ liệu lưu vực; nâng cao năng lực lập quy hoạch tài nguyên nước; đánh giá tác động môi trường của các dự án nước. Do Mekong là lưu vực chịu rủi ro cao về hạn hán và lũ lụt nên Nhật Bản cũng quan tâm hỗ trợ các nước Mekong nâng cao năng lực quản lý tài nguyên nước thông qua các hoạt động hợp tác phòng chống thiên tai liên quan đến nước thông qua quản lý lũ tổng hợp, quy hoạch vùng ngập, xây dựng hệ thống thoát nước đô thị và thích ứng với biến đổi khí hậu. Với các hoạt động cụ thể như lập bản đồ ngập lụt; quy hoạch hành lang sông; xây dựng đê, cống kiểm soát lũ; mô phỏng kịch bản hạn hán, Nhật Bản chia sẻ kinh nghiệm quản lý thiên tai dựa vào cộng đồng và công nghệ dự báo tiên tiến.

Các hoạt động hợp tác của Nhật Bản với các nước Mekong trong khuôn khổ Hợp tác Mekong - Nhật Bản trong quản lý nguồn nước sông Mekong chủ yếu thực hiện thông qua việc liên kết, phối hợp với các thể chế khu vực khác như MRC và MGS. Thông qua đó, Nhật Bản cũng góp phần thúc đẩy các chuẩn tắc trong quản lý tài nguyên nước lưu vực đó là quản lý minh bạch, bền vững, dựa trên luật lệ và dữ liệu thực tế.

* Đối tác Mekong - Mỹ

Mặc dù được thiết lập vào năm 2020 nhưng Đối tác Mekong - Mỹ được phát triển trên nền tảng Sáng kiến hạ lưu sông Mekong (LMI) nên hợp tác trong quản lý nguồn nước sông Mekong có nền tảng từ LMI. Ngay trong Tuyên bố báo chí chung của Hội nghị bộ trưởng Mỹ - hạ lưu Mekong, Ngoại trưởng Mỹ và Bộ trưởng ngoại giao các nước hạ lưu sông Mekong đã thống nhất mở rộng các lĩnh vực hợp tác mới trong đó có sáng kiến đối tác “dòng sông kết nghĩa” giữa Ủy hội sông Mekong và Ủy hội sông Mississippi nhằm mục đích chia sẻ chuyên môn và thực hành tốt trong các lĩnh vực như thích ứng biến đổi khí hậu; quản lý lũ và hạn hán; thủy điện và đánh giá tác động; nhu cầu nước và an ninh lương thực; quản lý tài nguyên nước và các mối quan tâm chung khác.

Năm 2010, Ngoại trưởng Mỹ và Bộ trưởng ngoại giao các nước hạ lưu sông Mekong thiết lập Sáng kiến hạ lưu sông Mekong đồng thời chứng kiến lễ ký kết

Biên bản ghi nhớ về đối tác “dòng sông kết nghĩa” giữa MRC và Ủy hội sông Mississippi với mục tiêu tăng cường chia sẻ kiến thức và thực tiễn quản lý lưu vực sông xuyên biên giới; thúc đẩy hợp tác quản lý lũ, kiểm soát xói lở, quy hoạch thủy lợi - thủy điện, bảo vệ môi trường nước; nâng cao năng lực chuyên môn cho cán bộ hai bên thông qua đào tạo và trao đổi chuyên gia. Trong Kế hoạch hành động thực hiện Sáng kiến hạ lưu sông Mekong (2011 - 2015), trong trụ cột hợp tác môi trường và nước, các nước LMI nhấn mạnh tăng cường năng lực của các nước đối tác LMI nhằm đáp ứng mục tiêu quản lý tài nguyên nước tổng hợp; thúc đẩy việc giới thiệu các công nghệ nước mới, thực hành tốt và tri thức để quản lý hiệu quả hơn nhu cầu tài nguyên nước hiện tại và đáp ứng nhu cầu trong tương lai; hỗ trợ năng lực quốc gia và khu vực để quản lý các tài nguyên nước chung và xây dựng thể chế chung minh bạch, dựa trên khoa học cho sự phát triển chung của tài nguyên nước chung [Lower Mekong Initiative, 2011]. Năm 2020, LMI được nâng cấp thành Đối tác Mekong - Mỹ và Kế hoạch hành động MUSP 2021 - 2023 được thông qua năm 2021. Trong Kế hoạch hành động, các thành viên MUSP hợp tác để đạt được các mục tiêu chung trong 4 lĩnh vực hợp tác. Trong lĩnh vực hợp tác về nước và môi trường, các dự án và hoạt động cần tập trung hỗ trợ việc quản lý bền vững nguồn nước được tiếp cận trên cơ sở có kỹ thuật vững chắc, được điều phối hiệu quả và dựa trên đồng thuận trong quản lý các nguồn tài nguyên chung của lưu vực sông Mekong [Mekong-U.S. Partnership, 2021a].

Trong khuôn khổ hợp tác giữa các nước Mekong với Mỹ, Đối tác Mekong - Mỹ cũng đã triển khai một số chương trình, dự án hợp tác trong quản lý nguồn nước sông Mekong như: Sáng kiến Đối tác kết nghĩa các dòng sông Mekong - Mississippi cũng được triển khai nhằm thúc đẩy việc chia sẻ kinh nghiệm trong quản lý nước và sông. Thông qua các chuyến trao đổi định kỳ hằng năm, các hoạt động hợp tác và trao đổi kỹ thuật, Sáng kiến Hợp tác đã góp phần tăng cường quản trị sông xuyên biên giới, giảm thiểu rủi ro thiên tai và phát triển bền vững nhằm thúc đẩy ổn định và thịnh vượng; Quỹ quản lý thủy điện và tài nguyên nước chiến lược hạ lưu sông Mekong.

Trong khuôn khổ MUSP, Mỹ cũng đóng vai trò trung tâm và dẫn dắt hợp tác. Mỹ là chủ thể kiến tạo khuôn khổ thể chế cũng như các chương trình nghị sự của MUSP. Chính Mỹ là nước đề xuất và khởi xướng LMI và cũng chính Mỹ đề xuất

nâng cấp LMI thành MUSP nhằm mở rộng phạm vi hợp tác từ hỗ trợ phát triển sang an ninh nguồn nước và quản trị lưu vực xuyên biên giới. Thông qua các tuyên bố chung cấp Bộ trưởng và các Kế hoạch hành động, Mỹ đã góp phần xác lập các trụ cột ưu tiên như quản trị tài nguyên nước, minh bạch dữ liệu, thích ứng với biến đổi khí hậu và quản lý bền vững dòng chảy. Bên cạnh đó, Mỹ cũng định hình cơ chế vận hành như cuộc họp Bộ trưởng thường niên, đối thoại chính sách và các nhóm công tác chuyên đề về nước, tạo diễn đàn đa phương giữa các nước Mekong và các đối tác phát triển. Ngoài ra, Mỹ còn liên kết hợp tác giữa MUSP với các thể chế khu vực như MRC. Do đó, Mỹ không chỉ là chủ thể định hình hợp tác trong MUSP mà còn thúc đẩy hợp tác giữa MUSP với các thể chế khu vực.

Đối với các hoạt động quản lý nguồn nước sông Mekong trong khuôn khổ MUSP, Mỹ cũng là nhà tài trợ chính cả về tài chính và hỗ trợ kỹ thuật. Ví dụ, năm 2012, trong Tuyên bố chung của Hội nghị bộ trưởng LMI lần thứ 5, Mỹ tuyên bố hỗ trợ 1 triệu USD cho một nghiên cứu của MRC về quản lý và phát triển bền vững sông Mekong [U.S. Department of State, 2012]. Những tài trợ của Mỹ tập trung vào quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới, thích ứng với biến đổi khí hậu, hệ thống dữ liệu và giám sát thủy văn. Với nguồn lực hạn chế của các nước Mekong thì sự hỗ trợ tài chính cũng như kỹ thuật của Mỹ đã tạo điều kiện để các nước Mekong có thể triển khai các chương trình, dự án quản lý nước quy mô lưu vực vốn đòi hỏi nguồn vốn và ngân sách lớn.

Một hỗ trợ nổi bật khác đến từ Mỹ là hỗ trợ công nghệ và cung cấp dữ liệu nước. Đây có lẽ là vai trò nổi bật nhất của Mỹ trong MUSP mà các đối tác quốc tế khác của các nước Mekong trong các thiết chế hợp tác khu vực hiện tại khó có thể thực hiện được. Để hỗ trợ quản lý nguồn nước xuyên biên giới của sông Mekong, Mỹ đã cung cấp các công nghệ tiên tiến trong giám sát và quản lý nguồn nước ở quy mô lưu vực như công nghệ viễn thám, ảnh vệ tinh, mô hình thủy văn, các công cụ phân tích dữ liệu lớn như hệ thống giám sát đập Mekong (giám sát vận hành đập theo thời gian gần thực), SERVIR-Mekong (một nền tảng dữ liệu không gian địa lý), hệ thống dự báo lũ, hạn hán và biến động dòng chảy. Những công nghệ tiên tiến này có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc giám sát và cung cấp thông tin vận hành hồ chứa thượng nguồn vốn ít được chia sẻ và các nước hạ lưu sông Mekong khó tiếp cận.

* Hợp tác Mekong - Hàn Quốc

Trong Kế hoạch hành động 2021 - 2025 về Hợp tác Mekong - Hàn Quốc nhằm thực hiện Tuyên bố Mekong - sông Hàn, trong trụ cột hợp tác môi trường xác định một trong các nội dung hợp tác về nước đó là tăng cường quản lý và sử dụng bền vững các nguồn tài nguyên của sông Mekong thông qua hợp tác với MRC và hoạt động của Trung tâm nghiên cứu hợp tác quản lý tài nguyên nước Hàn Quốc - Mekong; tăng cường năng lực trong quản lý liên hồ chứa, hệ sinh thái, vùng ngập nước và nước ngầm.

Năm 2019, Trung tâm nước Hàn Quốc - Mekong được thành lập trong khuôn khổ hợp tác Mekong - Hàn Quốc với mục tiêu mở rộng và tăng cường quan hệ với các tổ chức trong nước và quốc tế trong nhiều lĩnh vực khác nhau. Qua đó góp phần giải quyết các vấn đề về nước tại các nước Mekong. Đến năm 2023, Trung tâm nước Hàn Quốc - Mekong được đổi tên thành Trung tâm nghiên cứu hợp tác quản lý tài nguyên nước Hàn Quốc - Mekong. Trung tâm này được thiết kế như một cơ quan chuyên trách thúc đẩy hợp tác trong các lĩnh vực: quản lý tài nguyên nước; phòng chống lũ lụt, hạn hán; chia sẻ dữ liệu và công nghệ nước; đào tạo và nâng cao năng lực cho các nước Mekong.

Để triển khai các hoạt động hợp tác trong lĩnh vực quản lý tài nguyên nước trong đó có nguồn nước sông Mekong, Trung tâm nghiên cứu hợp tác quản lý tài nguyên nước Hàn Quốc - Mekong bắt đầu tổ chức Diễn đàn nước quốc tế Mekong - Hàn Quốc năm 2022 để tăng cường quản lý nước bền vững. Đây là một diễn đàn nước quốc tế thường niên giữa các nước Mekong và các đối tác phát triển đa quốc gia. Tham gia diễn đàn có các Bộ trưởng, chuyên gia và các nhà hoạch định trong lĩnh vực nước đến từ các nước Mekong cùng các tổ chức là đối tác phát triển. Diễn đàn tập trung thảo luận và trao đổi nhằm nêu ra những vấn đề về nước, tìm kiếm giải pháp và mở rộng hợp tác với các đối tác phát triển khác. Năm 2023, Diễn đàn nước quốc tế Mekong - Hàn Quốc lần thứ 2 được tổ chức với chủ đề “Chống chịu khí hậu thông qua quản lý kỹ thuật số về nước ở khu vực Mekong”. Một trong các chủ đề được thảo luận tại Diễn đàn lần thứ 2 này là quản lý dữ liệu được chuẩn hóa và phát triển dịch vụ dữ liệu phục vụ quản lý tổng hợp tài nguyên nước [Cổng thông tin điện tử Korea - Mekong Water Center].

Từ năm 2011 đến năm 2023, Hợp tác Mekong - Hàn Quốc cũng thực hiện một số dự án nhằm nâng cao năng lực quản lý tài nguyên nước của các nước Mekong, cụ thể là các chương trình: Tăng cường năng lực quản lý tổng hợp tài nguyên nước trong bối cảnh biến đổi khí hậu tại các nước Mekong; Sử dụng dữ liệu nước và nâng cao năng lực tại khu vực Mekong; Tăng cường quản lý tài nguyên nước quy mô nhỏ và cộng đồng tại khu vực Mekong; Nâng cao năng lực quản lý tài nguyên nước bền vững và thích ứng với biến đổi khí hậu trong lưu vực sông Mekong; Củng cố các tổ chức sử dụng nước phục vụ phát triển nông nghiệp tưới tiêu tại ĐBSCL; Thu thập và xử lý dữ liệu cho hệ thống thông tin các công trình thủy lợi tại Campuchia và chia sẻ thông tin về tài nguyên nước giữa Mekong - Hàn Quốc.

Qua các nội dung và cách thức triển khai hợp tác về quản lý tài nguyên nước trong đó có nguồn nước sông Mekong trong khuôn khổ Hợp tác Mekong - Hàn Quốc, có thể thấy, cơ chế này ít khi đề cập trực tiếp đến vấn đề quản lý tài nguyên nước sông Mekong, đồng thời hợp tác quản lý tài nguyên nước cũng chỉ là một nội dung nhỏ được lồng ghép trong các ưu tiên hợp tác nông nghiệp hoặc môi trường. Do đó, đối với hợp tác quản lý tài nguyên nước sông Mekong thì có thể khẳng định đây không phải là lĩnh vực được ưu tiên trong khuôn khổ hợp tác Mekong - Hàn Quốc. Trong hợp tác quản lý tài nguyên nước trong đó có tài nguyên nước sông Mekong thì sự hỗ trợ từ phía Hàn Quốc cho các nước Mekong chủ yếu là cung cấp hỗ trợ kỹ thuật nhằm giải quyết các vấn đề về nước tại khu vực Mekong, bao gồm thiên tai liên quan đến nước, quản lý tổng hợp tài nguyên nước, cung cấp thông tin và nâng cao năng lực quản lý tài nguyên nước. Qua các hoạt động hợp tác quản lý tài nguyên nước trong đó có nguồn nước sông Mekong, Hàn Quốc đã tự định vị như một đối tác cung cấp các “giải pháp nước” ở khu vực Mekong.

3.2.3. Hợp tác bảo vệ nguồn nước

3.2.3.1. Hợp tác giữa các nước ven sông

Về hợp tác trong bảo vệ nguồn nước sông Mekong, hợp tác giữa các nước ven sông chủ yếu tập trung hợp tác bảo vệ nguồn nước, môi trường nước và hệ sinh thái nước ngọt của sông Mekong. Hiện nay chỉ có hai cơ chế hợp tác đa phương giữa các nước ven sông có thực hiện nội dung hợp tác này đó là Ủy hội sông Mekong và

Hợp tác Lan Thương - Mekong. Đối với Hợp tác tiểu vùng Mekong mở rộng, cơ chế này chủ yếu tập trung vào hợp tác sử dụng nguồn nước sông Mekong và hợp tác quản lý nguồn nước sông Mekong cũng chủ yếu là quản lý để sử dụng. Do đó, trong phần này của Luận án không đề cập đến GMS.

** Ủy hội sông Mekong*

Để thúc đẩy hợp tác trong bảo vệ nguồn nước sông Mekong, các nước MRC đã thông qua 2 bộ thủ tục ngoại giao nước quan trọng đó là:

Thứ nhất, Thủ tục Duy trì Dòng chảy trên Dòng chính (PMFM) được thông qua năm 2006: Thủ tục này đưa ra quy định cho việc duy trì mức độ tối thiểu hoặc tối đa của dòng chảy trên dòng chính của sông Mekong và dòng chảy ngược của sông Tonle Sap ở Campuchia, con sông nối dòng chính của Mekong với Biển Hồ Tonle Sap. Dòng chảy ngược là một hiện tượng độc đáo xảy ra vào mùa lũ khi sông Tonle Sap chảy ngược và đẩy lượng nước dư thừa của nó vào hồ, khiến cho diện tích hồ tăng tới sáu lần. Được thông qua tháng 6 năm 2006, thủ tục PMFM xác định các tiêu chí kỹ thuật để đánh giá mức độ thích hợp của dòng chảy nhằm bảo đảm duy trì được dòng chảy theo mùa như tự nhiên vốn có, tránh bị ảnh hưởng bởi tình trạng chuyển nước, xả nước tích trữ từ các hồ chứa và những hoạt động khác có thể ảnh hưởng lớn đến dòng chính.

Thứ hai, Thủ tục về chất lượng nước (PWQ) được thông qua năm 2011: Thủ tục PWQ xác định hai dạng hành động để giữ được chất lượng nước phù hợp cho con người và động thực vật: (1) giám sát chất lượng nước, và (2) ứng phó khẩn cấp để bảo vệ dòng sông và giảm thiểu các tác động lên hệ sinh thái và cộng đồng xung quanh. Thủ tục PWQ yêu cầu bốn quốc gia Mekong thường xuyên giám sát chất lượng nước trên toàn lưu vực và chuẩn bị các cơ chế ứng phó đối với các trường hợp ô nhiễm nước khẩn cấp như tràn dầu và xả nước thải độc hại.

Về giám sát chất lượng nước, thủ tục PWQ và các hướng dẫn kỹ thuật quy định vị trí và tần suất lấy mẫu nước, xác định các tiêu chí đánh giá cùng các giá trị quan trọng về chất lượng nước đối với sức khỏe con người và đời sống thủy sinh. Hoạt động giám sát chất lượng nước thường xuyên này thay thế cho hoạt động giám sát lưu vực có từ năm 1985 với một mạng lưới các trạm lấy mẫu trên toàn lưu vực sông Mekong.

Về vai trò của các chủ thể trong hợp tác bảo vệ nguồn nước của MRC, bốn quốc gia thành viên của MRC đóng vai trò trung tâm trong hợp tác bảo vệ nguồn nước. Đây là chủ thể trực tiếp thực hiện các cam kết được quy định trong các bộ thủ tục bảo vệ nguồn nước cũng như Hiệp định Mekong 1995. Khác với lĩnh vực sử dụng nước - nơi lợi ích phát triển thường tạo ra sự cạnh tranh, trong lĩnh vực bảo vệ nguồn nước thì các quốc gia có lợi ích chung từ cách tiếp cận quản trị toàn lưu vực. Cách tiếp cận này là tiền đề quan trọng để thúc đẩy phát triển bền vững và thịnh vượng chung của toàn lưu vực sông Mekong.

Đối với Thủ tục PMFM, các nước thành viên MRC có trách nhiệm duy trì chế độ dòng chảy theo mùa, đảm bảo dòng chảy tối thiểu trong mùa khô, dòng chảy tối đa trong mùa lũ và duy trì hiện tượng đảo chiều tự nhiên của sông Tonle Sap theo Điều 6 của Hiệp định Mekong 1995. Đồng thời các nước thu thập số liệu về dòng chảy chính hằng ngày tại 9 trạm quan trắc thủy văn, chuyển dữ liệu về cho Ban Thư ký MRC để tổng hợp, đánh giá và cảnh báo khi xuất hiện các trạng thái bất thường hoặc nghiêm trọng [Mekong River Commission, 2025b]. Điều này có nghĩa là các thành viên của MRC không chỉ là đối tượng thụ hưởng mà còn là những chủ thể trực tiếp triển khai dự án và thực thi các tiêu chuẩn kỹ thuật chung.

Đối với Thủ tục PWQ, vai trò của các thành viên MRC còn mở rộng sang lĩnh vực bảo vệ chất lượng nước. Các nước này phải duy trì, vận hành mạng lưới quan trắc tại 48 trạm lấy mẫu. Các thành viên MRC phải tiến hành lấy mẫu nước định kỳ theo quy trình thống nhất, đánh giá các chỉ tiêu chất lượng nước và xây dựng kế hoạch ứng phó đối với các sự cố ô nhiễm nguồn nước xuyên biên giới [Mekong River Commission, 2024b]. Thông qua hoạt động này, các thành viên MRC từng bước hình thành trách nhiệm tập thể trong phòng ngừa ô nhiễm thay vì chỉ đơn thuần xử lý các vấn đề phát sinh trong phạm vi lãnh thổ của mình. Đây là một trong các biểu hiện rõ nét của trách nhiệm ngăn ngừa tác động, thiệt hại xuyên biên giới trong quản trị nguồn nước xuyên biên giới.

Các đối tác phát triển đóng vai trò là chủ thể hỗ trợ năng lực và chuyển giao công nghệ. Mặc dù không trực tiếp tham gia thực hiện các bộ thủ tục bảo vệ nguồn nước nhưng các đối tác phát triển của MRC đóng vai trò quan trọng trong việc cung cấp tài chính, hỗ trợ kỹ thuật, đào tạo nhân lực và hiện đại hóa hệ thống quan trắc thủy văn của MRC. Nguồn hỗ trợ của các đối tác phát triển giúp MRC xây dựng

mạng lưới giám sát thủy văn, nâng cao năng lực phân tích dữ liệu và phát triển các hệ thống cảnh báo sớm phục vụ quản lý môi trường nước trên toàn lưu vực.

*** Hợp tác Lan Thương - Mekong**

Trong các văn kiện chính thức của LMC, cụm từ bảo vệ nguồn nước hay bảo vệ nguồn tài nguyên nước hiếm khi xuất hiện như một thuật ngữ độc lập. Thay vào đó, LMC thường đề cập đến thuật ngữ bảo vệ hệ sinh thái và môi trường. Có thể thấy vấn đề bảo vệ tài nguyên nước chủ yếu được tiếp cận từ góc độ môi trường và sinh thái như bảo vệ hệ sinh thái nước ngọt hay bảo vệ môi trường nước. Do đó, vấn đề hợp tác trong bảo vệ tài nguyên nước sông Mekong trong khuôn khổ LMC chủ yếu là bảo vệ môi trường và hệ sinh thái nước ngọt của sông Mekong. Từ các nội dung hợp tác về tài nguyên nước sông Mekong của LMC, có thể thấy LMC tập trung chủ yếu vào phát triển và quản lý đồng thời liên kết với vấn đề phát triển nên các văn kiện của LMC thường nhấn mạnh sử dụng bền vững hơn là bảo vệ. Cũng bởi lẽ LMC tiếp cận nguồn nước ở góc độ phát triển nên LMC thường sử dụng thuật ngữ “tài nguyên nước” - một loại nguồn lực đầu vào của phát triển thay vì sử dụng thuật ngữ “nguồn nước”.

Với cách tiếp cận như vậy nên nội dung hợp tác về bảo vệ tài nguyên nước của LMC khá mờ nhạt. Hợp tác trong bảo vệ nguồn tài nguyên nước sông Mekong trong khuôn khổ hợp tác Lan Thương - Mekong chủ yếu tập trung vào xây dựng nền tảng thể chế và Trung tâm hợp tác tài nguyên nước đồng thời triển khai các dự án nghiên cứu và giám sát môi trường nước. Trong Kế hoạch hành động Hợp tác Lan Thương - Mekong (2018 - 2022), các nước LMC xác định thực hiện nghiên cứu và phân tích chung liên quan đến tài nguyên nước Lan Thương - Mekong và tác động của biến đổi khí hậu,... và thực hiện các dự án thí điểm và các dự án hợp tác ưu tiên về công nghệ phát triển và bảo vệ tài nguyên nước bền vững. Một nội dung khác của hợp tác trong bảo vệ tài nguyên nước của LMC được khẳng định trong Kế hoạch hành động này là phát triển và cải thiện hệ thống giám sát chất lượng nước và tăng cường chia sẻ thông tin và dữ liệu [Lancang - Mekong Cooperation, 2018]. Mặc dù được đề cập đến trong Kế hoạch hành động như vậy nhưng trên thực tế nội dung hợp tác trong bảo vệ tài nguyên nước thường lồng ghép và gắn với các dự án sử dụng và quản lý tài nguyên nước bền vững chứ không triển khai thành các dự án hợp tác bảo vệ tài nguyên nước độc lập.

3.2.3.2. *Hợp tác giữa các nước ven sông với các đối tác quốc tế*

** Hợp tác Mekong - Nhật Bản*

Trong khuôn khổ hợp tác Mekong - Nhật Bản, nội dung bảo vệ tài nguyên nước sông Mekong được lồng ghép trong các mục tiêu rộng hơn về phát triển bền vững và là mục tiêu quản lý tài nguyên nước của tiểu vùng. Các tuyên bố và chiến lược hợp tác nhấn mạnh việc tăng cường quản lý tổng hợp tài nguyên nước, nâng cao năng lực dự báo và ứng phó với lũ lụt, hạn hán, cũng như cải thiện hệ thống thu thập và chia sẻ dữ liệu thủy văn. Nhật Bản chủ yếu đóng vai trò cung cấp hỗ trợ tài chính, công nghệ và kinh nghiệm quản lý, đồng thời thúc đẩy phối hợp với MRC nhằm nâng cao hiệu quả quản trị nguồn nước trong lưu vực. Cũng giống như LMC, trong các văn kiện của Hợp tác Mekong - Nhật Bản hiếm khi xuất hiện cụm từ “bảo vệ nguồn nước/tài nguyên nước” như một vấn đề hay dự án độc lập trong hợp tác nguồn nước. Thay vào đó, hợp tác trong bảo vệ tài nguyên nước thường là mục tiêu, đích đến của hợp tác quản lý tài nguyên nước chứ không có cơ chế hay dự án riêng biệt về bảo vệ tài nguyên nước sông Mekong.

** Đối tác Mekong - Mỹ*

Trong khuôn khổ Đối tác Mekong - Mỹ, các văn kiện chính thức thường đề cập trực tiếp đến bảo vệ tài nguyên nước, tuy nhiên, cách diễn đạt thường không chỉ giới hạn ở bảo vệ nguồn nước mà đặt trong khuôn khổ rộng hơn đó là “quản lý bền vững tài nguyên nước, bảo vệ môi trường và hệ sinh thái lưu vực sông Mekong”. Như vậy, trong việc bảo vệ tài nguyên nước thì MUSP ưu tiên bảo vệ nguồn tài nguyên nước ở khía cạnh môi trường và hệ sinh thái nước trong lưu vực. Dự án Mekong Dam Monitor (Giám sát hồ đập Mekong) triển khai năm 2020 được thiết kế để theo dõi và phân tích tác động của các đập thủy điện đối với dòng chảy và môi trường của sông Mekong với các mục tiêu cụ thể: cung cấp dữ liệu về tình minh bạch về mực nước của các hồ chứa và hoạt động của các đập thủy điện; phân tích tác động thủy văn và môi trường của các đập đối với khu vực hạ lưu sông Mekong; hỗ trợ các quốc gia ven sông dự báo biến động dòng chảy, hạn hán và lũ lụt; nâng cao năng lực cho các bên liên quan trong quản trị tài nguyên nước xuyên biên giới. Dự án được triển khai với sự hợp tác của nhiều tổ chức nghiên cứu và các cơ quan tài trợ như Stimson Center (của Mỹ) - đơn vị điều phối chính, Eyes on

Earth Inc. (Tổ chức nghiên cứu về thủy văn và dữ liệu vệ tinh), Quỹ Chino Cienega và các đối tác khác. Dự án có ý nghĩa quan trọng đối với bảo vệ tài nguyên nước của hệ thống sông Mekong. Việc cung cấp thông tin về vận hành đập và biến động thủy văn có thể giúp các nước ven sông đánh giá tác động môi trường của các đập đối với môi trường nước, hệ sinh thái và sinh kế của các cộng đồng ven sông.

Trong khuôn khổ MUSP, Mỹ đóng vai trò là chủ thể dẫn dắt hợp tác bảo vệ nguồn nước. Ở đây Mỹ không trực tiếp tham gia quản lý lưu vực mà chủ yếu cung cấp hỗ trợ tài chính, công nghệ, dữ liệu và chuyên gia để nâng cao năng lực cho các nước Mekong. Kể từ khi chuyển MLI sang MUSP, Mỹ xác định quản lý bền vững nguồn nước, quản lý tài nguyên thiên nhiên và bảo tồn, bảo vệ môi trường là một trong bốn trụ cột hợp tác của cơ chế. Hoạt động nổi bật nhất của Mỹ là cung cấp các công nghệ hiện đại và phương tiện kỹ thuật phục vụ bảo vệ nguồn nước thay vì áp đặt các quy định pháp lý. Thông qua các chương trình hợp tác như đề cập ở trên, Mỹ hỗ trợ các nước Mekong ứng dụng công nghệ viễn thám, ảnh vệ tinh, trí tuệ nhân tạo và mô hình thủy văn để theo dõi mực nước, chất lượng môi trường, biến động sử dụng đất, hạn hán và lũ lụt. Các công nghệ này giúp các nước Mekong nâng cao khả năng phát hiện sớm các dấu hiệu bất thường, các nguy cơ hay sự cố môi trường và thông qua đó hỗ trợ quá trình ra quyết định cho các nước Mekong.

Năm nước Mekong (Campuchia, Lào, Thái Lan, Myanmar và Việt Nam) là các chủ thể trực tiếp sử dụng các nguồn hỗ trợ của MUSP cung cấp để nâng cao năng lực bảo vệ nguồn nước quốc gia cũng như nguồn nước xuyên biên giới. Trong MUSP, vai trò của các nước Mekong không phải là xây dựng quy tắc hay quy định chung như trong MRC mà tập trung vào ứng dụng công nghệ do Mỹ hỗ trợ, chia sẻ thông tin và tăng cường phối hợp kỹ thuật. Thông qua việc sử dụng chung các công nghệ, phương tiện kỹ thuật do Mỹ hỗ trợ cũng như sử dụng chung nền tảng dữ liệu, MUSP giúp giảm bớt bất cân xứng thông tin giữa các nước Mekong đồng thời tạo điều kiện để các quyết định được đưa ra đồng bộ với nhau do cùng dựa trên một cơ sở khoa học do cùng công nghệ, phương tiện kỹ thuật tạo ra.

Đối với các tổ chức khoa học và kỹ thuật, đây là chủ thể tạo ra tri thức và đổi mới công nghệ nhằm hỗ trợ các hoạt động bảo vệ nguồn nước. Điểm nhấn trong khuôn khổ hợp tác bảo vệ nguồn nước của MUSP đó là sự tham gia sâu của các cơ

quan nghiên cứu và tổ chức khoa học, kỹ thuật, các trường đại học. Các chủ thể này đóng vai trò tạo ra tri thức chung, phát triển các mô hình dự báo, nền tảng dữ liệu mở và công nghệ viễn thám phục vụ bảo vệ nguồn nước. Sự tham gia của giới nghiên cứu, các tổ chức khoa học vào hợp tác bảo vệ nguồn nước giúp MUSP chuyển trọng tâm từ chia sẻ thông tin truyền thống sang quản trị nguồn nước dựa trên dữ liệu khoa học.

*** Hợp tác Mekong - Hàn Quốc**

Trong các văn kiện của Hợp tác Mekong - Hàn Quốc, nội dung hợp tác về nước thường xuất hiện với các cụm từ như: phát triển tài nguyên nước, quản lý tài nguyên nước, quản lý tổng hợp tài nguyên nước và rất hiếm khi xuất hiện cụm từ bảo vệ tài nguyên nước. Mặc dù vậy thì các nội dung hợp tác về quản lý và phát triển tài nguyên nước trong đó có tài nguyên nước sông Mekong thì đều góp phần bảo vệ tài nguyên nước. Thêm vào đó, vấn đề hợp tác trong bảo vệ tài nguyên nước mặc dù không tồn tại như một khía cạnh hợp tác riêng biệt trong hợp tác về nước nhưng nó cũng nằm trong hợp tác môi trường và thường gắn với hợp tác trong bảo vệ môi trường nước và hệ sinh thái lưu vực sông Mekong. Đến nay, Hợp tác Mekong - Hàn Quốc đã triển khai một số dự án như: Quản lý và phát triển tài nguyên nước trên sông Mekong gắn liền với lưu vực Biển Hồ; Lập bản đồ rác thải nhựa rò rỉ vào các hệ thống đường thủy của các quốc gia lưu vực sông Mekong và đề xuất các giải pháp đổi mới nhằm quản lý chất thải hiệu quả; Nghiên cứu vi nhựa, các chất ô nhiễm mới nổi và đánh giá rủi ro của chúng đối với ngành thủy sản và nuôi trồng thủy sản trong lưu vực sông Mekong; Tích hợp trung tâm tri thức về nước và môi trường trong khuôn khổ hợp tác Mekong - Hàn Quốc.

3.3. Một số đánh giá về hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong giai đoạn từ năm 2003 đến năm 2023

3.3.1. Đặc điểm của hợp tác đa phương phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong

Từ các hoạt động hợp tác trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong như đã trình bày ở trên, có thể thấy hợp tác đa phương phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong mang một số đặc điểm sau:

Thứ nhất, hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong giai đoạn 2003 - 2023 đã chứng kiến sự phát triển mạnh mẽ về mặt thể chế, đa dạng về

chủ thể tham gia và phát triển ở nhiều tầng nấc. Thực tế cho thấy, trước năm 2003 chỉ có 2 cơ chế hợp tác đa phương ở tiểu vùng Mekong thực hiện hoạt động hợp tác phát triển nguồn nước đó là MRC, GMS và giai đoạn từ năm 2003 đến năm 2023 mới chứng kiến sự ra đời của 4 cơ chế hợp tác đa phương tham gia hợp tác phát triển nguồn nước (MJC, MUSP, MKC, LMC).

Một điểm đáng chú ý của hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong đó là sự tồn tại song song của nhiều cơ chế hợp tác đa phương, bao gồm các cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông và các cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông với các đối tác quốc tế. Ở cấp lưu vực, các cơ chế hợp tác như MRC, GMS, LMC đã tạo nên nền tảng hợp tác chính giữa các nước ven sông. Trong số đó, MRC đóng vai trò là thiết chế hợp tác lưu vực chính thức với các quy tắc và thủ tục rõ ràng; GMS đóng vai trò thúc đẩy khai thác và sử dụng nguồn nước gắn với phát triển kinh tế; trong khi đó, LMC lại tạo ra một kênh đối thoại, ngoại giao nước toàn lưu vực với sự tham gia của tất cả các nước ven sông. Ở cấp mở rộng, các cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông với các đối tác quốc tế như MJC, MUSP, MKC đã giúp huy động nguồn lực tài chính, công nghệ, tri thức, kinh nghiệm từ các đối tác ngoài khu vực phục vụ cho mục tiêu quản trị và phát triển nguồn nước sông Mekong.

Những phát triển này cho thấy, hợp tác phát triển nguồn nước sông Mekong không chỉ là vấn đề khu vực mà đã mở ra không gian hợp tác đa phương rộng mở với sự tham gia của nhiều chủ thể quốc tế khác nhau. Ngoài chủ thể chính tham gia vào các cơ chế hợp tác đa phương này là các quốc gia thì phần lớn các cơ chế hợp tác đa phương còn có các đối tác là tổ chức quốc tế, các tổ chức phi chính phủ, các cơ quan nghiên cứu, giới học thuật và các tổ chức xã hội dân sự tham gia vào các hoạt động hợp tác trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong.

Thứ hai, các cơ chế hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong không tồn tại một cách độc lập hay tách biệt mà có sự tương tác và bổ trợ lẫn nhau thông qua hoạt động phối hợp thể chế, kỹ thuật và dự án. Sự tương tác này hình thành nên một mạng lưới hợp tác đa tầng, trong đó MRC đóng vai trò trung tâm trong điều phối và định hướng hợp tác phát triển nguồn nước của toàn lưu vực. Trước hết, MRC đóng vai trò là thiết chế quản trị lưu vực có tính thể chế rõ ràng nhất. Được hình thành trên cơ sở Hiệp định Mekong 1995, MRC đã thiết lập các nguyên tắc, quy tắc và thủ tục điều chỉnh hoạt động sử dụng, quản lý và bảo vệ

nguồn nước xuyên biên giới. Các bộ thủ tục về sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong đã tạo ra khung khổ thể chế chung để các quốc gia ven sông phối hợp trong khai thác và phát triển nguồn nước. Nhờ đó, các cơ chế hợp tác khác trong khu vực có thể phối hợp định hướng chính sách của MRC hoặc phối hợp nghiên cứu hoặc sử dụng thông tin, dữ liệu của MRC để triển khai các hoạt động hợp tác liên quan đến nguồn nước trong lưu vực sông Mekong.

Thêm vào đó, sự tương tác giữa các cơ chế hợp tác này thể hiện rõ trong việc lồng ghép hoạt động và chia sẻ nguồn lực giữa các cơ chế, ví dụ, trong khuôn khổ MJC, nhiều sáng kiến liên quan đến quản lý tài nguyên nước được triển khai thông qua sự phối hợp với MRC nhằm tận dụng hệ thống dữ liệu, nghiên cứu và mạng lưới chuyên gia của tổ chức này. Tương tự như vậy, trong các chương trình hợp tác trong khuôn khổ MUSP, MRC cũng được coi là đối tác quan trọng trong việc cung cấp thông tin khoa học và hỗ trợ xây dựng các chương trình quản lý nguồn nước bền vững. Điều này cho thấy, MRC không chỉ đóng vai trò là cơ chế quản trị lưu vực quan trọng nhất mà còn đóng vai trò cầu nối giữa các sáng kiến hợp tác trong khu vực.

Bên cạnh đó, sự tương tác và bổ trợ lẫn nhau giữa các cơ chế hợp tác còn thể hiện ở sự phân công chức năng tương đối rõ ràng giữa các cơ chế. Nếu như MRC đảm nhiệm vai trò xây dựng thể chế điều phối hoạt động quản trị nguồn nước trong lưu vực thì GMS lại tập trung vào hoạt động khai thác, sử dụng nguồn nước; LMC tập trung phát triển diễn đàn ngoại giao nước. Các khuôn khổ hợp tác với các đối tác quốc tế lại cung cấp các nguồn lực quan trọng giúp thúc đẩy hợp tác nguồn nước giữa các nước ven sông. Trong khi MJC cung cấp các nguồn lực tài chính, kỹ thuật và công nghệ; MUSP lại tập trung cung cấp thông tin, tri thức và các công nghệ cao hỗ trợ cho hoạt động quy hoạch sử dụng nước và quản lý nguồn nước của các quốc gia ven sông; MKC mang đến cho các nước Mekong các giải pháp trong quản lý tài nguyên nước sông Mekong. Sự bổ trợ lẫn nhau giữa các cơ chế hợp tác đa phương này mang đến những nguồn lực và giải pháp quan trọng giúp các nước ven sông thực hiện hiệu quả hoạt động hợp tác phát triển nguồn nước sông Mekong.

Ngoài ra, vai trò trung tâm của MRC trong mạng lưới hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong còn thể hiện ở việc tổ chức này cung cấp các nền tảng khoa học, thông tin, dữ liệu và định hướng chiến lược phát triển lưu vực cho các

hoạt động hợp tác của các khuôn khổ đa phương khác. Các nghiên cứu đánh giá môi trường, dữ liệu thủy văn và các báo cáo nghiên cứu hiện trạng lưu vực do MRC xây dựng thường được sử dụng làm cơ sở cho việc hoạch định chính sách và triển khai các dự án liên quan đến nguồn nước của các cơ chế hợp tác khu vực khác. Nhờ đó, MRC trở thành trung tâm dữ liệu, tri thức trong quản lý nguồn nước sông Mekong.

Thứ ba, hợp tác phát triển nguồn nước không phải là ưu tiên hàng đầu trong hầu hết các cơ chế hợp tác đa phương ở tiểu vùng Mekong. Ngoài MRC với nội dung trọng tâm đặt vào hợp tác nguồn nước thì đối với hầu hết các cơ chế hợp tác đa phương khác trong tiểu vùng Mekong, hợp tác nguồn nước chưa thực sự là ưu tiên kể cả với LMC. Mặc dù, LMC được thiết lập trong bối cảnh an ninh nguồn nước sông Mekong đối mặt với nhiều thách thức nghiêm trọng và cấp bách và các dự án hợp tác về tài nguyên nước được xác định là ưu tiên triển khai. Nhưng thực tế, vấn đề hợp tác nguồn nước chỉ là một nội dung nhỏ nằm trong 3 trụ cột hợp tác của LMC (3 trụ cột bao gồm: chính trị và an ninh, kinh tế và phát triển bền vững, xã hội văn hoá và giao lưu nhân dân). Hợp tác Mekong - Hàn Quốc tập trung vào 7 lĩnh vực ưu tiên thì hợp tác nguồn nước cũng chỉ là một nội dung nhỏ nằm trong lĩnh vực môi trường. Đối với Hợp tác Mekong - Nhật Bản, cũng phải đến năm 2024, Chiến lược hợp tác Mekong - Nhật Bản 2024 (Mekong - Japan Cooperation Strategy 2024) mới bổ sung thêm 3 trụ cột hợp tác mới trong đó, trụ cột mới thứ 3 là “Chủ động ứng phó với các vấn đề an ninh phi truyền thống”. “Quản lý các nguồn tài nguyên nước và giảm thiểu rủi ro thiên tai” là 1 trong 7 nội dung hợp tác trong trụ cột mới thứ 3 đó. Như vậy có thể thấy, lĩnh vực hợp tác nguồn nước nằm rải rác trong các nội dung hợp tác của các cơ chế đa phương tại tiểu vùng Mekong và phần lớn chưa trở thành 1 trụ cột chính mà chỉ là một nội dung nằm trong các trụ cột hợp tác.

Thứ tư, hợp tác trong phát triển nguồn nước sông Mekong gắn bó chặt chẽ với mục tiêu phát triển bền vững toàn lưu vực. Trong các khuôn khổ hợp tác đa phương, nguồn nước không chỉ được xem là một nguồn lực phục vụ phát triển, tăng trưởng kinh tế mà còn là yếu tố then chốt liên quan đến bảo vệ môi trường, an ninh sinh kế và ổn định xã hội của khu vực. Trên thực tế, các cơ chế hợp tác đa phương tham gia hợp tác trong phát triển nguồn nước sông Mekong đã lồng ghép nội dung quản lý nguồn nước với nhiều mục tiêu phát triển bền vững như tăng trưởng kinh tế, bảo vệ

môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu, bảo tồn đa dạng sinh học và đảm bảo sinh kế cho cộng đồng ven sông. Cụ thể:

Trong khuôn khổ MRC, các chiến lược phát triển lưu vực được xây dựng trên cơ sở cách tiếp cận quản lý tổng hợp tài nguyên nước nhằm đảm bảo việc khai thác, sử dụng nguồn nước được thực hiện một cách công bằng, hợp lý và không gây tổn hại đáng kể đến các nước ven sông khác. Trong khi đó, vấn đề hợp tác trong phát triển nguồn nước sông Mekong trong các cơ chế đa phương khác thường được lồng ghép trong các trụ cột như: quản lý tài nguyên và phát triển bền vững (trong GMS), trụ cột kinh tế và phát triển bền vững (LMC), trụ cột quản lý và sử dụng tài nguyên thiên nhiên bền vững (MJC), trụ cột môi trường và nước (MUSP), trụ cột môi trường (MKC). Do đó, các chương trình hành động, sáng kiến và dự án hợp tác thường hướng tới việc cân bằng giữa việc khai thác, sử dụng nguồn nước với việc bảo vệ môi trường nước và hệ sinh thái lưu vực.

3.3.2. Thành tựu và hạn chế trong hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong

3.3.2.1. Thành tựu

**** Về hợp tác trong sử dụng nguồn nước***

Hoạt động hợp tác trong sử dụng nguồn nước sông Mekong chủ yếu được thực hiện bởi các cơ chế hợp tác đa phương giữa các quốc gia ven sông. Thực tế cho thấy cả 3 cơ chế hợp tác đa phương giữa các nước ven sông (MRC, GMS, LMC) đều thực hiện hoạt động hợp tác trong sử dụng nước trong khi đó, trong các cơ chế hợp tác đa phương giữa các nước Mekong với các đối tác quốc tế thì chỉ có MUSP tham gia thực hiện hợp tác trong sử dụng nguồn nước. Hợp tác trong sử dụng nguồn nước giữa hai nhóm cơ chế: (1) cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông và (2) cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông với các đối tác quốc tế có những khác nhau nhất định về mục tiêu, nội dung, vai trò của các chủ thể và mức độ tác động đến việc khai thác, sử dụng nguồn nước.

Trước hết, về mục tiêu hợp tác, các cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông là MRC và LMC chủ yếu hướng đến khai thác và điều phối trực tiếp hoạt động sử dụng nguồn nước sông Mekong trong lưu vực (trong số các cơ chế hợp tác đa phương giữa các nước ven sông thì chỉ có GMS là hướng hoạt động khai thác, sử

dụng nguồn nước sông Mekong vào mục đích duy nhất là phục vụ phát triển kinh tế). Các cơ chế này thường tập trung giải quyết các vấn đề nội tại của sông Mekong như phát triển thủy điện, sử dụng nước cho phát triển nông nghiệp, giao thông thủy và phân bổ nguồn nước giữa các quốc gia ven sông. Trong khi đó, MUSP - cơ chế duy nhất giữa các nước ven sông với đối tác quốc tế có triển khai hoạt động hợp tác trong sử dụng nguồn nước thì chủ yếu hướng tới mục tiêu rộng hơn đó là phát triển bền vững, nâng cao khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu và thúc đẩy chuẩn mực quốc tế trong sử dụng tài nguyên nước.

Thứ hai, về nội dung hợp tác, các cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông có nội dung hợp tác trực tiếp hơn trong việc sử dụng nguồn nước xuyên biên giới. Chẳng hạn, trong khuôn khổ MRC, các quốc gia thực hiện quy trình tham vấn trực tiếp đối với các dự án nước mà có thể ảnh hưởng đến dòng chảy của sông Mekong hoặc GMS thúc đẩy các dự án thủy điện, thủy lợi, giao thông thủy phục vụ phát triển kinh tế tiểu vùng. Ngược lại, trong khuôn khổ hợp tác của MUSP thì các hoạt động hợp tác liên quan đến sử dụng nước chủ yếu mang tính hỗ trợ như tư vấn kỹ thuật, cung cấp dữ liệu, hỗ trợ thiết kế công trình thay vì triển khai các dự án khai thác, sử dụng nguồn nước xuyên biên giới.

Thứ ba, về vai trò của các chủ thể, trong các cơ chế hợp tác đa phương giữa các nước ven sông, các nước Mekong đóng vai trò trung tâm trong việc quyết định và triển khai các hoạt động sử dụng nguồn nước. Đây là chủ thể trực tiếp khai thác nguồn nước và chịu tác động từ các dự án sử dụng nước trong lưu vực. Trong khi đó, trong khuôn khổ MUSP thì Mỹ - đối tác ngoài lưu vực lại đóng vai trò trung tâm, vừa là nhà tài trợ chính, vừa là chủ thể chính trong cung cấp thông tin, dữ liệu, công nghệ và hỗ trợ kỹ thuật, còn các nước Mekong là chủ thể trực tiếp nhận hỗ trợ và triển khai các chương trình hợp tác trong thực tế.

Cuối cùng, về mức độ tác động, các cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông có ảnh hưởng trực tiếp hơn đến việc khai thác và sử dụng nguồn nước sông Mekong, bởi lẽ, các quyết định liên quan đến phát triển thủy điện, chuyển nước hay vận hành hồ chứa đều do các nước ven sông thực hiện. Cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông với đối tác quốc tế có tác động gián tiếp, chủ yếu thông qua hỗ trợ tài chính, công nghệ, dữ liệu và thúc đẩy chuẩn mực quốc tế trong khai thác, sử dụng nước.

Nhìn chung, hợp tác sử dụng nguồn nước trong các cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông mang tính trực tiếp, còn cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông với đối tác quốc tế chủ yếu mang tính hỗ trợ, bổ sung nguồn lực và nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn nước cho các nước Mekong. Do đó, hai nhóm cơ chế hợp tác đa phương này có tính chất bổ trợ cho nhau và giúp cho việc khai thác, sử dụng nguồn nước sông Mekong đạt hiệu quả cao hơn. Nhờ đó, hoạt động hợp tác trong sử dụng nguồn nước sông Mekong từ năm 2003 đến năm 2023 đã đạt được một số kết quả đáng ghi nhận, cụ thể:

Một là, từng bước hình thành khuôn khổ hợp tác và tham vấn nhằm điều phối hoạt động khai thác, sử dụng nguồn nước xuyên biên giới của sông Mekong. Thông qua các cơ chế hợp tác đa phương, đặc biệt là MRC, các quốc gia ven sông đã xây dựng những quy trình và các bộ thủ tục nhằm tăng cường trao đổi thông tin, tham vấn và phối hợp trong khai thác, sử dụng nguồn nước. Thành tựu nổi bật có thể kể đến đó là việc thông qua Thủ tục Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận (PNPCA) năm 2003. PNPCA đã tạo cơ sở thể chế để các quốc gia thành viên xem xét, trao đổi, tham vấn về những dự án sử dụng nước có khả năng gây tác động xuyên biên giới. Đây là bước tiến quan trọng trong việc đưa hoạt động khai thác, sử dụng nguồn nước từ phạm vi quyết định riêng của từng quốc gia vào khuôn khổ tham vấn và hợp tác đa phương khu vực.

Hai là, thúc đẩy các hoạt động khai thác, sử dụng nguồn nước phục vụ phát triển kinh tế - xã hội của các quốc gia trong lưu vực. Thông qua các cơ chế hợp tác đa phương, đặc biệt là GMS, nhiều hoạt động và dự án liên quan đến khai thác, sử dụng nguồn nước trong các lĩnh vực thủy điện, thủy lợi, giao thông thủy và cấp nước đã được thúc đẩy. Những hoạt động này góp phần khai thác tiềm năng của nguồn tài nguyên nước sông Mekong phục vụ phát triển năng lượng, sản xuất nông nghiệp, giao thông và kết nối kinh tế giữa các quốc gia trong tiểu vùng. Qua đó, hợp tác đa phương tiểu vùng đã tạo thêm điều kiện để các quốc gia ven sông huy động và sử dụng nguồn nước phục vụ những mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

Ba là, huy động nguồn lực và tăng cường hỗ trợ kỹ thuật phục vụ khai thác, sử dụng nguồn nước. Hợp tác đa phương đã tạo điều kiện để các quốc gia ven sông tiếp cận nguồn lực tài chính, công nghệ, tri thức và kinh nghiệm từ các đối tác trong và ngoài lưu vực. Trong đó, các cơ chế hợp tác giữa các quốc gia ven sông chủ yếu

tập trung vào những hoạt động liên quan trực tiếp đến khai thác, sử dụng nguồn nước, còn hợp tác giữa các nước Mekong với các đối tác quốc tế góp phần bổ sung nguồn lực và hỗ trợ kỹ thuật. Những hoạt động này đã hỗ trợ các quốc gia trong quy hoạch sử dụng nước, nghiên cứu, đánh giá tác động của các dự án và lựa chọn các phương án khai thác, sử dụng nguồn nước phù hợp, giảm thiểu các tác động xuyên biên giới.

Nhìn chung, những thành tựu trong hợp tác đa phương sử dụng nguồn nước sông Mekong giai đoạn 2003 - 2023 thể hiện ở việc từng bước hình thành khuôn khổ thể chế phục vụ tham vấn và phối hợp, thúc đẩy các hoạt động khai thác, sử dụng nước phục vụ phát triển kinh tế - xã hội và huy động nguồn lực hỗ trợ các quốc gia ven sông. Tuy nhiên, những kết quả này chủ yếu phản ánh sự phát triển của các hoạt động hợp tác và điều kiện hợp tác, chưa đồng nghĩa với việc các lợi ích từ khai thác, sử dụng nguồn nước đã được phân bổ công bằng hoặc những tác động xuyên biên giới đã được kiểm soát hiệu quả.

* Về hợp tác trong quản lý nguồn nước

Hợp tác trong quản lý nguồn nước là một nội dung hợp tác nhận được sự quan tâm nhiều nhất từ các cơ chế hợp tác đa phương trong lưu vực. Tất cả 6 cơ chế hợp tác bao gồm hợp tác giữa các nước ven sông và hợp tác giữa các nước ven sông với các đối tác quốc tế đều thực hiện hoạt động hợp tác trong quản lý nguồn nước sông Mekong. Tuy nhiên, hoạt động hợp tác trong quản lý nguồn nước giữa hai nhóm cơ chế này có những khác biệt nhất định. Về mục tiêu, hợp tác giữa các nước ven sông trong quản lý nguồn nước chủ yếu hướng đến điều phối, quản lý nguồn nước trong toàn lưu vực với mục đích đảm bảo sử dụng nước công bằng, hợp lý và giảm thiểu tác động xuyên biên giới. Vì vậy, các cơ chế chủ yếu như MRC và LMC tập trung xây dựng các quy tắc, thủ tục và chiến lược quản lý tổng hợp tài nguyên nước toàn lưu vực. Trong khi đó, các cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông với các đối tác quốc tế như MUSP, MJC và MKC thường hướng đến mục tiêu hỗ trợ nâng cao năng lực trong quản lý tài nguyên nước cho các quốc gia ven sông, thúc đẩy phát triển bền vững và ứng phó với các thách thức từ biến đổi khí hậu cũng như suy thoái môi trường, sinh thái.

Về nội dung hợp tác, hợp tác quản lý nguồn nước của các cơ chế hợp tác đa phương giữa các nước ven sông chủ yếu tập trung vào việc xây dựng các công cụ quản lý lưu vực như hệ thống giám sát, chia sẻ dữ liệu thủy văn, quy hoạch phát

triển lưu vực và điều phối vận hành các công trình nước. Còn hợp tác quản lý nguồn nước của các cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông với các đối tác quốc tế thì chủ yếu mang tính hỗ trợ như cung cấp thông tin, dữ liệu, hỗ trợ kỹ thuật, đào tạo nguồn nhân lực, phát triển hệ thống giám sát và cung cấp các công cụ phân tích phục vụ quản lý tài nguyên nước trong lưu vực.

Như vậy, có thể thấy hoạt động hợp tác trong quản lý nguồn nước giữa hai nhóm cơ chế này có thể hỗ trợ cho nhau góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nguồn nước trong lưu vực sông Mekong. Thực tiễn triển khai hoạt động hợp tác quản lý tài nguyên nước lưu vực sông Mekong đã mang đến một số kết quả cụ thể như:

Một là, từng bước hình thành và phát triển các khuôn khổ thể chế phục vụ quản lý nguồn nước xuyên biên giới. Một trong những thành tựu quan trọng của hợp tác đa phương trong quản lý nguồn nước sông Mekong là việc hình thành và phát triển các khuôn khổ thể chế, quy tắc, thủ tục và chiến lược nhằm định hướng, điều phối hoạt động quản lý nguồn nước giữa các quốc gia ven sông. Thông qua các cơ chế hợp tác đa phương, quản lý nguồn nước từng bước được tiếp cận như một vấn đề chung của toàn lưu vực, đòi hỏi sự phối hợp giữa các quốc gia ven sông thay vì chỉ được xem xét trong phạm vi lãnh thổ, chủ quyền của từng quốc gia. Trong đó, MRC giữ vai trò nổi bật trong việc xây dựng các khuôn khổ thể chế và các công cụ phục vụ quản lý nguồn nước xuyên biên giới. Trên cơ sở Hiệp định Mekong năm 1995, MRC đã từng bước xây dựng và hoàn thiện hệ thống các bộ thủ tục, hướng dẫn kỹ thuật và chiến lược phát triển lưu vực nhằm hỗ trợ các quốc gia thành viên trong quản lý nguồn nước. Các thủ tục liên quan đến trao đổi và chia sẻ thông tin, giám sát sử dụng nước, duy trì dòng chảy trên dòng chính và chất lượng nước đã góp phần xác lập những nguyên tắc và phương thức phối hợp trong quản lý nguồn nước giữa các quốc gia thành viên. Bên cạnh đó, việc xây dựng các chiến lược phát triển lưu vực cũng đã tạo cơ sở để các nước ven sông từng bước xác định những mục tiêu, định hướng và ưu tiên chung trong quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới của sông Mekong.

Cùng với MRC, sự hình thành và phát triển của LMC đã góp phần mở rộng khuôn khổ hợp tác quản lý nguồn nước với sự tham gia của cả sáu quốc gia ven sông Mekong. Thông qua các chương trình, kế hoạch và hoạt động hợp tác về tài nguyên nước, LMC tạo thêm một kênh đối thoại và phối hợp giữa các quốc gia, đặc biệt trong trao đổi chính sách, chia sẻ kinh nghiệm và triển khai các hoạt động hợp

tác kỹ thuật phục vụ quản lý nguồn nước. Sự tham gia của Trung Quốc và Myanmar trong khuôn khổ LMC cũng góp phần mở rộng phạm vi hợp tác quản lý nguồn nước giữa các quốc gia thượng nguồn và hạ nguồn. Bên cạnh đó, các cơ chế hợp tác với đối tác quốc tế như MJC, MUSP và MKC đã góp phần thúc đẩy việc tiếp cận những nguyên tắc và phương thức quản lý tài nguyên nước hiện đại, đặc biệt là quản lý tổng hợp tài nguyên nước, quản lý theo lưu vực và quản trị thích ứng. Thông qua các chương trình hợp tác, những cách tiếp cận này từng bước được giới thiệu, trao đổi và áp dụng trong quá trình xây dựng chính sách, chiến lược và chương trình quản lý nguồn nước của các quốc gia ven sông.

Hai là, thúc đẩy chia sẻ thông tin, dữ liệu và phát triển các công cụ hỗ trợ quản lý nguồn nước lưu vực. Một thành tựu nổi bật khác của hợp tác đa phương trong quản lý nguồn nước sông Mekong là việc từng bước hình thành và phát triển các hệ thống quan trắc, thu thập, xử lý và chia sẻ thông tin, dữ liệu phục vụ quản lý nguồn nước xuyên biên giới. Trong điều kiện nguồn nước sông Mekong là nguồn tài nguyên xuyên biên giới và liên thông giữa các quốc gia ven sông, thông tin về dòng chảy, chế độ thủy văn và những biến động nguồn nước có ý nghĩa quan trọng đối với việc xây dựng quy hoạch, hoạch định chính sách và phối hợp quản lý lưu vực. Vì vậy, việc thúc đẩy trao đổi và chia sẻ thông tin, dữ liệu đã trở thành một trong những nội dung hợp tác được các cơ chế đa phương trong tiểu vùng Mekong đặc biệt quan tâm. Trong khuôn khổ MRC, các hoạt động hợp tác quản lý nguồn nước đã góp phần xây dựng và phát triển hệ thống quan trắc thủy văn, cơ sở dữ liệu lưu vực và các công cụ thu thập, xử lý, phân tích thông tin về nguồn nước. Thông qua mạng lưới quan trắc và các chương trình chia sẻ dữ liệu, các quốc gia thành viên có thêm điều kiện tiếp cận thông tin về diễn biến dòng chảy, mực nước và các hiện tượng thủy văn trong lưu vực. Các hoạt động này góp phần hình thành cơ sở thông tin chung phục vụ việc theo dõi, đánh giá hiện trạng nguồn nước và hỗ trợ quá trình xây dựng các phương án quản lý nguồn nước sông Mekong. Bên cạnh MRC, hợp tác trong khuôn khổ LMC cũng góp phần mở rộng hoạt động trao đổi và chia sẻ thông tin, dữ liệu thủy văn giữa các quốc gia ven sông. Đáng chú ý, việc Trung Quốc mở rộng chia sẻ dữ liệu thủy văn quanh năm từ năm 2020 đã đánh dấu bước phát triển trong hợp tác trao đổi thông tin giữa quốc gia thượng nguồn với các quốc

gia hạ nguồn. Mặc dù phạm vi và mức độ đầy đủ của dữ liệu được chia sẻ vẫn còn những hạn chế nhưng hoạt động này cũng đã bổ sung thêm nguồn thông tin phục vụ theo dõi diễn biến dòng chảy và hỗ trợ công tác quản lý nguồn nước trong lưu vực.

Không chỉ thúc đẩy chia sẻ thông tin, dữ liệu, các cơ chế hợp tác đa phương còn hỗ trợ phát triển các công cụ kỹ thuật phục vụ quản lý nguồn nước như mô hình hóa thủy văn, phân tích diễn biến dòng chảy, dự báo lũ lụt, hạn hán và hỗ trợ lập kế hoạch quản lý lưu vực. Thông qua các chương trình hợp tác kỹ thuật và nghiên cứu, những công cụ này từng bước được xây dựng, hoàn thiện và đưa vào sử dụng nhằm cung cấp cơ sở khoa học cho việc đánh giá hiện trạng, dự báo những biến động và xây dựng phương án quản lý nguồn nước. Những kết quả trên đã góp phần thúc đẩy quá trình chuyển đổi phương thức quản lý nguồn nước theo hướng tăng cường sử dụng thông tin, dữ liệu và các công cụ phân tích khoa học. Cùng với đó, việc hình thành các hệ thống quan trắc và chia sẻ dữ liệu trong các khuôn khổ hợp tác đa phương cũng tạo điều kiện để các quốc gia từng bước tăng cường trao đổi thông tin, hỗ trợ lẫn nhau trong theo dõi và quản lý nguồn nước xuyên biên giới.

Ba là, góp phần nâng cao năng lực thể chế, kỹ thuật và chuyên môn trong quản lý nguồn nước của các quốc gia ven sông. Hợp tác đa phương khu vực đã tạo điều kiện để các quốc gia ven sông Mekong huy động và tiếp nhận nguồn lực tài chính, kỹ thuật, công nghệ, tri thức và kinh nghiệm quản lý tài nguyên nước từ các đối tác trong và ngoài khu vực. Đây là một trong những kết quả quan trọng của hợp tác quản lý nguồn nước, nhất là trong bối cảnh các quốc gia Mekong có sự khác biệt về trình độ phát triển, năng lực thể chế và nguồn lực dành cho quản lý tài nguyên nước. Thông qua các cơ chế hợp tác đa phương, nhiều chương trình đào tạo, hỗ trợ kỹ thuật, nghiên cứu và trao đổi kinh nghiệm đã được triển khai nhằm nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ và các cơ quan quản lý tài nguyên nước của các quốc gia ven sông. Các hoạt động này tập trung vào những nội dung như xây dựng quy hoạch, hoạch định chính sách, quản lý tổng hợp tài nguyên nước, đánh giá tác động của các hoạt động phát triển đối với nguồn nước, ứng dụng công nghệ và tổ chức thực hiện các chương trình quản lý lưu vực. Qua đó, các quốc gia có thêm điều kiện tiếp cận tri thức, phương pháp quản lý và kinh nghiệm thực tiễn trong quản trị nguồn nước xuyên biên giới.

Trong quá trình này, các cơ chế hợp tác giữa các quốc gia ven sông như MRC và LMC đóng vai trò quan trọng trong việc xác định những nhu cầu và nội dung hợp tác quản lý nguồn nước, đồng thời tổ chức các hoạt động trao đổi và phối hợp giữa các quốc gia. Trong khi đó, các cơ chế hợp tác với đối tác quốc tế như MJC, MUSP và MKC góp phần bổ sung nguồn lực thông qua các chương trình hỗ trợ kỹ thuật, đào tạo nhân lực, chuyển giao công nghệ và chia sẻ kinh nghiệm quản lý. Sự kết hợp giữa nhu cầu quản lý của các quốc gia ven sông với nguồn lực hỗ trợ từ các đối tác quốc tế đã tạo thêm điều kiện để triển khai các hoạt động nâng cao năng lực quản lý nguồn nước trong lưu vực. Bên cạnh việc nâng cao năng lực chuyên môn, hợp tác đa phương còn góp phần thúc đẩy sự trao đổi và tiếp cận những phương thức quản lý tài nguyên nước hiện đại. Các cách tiếp cận như quản lý tổng hợp tài nguyên nước, quản lý theo lưu vực, quản trị thích ứng và xem xét mối liên hệ giữa nước, năng lượng và lương thực từng bước được giới thiệu và áp dụng trong hoạt động nghiên cứu, hoạch định chính sách và xây dựng chiến lược quản lý nguồn nước. Những hoạt động này góp phần mở rộng nhận thức và năng lực tiếp cận các vấn đề quản lý nguồn nước theo hướng tổng hợp, liên ngành và xuyên biên giới.

Ngoài ra, sự phát triển của mạng lưới hợp tác đa phương đã tạo thêm các kênh kết nối giữa cơ quan quản lý tài nguyên nước của các quốc gia ven sông với các tổ chức quốc tế, các đối tác phát triển, cơ quan nghiên cứu và chuyên gia ngành nước. Thông qua các diễn đàn đối thoại, chương trình hợp tác và hoạt động trao đổi chuyên môn, các quốc gia có thêm cơ hội chia sẻ kinh nghiệm, xác định những vấn đề quản lý nguồn nước cùng quan tâm và tìm kiếm nguồn lực hỗ trợ. Đây là điều kiện thuận lợi để tăng cường năng lực phối hợp và từng bước thu hẹp khoảng cách về tri thức, kỹ thuật và phương pháp quản lý giữa các quốc gia trong lưu vực sông Mekong. Những kết quả này đã góp phần tạo lập nền tảng thể chế, thông tin và năng lực cần thiết cho việc tăng cường hợp tác quản lý nguồn nước xuyên biên giới.

* Về hợp tác trong bảo vệ nguồn nước

Một là, thúc đẩy hình thành nhận thức chung và tăng cường hợp tác đa phương về bảo vệ nguồn nước, môi trường và hệ sinh thái lưu vực sông Mekong. Một trong những thành tựu quan trọng của hợp tác đa phương trong bảo vệ nguồn nước sông Mekong là việc từng bước nâng cao nhận thức của các quốc gia về mối quan hệ

giữa bảo vệ nguồn nước, duy trì cân bằng sinh thái và phát triển bền vững lưu vực. Thông qua các khuôn khổ hợp tác đa phương, vấn đề bảo vệ nguồn nước ngày càng được xem xét không chỉ dưới góc độ duy trì chất lượng và lưu lượng nước mà còn gắn với yêu cầu bảo vệ môi trường nước, bảo tồn hệ sinh thái thủy sinh và hạn chế những tác động tiêu cực từ hoạt động khai thác, sử dụng nguồn nước.

Trong các khuôn khổ hợp tác như MRC, LMC và các cơ chế hợp tác giữa các nước Mekong với đối tác quốc tế, những vấn đề liên quan đến bảo vệ môi trường nước, bảo tồn đa dạng sinh học, giảm thiểu tác động môi trường và thích ứng với biến đổi khí hậu đã từng bước được đưa vào các chương trình, kế hoạch và hoạt động hợp tác. Qua đó, các quốc gia có thêm cơ hội trao đổi quan điểm, chia sẻ kinh nghiệm và xác định những vấn đề môi trường, sinh thái có tính chất xuyên biên giới cần được quan tâm giải quyết thông qua hợp tác. Bên cạnh đó, sự tham gia của các đối tác phát triển và tổ chức quốc tế đã góp phần mở rộng phạm vi hợp tác bảo vệ nguồn nước, gắn các vấn đề môi trường nước với những thách thức chung của lưu vực như suy thoái hệ sinh thái, biến đổi khí hậu và các rủi ro môi trường xuyên biên giới. Những hoạt động này góp phần thúc đẩy sự hình thành nhận thức chung về tính chất xuyên biên giới của nguồn nước và sự cần thiết phải phối hợp giữa các quốc gia trong bảo vệ nguồn nước sông Mekong.

Hai là, thúc đẩy các hoạt động nghiên cứu, giám sát và đánh giá tác động đối với chất lượng nước, môi trường và hệ sinh thái lưu vực. Hợp tác đa phương đã góp phần thúc đẩy việc triển khai các chương trình nghiên cứu, giám sát và đánh giá những biến động của chất lượng nước, môi trường nước và hệ sinh thái sông Mekong. Thông qua các cơ chế hợp tác, đặc biệt là MRC và sự hỗ trợ của các đối tác phát triển, các hoạt động nghiên cứu về hiện trạng môi trường nước, chất lượng nước và những tác động xuyên biên giới từ các dự án phát triển đối với hệ sinh thái lưu vực từng bước được tăng cường. Các chương trình hợp tác đã hỗ trợ việc xây dựng và phát triển hệ thống quan trắc chất lượng nước, thu thập dữ liệu môi trường và nghiên cứu đánh giá tác động của các hoạt động khai thác, sử dụng nguồn nước đối với môi trường và hệ sinh thái sông Mekong. Những hoạt động này góp phần cung cấp thông tin và cơ sở khoa học phục vụ việc nhận diện các nguy cơ suy thoái chất lượng nước, môi trường sinh thái và những tác động môi trường có tính chất xuyên biên giới.

Bên cạnh đó, hợp tác trong nghiên cứu và đánh giá tác động môi trường đã tạo thêm điều kiện để các quốc gia ven sông tiếp cận những phương pháp, công cụ và kết quả nghiên cứu phục vụ việc xác định các nguy cơ đối với nguồn nước. Qua đó, các cơ quan chức năng có thêm cơ sở khoa học để xem xét những tác động môi trường của các hoạt động phát triển và đề xuất những biện pháp nhằm hạn chế tác động bất lợi đối với nguồn nước và hệ sinh thái lưu vực sông. Những kết quả này thể hiện sự phát triển của hợp tác đa phương trong việc tạo lập cơ sở khoa học phục vụ bảo vệ nguồn nước.

Ba là, thúc đẩy việc tiếp cận và áp dụng các nguyên tắc, tiêu chuẩn và phương pháp bảo vệ nguồn nước theo hướng bền vững. Một thành tựu khác của hợp tác đa phương trong bảo vệ nguồn nước sông Mekong là việc góp phần thúc đẩy các quốc gia tiếp cận những nguyên tắc, tiêu chuẩn và phương pháp bảo vệ môi trường nước theo hướng bền vững. Thông qua các chương trình hợp tác và sự hỗ trợ của các tổ chức quốc tế, đối tác phát triển, các quốc gia ven sông có thêm điều kiện tiếp cận những phương pháp đánh giá tác động môi trường, quản lý rủi ro môi trường, bảo tồn đa dạng sinh học và hạn chế tác động tiêu cực từ các hoạt động khai thác, sử dụng nguồn nước sông Mekong. Trong đó, việc thúc đẩy áp dụng các phương pháp đánh giá tác động môi trường đối với các dự án sử dụng nước, đặc biệt là các dự án có khả năng gây tác động xuyên biên giới có ý nghĩa quan trọng đối với việc nhận diện và xem xét những nguy cơ ảnh hưởng đến chất lượng nước, môi trường và hệ sinh thái lưu vực sông. Các hoạt động hợp tác kỹ thuật và nghiên cứu đã góp phần cung cấp những cơ sở khoa học và phương pháp đánh giá nhằm hỗ trợ các quốc gia trong quá trình xem xét, xây dựng và triển khai các biện pháp giảm thiểu tác động môi trường. Bên cạnh đó, các chương trình hợp tác về bảo vệ môi trường và bảo tồn đa dạng sinh học đã góp phần thúc đẩy việc lồng ghép yêu cầu bảo vệ nguồn nước và hệ sinh thái vào các định hướng, chương trình phát triển của các quốc gia trong lưu vực và các chương trình phát triển chung toàn lưu vực. Việc tiếp cận những nguyên tắc và phương pháp bảo vệ nguồn nước theo hướng bền vững cũng thúc đẩy các quốc gia quan tâm và chú ý nhiều hơn đến mối quan hệ giữa hoạt động phát triển kinh tế, khai thác tài nguyên nước và duy trì các điều kiện sinh thái của dòng sông.

3.3.2.2. Hạn chế

* Hạn chế chung

Mặc dù hợp tác đa phương phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong giai đoạn 2003 - 2023 đã đạt được những thành tựu đáng ghi nhận, góp phần mở rộng các khuôn khổ hợp tác, tăng cường đối thoại và huy động nguồn lực phục vụ sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước nhưng quá trình hợp tác vẫn bộc lộ những hạn chế mang tính cấu trúc và thể chế. Những hạn chế này không chỉ ảnh hưởng đến hoạt động của từng cơ chế mà còn tác động đến khả năng phối hợp và thực hiện các mục tiêu chung về phát triển nguồn nước bền vững trên phạm vi toàn lưu vực.

Thứ nhất, tính tự chủ về tài chính và nguồn lực thực hiện hợp tác của một số cơ chế còn hạn chế, phụ thuộc đáng kể vào sự hỗ trợ của các đối tác phát triển và các nước lớn. Một trong những hạn chế của hợp tác đa phương phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong là sự mất cân đối giữa nguồn lực đóng góp của các quốc gia thành viên và nguồn tài trợ từ bên ngoài trong hoạt động của một số cơ chế hợp tác. Mặc dù sự hỗ trợ của các đối tác quốc tế đã góp phần quan trọng vào việc triển khai các chương trình, dự án và nâng cao năng lực hợp tác, song mức độ phụ thuộc đáng kể vào các nguồn tài trợ này cũng đặt ra những vấn đề đối với tính chủ động và khả năng duy trì hoạt động hợp tác trong dài hạn. Đối với MRC, năm 2023 và năm 2024 tổng số tiền mà các đối tác phát triển tài trợ lớn hơn số tiền quỹ do các thành viên MRC đóng góp. Năm 2023, các nước MRC đóng góp 5.007.728 USD trong khi đó các đối tác phát triển tài trợ 10.174.758 USD. Năm 2024, các thành viên MRC đóng góp 5.508.504 USD, đối tác phát triển tài trợ 12.095.856 USD [Mekong River Commission, 2025a, tr. 13]. Đối với cơ chế Đối tác Mekong - Mỹ, trong giai đoạn 2009 - 2021, Chính phủ Mỹ đã tài trợ 4,3 triệu USD dưới hình thức tài trợ song phương và khu vực cho 5 nước Mekong [Mekong - US Partnership, 2021]. Trong khuôn khổ hợp tác Mekong - Hàn Quốc, từ năm 2020 đến 2025, Quỹ Hợp tác Mekong - Hàn quốc đã tài trợ hơn 20 triệu USD để các nước Mekong thực hiện 36 dự án [Cổng thông tin Báo điện tử Chính phủ]. Trong khuôn khổ hợp tác LMC, hoạt động hợp tác cũng như các dự án chủ yếu dựa vào tài trợ của Trung Quốc.

Sự phụ thuộc vào nguồn lực bên ngoài còn đặt ra thách thức đối với tính ổn định và bền vững của hoạt động hợp tác. Khi nguồn tài trợ thay đổi hoặc các đối tác điều chỉnh ưu tiên chính sách, việc triển khai và duy trì một số chương trình hợp tác

có thể bị ảnh hưởng. Đồng thời, sự hạn chế về năng lực tự chủ tài chính cũng làm giảm khả năng chủ động của các quốc gia ven sông trong việc xác định và thực hiện những ưu tiên chung về phát triển nguồn nước lưu vực.

Thứ hai, mức độ ràng buộc pháp lý và cơ chế bảo đảm thực thi các cam kết hợp tác còn hạn chế. Mặc dù các cơ chế hợp tác đa phương đã xây dựng nhiều văn kiện, thỏa thuận, chương trình và kế hoạch hành động liên quan đến phát triển nguồn nước nhưng khả năng chuyển hóa những cam kết hợp tác thành các nghĩa vụ và hành động thực tế vẫn còn những hạn chế nhất định. Một số văn kiện hợp tác chủ yếu mang tính định hướng chính sách, cam kết chính trị hoặc hợp tác kỹ thuật, chưa thiết lập được những cơ chế đủ mạnh để bảo đảm việc thực hiện thống nhất giữa các quốc gia tham gia. Trong đó, MRC là cơ chế có nền tảng pháp lý tương đối rõ ràng dựa trên Hiệp định Mekong năm 1995. Tuy nhiên, các thủ tục và công cụ được xây dựng trong khuôn khổ MRC vẫn gặp những giới hạn nhất định về khả năng bảo đảm thực thi. Đặc biệt, đối với các vấn đề có sự khác biệt về lợi ích giữa các quốc gia ven sông, cơ chế hợp tác chủ yếu dựa trên trao đổi thông tin, tham vấn và tìm kiếm đồng thuận, trong khi khả năng áp dụng các biện pháp cưỡng chế hoặc chế tài đối với hành vi không thực hiện đầy đủ cam kết còn hạn chế. Tương tự như vậy, các cơ chế hợp tác như LMC, MJC, MUSP và MKC chủ yếu vận hành thông qua các tuyên bố chung, kế hoạch hành động, chương trình hợp tác và những cam kết chính trị giữa các bên tham gia. Các khuôn khổ này tạo điều kiện thuận lợi cho đối thoại, huy động nguồn lực và triển khai dự án, nhưng chưa hình thành những cơ chế pháp lý chung có khả năng bảo đảm việc thực hiện các cam kết về phát triển nguồn nước trên phạm vi toàn lưu vực.

Sự hạn chế về mức độ ràng buộc và điều kiện pháp lý bảo đảm thực thi làm cho kết quả hợp tác phụ thuộc đáng kể vào thiện chí, lợi ích và quyết định chính sách của từng quốc gia. Trong bối cảnh các nước ven sông có sự khác biệt về vị trí địa lý, nhu cầu phát triển và lợi ích trong khai thác, sử dụng nguồn nước sông Mekong, sự phụ thuộc này làm giảm khả năng điều phối các hoạt động có tác động xuyên biên giới, nhất là khi xuất hiện những bất đồng giữa lợi ích quốc gia và lợi ích chung của toàn lưu vực. Điều đó cho thấy khoảng cách giữa việc hình thành các cam kết hợp tác và khả năng bảo đảm thực hiện những cam kết này trên thực tế cũng là một hạn chế đáng kể của hợp tác phát triển nguồn nước trong lưu vực.

Thứ ba, cấu trúc hợp tác đa phương còn phân tán, có sự giao thoa về nội dung và chức năng nhưng thiếu cơ chế phối hợp hiệu quả giữa các khuôn khổ hợp tác. Trong giai đoạn 2003 - 2023, hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong được triển khai thông qua nhiều cơ chế với sự tham gia của các quốc gia ven sông và các đối tác quốc tế. Sự tồn tại đồng thời của MRC, GMS, LMC, MJC, MUSP và MKC đã góp phần mở rộng không gian hợp tác và huy động nguồn lực cho phát triển nguồn nước. Tuy nhiên, sự đa dạng về cơ chế cũng làm cho cấu trúc hợp tác trong lưu vực trở nên phức tạp, với sự khác biệt về thành viên, mục tiêu, lĩnh vực ưu tiên và phương thức hoạt động. Trên thực tế, một số nội dung hợp tác có sự giao thoa giữa các cơ chế, đặc biệt là xây dựng năng lực, quản lý tổng hợp tài nguyên nước, nghiên cứu khoa học, chia sẻ thông tin và hỗ trợ kỹ thuật. Thêm vào đó, một số quốc gia đối tác như Nhật Bản, Hàn Quốc và Mỹ vừa thiết lập các khuôn khổ hợp tác riêng với các nước Mekong, vừa tham gia hỗ trợ những hoạt động trong khuôn khổ MRC. Ngoài ra, một số chương trình, dự án được triển khai thông qua sự phối hợp giữa nhiều cơ chế hoặc được lồng ghép với những sáng kiến hợp tác khác.

Sự giao thoa và kết nối giữa các cơ chế không nhất thiết là biểu hiện tiêu cực, bởi đây cũng là điều kiện để bổ sung nguồn lực, chia sẻ kinh nghiệm và phát huy thế mạnh của từng khuôn khổ hợp tác. Tuy nhiên, hạn chế chủ yếu nằm ở việc chưa hình thành được cơ chế điều phối liên thể chế đủ rõ ràng và hiệu quả nhằm xác định sự phân công, kết nối các ưu tiên và tăng cường tính hỗ trợ giữa các hoạt động hợp tác. Điều này có thể dẫn đến tình trạng phân tán nguồn lực, trùng lặp một số hoạt động hoặc thiếu sự liên kết giữa các chương trình, dự án. Hơn nữa, các cơ chế hợp tác được hình thành với những mục tiêu và động lực khác nhau, chịu ảnh hưởng từ ưu tiên phát triển của các quốc gia ven sông cũng như lợi ích của các đối tác quốc tế. Do đó, việc xác lập một định hướng hợp tác thống nhất và phối hợp các hoạt động trên phạm vi toàn lưu vực gặp nhiều khó khăn. Đây là một trong những hạn chế mang tính cấu trúc và gây ảnh hưởng đến khả năng phát huy sức mạnh tổng hợp của các cơ chế hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong.

Thứ tư, sự tham gia của các quốc gia ven sông trong các cơ chế hợp tác chưa đầy đủ và chưa đồng nhất về tư cách, quyền hạn và nghĩa vụ, làm hạn chế khả năng điều phối nguồn nước trên phạm vi toàn lưu vực. Trong số sáu cơ chế hợp tác được

luận án khảo sát, GMS và LMC có sự tham gia của cả sáu quốc gia ven sông, trong khi các cơ chế còn lại có thành phần tham gia khác nhau. Đối với MRC, mặc dù đây là cơ chế có vai trò quan trọng trong hợp tác quản lý và phát triển nguồn nước xuyên biên giới, song chỉ có bốn quốc gia hạ lưu gồm Lào, Thái Lan, Campuchia và Việt Nam là thành viên chính thức. Trung Quốc và Myanmar tham gia với tư cách đối tác đối thoại, không chịu cùng hệ thống nghĩa vụ như các quốc gia thành viên theo Hiệp định Mekong năm 1995. Sự khác biệt về tư cách thành viên và phạm vi nghĩa vụ làm hạn chế khả năng điều phối thống nhất những vấn đề liên quan đến nguồn nước trên toàn bộ lưu vực, đặc biệt đối với các hoạt động ở thượng nguồn có thể tác động đến các quốc gia hạ lưu. Mặc dù LMC có sự tham gia của cả sáu quốc gia ven sông, cơ chế này chủ yếu vận hành thông qua đối thoại chính sách, các chương trình và dự án hợp tác, chưa thay thế được vai trò của một khuôn khổ pháp lý thống nhất về sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới. Trong khi đó, GMS là cơ chế hợp tác kinh tế tiểu vùng với phạm vi hoạt động rộng, nên hợp tác nguồn nước chỉ là một trong những nội dung liên quan đến các mục tiêu phát triển chung.

Sự khác biệt về thành phần tham gia, tư cách thành viên và nghĩa vụ giữa các cơ chế khiến việc xác lập và thực hiện những nguyên tắc chung về phát triển nguồn nước trên phạm vi toàn lưu vực gặp nhiều khó khăn. Đồng thời, sự bất cân xứng về vị trí địa lý và khả năng kiểm soát dòng chảy giữa các quốc gia thượng nguồn và hạ nguồn càng làm gia tăng thách thức trong quá trình điều phối lợi ích và xây dựng sự đồng thuận.

* Một số hạn chế của hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước

Về hợp tác trong sử dụng nguồn nước: Trong giai đoạn 2003 - 2023, mặc dù hợp tác đa phương trong sử dụng nguồn nước lưu vực sông Mekong đã góp phần hình thành các khuôn khổ tham vấn, thúc đẩy các hoạt động khai thác, sử dụng nước phục vụ phát triển kinh tế - xã hội và huy động nguồn lực hỗ trợ các quốc gia ven sông, song quá trình hợp tác vẫn tồn tại những hạn chế đáng chú ý. Các hạn chế chủ yếu thể hiện ở sự khác biệt về ưu tiên và phương án khai thác, sử dụng nước giữa các quốc gia, những bất cập trong quá trình tham vấn các dự án có tác động xuyên biên giới và sự thiếu gắn kết giữa các hoạt động sử dụng nước trên phạm vi lưu vực.

Một là, còn tồn tại những bất đồng giữa các quốc gia về ưu tiên và phương án khai thác, sử dụng nguồn nước. Các quốc gia ven sông Mekong có sự khác biệt về vị trí địa lý, điều kiện tự nhiên, cơ cấu kinh tế và nhu cầu phát triển, dẫn đến những ưu tiên không đồng nhất trong khai thác, sử dụng nguồn nước. Trong khi Trung Quốc và Lào chú trọng khai thác tiềm năng thủy điện nhằm đáp ứng nhu cầu năng lượng và phát triển kinh tế, các quốc gia hạ lưu như Campuchia và Việt Nam phụ thuộc nhiều vào nguồn nước phục vụ sản xuất nông nghiệp, thủy sản và duy trì sinh kế của người dân. Thái Lan cũng có nhu cầu đáng kể về sử dụng nước phục vụ nông nghiệp, phát triển kinh tế nên đã thực hiện các dự án chuyển nước ra ngoài lưu vực. Sự khác biệt về ưu tiên sử dụng nước dẫn đến những bất đồng giữa các quốc gia trong việc lựa chọn và triển khai các phương án khai thác, sử dụng nguồn nước, đặc biệt đối với những công trình có khả năng làm thay đổi chế độ dòng chảy hoặc ảnh hưởng đến khả năng khai thác, sử dụng nước của các quốc gia khác. Các dự án thủy điện trên dòng chính sông Mekong là những trường hợp điển hình, khi lợi ích về phát triển năng lượng của quốc gia triển khai dự án có thể không đồng nhất với lợi ích về nông nghiệp, thủy sản và sinh kế của các quốc gia chịu tác động ở hạ lưu.

Mặc dù các cơ chế hợp tác đa phương đã tạo điều kiện để các quốc gia trao đổi thông tin, tham vấn và trình bày quan điểm đối với những dự án sử dụng nước có tác động xuyên biên giới nhưng những khác biệt về ưu tiên và phương án khai thác, sử dụng nước vẫn tiếp tục tồn tại. Đặc biệt, các quốc gia chưa đạt được sự thống nhất đầy đủ về cách thức cân đối giữa nhu cầu phát triển thủy điện, sử dụng nước cho nông nghiệp, thủy sản và các mục đích sử dụng khác trên phạm vi toàn lưu vực. Đây là một trong những vấn đề nổi bật trong quá trình hợp tác sử dụng nguồn nước sông Mekong.

Hai là, hoạt động tham vấn và phối hợp đối với các dự án khai thác, sử dụng nguồn nước xuyên biên giới còn những bất cập. Mặc dù các cơ chế hợp tác đa phương, đặc biệt là MRC, đã xây dựng các quy trình và thủ tục nhằm thúc đẩy trao đổi thông tin, tham vấn và phối hợp trong khai thác, sử dụng nguồn nước, song quá trình triển khai trên thực tế vẫn phát sinh những bất cập, nhất là đối với các dự án thủy điện trên dòng chính sông Mekong. Trong khuôn khổ MRC, Thủ tục Thông

báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận (PNPCA) tạo cơ sở để các quốc gia thành viên trao đổi thông tin và xem xét những vấn đề liên quan đến các dự án sử dụng nước thuộc phạm vi áp dụng của thủ tục. Tuy nhiên, quá trình tham vấn đối với một số dự án thủy điện dòng chính như Xayaburi, Don Sahong và Pak Beng cho thấy sự khác biệt giữa các quốc gia trong đánh giá tác động, xác định những thông tin cần bổ sung và đề xuất các biện pháp giảm thiểu tác động xuyên biên giới. Một trong những vấn đề nổi bật là những quan ngại về tác động của các dự án đối với dòng chảy, phù sa, nguồn lợi thủy sản và các hoạt động sử dụng nước ở hạ lưu chưa phải lúc nào cũng được giải quyết đầy đủ trong quá trình tham vấn. Đồng thời, việc trao đổi thông tin và đánh giá tác động của các dự án còn gặp khó khăn do sự khác biệt về dữ liệu, phương pháp nghiên cứu và quan điểm của các bên liên quan. Bên cạnh đó, sự phối hợp giữa các quốc gia trong quá trình xem xét, triển khai và theo dõi các dự án khai thác, sử dụng nước có tác động xuyên biên giới vẫn còn những vấn đề cần tiếp tục hoàn thiện, đặc biệt là việc duy trì trao đổi thông tin, xử lý các bất đồng và phối hợp thực hiện những biện pháp đã được thảo luận trong quá trình tham vấn. Những bất cập này phản ánh các khó khăn thực tế trong tổ chức và triển khai hoạt động tham vấn, phối hợp đối với các dự án sử dụng nước xuyên biên giới.

Ba là, các hoạt động hợp tác khai thác, sử dụng nguồn nước còn thiếu sự gắn kết giữa các ngành, các quốc gia và các mục tiêu sử dụng nước. Trong giai đoạn 2003 - 2023, hợp tác đa phương đã thúc đẩy nhiều hoạt động liên quan đến khai thác, sử dụng nguồn nước trong các lĩnh vực thủy điện, thủy lợi, nông nghiệp, giao thông thủy và những mục đích sử dụng khác. Tuy nhiên, các hoạt động này vẫn có xu hướng được triển khai theo từng ngành, từng dự án hoặc theo những ưu tiên phát triển riêng của từng quốc gia, trong khi sự gắn kết giữa các nhu cầu sử dụng nước trên phạm vi toàn lưu vực còn hạn chế. Đối với phát triển thủy điện, các chương trình và dự án thường gắn với mục tiêu phát triển năng lượng, đáp ứng nhu cầu điện trong nước hoặc xuất khẩu điện. Trong khi đó, các hoạt động sử dụng nước phục vụ nông nghiệp, thủy sản và sinh kế lại có những yêu cầu khác về chế độ dòng chảy, thời điểm và lượng nước cần thiết. Sự khác biệt này đặt ra yêu cầu phải xem xét đồng thời các mục đích sử dụng nước và những mối liên hệ giữa chúng khi xây dựng phương án khai thác, sử dụng nguồn nước.

Tuy nhiên, việc kết nối các hoạt động khai thác, sử dụng nước giữa các ngành và các quốc gia vẫn gặp nhiều khó khăn. Các phương án phát triển thủy điện, thủy lợi và sử dụng nước phục vụ sản xuất chưa được tích hợp đầy đủ trong một khuôn khổ phối hợp chung về sử dụng nguồn nước trên phạm vi toàn lưu vực. Đặc biệt, việc xem xét những tác động tích lũy và sự tác động giữa các dự án sử dụng nước ở những khu vực khác nhau của lưu vực vẫn là một vấn đề cần quan tâm trong quá trình hợp tác. Mặc dù các cơ chế hợp tác đa phương đã thúc đẩy những cách tiếp cận như quản lý tổng hợp tài nguyên nước và xem xét mối liên hệ giữa nước, năng lượng và lương thực, việc kết nối những cách tiếp cận này với các hoạt động khai thác, sử dụng nước cụ thể vẫn chưa đồng đều giữa các quốc gia và các lĩnh vực hợp tác. Những hạn chế nêu trên cho thấy sự cần thiết phải tăng cường kết nối giữa các ngành sử dụng nước, các quốc gia và các phương án khai thác trong quá trình hợp tác đa phương nhằm tạo cơ sở cho việc xem xét, đánh giá đầy đủ hơn những nhu cầu và lợi ích sử dụng nước trên phạm vi lưu vực.

Về hợp tác trong quản lý nguồn nước: Trong giai đoạn 2003 - 2023, hợp tác đa phương trong quản lý nguồn nước lưu vực sông Mekong đã đạt được những kết quả quan trọng trong xây dựng khuôn khổ thể chế, phát triển hệ thống thông tin, dữ liệu và nâng cao năng lực quản lý của các quốc gia ven sông. Tuy nhiên, quá trình triển khai hợp tác vẫn tồn tại những bất cập về sự đồng bộ của các công cụ quản lý, tính đầy đủ của thông tin, dữ liệu và sự chênh lệch về năng lực quản lý giữa các quốc gia. Những hạn chế này được thể hiện trên ba khía cạnh chủ yếu sau:

Một là, các khuôn khổ và công cụ quản lý nguồn nước giữa các quốc gia chưa đồng bộ, còn thiếu sự kết nối trên phạm vi toàn lưu vực. Mặc dù các cơ chế hợp tác đa phương, đặc biệt là MRC và LMC, đã xây dựng nhiều chiến lược, chương trình, thủ tục và hướng dẫn kỹ thuật phục vụ quản lý nguồn nước xuyên biên giới, song các khuôn khổ và công cụ này vẫn có sự khác biệt về phạm vi áp dụng, đối tượng tham gia và phương thức triển khai. Trong khi MRC tập trung phát triển các thủ tục và công cụ quản lý nguồn nước trong khuôn khổ hợp tác giữa bốn quốc gia thành viên hạ lưu, LMC mở rộng hợp tác với sự tham gia của cả sáu quốc gia ven sông nhưng chủ yếu thông qua các chương trình, kế hoạch và hoạt động hợp tác kỹ thuật. Các cơ chế hợp tác với đối tác quốc tế cũng triển khai những chương trình hỗ trợ quản lý nguồn nước theo mục tiêu và lĩnh vực ưu tiên riêng. Sự khác biệt giữa các

khuôn khổ hợp tác dẫn đến tình trạng các công cụ quản lý nguồn nước chưa được kết nối đầy đủ trên phạm vi toàn lưu vực. Đặc biệt, việc xây dựng và triển khai các chiến lược, quy hoạch, phương pháp đánh giá và công cụ quản lý vẫn chịu ảnh hưởng đáng kể từ điều kiện, nhu cầu và ưu tiên của từng quốc gia. Các hoạt động quản lý nguồn nước ở cấp quốc gia và cấp lưu vực chưa được tích hợp đồng bộ trong một khuôn khổ chung, nhất là đối với những vấn đề đòi hỏi sự phối hợp giữa các nước thượng nguồn và hạ nguồn. Bên cạnh đó, việc kết nối các công cụ quản lý giữa các cơ chế hợp tác vẫn còn những khoảng trống, đặc biệt trong việc thống nhất phương pháp đánh giá, tiêu chuẩn kỹ thuật và quy trình phối hợp đối với những vấn đề quản lý nguồn nước có tính chất xuyên biên giới.

Hai là, hoạt động thu thập, chia sẻ thông tin, dữ liệu và phát triển các công cụ hỗ trợ quản lý nguồn nước còn những bất cập. Mặc dù hợp tác đa phương đã góp phần hình thành và phát triển các hệ thống quan trắc thủy văn, cơ sở dữ liệu và công cụ hỗ trợ quản lý nguồn nước, song thông tin, dữ liệu được thu thập và chia sẻ giữa các quốc gia vẫn chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu về phạm vi, tính liên tục, mức độ chi tiết và khả năng kết nối. Một trong những vấn đề đáng chú ý là sự khác biệt về phạm vi và phương thức chia sẻ dữ liệu giữa các quốc gia ven sông, đặc biệt giữa các quốc gia thượng nguồn và hạ nguồn. Mặc dù Trung Quốc đã từng bước mở rộng hoạt động chia sẻ dữ liệu thủy văn, trong đó có việc cung cấp dữ liệu quanh năm từ năm 2020, thông tin được chia sẻ chưa bao quát toàn bộ những dữ liệu cần thiết cho hoạt động quản lý nguồn nước xuyên biên giới. Đáng chú ý, việc tiếp cận thông tin chi tiết về vận hành các công trình điều tiết dòng chảy, đặc biệt là hồ chứa thủy điện, vẫn còn những hạn chế.

Bên cạnh đó, hệ thống quan trắc, phương pháp thu thập, xử lý và chuẩn hóa dữ liệu giữa các quốc gia chưa hoàn toàn đồng nhất. Sự khác biệt về năng lực kỹ thuật, cơ sở hạ tầng quan trắc và phương pháp phân tích tạo ra những khó khăn trong việc tích hợp dữ liệu và xây dựng cơ sở thông tin có tính liên thông trên phạm vi toàn lưu vực. Các công cụ mô hình hóa, dự báo lũ lụt, hạn hán và phân tích diễn biến nguồn nước cũng còn những giới hạn nhất định về dữ liệu đầu vào, phạm vi ứng dụng và khả năng kết nối giữa các hệ thống. Điều này đặt ra yêu cầu tiếp tục hoàn thiện cơ sở dữ liệu và công cụ kỹ thuật phục vụ quản lý nguồn nước, nhất là đối với những biến động thủy văn có tính chất xuyên biên giới.

Ba là, năng lực thể chế, kỹ thuật và chuyên môn trong quản lý nguồn nước giữa các quốc gia còn có sự chênh lệch; hoạt động hỗ trợ nâng cao năng lực chưa đồng đều. Trong giai đoạn 2003 - 2023, các cơ chế hợp tác đa phương đã triển khai nhiều chương trình đào tạo, hỗ trợ kỹ thuật, chuyển giao công nghệ và chia sẻ kinh nghiệm quản lý nguồn nước. Tuy nhiên, năng lực quản lý tài nguyên nước giữa các quốc gia ven sông vẫn tồn tại những khác biệt đáng kể mà nguyên nhân chính đến từ sự không đồng đều về trình độ phát triển, điều kiện tài chính, cơ sở hạ tầng kỹ thuật và nguồn nhân lực chuyên môn. Những khác biệt này thể hiện ở năng lực tổ chức quan trắc, phân tích dữ liệu, xây dựng quy hoạch, đánh giá tác động, ứng dụng công nghệ và triển khai các phương pháp quản lý tổng hợp tài nguyên nước. Trong khi một số quốc gia có điều kiện thuận lợi hơn trong việc đầu tư hệ thống kỹ thuật và phát triển đội ngũ chuyên môn thì các quốc gia khác vẫn gặp khó khăn về nguồn lực, trang thiết bị và nhân lực quản lý ngành nước.

Bên cạnh đó, các chương trình hỗ trợ nâng cao năng lực trong khuôn khổ hợp tác đa phương tiểu vùng được triển khai theo những lĩnh vực, dự án và ưu tiên khác nhau. Một số hoạt động tập trung vào đào tạo nhân lực, nghiên cứu và chuyển giao công nghệ; trong khi những hoạt động khác chú trọng hỗ trợ xây dựng chính sách, quy hoạch hoặc phát triển các công cụ kỹ thuật. Tuy nhiên, sự kết nối giữa các chương trình hỗ trợ và nhu cầu nâng cao năng lực quản lý dài hạn của từng quốc gia vẫn chưa đồng đều. Đồng thời, việc duy trì và phát triển năng lực chuyên môn sau khi kết thúc các chương trình, dự án hỗ trợ cũng đặt ra những khó khăn, nhất là đối với các hoạt động đòi hỏi nguồn lực tài chính thường xuyên, trang thiết bị chuyên dụng và đội ngũ nhân lực có trình độ cao. Những vấn đề này cho thấy sự cần thiết phải tăng cường tính liên tục, đồng bộ và phù hợp với nhu cầu thực tiễn trong các hoạt động hỗ trợ nâng cao năng lực quản lý ngành nước.

Về hợp tác trong bảo vệ nguồn nước: Trong giai đoạn 2003 - 2023, hợp tác đa phương trong bảo vệ nguồn nước lưu vực sông Mekong đã góp phần thúc đẩy các hoạt động nghiên cứu, quan trắc chất lượng nước, đánh giá tác động môi trường và bảo tồn hệ sinh thái lưu vực. Tuy nhiên, so với hợp tác trong sử dụng và quản lý nguồn nước, hợp tác bảo vệ nguồn nước vẫn còn những hạn chế về mức độ ưu tiên, phạm vi nội dung và cách thức triển khai.

Một là, nội dung bảo vệ nguồn nước chưa được ưu tiên tương xứng và còn phân tán trong các chương trình hợp tác đa phương. Mặc dù các vấn đề bảo vệ nguồn nước, môi trường và hệ sinh thái lưu vực đã được đề cập trong nhiều cơ chế hợp tác đa phương, song mức độ ưu tiên và phạm vi triển khai còn có sự khác biệt đáng kể giữa các cơ chế. Trong đó, MRC là cơ chế có nội dung hợp tác tương đối toàn diện về bảo vệ nguồn nước, bao gồm duy trì dòng chảy, giám sát chất lượng nước, đánh giá tác động môi trường và bảo vệ hệ sinh thái. Trong khi đó, ở các cơ chế như LMC, MJC, MUSP và MKC, hoạt động bảo vệ nguồn nước thường được lồng ghép trong những chương trình hợp tác rộng hơn về quản lý tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ môi trường hoặc phát triển bền vững. Việc lồng ghép này tạo điều kiện kết nối bảo vệ nguồn nước với các mục tiêu phát triển khác, nhưng đồng thời cũng làm cho nội dung hợp tác bảo vệ nguồn nước chưa được xác định thành một lĩnh vực ưu tiên riêng biệt trong một số cơ chế. Các hoạt động hợp tác vì vậy có xu hướng tập trung vào những vấn đề hoặc dự án cụ thể, trong khi sự gắn kết giữa các nội dung bảo vệ chất lượng nước, duy trì dòng chảy cần thiết cho hệ sinh thái, bảo tồn đa dạng sinh học và phòng ngừa suy thoái nguồn nước còn hạn chế. Bên cạnh đó, nguồn lực dành riêng cho các chương trình bảo vệ nguồn nước chưa tương xứng với phạm vi và tính chất phức tạp của những vấn đề môi trường đang đặt ra trong lưu vực. Trong bối cảnh các quốc gia ven sông đồng thời theo đuổi nhiều mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, những chương trình hợp tác trực tiếp về bảo vệ nguồn nước chưa phải lúc nào cũng được dành sự ưu tiên tương xứng.

Hai là, hợp tác giám sát, đánh giá và kiểm soát các nguy cơ ô nhiễm, suy thoái nguồn nước và hệ sinh thái xuyên biên giới còn những bất cập. Mặc dù các cơ chế hợp tác đa phương đã triển khai những chương trình quan trắc chất lượng nước, nghiên cứu môi trường và đánh giá tác động đối với hệ sinh thái lưu vực, song các hoạt động này vẫn tồn tại những khoảng trống về phạm vi giám sát, tính liên tục của dữ liệu và sự thống nhất về phương pháp đánh giá giữa các quốc gia. Hệ thống quan trắc chất lượng nước và môi trường thủy sinh chưa hoàn toàn đồng bộ trên phạm vi toàn lưu vực. Sự khác biệt về năng lực kỹ thuật, tiêu chuẩn đánh giá và phương pháp thu thập dữ liệu giữa các quốc gia tạo ra những khó khăn trong việc tổng hợp, so sánh và phân tích các biến động môi trường có tính chất xuyên biên giới. Đặc

biệt, thông tin về phù sa, đa dạng sinh học, biến động hệ sinh thái và những tác động tích lũy từ các hoạt động phát triển chưa được thu thập, chia sẻ và tích hợp đầy đủ trong các chương trình hợp tác.

Bên cạnh đó, các hoạt động nghiên cứu và đánh giá tác động môi trường vẫn còn những hạn chế trong việc xem xét đồng thời nhiều nguồn nguy cơ đối với nguồn nước, bao gồm các công trình điều tiết dòng chảy, hoạt động phát triển kinh tế, ô nhiễm và biến đổi khí hậu. Việc kết nối các kết quả nghiên cứu, quan trắc với những chương trình phối hợp phòng ngừa và kiểm soát các nguy cơ môi trường xuyên biên giới cũng chưa được triển khai đồng đều. Những bất cập này phản ánh các khoảng trống trong nội dung và cách thức tổ chức hoạt động giám sát, đánh giá phục vụ mục tiêu bảo vệ nguồn nước.

Ba là, các hoạt động hợp tác bảo vệ nguồn nước còn thiên về nghiên cứu, hỗ trợ kỹ thuật và khuyến nghị chính sách, trong khi các chương trình phối hợp bảo vệ trực tiếp còn hạn chế. Trong giai đoạn 2003 - 2023, các cơ chế hợp tác đa phương đã triển khai nhiều hoạt động nghiên cứu, chia sẻ thông tin, đánh giá tác động môi trường, đào tạo nhân lực và hỗ trợ kỹ thuật liên quan đến bảo vệ nguồn nước. Tuy nhiên, các hoạt động này chủ yếu tập trung vào việc xây dựng cơ sở khoa học, nâng cao nhận thức và hỗ trợ hoạch định chính sách, trong khi những chương trình phối hợp trực tiếp nhằm phòng ngừa, giảm thiểu và xử lý các nguy cơ gây ô nhiễm, suy thoái nguồn nước xuyên biên giới chưa được phát triển tương xứng. Đối với những vấn đề môi trường có tính chất xuyên biên giới, đặc biệt là ô nhiễm nguồn nước, suy giảm chất lượng nước và biến đổi điều kiện sinh thái, hoạt động hợp tác vẫn còn thiếu những chương trình phối hợp thường xuyên, có phạm vi và phương thức triển khai rõ ràng giữa các quốc gia liên quan. Các nội dung như cảnh báo sự cố ô nhiễm, phối hợp ứng phó với các tình huống môi trường khẩn cấp, kiểm soát nguồn gây ô nhiễm nguồn nước xuyên biên giới và triển khai những biện pháp bảo vệ hệ sinh thái chung chưa được phát triển đồng đều trong các cơ chế hợp tác.

Bên cạnh đó, nhiều chương trình hợp tác với các đối tác quốc tế chủ yếu tập trung vào cung cấp tri thức, công nghệ, hỗ trợ kỹ thuật và tư vấn chính sách. Mặc dù đây là những hoạt động cần thiết, việc chuyển từ hỗ trợ nghiên cứu và xây dựng năng lực sang tổ chức các chương trình phối hợp bảo vệ nguồn nước cụ thể vẫn còn

những khoảng trống. Đặc biệt, sự kết nối giữa các hoạt động đánh giá nguy cơ môi trường với việc xây dựng và triển khai các phương án phối hợp phòng ngừa, giảm thiểu tác động xuyên biên giới chưa được thực hiện một cách đồng bộ. Những hạn chế này cho thấy nội dung hợp tác bảo vệ nguồn nước còn tập trung nhiều vào các hoạt động hỗ trợ và chuẩn bị điều kiện, trong khi những hoạt động phối hợp trực tiếp nhằm giải quyết các vấn đề môi trường nước chung của lưu vực chưa được chú trọng tương xứng.

3.3.3. Đánh giá hiệu quả hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong

Việc đánh giá hiệu quả hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong giai đoạn 2003 - 2023 không chỉ căn cứ vào sự hình thành các cơ chế hợp tác, số lượng văn kiện, thỏa thuận đã được thông qua hoặc quy mô các chương trình, dự án đã triển khai, mà cần phải xem xét mức độ những hoạt động hợp tác đó góp phần thực hiện các mục tiêu chung trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới của sông Mekong. Theo đó, hiệu quả hợp tác cần được đánh giá ở các khía cạnh như khả năng chuyển hóa các cam kết và khuôn khổ thể chế thành sự phối hợp thực chất giữa các quốc gia; nâng cao năng lực ra quyết định và quản trị nguồn nước; tác động đến hành vi của các chủ thể tham gia; đồng thời đóng góp vào việc bảo đảm an ninh nguồn nước và phát triển bền vững toàn lưu vực.

Trên cơ sở đó, hiệu quả hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong được đánh giá theo bốn khía cạnh: (i) hiệu quả thể chế và điều phối hợp tác; (ii) hiệu quả chia sẻ thông tin, dữ liệu và nâng cao năng lực quản trị nguồn nước; (iii) khả năng điều chỉnh hành vi, thực hiện cam kết và xử lý bất đồng; (iv) hiệu quả đối với an ninh nguồn nước và phát triển bền vững lưu vực. Việc đánh giá được thực hiện theo phương pháp định tính, dựa trên những bằng chứng về quá trình và kết quả hợp tác trong giai đoạn Luận án nghiên cứu, đồng thời phân biệt giữa kết quả trực tiếp của hoạt động hợp tác với những thay đổi thực chất trong quản trị và phát triển nguồn nước sông Mekong.

** Hiệu quả về thể chế và điều phối hợp tác:* Xét về phương diện thể chế, hợp tác đa phương phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong đã tạo ra những chuyển biến quan trọng trong việc hình thành và duy trì các khuôn khổ phối hợp giữa các

quốc gia ven sông. Tuy nhiên, hiệu quả thể chế không chỉ được xác định bởi mức độ hoàn thiện của hệ thống quy tắc và tổ chức hợp tác mà còn thể hiện ở việc các khuôn khổ đó có khả năng định hướng hoạt động của các chủ thể, tạo ra sự phối hợp thường xuyên và hỗ trợ giải quyết những vấn đề chung của lưu vực. Trong giai đoạn 2003 - 2023, các cơ chế hợp tác đa phương đã góp phần đưa vấn đề nguồn nước xuyên biên giới vào các chương trình nghị sự chung. Thông qua đó các khuôn khổ hợp tác đã tạo điều kiện để các quốc gia ven sông có thể tiếp cận việc sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước không chỉ từ góc độ lợi ích riêng mà còn đặt nó trong mối liên hệ với lợi ích của các quốc gia ven sông khác. Đây là một chuyển biến có ý nghĩa về phương thức hợp tác, bởi nguồn nước sông Mekong vốn gắn với chủ quyền, quyền quản lý của từng quốc gia nhưng đồng thời nó cũng chịu sự chi phối của các quá trình thủy văn có tính liên thông xuyên biên giới. Hiệu quả thể chế được thể hiện tương đối rõ trong khuôn khổ MRC, nơi các quốc gia thành viên đã từng bước vận dụng những thủ tục và công cụ chung để trao đổi thông tin, tham vấn và phối hợp đối với các vấn đề liên quan đến nguồn nước. Việc các vấn đề sử dụng nước có tác động xuyên biên giới được đưa vào những quy trình tham vấn đa phương cho thấy thể chế hợp tác đã tạo ra một kênh tương tác chính thức giữa các quốc gia. Theo đó, các quyết định có liên quan đến lợi ích của nhiều quốc gia không còn chỉ được thảo luận trong phạm vi quan hệ song phương hoặc hoạt động quản lý riêng của từng nước mà còn được xem xét, đánh giá và tham vấn thông qua những quy trình, thủ tục ngoại giao nước đã được thông qua.

Tuy nhiên, khả năng điều phối của các thể chế hợp tác vẫn mang tính phân tầng. Ở cấp độ từng cơ chế nhất là MRC, hoạt động phối hợp kỹ thuật và tham vấn đã được tổ chức tương đối thường xuyên. Trong khi đó, ở cấp độ toàn lưu vực, sự phối hợp giữa các quốc gia vẫn phụ thuộc đáng kể vào phạm vi thành viên, thẩm quyền và phương thức hoạt động của từng cơ chế. Sự tham gia của Trung Quốc và Myanmar với tư cách đối tác đối thoại của MRC nhưng đồng thời lại tham gia chính thức vào những khuôn khổ khác như LMC và GMS cho thấy hợp tác toàn lưu vực được thực hiện thông qua nhiều cấu trúc thể chế khác nhau thay vì một khuôn khổ điều phối thống nhất. Điều đáng chú ý là sự tồn tại đồng thời của nhiều cơ chế đã góp phần bổ sung cho nhau về chức năng, nguồn lực và phạm vi hoạt động. Tuy nhiên, hiệu quả hỗ trợ chỉ được thể hiện khi các chương trình và hoạt động có sự kết

nói, tránh phân tán nguồn lực và hướng tới giải quyết những vấn đề chung. Trong trường hợp Mekong, một số cơ chế đã có sự phối hợp trong hợp tác sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước.

Từ góc độ lý thuyết thể chế, thực trạng này phản ánh khả năng của các thể chế đa phương trong việc tạo ra những quy tắc và phương thức phối hợp giữa các quốc gia có chủ quyền, đồng thời cho thấy giới hạn của thể chế khi việc thực hiện các quyết định chung vẫn phụ thuộc vào sự chấp hành, thiện chí và hành động của từng quốc gia. Các thể chế có thể tạo điều kiện cho hợp tác, nhưng không tự động bảo đảm sự thống nhất về lợi ích hoặc sự phối hợp trong mọi vấn đề. Như vậy, hiệu quả thể chế và điều phối hợp tác thể hiện rõ hơn ở việc duy trì các kênh tương tác, hình thành quy trình phối hợp và tạo cơ sở cho hành động chung giữa các quốc gia; trong khi khả năng điều phối thực chất ở quy mô toàn lưu vực còn hạn chế. Đây là sự khác biệt giữa mức độ thể chế hóa hợp tác và hiệu quả vận hành của thể chế trong thực tiễn.

** Hiệu quả về chia sẻ thông tin, dữ liệu và nâng cao năng lực quản trị nguồn nước:* Một trong những phương diện quan trọng để đánh giá hiệu quả hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong là mức độ chia sẻ thông tin, dữ liệu và hỗ trợ kỹ thuật góp phần nâng cao năng lực nhận diện vấn đề, ra quyết định và phối hợp quản trị nguồn nước giữa các quốc gia ven sông. Đối với một lưu vực sông xuyên biên giới như Mekong thì hiệu quả quản trị nguồn nước không chỉ phụ thuộc vào khả năng tiếp cận thông tin về điều kiện thủy văn mà còn phụ thuộc vào việc các quốc gia có thể sử dụng những thông tin đó để dự báo biến động nguồn nước, xây dựng phương án quản lý và phối hợp ứng phó với những rủi ro xuyên biên giới. Việc mở rộng hệ thống quan trắc hoặc gia tăng khối lượng dữ liệu được chia sẻ mới chỉ phản ánh sự phát triển về điều kiện kỹ thuật. Do đó, hiệu quả thực chất của chia sẻ thông tin, dữ liệu cần được xem xét thông qua khả năng chuyển hóa dữ liệu thành tri thức và hoạt động quản lý.

Trong giai đoạn nghiên cứu của Luận án, hợp tác đa phương đã góp phần cải thiện điều kiện thông tin phục vụ quản lý nguồn nước, đặc biệt thông qua các hệ thống quan trắc, cơ sở dữ liệu và công cụ phân tích của MRC, cũng như hoạt động chia sẻ dữ liệu thủy văn giữa Trung Quốc với các quốc gia hạ lưu. Việc Trung Quốc mở rộng chia sẻ dữ liệu thủy văn quanh năm từ năm 2020 có ý nghĩa quan trọng vì

điều này giúp mở rộng khả năng tiếp cận thông tin trong những thời điểm trước đây có phạm vi chia sẻ hạn chế hơn. Sự thay đổi này phản ánh xu hướng tăng cường hợp tác thông tin giữa thượng nguồn và hạ nguồn, đồng thời tạo thêm điều kiện cho việc phân tích và theo dõi diễn biến dòng chảy. Tuy nhiên, hiệu quả của hoạt động chia sẻ dữ liệu không thể được xác định chỉ từ sự mở rộng phạm vi cung cấp thông tin đơn thuần. Dữ liệu chỉ thực sự phát huy giá trị quản trị khi đáp ứng yêu cầu về tính đầy đủ, kịp thời, khả năng kiểm chứng và mức độ phù hợp với nhu cầu ra quyết định. Đặc biệt, đối với những biến động dòng chảy có liên quan đến hoạt động điều tiết hồ chứa, dữ liệu quan trắc thủy văn và thông tin vận hành công trình có giá trị bổ trợ nhưng không hoàn toàn thay thế cho nhau. Vì vậy, việc mở rộng chia sẻ dữ liệu thủy văn chưa đồng nghĩa với việc các quốc gia đã có đầy đủ thông tin cần thiết để phân tích mọi biến động nguồn nước và phối hợp ứng phó.

Ở phương diện nâng cao năng lực quản trị, các chương trình hợp tác đã hỗ trợ các quốc gia ven sông tiếp cận các phương pháp, công nghệ tiên tiến và kinh nghiệm trong quy hoạch, dự báo, giám sát và quản lý tài nguyên nước. Hiệu quả quan trọng của những hoạt động này nằm ở việc tạo điều kiện để các cơ quan chuyên môn từng bước sử dụng các công cụ và phương pháp chung, qua đó tăng khả năng trao đổi, phối hợp và tiếp cận những vấn đề liên quan đến nguồn nước xuyên biên giới trên cơ sở khoa học. Tuy nhiên, cần phân biệt giữa nâng cao năng lực kỹ thuật và cải thiện hiệu quả quản trị. Việc đào tạo nhân lực, xây dựng mô hình hoặc chuyển giao công nghệ chưa đủ cơ sở để chứng minh rằng chất lượng các quyết định quản lý đã được cải thiện tương ứng. Hiệu quả quản trị chỉ có thể được khẳng định ở mức độ cao hơn khi các năng lực được hình thành thông qua hợp tác được áp dụng thường xuyên trong thực tiễn, góp phần điều chỉnh phương án quản lý, tăng khả năng phối hợp và xử lý những vấn đề phát sinh.

Từ góc độ lý thuyết tự do thể chế, chia sẻ thông tin và nâng cao năng lực kỹ thuật có thể góp phần giảm tình trạng bất cân xứng thông tin, tăng khả năng dự báo hành vi và tạo điều kiện cho các quốc gia phối hợp. Tuy nhiên, đối với lưu vực Mekong, sự khác biệt về vị trí thượng nguồn - hạ nguồn, khả năng kiểm soát công trình và quyền tiếp cận dữ liệu khiến lợi ích từ hợp tác trong chia sẻ thông tin, dữ liệu không phải lúc nào đồng đều giữa các quốc gia ven sông. Do đó, hiệu quả chia

sẽ thông tin, dữ liệu còn phụ thuộc vào phạm vi hợp tác thực tế và khả năng sử dụng dữ liệu của từng quốc gia trong quản trị lưu vực. Có thể nhận định rằng hợp tác đa phương đã tạo ra những đóng góp tích cực đối với năng lực thông tin và điều kiện kỹ thuật phục vụ quản trị nguồn nước nhưng mức độ chuyển hóa các đóng góp này thành sự cải thiện đồng đều trong năng lực ra quyết định và phối hợp quản lý trên phạm vi toàn lưu vực vẫn chưa được thể hiện rõ ràng.

** Khả năng điều chỉnh hành vi, thực thi cam kết và xử lý bất đồng giữa các quốc gia:* Khả năng điều chỉnh hành vi của các quốc gia là một trong những tiêu chí hết sức quan trọng để đánh giá hiệu quả thực chất của hợp tác đa phương. Nếu việc hình thành thể chế, trao đổi thông tin và tổ chức tham vấn chủ yếu phản ánh những điều kiện của hợp tác thì sự thay đổi trong lựa chọn và hành động của các quốc gia cho thấy mức độ các điều kiện đó được chuyển hóa thành kết quả hợp tác. Trong hợp tác phát triển nguồn nước sông Mekong, hiệu quả điều chỉnh hành vi cần được xem xét thông qua khả năng các cơ chế hợp tác tác động đến quá trình ra quyết định của các quốc gia, thúc đẩy thực hiện các nghĩa vụ và cam kết đã thỏa thuận, đồng thời tạo điều kiện để các bên xử lý những bất đồng liên quan đến khai thác, sử dụng và bảo vệ nguồn nước.

Trước hết, các cơ chế hợp tác đa phương tiểu vùng Mekong đã góp phần hình thành những chuẩn mực và kỳ vọng chung về hành vi hợp tác. Việc các quốc gia tham gia trao đổi thông tin, thực hiện các thủ tục tham vấn và trình bày quan điểm trong khuôn khổ thể chế cho thấy những quyết định liên quan đến nguồn nước xuyên biên giới ngày càng được quan tâm và đặt trong mối quan hệ với các quốc gia khác. Đây là một biểu hiện của sự điều chỉnh về phương thức tương tác bởi lẽ các bên phải tính đến những quy trình hợp tác và quan ngại của nước khác được nêu ra trong quá trình tham vấn. Tuy nhiên, việc tham gia một quy trình hợp tác không đồng nghĩa với việc các quốc gia đã thay đổi quyết định của mình theo hướng đáp ứng đầy đủ lợi ích của các bên liên quan. Để đánh giá hiệu quả điều chỉnh hành vi, cần xác định liệu những thông tin, ý kiến và khuyến nghị được đưa ra trong quá trình hợp tác có dẫn đến thay đổi trong phương án thực hiện dự án, bổ sung biện pháp giảm thiểu tác động, điều chỉnh hoạt động vận hành hoặc tăng cường những cam kết phối hợp cụ thể hay không.

Trường hợp tham vấn các dự án thủy điện trên dòng chính sông Mekong trong khuôn khổ PNPCA cũng là một biểu hiện cho thấy hiệu quả điều chỉnh hành vi của các nước ven sông. Các quá trình tham vấn tạo điều kiện để các bên liên quan thể hiện, bày tỏ những quan ngại của mình về các dự án nước được đưa vào thảo luận chính thức và để các bên trao đổi về đánh giá tác động môi trường, xã hội cũng như các biện pháp giảm thiểu tác động. Tuy nhiên, việc đánh giá mức độ tác động của tham vấn đối với quyết định cuối cùng cần dựa trên bằng chứng về những điều chỉnh cụ thể trước, trong và sau quá trình tham vấn. Trên thực tế, trong quá trình tham vấn đối với dự án thủy điện Xayaburi của Lào, trước những quan ngại của các bên liên quan, Chính phủ Lào và nhà đầu tư đã bỏ sung 400 triệu USD để điều chỉnh thiết kế công trình nhằm giải quyết vấn đề di cư của cá và vận chuyển phù sa (Đoàn Thị Quảng, 2020, tr. 122).

Ở phương diện thực thi cam kết, hiệu quả hợp tác phụ thuộc vào sự phù hợp giữa những nghĩa vụ, cam kết được thỏa thuận ở cấp độ khu vực với hoạt động triển khai ở cấp độ quốc gia. Các quốc gia có thể đạt được đồng thuận về nguyên tắc hợp tác, nhưng việc thực hiện trên thực tế còn chịu tác động của lợi ích phát triển, năng lực quản lý và những ưu tiên chính sách riêng. Do đó, cần phân biệt giữa việc chấp nhận các nguyên tắc chung với mức độ tuân thủ và thực hiện những nghĩa vụ cụ thể. Về khả năng xử lý bất đồng, hợp tác đa phương đã tạo ra những kênh đối thoại và tham vấn giúp các quốc gia trình bày quan điểm, trao đổi thông tin và tiếp tục duy trì tương tác khi xuất hiện những vấn đề có khác biệt về lợi ích. Xét từ góc độ quan hệ quốc tế, đây là một đóng góp quan trọng vì thể chế hợp tác có thể giúp các bên quản lý bất đồng bằng phương thức đối thoại, giảm nguy cơ các vấn đề nguồn nước trở thành những căng thẳng không có kênh trao đổi.

Tuy nhiên, cần phân biệt ba cấp độ: phòng ngừa bất đồng thông qua thông tin và tham vấn; quản lý bất đồng thông qua đối thoại và thương lượng và giải quyết tranh chấp thông qua những thủ tục được các bên thừa nhận. Các cơ chế hợp tác đa phương tại lưu vực Mekong thể hiện vai trò rõ hơn ở hai cấp độ đầu. Đối với cấp độ giải quyết tranh chấp, Hiệp định Mekong năm 1995 có quy định về giải quyết khác biệt và tranh chấp nhưng thực tế khả năng đưa ra và bảo đảm thực hiện một phương án giải quyết có tính bắt buộc vẫn có những giới hạn nhất định. Từ góc độ lý thuyết,

thực trạng trên phản ánh sự đan xen giữa động lực hợp tác và tính toán lợi ích quốc gia. Các thể chế đa phương có thể tạo ra thông tin, chuẩn mực và các cam kết chính trị đối với những hành vi không phù hợp với kỳ vọng hợp tác nhưng mức độ điều chỉnh hành vi còn phụ thuộc vào lợi ích mà mỗi quốc gia nhận thức được từ việc thực hiện cam kết. Trong điều kiện tồn tại bất cân xứng về vị trí địa lý và năng lực kiểm soát nguồn nước, khả năng tác động của các thể chế đa phương đối với quyết định của các quốc gia cũng có thể khác nhau.

Như vậy, hiệu quả điều chỉnh hành vi và xử lý bất đồng của hợp tác đa phương được thể hiện rõ hơn ở việc hình thành những quy trình tương tác, tạo điều kiện tham vấn và duy trì đối thoại giữa các quốc gia; trong khi khả năng bảo đảm thực hiện cam kết, tạo ra sự điều chỉnh thực chất trong các quyết định sử dụng nước và giải quyết những bất đồng phức tạp vẫn còn hạn chế. Đây là một trong những phương diện thể hiện rõ nhất khoảng cách giữa sự phát triển của các khuôn khổ hợp tác đa phương với hiệu quả thực thi các cam kết, thỏa thuận hợp tác trong thực tiễn.

** Hiệu quả đối với an ninh nguồn nước và phát triển bền vững lưu vực:* Hiệu quả đối với đảm bảo an ninh nguồn nước và phát triển bền vững là phương diện phản ánh mức độ đóng góp cuối cùng của hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong. Nếu các tiêu chí trước chủ yếu đánh giá hiệu quả thể chế, năng lực quản trị và hành vi hợp tác thì tiêu chí này hướng đến việc xem xét hợp tác đã góp phần như thế nào vào việc đáp ứng nhu cầu sử dụng nước, giảm thiểu rủi ro xuyên biên giới, bảo vệ môi trường nước và duy trì các điều kiện phát triển bền vững của lưu vực. Đây cũng là phương diện khó đánh giá nhất, bởi an ninh nguồn nước và phát triển bền vững chịu tác động đồng thời của nhiều yếu tố, bao gồm hoạt động khai thác nguồn nước của các quốc gia, biến đổi khí hậu, biến động thủy văn tự nhiên, thay đổi sử dụng đất và những điều kiện kinh tế - xã hội khác. Vì vậy, không thể quy toàn bộ những biến động của nguồn nước sông Mekong cho thành công hoặc hạn chế của hợp tác đa phương. Việc đánh giá cần phân biệt giữa đóng góp trực tiếp, đóng góp gián tiếp và những tác động chưa đủ cơ sở để xác định.

Trước hết, đối với mục tiêu sử dụng nguồn nước phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, hợp tác đa phương đã tạo điều kiện để các quốc gia trao đổi thông tin, tham vấn và huy động nguồn lực phục vụ các hoạt động phát triển. Tuy nhiên, sự gia tăng các

công trình khai thác hoặc mở rộng các hoạt động sử dụng nước không tự thân phản ánh hiệu quả hợp tác ở cấp độ lưu vực. Hiệu quả cần được xem xét thông qua khả năng hợp tác góp phần điều hòa nhu cầu sử dụng nước giữa các quốc gia và các ngành, giảm thiểu những tác động bất lợi xuyên biên giới và thúc đẩy lựa chọn phương án khai thác có tính đến lợi ích chung. Trong giai đoạn từ năm 2003 đến năm 2023, những khác biệt về nhu cầu phát triển thủy điện, nông nghiệp, thủy sản và các mục đích sử dụng nước khác tiếp tục đặt ra yêu cầu điều hòa lợi ích trên phạm vi toàn lưu vực. Điều này cho thấy việc hợp tác tạo điều kiện cho các hoạt động phát triển chưa đồng nghĩa với việc đã đạt được sự cân đối tối ưu giữa các nhu cầu sử dụng nước. Vì vậy, hiệu quả hợp tác cần được nhìn nhận ở mức độ đóng góp vào quá trình phối hợp và giảm thiểu bất đồng, thay vì đồng nhất với tổng quy mô các hoạt động khai thác, sử dụng nguồn nước.

Thứ hai, đối với mục tiêu nâng cao năng lực ứng phó với các rủi ro nguồn nước, hợp tác đa phương đã góp phần tạo ra những điều kiện hỗ trợ ứng phó với các rủi ro liên quan đến nước thông qua hoạt động quan trắc, dự báo, chia sẻ thông tin và hỗ trợ kỹ thuật. Những hoạt động này có ý nghĩa đối với việc nhận diện nguy cơ lũ lụt, hạn hán và biến động dòng chảy, đồng thời tạo cơ sở để các quốc gia xây dựng phương án quản lý nước phù hợp hơn. Tuy nhiên, khả năng giảm thiểu thiệt hại từ các rủi ro nguồn nước không chỉ phụ thuộc vào việc có thông tin dự báo, mà còn phụ thuộc vào mức độ chính xác của dự báo, khả năng tiếp nhận và sử dụng thông tin, năng lực ứng phó của từng quốc gia và sự phối hợp trong những tình huống cụ thể. Vì vậy, mặc dù hợp tác đã góp phần cải thiện điều kiện kỹ thuật cho hoạt động phòng ngừa và ứng phó nhưng chưa thể khẳng định mức độ giảm thiểu thiệt hại hoặc cải thiện an ninh nguồn nước thực tế.

Thứ ba, đối với mục tiêu bảo vệ nguồn nước, môi trường và hệ sinh thái lưu vực, hợp tác đa phương đã góp phần đưa những vấn đề chất lượng nước, dòng chảy, phù sa và đa dạng sinh học vào chương trình nghị sự chung. Việc thực hiện các hoạt động nghiên cứu, giám sát và đánh giá tác động môi trường tạo ra cơ sở khoa học để các quốc gia nhận diện những nguy cơ môi trường có tính chất xuyên biên giới. Tuy nhiên, hiệu quả bảo vệ nguồn nước không thể chỉ được đánh giá từ số lượng báo cáo nghiên cứu hoặc chương trình giám sát đã triển khai. Tiêu chí quan trọng hơn là mức

độ các hoạt động hợp tác góp phần phòng ngừa ô nhiễm, hạn chế suy thoái nguồn nước, duy trì các điều kiện sinh thái và giảm thiểu những tác động bất lợi đối với hệ sinh thái lưu vực. Trong khi đó, lưu vực Mekong tiếp tục chịu nhiều sức ép từ các hoạt động phát triển và biến đổi khí hậu trong giai đoạn 2003 - 2023. Những biến động về chế độ dòng chảy, phù sa, môi trường và hệ sinh thái cho thấy mục tiêu phát triển bền vững nguồn nước sông Mekong vẫn đứng trước những thách thức lớn. Do đó, các biến động này không đủ cơ sở để khẳng định hợp tác đa phương kém hiệu quả, bởi cần xác định rõ nguyên nhân, mức độ đóng góp của từng hoạt động và khả năng hợp tác làm thay đổi diễn biến so với trường hợp không có hợp tác.

Dưới góc độ an ninh phi truyền thống và cách tiếp cận mối liên hệ nước - năng lượng - lương thực, hiệu quả hợp tác phát triển nguồn nước cần được xem xét trong mối quan hệ giữa các mục tiêu phát triển kinh tế, an ninh năng lượng, an ninh lương thực, an ninh nguồn nước và bảo vệ môi trường. Sự gia tăng lợi ích trong một lĩnh vực có thể đi kèm với chi phí hoặc rủi ro trong lĩnh vực khác. Do đó, hiệu quả phát triển bền vững không chỉ phụ thuộc vào mức độ mở rộng hợp tác mà còn vào khả năng các quốc gia nhận diện, cân đối và xử lý những đánh đổi giữa các mục tiêu phát triển.

Tóm lại, từ bốn phương diện đánh giá như đã nêu trên có thể nhận định rằng, hiệu quả hợp tác đa phương phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong giai đoạn 2003 - 2023 thể hiện sự khác biệt đáng chú ý giữa các cấp độ kết quả. Ở cấp độ hình thành điều kiện hợp tác, các cơ chế đa phương đã tạo ra những chuyển biến tương đối rõ trong việc duy trì đối thoại, xây dựng quy trình phối hợp, mở rộng trao đổi thông tin và hỗ trợ nâng cao năng lực. Ở cấp độ kết quả thực thi, hợp tác đã góp phần tạo điều kiện cho các quốc gia tham vấn, trao đổi và phối hợp giải quyết một số vấn đề chung liên quan đến nguồn nước sông Mekong nhưng mức độ điều chỉnh hành vi và thực hiện cam kết còn hạn chế và phụ thuộc nhiều vào lựa chọn, ưu tiên của từng quốc gia. Ở cấp độ tác động cuối cùng, hợp tác đa phương lưu vực sông Mekong đã góp phần tạo điều kiện để các nước ven sông trao đổi thông tin, thảo luận và tham vấn các biện pháp giảm thiểu tác động xuyên biên giới từ các hoạt động sử dụng nước cũng như thực hiện các dự án bảo vệ dòng chảy, môi trường và hệ sinh thái lưu vực. Từ đó, hợp tác đã đóng góp trong việc tạo điều kiện thuận lợi để đảm bảo an ninh nguồn nước cũng như phát triển bền vững toàn lưu vực.

Sự khác biệt giữa các cấp độ hiệu quả cho thấy quá trình phát triển hợp tác đa phương diễn ra không đồng đều. Việc mở rộng các khuôn khổ hợp tác và gia tăng hoạt động phối hợp không tự động dẫn đến sự cải thiện tương ứng trong kết quả quản trị nguồn nước xuyên biên giới. Hiệu quả hợp tác phụ thuộc vào khả năng chuyển hóa những điều kiện được tạo lập thành hành động cụ thể, đồng thời chịu tác động của sự khác biệt về lợi ích, quyền lực, năng lực quản lý và mức độ phụ thuộc lẫn nhau giữa các quốc gia. Như vậy, có thể khái quát rằng hợp tác đa phương phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong giai đoạn 2003 - 2023 đạt hiệu quả rõ nét hơn trong việc tạo lập điều kiện và duy trì quá trình hợp tác nhưng hiệu quả trong điều chỉnh hành vi, điều hòa lợi ích và tạo ra những tác động thực chất đối với an ninh nguồn nước, phát triển bền vững còn chưa tương xứng với yêu cầu quản trị một lưu vực sông xuyên biên giới.

3.3.4. Các nhân tố tác động đến hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong giai đoạn 2003 - 2023

3.3.4.1. Các nhân tố thúc đẩy hợp tác

Có thể nói, hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong đã mang lại một số kết quả tích cực, tạo tiền đề quan trọng cho sự phát triển bền vững của toàn lưu vực. Kết quả đó có được nhờ một số nhân tố thúc đẩy cơ bản bao gồm:

Thứ nhất, nhận thức về lợi ích tuyệt đối là nhân tố thúc đẩy các nước trong và ngoài khu vực tham gia hợp tác. Xét ở góc độ lợi ích quốc gia thì đây là yếu tố then chốt chi phối hành vi của các quốc gia trong hệ thống quốc tế. Theo quan điểm của Chủ nghĩa tự do thì các quốc gia quan tâm đến lợi ích tuyệt đối hơn là lợi ích tương đối. Điều này đúng đối với trường hợp hợp tác đa phương phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong. Đồng thời như Lisa Martin lý giải về các yếu tố ảnh hưởng đến chủ nghĩa đa phương, bà cho rằng các quốc gia hành động theo lợi ích riêng của mình chứ không phải vì lý tưởng đa phương. Điều đó có nghĩa là các quốc gia Mekong và các đối tác chỉ sử dụng chủ nghĩa đa phương để phục vụ mục tiêu và lợi ích riêng của mình. Chính vì thế lợi ích tuyệt đối chính là nhân tố thúc đẩy các nước ven sông cũng như các đối tác phát triển tham gia vào các cơ chế hợp tác đa phương trong khu vực.

Có thể thấy, các cơ chế hợp tác đa phương mang lại các lợi ích khác nhau đối với các nước tham gia. Đối với MRC, việc yêu cầu các nước chia sẻ dữ liệu thủy văn, tạo điều kiện dự báo và quản lý hiệu quả dòng chảy giúp các nước ven sông có thể phòng ngừa các rủi ro lũ lụt hay cạn kiệt nước. Đồng thời các diễn đàn ngoại giao nước được tạo ra từ các cơ chế đa phương trong khu vực cũng giúp thúc đẩy đối thoại, tham vấn từ đó góp phần củng cố và xây dựng lòng tin chiến lược và ngăn ngừa xung đột. Một môi trường chính trị - an ninh hòa bình, ổn định là lợi ích chung và mối quan tâm của tất cả các nước trong khu vực.

Riêng đối với 5 nước ven sông là Myanmar, Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam, hợp tác đa phương cũng là kênh giúp các nước Mekong tiếp cận các nguồn hỗ trợ tài chính và kỹ thuật từ các tổ chức quốc tế và các nước phát triển. Thông qua các cơ chế này, các nước Mekong nhận được hỗ trợ không chỉ từ các đối tác phát triển như Nhật Bản, Hàn Quốc, Mỹ mà còn nhận được hỗ trợ từ một số tổ chức trực thuộc Liên hợp quốc, Liên minh châu Âu (EU) và một số nước phát triển đến từ châu Âu khác. Ngoài ra, hợp tác đa phương còn là công cụ giúp các nước này kiềm chế hành động đơn phương trong lưu vực. Ngoại giao đa phương là công cụ hữu hiệu để các nước vừa và nhỏ tập hợp lực lượng và tăng sức nặng trong đàm phán với các nước lớn. Đồng thời nó giúp tạo ra áp lực tập thể buộc các nước lớn phải hành động theo chuẩn mực chung nếu không sẽ phải đối mặt với chỉ trích quốc tế, mất uy tín và giảm khả năng hợp tác với các đối tác khác.

Như vậy, nhìn vào chiến lược hợp tác của 5 nước ven sông (Myanmar, Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam), có thể thấy các nước này sẵn sàng tham gia vào bất kỳ một cơ chế hợp tác nào phù hợp với lợi ích của họ dù đó là lợi ích lớn hay nhỏ và không cần bận tâm tới việc ai có lợi nhiều hơn ai. Điều đó có nghĩa là, chính lợi ích tuyệt đối là động lực thôi thúc các nước này tham gia hợp tác.

Đối với một số nước lớn và đối tác phát triển của các nước ven sông thì một trong những lợi ích quan trọng hàng đầu đó là vấn đề quyền lực, vị thế và tầm ảnh hưởng của họ đối với tiểu vùng Mekong. Như đã phân tích chiến lược của một số nước lớn ở tiểu vùng Mekong trong Chương 2, khu vực Mekong là một mắt xích quan trọng trong chiến lược tổng thể của một số nước lớn như Mỹ, Trung Quốc, Nhật Bản, ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương hoặc Ấn Độ Dương - Thái Bình

Dương. Đối với Hàn Quốc, tiểu vùng Mekong nói riêng và Đông Nam Á nói chung là một cấu phần quan trọng trong chính sách hướng Nam mới của nước này. Được công bố từ 2017, chính sách “Hướng Nam mới” của Hàn Quốc ưu tiên tăng cường quan hệ với ASEAN và Ấn Độ. Trong khi đó, tiểu vùng Mekong không chỉ là trung tâm mới nổi về phát triển kinh tế, sở hữu nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú mà còn có vị trí chiến lược giữa Ấn Độ Dương và Thái Bình Dương. Hàn Quốc coi đây là khu vực tiềm năng để đa dạng hóa thị trường, chuỗi cung ứng, giảm phụ thuộc vào Trung Quốc. Chính vì vậy, Hàn Quốc coi tiểu vùng Mekong là trụ cột khu vực lục địa trong chiến lược của mình. Hợp tác với các nước Mekong không chỉ giúp Hàn Quốc tăng cường hợp tác thương mại, đầu tư, hợp tác cơ sở hạ tầng và hình thành chuỗi cung ứng mà còn giúp Hàn Quốc mở rộng ảnh hưởng sức mạnh mềm, nâng cao vai trò và vị thế quốc tế, đóng góp vào an ninh nguồn nước, phát triển y tế, giáo dục, môi trường cho các nước Mekong từ đó xây dựng hình ảnh một đối tác kiến tạo và củng cố sự hiện diện tại khu vực. Do đó, các nước này đều có điểm chung là đang nỗ lực tập hợp lực lượng thông qua các cơ chế đa phương do mình dẫn dắt để từ đó xác lập ảnh hưởng của mình tại tiểu vùng Mekong.

Thứ hai, sự gia tăng mức độ hợp tác, liên kết và phụ thuộc kinh tế giữa các nước ven sông là một trong những động lực quan trọng thúc đẩy hợp tác trong phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong. Quá trình hội nhập kinh tế khu vực, đặc biệt là thông qua chương trình Hợp tác tiểu vùng Mekong mở rộng (GMS), ASEAN và sau này là Hiệp định đối tác kinh tế toàn diện (RCEP) đã làm gia tăng đáng kể liên kết về thương mại, đầu tư, năng lượng và kết nối hạ tầng giữa các nước Mekong. Thêm vào đó, sự phụ thuộc lẫn nhau về nguồn nước xuyên biên giới ngày càng gia tăng do những tác động xuyên biên giới từ các hoạt động sử dụng nước của các nước ven sông gây ra cho các nước ven sông khác. Trong bối cảnh đó, hợp tác đa phương được thúc đẩy và trở thành phương tiện để tăng cường phối hợp chính sách, giảm thiểu nguy cơ xung đột trong sử dụng nước và hài hòa lợi ích giữa các quốc gia trong lưu vực.

Thứ ba, cân bằng thể chế cũng là một trong những nhân tố thúc đẩy hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong giai đoạn 2003 - 2023. Cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn trong tiểu vùng ngày càng gia tăng không chỉ tạo

ra sức ép đối với hợp tác nguồn nước mà còn thúc đẩy sự hình thành và mở rộng lĩnh vực hợp tác của các cơ chế đa phương trong khu vực. Các nước lớn, các đối tác ngoài khu vực tăng cường, củng cố vai trò của mình trong các cơ chế hợp tác khu vực để thiết lập ảnh hưởng của mình với tiểu vùng Mekong. Trong khi đó, các nước ven sông lại tranh thủ tham gia đồng thời nhiều cơ chế hợp tác nhằm đa dạng hóa đối tác, tranh thủ nguồn lực phát triển, hạn chế sự phụ thuộc vào bất kỳ một cường quốc nào và tập hợp lực lượng, tạo dựng lập trường trong đối thoại về nước với khu vực thượng nguồn.

Sự tồn tại song song của nhiều cơ chế đa phương như MRC, LMC, GMS, MJC, MKC, MUSP phản ánh thực tế các nước có xu hướng sử dụng thể chế đa phương như một công cụ cân bằng ảnh hưởng giữa các nước lớn.

Thứ tư, cách tiếp cận liên kết Nước - Năng lượng - Lương thực đã góp phần thúc đẩy quản lý tổng hợp tác nguyên nước sông Mekong. Trong thời gian đầu của giai đoạn 2003 - 2023, nội dung hợp tác chủ yếu tập trung vào chia sẻ thông tin, dữ liệu, quản lý dòng chảy và phát triển thủy điện. Đến giai đoạn sau, đặc biệt là sau các đợt hạn mặn nghiêm trọng ở khu vực hạ lưu (năm 2016 - 2020), các cơ chế đa phương khu vực dần chuyển sang cách tiếp cận tổng hợp đối với tài nguyên nước sông Mekong, gắn quản lý nguồn nước với an ninh lương thực, an ninh năng lượng, thích ứng với biến đổi khí hậu và bảo vệ hệ sinh thái. Sự thay đổi này góp phần mở rộng phạm vi hợp tác, nâng cao tính bền vững của các chương trình phát triển nguồn nước, tạo điều kiện thúc đẩy phối hợp liên ngành trong quản trị lưu vực.

Thứ năm, theo cách tiếp cận của Chủ nghĩa tự do thì chính sự tham gia của các chủ thể phi quốc gia như các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức xã hội dân sự, các viện nghiên cứu, các think tanks cũng là những nhân tố đóng vai trò thúc đẩy hợp tác nguồn nước lưu vực sông Mekong. Các chủ thể này vừa cung cấp hỗ trợ tài chính, kỹ thuật và tư vấn chính sách trong quá trình hợp tác của các nước ven sông. Các tổ chức phi chính phủ còn đóng vai trò khá quan trọng trong việc thúc đẩy các chuẩn mực quốc tế liên quan đến vấn đề phát triển bền vững cũng như bảo vệ quyền lợi của các cộng đồng ven sông. Đặc biệt việc thúc đẩy các giá trị chung nhất là liên quan đến vấn đề bảo vệ môi trường của các tổ chức phi chính phủ góp phần làm gia tăng áp lực hợp tác lên các quốc gia. Ngoài ra, các tổ chức phi chính phủ cũng như

các phong trào xã hội, các tổ chức bảo vệ môi trường còn có thể vận động chính sách, tạo dư luận trong cộng đồng gây sức ép lên chính phủ buộc chính phủ phải điều chỉnh chính sách và chiến lược hợp tác.

Một ví dụ điển hình cho sự tham gia của các chủ thể phi quốc gia trong hợp tác nguồn nước Mekong đó chính là sự tham gia quá trình tham vấn đối với các đề xuất dự án nước của Lào trong đó có đập Xayaburi. Các tổ chức phi chính phủ như International Rivers, Mekong Watch, World Wide Fund for Nature, Towards Ecological Recovery and Regional Alliance đã theo dõi sát sao dự án, thu thập tài liệu và đưa ra các cảnh báo rủi ro xã hội và môi trường nghiêm trọng. Trên cơ sở đó, họ đã gửi thư kiến nghị lên MRC và các chính phủ liên quan, các nhà tài trợ và cả Liên hợp quốc đồng thời sử dụng truyền thông để gây áp lực dư luận. Sự tham gia của cộng đồng khoa học và các nhà nghiên cứu độc lập đã chỉ ra các lỗ hổng kỹ thuật của dự án từ đó đưa ra các kiến nghị điều chỉnh dự án. Ngoài ra, các nước MRC còn tổ chức tham vấn cộng đồng và ở đó, người dân đặc biệt là những người trực tiếp bị ảnh hưởng bởi dự án có thể bày tỏ quan điểm của mình. Các cuộc tham vấn cộng đồng đối với dự án Xayaburi cũng đã ghi nhận ý kiến phản ánh của người dân về những lo ngại liên quan đến sinh kế do thay đổi luồng di cư của cá. Các ý kiến từ cộng đồng, giới nghiên cứu và các tổ chức phi chính phủ đã được MRC tích hợp và phản ánh trong những báo cáo tóm tắt của Ban Thư ký MRC gửi đến cuộc họp của nhóm làm việc chung của Ủy ban Liên hợp. Từ đó MRC đưa ra khuyến nghị đối với nhà đầu tư để điều chỉnh dự án. Trước áp lực từ các nhà khoa học và cộng đồng, nhà đầu tư đã buộc phải bổ sung hơn 400 triệu USD cho thủy điện Xayaburi để thực hiện điều chỉnh kỹ thuật cho dự án nhằm giảm thiểu tác động tiêu cực đến các khu vực phía hạ lưu.

Thứ sáu, cạnh tranh quyền lực trong khu vực nhất là cạnh tranh giữa các nước lớn cũng là một nhân tố thúc đẩy hợp tác đa phương phát triển tài nguyên nước sông Mekong. Để lý giải về hợp tác nguồn nước giữa Trung Quốc và các nước Mekong trong LMC, câu hỏi cần trả lời là “tại sao đến năm 2016 LMC mới ra đời?” Trước hết, từ lợi ích của các nước hạ lưu sông Mekong, mùa khô năm 2015 - 2016 xảy ra đợt hạn mặn lịch sử ở ĐBSCL của Việt Nam khiến cho vấn đề hợp tác nguồn nước trở nên cấp bách hơn bao giờ hết đối với các nước hạ nguồn. Đợt hạn mặn lịch sử

đó cũng là lời cảnh báo, thức tỉnh các nước Mekong về mối liên hệ giữa biến đổi khí hậu và an ninh nguồn nước. Bất ổn an ninh nguồn nước sẽ làm trầm trọng thêm các thách thức từ biến đổi khí hậu. Về phía Trung Quốc, trước sự gia tăng ảnh hưởng của các đối thủ nhất là Mỹ, Nhật Bản tại tiểu vùng Mekong thì Trung Quốc không thể tiếp tục đứng ngoài cuộc chơi và hợp tác với các nước tiểu vùng Mekong cũng giúp Trung Quốc thực hiện Sáng kiến Vành đai, Con đường. Hợp tác ở một mức độ nào đó cũng bảo đảm lợi ích của Trung Quốc ở tiểu vùng (hợp tác vẫn hơn là không hợp tác). Do vậy, bối cảnh năm 2015 - 2016 là thời cơ thích hợp để Trung Quốc bước tiến vào hợp tác với các nước Mekong.

3.3.4.2. Các nhân tố cản trở hợp tác

Các học thuyết quan hệ quốc tế mà Luận án sử dụng đã giúp chỉ ra một số rào cản đối với hợp tác đa phương phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong, bao gồm:

Thứ nhất, theo quan điểm của Chủ nghĩa hiện thực, hành vi hợp tác của các nước Mekong gặp một rào cản rất lớn đó là vấn đề xung đột lợi ích quốc gia. Tất cả các nước ven sông đều hành động dựa trên lợi ích quốc gia, đặc biệt là lợi ích an ninh và tiếp cận nguồn nước sông Mekong theo nguyên tắc chủ quyền lãnh thổ tuyệt đối. Có thể nói nguồn tài nguyên nước và các nguồn tài nguyên liên quan đến nước của sông Mekong đóng vai trò đặc biệt quan trọng đối với cuộc sống và sinh kế của các cộng đồng ven sông. Tuy nhiên, thực tế cho thấy mức độ phụ thuộc và nguồn lợi mà sông Mekong mang lại cho các nước ven sông là khác nhau. Chính vì vậy, mỗi nước ven sông khai thác các nguồn lợi này theo những cách khác nhau phù hợp với định hướng phát triển của mỗi nước. Nhưng việc khai thác và sử dụng nguồn tài nguyên nước của các nước ven sông lại tạo ra những tác động xuyên biên giới và gây ra những ảnh hưởng tiêu cực đối với những nước hạ nguồn và dẫn đến những xung đột về lợi ích trong sử dụng nguồn tài nguyên nước làm cản trở hợp tác nguồn nước giữa các nước ven sông.

Đối với Trung Quốc - một nền kinh tế đang nổi với nhu cầu năng lượng ngày càng gia tăng thì việc khai thác thủy điện trên dòng chính sông Mekong cũng nằm trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của nước này. Chỉ một phần nhỏ lưu vực sông Mekong của Trung Quốc được tưới tiêu nhờ vào các hẻm núi hẹp, có sườn dốc

chiếm ưu thế ở đó. Do đó, với vị thế của một nước thượng nguồn Trung Quốc ưu tiên kiểm soát dòng chảy Mekong để phục vụ an ninh năng lượng, tưới tiêu và phát triển kinh tế phía Tây Nam (với chuỗi đập thủy điện ở thượng lưu).

Phần lưu vực sông Mekong của Myanmar tương đối kém phát triển so với các quốc gia khác. Con đập đầu tiên trên các phụ lưu sông Mekong đã được đưa vào hoạt động vào năm 2017 và Myanmar có kế hoạch xây dựng thêm ít nhất sáu đập lưu trữ nhỏ nữa. Có chưa đến 1.000 km² diện tích lưu vực của Myanmar hiện đang được tưới bằng nguồn nước sông Mekong [Mekong River Commission, 2021a, tr. 19].

Thái Lan từ lâu đã tập trung vào việc sử dụng nguồn nước sông Mekong phục vụ cho các hoạt động sản xuất nông nghiệp ở các tỉnh phía Đông Bắc của mình với việc xây dựng các đập, đập nước cùng một số đập và kế hoạch thủy lợi trong lưu vực sông Chi-Mun và các khu vực thoát nước trực tiếp vào sông Mekong. Ngoài cây lúa, các cánh đồng lúa và hệ thống kênh rạch kết nối cũng hỗ trợ ngành đánh bắt thủy sản hiệu quả, giúp đa dạng hóa thu nhập cho phần lớn người dân. Bên cạnh đó, Thái Lan đã xây dựng bảy dự án thủy điện trên các nhánh của sông Mekong, mặc dù chỉ có hai dự án có công suất lắp đặt hơn 100 MW. Thái Lan hiện đang tập trung vào hiện đại hóa và nâng cao hiệu quả của phần lớn cơ sở hạ tầng tài nguyên nước hiện có. Ví dụ, bằng cách lắp đặt hệ thống bơm ngược tại các đập Lam Takong và Chulaporn và các tấm pin mặt trời nổi tại hồ chứa Sirindhorn.

Lào tập trung phát triển thủy điện với định hướng xuất khẩu điện năng trong khu vực và đã bắt đầu xây dựng bậc thang thủy điện hạ lưu sông Mekong bao gồm Xayaburi và Don Sahong mới được đưa vào vận hành những năm gần đây. Hiện nay, Lào có 6 dự án thủy điện trên dòng chính sông Mekong và những con đập này nằm trong số hơn 100 dự án được xây dựng hoặc lên kế hoạch trên các nhánh và dòng chính ở Lào nhằm đáp ứng nhu cầu năng lượng trong khu vực thông qua việc phát triển lưới điện truyền tải khu vực.

Hai nước hạ nguồn là Việt Nam và Campuchia thì rất cần dòng chảy tự nhiên và ổn định của sông Mekong để đảm bảo an ninh lương thực, sinh kế và môi trường. Do đó, Campuchia cũng đang tăng cường khai thác tài nguyên nước. Điều này bao gồm phát triển thủy lợi, công trình thoát nước và quản lý lũ lụt xung quanh Tonle Sap và

giữa Phnom Penh và biên giới với Việt Nam. Đầu tư thủy điện đã được nghiên cứu trên dòng chính và bắt đầu ở các phụ lưu, bao gồm cả Hạ Sê San II, được xây dựng trong lưu vực 3S. Ngoài ra, nguồn lợi thủy sản từ sông Mekong cũng có ý nghĩa đặc biệt đối với phát triển kinh tế và sinh kế của người dân Campuchia.

Việt Nam chủ yếu sử dụng nguồn tài nguyên nước sông Mekong phục vụ hoạt động sản xuất nông nghiệp và giao thông thủy. Cùng với đó, nguồn tài nguyên liên quan đến nước là thủy sản cũng mang lại sinh kế của nhiều cư dân vùng ĐBSCL. Bên cạnh đó, những năm gần đây cũng chứng kiến sự phát triển đáng kể của các ao nuôi trồng thủy sản và việc xây dựng 14 đập thủy điện trên các nhánh sông ở Tây Nguyên.

Việc các quốc gia ven sông sử dụng các nguồn tài nguyên nước sông Mekong vào các mục đích khác nhau khiến cho việc đạt được các thỏa thuận chung về cách thức sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn tài nguyên nước sông Mekong gặp rất nhiều khó khăn. Cũng vì vậy, ưu tiên của các nước ven sông khi tham gia các cơ chế hợp tác đa phương trong khu vực khác nhau khiến cho hợp tác nguồn nước chưa trở thành ưu tiên trong phần lớn các khuôn khổ hợp tác hiện có.

Thứ hai, khái niệm chủ quyền lãnh thổ tuyệt đối (absolute sovereignty) - tức quyền kiểm soát hoàn toàn và không bị giới hạn của một quốc gia đối với tài nguyên nằm trong lãnh thổ của mình - có ảnh hưởng rất lớn đến hợp tác nguồn nước sông Mekong, đặc biệt là theo hướng cản trở hoặc hạn chế mức độ hiệu quả và bền vững của hợp tác. Với tư duy nước nằm trong lãnh thổ quốc gia thì đó là tài sản và quốc gia có thể tùy ý khai thác và sử dụng, một số nước trong lưu vực sông Mekong đặc biệt là các nước phía trên lưu vực đang khai thác nguồn nước phục vụ lợi ích riêng mà chưa quan tâm đến những thiệt hại có thể gây ra đối với các nước khác. Điều này làm gia tăng căng thẳng và nghi kỵ lẫn nhau giữa các nước ven sông khiến cho hợp tác càng trở nên khó khăn. Đồng thời việc áp dụng quan điểm truyền thống về chủ quyền cũng đã làm suy yếu các thể chế hợp tác đa phương trong lưu vực. Việc Trung Quốc và Myanmar từ chối tham gia MRC cũng một phần xuất phát từ nỗi lo việc gia nhập MRC sẽ ảnh hưởng tới quyền ra quyết định đối với các dự án nước trong lãnh thổ của mình. Trong trạng thái vô chính phủ của hệ thống quốc tế khi mà không có một thể chế nào đủ mạnh để cưỡng chế hành động của một quốc

gia thì hành động đơn phương trong khai thác, sử dụng nguồn tài nguyên nước của các nước Mekong càng được khuyến khích.

Thứ ba, sự bất cân xứng về quyền lực giữa các nước ven sông. Trong số 6 nước ven sông thì Trung Quốc có ưu thế vượt trội cả về sức mạnh kinh tế, tiềm lực quân sự cũng như các nguồn lực vật chất khác. Trong khi Trung Quốc là cường quốc toàn cầu cả về sức mạnh quốc gia và tầm ảnh hưởng ngoại giao thì 5 nước ASEAN ven sông đều là các nước đang phát triển hoặc kém phát triển. Đặc biệt, 4 nước ven sông là Myanmar, Lào, Campuchia và Việt Nam lại chính là nhóm ASEAN-4 (nhóm có trình độ phát triển tương đối thấp so với nhóm ASEAN-6). Không chỉ tồn tại sự bất cân xứng về quyền lực giữa 6 nước ven sông mà còn có cả sự bất cân xứng về địa lý. Trung Quốc không chỉ là nước thượng nguồn mà còn là nơi khởi nguồn của sông Mekong, nguồn nước sông Mekong chủ yếu hình thành trong lãnh thổ Trung Quốc. Ngoại trừ Myanmar, các quốc gia còn lại nằm ở khu vực trung và hạ lưu sông Mekong - phụ thuộc rất lớn vào dòng chảy, lượng nước và chất lượng nước từ thượng nguồn. Chính lợi thế thượng nguồn địa lý đã giúp Trung Quốc có quyền kiểm soát thực tế đối với dòng chảy (thông qua các đập thủy điện), trong khi các nước hạ nguồn chịu tác động tiêu cực nhưng không thể can thiệp để điều tiết dòng chảy. Sự bất cân xứng về quyền lực và địa lý như vậy đã ảnh hưởng sâu sắc đến mức độ hiệu quả, công bằng và bền vững trong hợp tác nguồn nước giữa các nước ven sông.

Ngoài ra, quyền lực thể chế, quyền lực diễn ngôn, khả năng kiểm soát thông tin và dữ liệu cũng như cạnh tranh giữa các thể chế cũng đã tạo ra những rào cản nhất định đối với hợp tác phát triển nguồn nước sông Mekong trong giai đoạn 2003 - 2023. Các nước có ưu thế về địa lý, về quyền lực có khả năng ảnh hưởng mạnh mẽ và định hình hợp tác phát triển nguồn nước từ đó điều hướng hợp tác theo lập trường và lợi ích của mình. Quyền lực thể chế được biểu hiện bằng khả năng định hình chương trình nghị sự, mục tiêu hợp tác và theo đó quyền lực diễn ngôn được sử dụng để định hướng nhận thức về vấn đề nguồn nước. Ví dụ, trong LMC diễn ngôn về nguồn nước đó là “tài nguyên nước” thay vì “nguồn nước xuyên biên giới”. Thuật ngữ “tài nguyên nước” là ngôn ngữ của lĩnh vực phát triển. “Tài nguyên nước” là một nguồn lực cho phát triển và thuật ngữ này được sử dụng để hợp thức hóa quyền khai thác, sử dụng nguồn nước sông Mekong của các quốc gia ven sông và điều hướng nó ra khỏi

trách nhiệm quốc tế đối với những tác động xuyên biên giới do việc sử dụng nguồn nước của dòng sông quốc tế gây ra.

Thứ tư, cạnh tranh quyền lực giữa các nước lớn ở tiểu vùng Mekong cũng đang có xu hướng gia tăng trong thời gian gần đây và nó cũng được coi là nhân tố có ảnh hưởng mạnh mẽ đến hiệu quả hợp tác nguồn nước trong lưu vực. Một mặt, cạnh tranh ảnh hưởng giữa các nước lớn ở tiểu vùng có tác dụng thúc đẩy hợp tác đa phương trong khu vực nhưng mặt khác nó lại kìm hãm hiệu quả hợp tác. Việc tranh giành ảnh hưởng của các nước lớn như Trung Quốc, Mỹ, Nhật Bản dẫn đến việc các nước này hình thành các cơ chế đa phương khác nhau nhằm lôi kéo các nước ven sông và hình thành các cơ chế hợp tác với mục đích đối trọng lẫn nhau. Điều này không chỉ gây ra sự trùng lặp, chồng chéo về nội dung hợp tác giữa các cơ chế mà còn làm phân hóa nội bộ 5 nước ven sông, ví dụ Lào và Campuchia thường ưu tiên nhận viện trợ từ Trung Quốc kể cả việc xây dựng các đập thủy điện cũng có mặt các nhà đầu tư Trung Quốc. Trong khi đó Việt Nam và Thái Lan lại rất tích cực tham gia các hợp tác do phương Tây hoặc Nhật Bản dẫn dắt. Sự phân hóa trong nội bộ các nước ven sông dẫn đến hậu quả là các nước khó đạt được một lập trường chung trong vấn đề hợp tác sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước.

Ngoài ra, khi Mekong trở thành không gian cạnh tranh địa - chính trị của các nước lớn thì những hợp tác mang tính kỹ thuật trong quản lý, sử dụng và bảo vệ nguồn nước có xu hướng bị chính trị hóa và bị các nước lớn biến thành một mặt trận trong cạnh tranh ảnh hưởng khu vực và tìm cách kiềm chế lẫn nhau. Điều này làm suy yếu khả năng xây dựng một khuôn khổ hợp tác thống nhất mang tính dài hạn.

Thứ năm, từ góc nhìn của Chủ nghĩa tự do, sự thiếu hụt các thể chế quốc tế đủ mạnh và thiếu các cơ chế giải quyết tranh chấp minh bạch khiến khả năng hợp tác bị hạn chế đáng kể, đặc biệt khi niềm tin chiến lược giữa các quốc gia ven sông còn thấp. Hiện nay, ở khu vực Mekong chưa có một thể chế nào thiết lập được các nguyên tắc thực thi mang tính ràng buộc và cũng chưa thiết lập được cơ chế giám sát thực thi và cũng chưa có được bất kỳ một cơ chế giải quyết tranh chấp về nước. Trong số 6 cơ chế hợp tác đa phương phát triển nguồn nước thì phần lớn đã không dành ưu tiên cho hợp tác nguồn nước nên việc hình thành cơ chế thực thi và giám sát hoạt động sử dụng, quản lý và bảo vệ tài nguyên nước là điều khó thực hiện.

MRC dù đóng vai trò quan trọng trong hợp tác sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước nhưng lại không có sự tham gia đầy đủ của Trung Quốc và Myanmar do đó các quyết định của MRC không có hiệu lực thực thi với hai nước này. Thêm vào đó, các đề xuất cũng như 5 bộ thủ tục ngoại giao nước của MRC chỉ mang tính khuyến nghị chứ không có tính ràng buộc pháp lý và càng không có cơ chế cưỡng chế thực thi. Do đó, các thỏa thuận hợp tác chủ yếu mang ý nghĩa chính trị - ngoại giao dẫn đến hợp tác kém hiệu quả.

Tóm lại, hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong chịu tác động bởi nhiều nhân tố khác nhau, có nhân tố thúc đẩy, có nhân tố kéo lùi hợp tác và cũng có nhân tố gây ra tác động kép - vừa thúc đẩy vừa kìm hãm hợp tác. Đó là lý do giải thích vì sao ở khu vực Mekong hình thành nhiều cơ chế hợp tác đa phương phát triển nguồn nước nhưng hợp tác lại chưa thực chất và chưa đạt được kỳ vọng của các nước ven sông.

Tiểu kết chương 3

Với sự ra đời của PNPCA năm 2003 đã đưa hợp tác đa phương phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong bước vào một giai đoạn phát triển mới với tiến trình hợp tác ngày càng chặt chẽ và được thể chế hóa bằng các quy định cụ thể về sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước. Trong giai đoạn từ năm 2003 đến năm 2023, các cơ chế hợp tác đa phương ở tiểu vùng Mekong đã thông qua nhiều văn bản, thỏa thuận quan trọng về phát triển tài nguyên nước, cùng với đó là các dự án hợp tác được triển khai ở các nước ven sông góp phần đảm bảo an ninh nguồn nước trong lưu vực. Đóng vai trò trung tâm trong hợp tác phát triển nguồn nước sông Mekong chính là MRC. Thực tế cho thấy MRC triển khai đầy đủ các nội dung hợp tác trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước thông qua các bộ thủ tục về sử dụng, quản lý, bảo vệ nguồn nước và các dự án cụ thể để triển khai các thỏa thuận, thủ tục về nước. Đồng thời, MRC còn hợp tác và phối hợp hoạt động với nhiều cơ chế hợp tác đa phương khác trong lưu vực.

Với nhiều cơ chế hợp tác đa phương cùng tham gia hợp tác phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong, các quốc gia trong lưu vực đã huy động được sự hỗ trợ cả về tài chính, kỹ thuật, công nghệ, tư vấn chính sách, đào tạo nhân lực ngành nước

từ các đối tác phát triển, các tổ chức quốc tế đồng thời sự tham gia của giới học thuật và các tổ chức xã hội dân sự cũng góp phần xây dựng hệ thống tri thức khoa học tạo điều kiện thuận lợi cho việc triển khai các hoạt động hợp tác phát triển nguồn nước trong lưu vực. Tham gia hoạt động hợp tác phát triển nguồn nước có hai nhóm cơ chế, đó là nhóm cơ chế hợp tác đa phương giữa các nước ven sông và nhóm cơ chế hợp tác đa phương giữa các nước ven sông với các đối tác quốc tế. Nếu như trong hợp tác sử dụng nguồn nước, nhóm cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông đóng vai trò chủ chốt thì trong hợp tác quản lý và bảo vệ nguồn nước có sự tham gia rộng rãi hơn của các cơ chế hợp tác đa phương giữa các nước ven sông với các đối tác quốc tế.

Sự tồn tại của nhiều cơ chế hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước đôi khi khiến cho hoạt động hợp tác trở nên chông chéo, nhất là đối với hợp tác trong quản lý tài nguyên nước. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, các cơ chế hợp tác này lại có sự tương hỗ và bổ trợ cho nhau. Trong khi các cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông tạo ra được các khuôn khổ thể chế cho hợp tác thì các cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông với các đối tác quốc tế lại giúp huy động nguồn lực tài chính, kỹ thuật, công nghệ, thông tin, tri thức phục vụ hoạt động hợp tác phát triển nguồn nước. Mỗi đối tác quốc tế mang đến những hỗ trợ khác nhau cho các nước Mekong. Nếu như Nhật Bản chủ yếu cung cấp hỗ trợ tài chính, kỹ thuật và giúp nâng cao năng lực thể chế thì Mỹ lại tập trung hỗ trợ công nghệ (ví dụ, công nghệ viễn thám, ảnh vệ tinh để mang đến thông tin vận hành hồ chứa thượng nguồn) cho các nước ở hạ nguồn. Hàn Quốc thì chủ yếu cung cấp các giải pháp về nước cho các nước Mekong. Các tổ chức quốc tế thì cung cấp hỗ trợ tài chính, kỹ thuật, tư vấn chính sách, hỗ trợ quy hoạch lưu vực. Các viện nghiên cứu, trường đại học và các tổ chức xã hội dân sự thì cung cấp tri thức khoa học liên quan đến nước và các đánh giá tác động môi trường, xã hội từ các dự án nước. Thực tế cho thấy, hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong giai đoạn 2003 - 2023 chịu tác động bởi những nhân tố khác nhau, trong đó có nhân tố thúc đẩy, có nhân tố cản trở nhưng cũng có nhân tố vừa thúc đẩy vừa cản trở hợp tác. Do đó, để hoạt động hợp tác phát triển nguồn nước đạt được hiệu quả cao hơn thì cần thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp khác nhau.

Chương 4. MỘT SỐ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ HỢP TÁC ĐA PHƯƠNG PHÁT TRIỂN NGUỒN NƯỚC SÔNG MEKONG

4.1. Bối cảnh mới ảnh hưởng đến hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong

4.1.1. Sự gia tăng cạnh tranh chiến lược và can dự của các đối tác ngoài khu vực vào tiểu vùng Mekong

Với sự điều chỉnh chiến lược của Mỹ, cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn ở khu vực Mekong nói riêng và trên thế giới nói chung đã chuyển sang một giai đoạn mới. Từ cuối những năm 2010, quan hệ Mỹ - Trung đã chuyển từ mô hình can dự và hợp tác có điều kiện sang cạnh tranh chiến lược toàn diện đánh dấu sự thay đổi căn bản trong cấu trúc quan hệ giữa hai cường quốc. Bước ngoặt quan trọng chính là Chiến lược an ninh quốc gia năm 2017 của Mỹ. Trong Chiến lược an ninh quốc gia này, chính quyền Tổng thống Donald Trump tuyên bố bước vào kỷ nguyên cạnh tranh chiến lược mà ở đó Trung Quốc được xác định là “cường quốc xét lại” (revisionist power) và “đối thủ cạnh tranh chiến lược” (strategic competitor) với mục tiêu định hình lại trật tự khu vực và quốc tế theo hướng có lợi cho Trung Quốc. Theo Ashley J. Tellis, sự thay đổi này phản ánh nhận thức của Mỹ cho rằng quá trình trỗi dậy về kinh tế, công nghệ và quân sự của Trung Quốc đã tạo ra thách thức trực tiếp đối với vị thế lãnh đạo của Mỹ ở khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương cũng như trật tự quốc tế tự do do Mỹ lãnh đạo. Cạnh tranh giữa hai nước không còn giới hạn ở thương mại mà bắt đầu mở rộng sang các lĩnh vực khác như công nghệ, chuỗi cung ứng, tiêu chuẩn quốc tế, an ninh, ngoại giao và ảnh hưởng đối với các thể chế khu vực và quốc tế. Đây là một trong những đặc điểm nổi bật của môi trường quốc tế hiện nay [Ashley J. Tellis và các cộng sự, 2020].

Khác với cách tiếp cận thời Chiến tranh Lạnh, cạnh tranh Mỹ - Trung trong giai đoạn mới diễn ra trong điều kiện hai nền kinh tế vẫn phụ thuộc vào nhau sâu sắc và cùng tham gia vào nhiều thể chế quốc tế. Stephanie C. Winkler cho rằng cạnh tranh chiến lược không chỉ là một trạng thái khách quan của quan hệ quốc tế nữa mà còn trở thành khuôn khổ chính sách được cả chính quyền Donald Trump và Joe Biden sử dụng để định hình quan hệ với Trung Quốc. Chính điều này khiến cạnh tranh ngày càng được thể chế hóa trong chính sách đối ngoại của Mỹ, tạo ra xu

hướng “cạnh tranh có quản lý” (managed competition), tức là vừa cạnh tranh quyết liệt vừa duy trì các kênh đối thoại nhằm ngăn ngừa hành động đối đầu quân sự trực tiếp [Stephanie Christine Winkler, 2023].

Từ góc độ lý luận quan hệ quốc tế, Kai He và Huiyun Feng cho rằng cạnh tranh Mỹ - Trung phản ánh quá trình thay đổi trật tự thế giới, trong đó Trung Quốc là quốc gia duy nhất được Mỹ đánh giá có đủ năng lực kinh tế, công nghệ, quân sự và ngoại giao để thách thức vai trò lãnh đạo của Mỹ. Tuy nhiên, hai tác giả cũng nhấn mạnh rằng cả Mỹ và Trung Quốc đều cố gắng tránh “Bẫy Thucydides” và hướng tới quản lý cạnh tranh nhằm ngăn chặn leo thang thành đối đầu quân sự trực tiếp [Kai He, Huiyun Feng, 2025]. Nhận định này của Kai He và Huiyun Feng được củng cố bởi Chiến lược an ninh quốc gia do chính quyền Joe Biden công bố năm 2022. Trong Chiến lược này, Mỹ đã xác định Trung Quốc là đối thủ lâu dài duy nhất của nước Mỹ.

Đối với lưu vực sông Mekong, cạnh tranh Mỹ - Trung đang làm thay đổi sâu sắc môi trường hợp tác đa phương về nguồn nước. Nguồn nước sông Mekong không đơn giản chỉ là vấn đề của quản lý tài nguyên xuyên biên giới, lưu vực sông Mekong trở thành không gian cạnh tranh chiến lược giữa các cường quốc thông qua việc hình thành và mở rộng các cơ chế hợp tác cùng tồn tại song song. Nếu như Trung Quốc thúc đẩy LMC như một nền tảng kết hợp giữa hợp tác nguồn nước với kết nối hạ tầng, đầu tư và phát triển thì Mỹ điều chỉnh LMI sang MUSP với trọng tâm hợp tác hướng đến tăng cường minh bạch dữ liệu, an ninh nguồn nước, quản trị bền vững và nâng cao năng lực cho các nước hạ nguồn.

Bên cạnh đó, Nhật Bản, Hàn Quốc, Ấn Độ, Australia và EU cũng mở rộng hợp tác với tiểu vùng Mekong theo các sáng kiến của mình, làm cho cấu trúc hợp tác trong lưu vực trở nên đa tầng nấc và đa trung tâm. Nhật Bản và Hàn Quốc vốn đã bày tỏ sự quan tâm của mình đối với vấn đề phát triển nguồn tài nguyên nước sông Mekong thông qua MJC và MKC. Còn đối với Ấn Độ, với tiền đề hợp tác trong phát triển bền vững - một trong các trụ cột của Hợp tác Mekong - Sông Hằng (MGC) thì trong thời gian tới, khả năng Ấn Độ sẽ mở rộng hợp tác đối với nguồn tài nguyên nước của sông Mekong là rất cao. Một trong những dấu hiệu cho thấy khả năng này đó là năm 2023, tại Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao Hợp tác Mekong -

Sông Hằng lần thứ 12, các Bộ trưởng đã nhất trí tập trung thảo luận nhiều vấn đề trong đó có quản lý bền vững nguồn nước xuyên biên giới.

Đối với Australia, Chương trình Đối tác Mekong - Australia (MAP) do Chính phủ nước này tài trợ cũng chính thức được khởi động năm 2020 nhằm tăng cường khả năng chống chịu của tiểu vùng, hỗ trợ tăng trưởng bao trùm, bền vững. Trong giai đoạn đầu tiên, Chính phủ Australia cam kết viện trợ 232 triệu USD cho tiểu vùng. Đến tháng 3 năm 2024, tại Hội nghị thượng đỉnh đặc biệt ASEAN - Australia, Bộ trưởng Ngoại giao Australia tuyên bố cung cấp 222,5 triệu USD cho giai đoạn hai (2024 - 2029) để hỗ trợ tiểu vùng Mekong giải quyết các thách thức chung trong đó có cải thiện an ninh nguồn nước [Cổng thông tin điện tử Bộ Ngoại giao Australia]. Chương trình Nước, Năng lượng, và Khí hậu trong khuôn khổ MAP chủ trương kết hợp Chương trình Tài nguyên nước tiểu vùng Mekong mở rộng trước đây với các sáng kiến song phương và khu vực mới nhằm tăng cường khả năng chống chịu với môi trường xuyên biên giới, đồng thời tập trung vào việc cải thiện an ninh nguồn nước, tăng cường khả năng tiếp cận và năng lực thực hiện quá trình chuyển đổi sang năng lượng sạch, củng cố năng lực thích ứng và giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu và ô nhiễm.

Đối với EU, mặc dù chưa thiết lập một cơ chế hợp tác chính thức với tiểu vùng Mekong nhưng những năm gần đây EU cũng bắt đầu tăng cường can dự vào tiểu vùng. Năm 2021, sau khi công bố Chiến lược hợp tác Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương, EU bắt đầu đẩy mạnh hợp tác với tiểu vùng Mekong. Năm 2022, Phái đoàn Liên minh châu Âu tại Việt Nam và Học viện Ngoại giao của Việt Nam đã đồng tổ chức Hội nghị Hợp tác Liên minh châu Âu - Mekong. Hội nghị là diễn đàn để các đại biểu quốc tế và khu vực trao đổi, thảo luận về sự tham gia của EU tại tiểu vùng Mekong thời gian qua, đồng thời đánh giá cơ hội và thách thức đối với hợp tác trong tương lai, đặc biệt là trong các lĩnh vực phát triển bền vững, an ninh nguồn nước, biến đổi khí hậu và phục hồi kinh tế trong giai đoạn hậu COVID-19.

Như vậy, hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong trong giai đoạn tiếp theo sẽ diễn ra trong một bối cảnh mới với đặc điểm nổi bật đó là cạnh tranh Mỹ - Trung ngày càng gia tăng và chuyển sang giai đoạn mới. Cùng với đó, các đối tác ngoài khu vực có xu hướng gia tăng can dự vào khu vực tiểu vùng và

vấn đề an ninh nguồn nước, phát triển bền vững cũng là những trọng tâm được quan tâm trong hợp tác của tiểu vùng với các đối tác mới ngoài khu vực.

Có thể nói, sự gia tăng cạnh tranh chiến lược vừa tạo ra động lực, vừa tạo ra rào cản đối với hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong. Một mặt, cạnh tranh giữa các cường quốc giúp huy động thêm nguồn lực tài chính, công nghệ, thúc đẩy chia sẻ dữ liệu và hỗ trợ kỹ thuật cho các quốc gia trong lưu vực qua đó góp phần nâng cao năng lực quản trị tài nguyên nước và thích ứng với biến đổi khí hậu. Mặt khác, việc các cường quốc tạo ảnh hưởng và cạnh tranh thông qua thể chế có thể gây ra nguy cơ chính trị hóa các vấn đề về nguồn nước và làm giảm hiệu quả hợp tác.

4.1.2. Gia tăng các dự án nước có tác động xuyên biên giới

Một xu hướng nổi bật khác trong bối cảnh mới của tiểu vùng Mekong nằm ở việc các nước ven sông, nhất là các nước phía trên lưu vực đang tiếp tục gia tăng các dự án khai thác, sử dụng nguồn nước sông Mekong đặc biệt là các dự án trên dòng chính. Trung Quốc và Lào tiếp tục xây dựng các đập thủy điện đồng thời tiếp tục lên kế hoạch xây dựng thêm nhiều đập thủy điện trong tương lai. Ngoài ra, một số nước thì phát triển các dự án hạ tầng nước mới như hệ thống chuyển nước, mở rộng hệ thống tưới, cảng sông, trung tâm logistic và đặc biệt là dự án kênh đào Funan Techo của Campuchia. Các dự án nước này cho thấy phạm vi khai thác nguồn nước đang vượt ra ngoài lĩnh vực thủy lợi và thủy điện truyền thống. Các dự án này có khả năng làm thay đổi chế độ dòng chảy, vận chuyển phù sa, chất lượng nước và hệ sinh thái nước ngọt của sông Mekong. Đồng thời, nó cũng tạo ra các tác động xuyên biên giới và ảnh hưởng trực tiếp đến các nước hạ nguồn, đặc biệt là khu vực cuối nguồn đó là đồng bằng sông Cửu Long của Việt Nam.

Trong bối cảnh biến đổi khí hậu ngày càng gia tăng tác động làm trầm trọng thêm những vấn đề về an ninh nguồn nước nên cạnh tranh nguồn nước nhất là ở các lưu vực sông quốc tế, việc cạnh tranh trong khai thác, sử dụng nguồn nước sẽ ngày càng trở nên gay gắt. Trong khi đó, các quốc gia trong lưu vực sông Mekong vốn dĩ đã theo đuổi các mục tiêu khai thác nguồn nước khác nhau, chẳng hạn, Trung Quốc ưu tiên phát triển thủy điện để đảm bảo an ninh năng lượng, Lào phát triển thủy điện với mục tiêu xuất khẩu điện để thúc đẩy tăng trưởng, phát triển kinh tế, Thái Lan ưu tiên khai thác nước phục vụ sản xuất nông nghiệp, Việt Nam cần nguồn

nước sông Mekong cho nông nghiệp đồng thời nguồn lợi thủy sản cũng mang lại sinh kế cho nhiều cư dân đồng bằng sông Cửu Long.

Do đó, những mâu thuẫn trong khai thác, sử dụng nguồn nước sông Mekong đặt ra yêu cầu mới trong quản trị nguồn nước đó là cần phải chuyển từ quản lý đơn ngành sang quản trị tổng hợp theo cách tiếp cận liên kết Nước - Năng lượng - Lương thực. Đồng thời, những mâu thuẫn này cũng đòi hỏi các cơ chế hợp tác đa phương khu vực cần tăng cường chia sẻ dữ liệu, tham vấn trước, đánh giá tác động xuyên biên giới và điều phối vận hành các công trình thủy điện trên toàn lưu vực nhằm giảm thiểu các tác động xuyên biên giới, giảm thiểu xung đột trong sử dụng nước và hướng tới sử dụng nguồn nước một cách công bằng, hợp lý và bền vững.

4.1.3. Chuyển đổi số làm thay đổi phương thức quản trị nguồn nước

Trong xu thế phát triển khoa học - công nghệ chung của thế giới, sự phát triển mạnh mẽ của công nghệ số đang tạo ra những bước chuyển biến quan trọng trong quản trị nguồn nước xuyên biên giới. Nếu như nguồn nước trước đây chủ yếu được quản lý bằng hệ thống quan trắc truyền thống và báo cáo định kỳ của từng quốc gia thì hiện nay, việc ứng dụng công nghệ viễn thám, ảnh vệ tinh, internet vạn vật, trí tuệ nhân tạo, dữ liệu lớn, điện toán đám mây và các mô hình thủy văn số đã cho phép theo dõi gần như theo thời gian thực các biến động về lượng mưa, dòng chảy, mực nước hồ chứa, phù sa, hạn hán và lũ lụt trên phạm vi toàn lưu vực. Nhờ đó, các cơ chế hợp tác đa phương trong tiểu vùng Mekong không còn phụ thuộc hoàn toàn vào thông tin do các quốc gia ven sông tự cung cấp mà có thể sử dụng nhiều nguồn dữ liệu độc lập để nâng cao tính khách quan, độ tin cậy trong giám sát, đánh giá hiện trạng nguồn nước sông Mekong.

Đối với lưu vực sông Mekong, chuyển đổi số đã thúc đẩy sự hình thành của các nền tảng chia sẻ dữ liệu xuyên biên giới như hệ thống giám sát thủy văn của MRC, nền tảng chia sẻ dữ liệu trực tuyến của LMC, các hệ thống giám sát độc lập như Mekong Dam Monitor (Hệ thống giám sát đập Mekong). Các nền tảng số này giúp các quốc gia thành viên tiếp cận nhanh hơn với thông tin về dòng chảy, lượng mưa, vận hành hồ chứa, cảnh báo lũ và hạn hán, từ đó nâng cao năng lực dự báo, xây dựng phương án điều phối và ứng phó kịp thời với các hiện tượng cực đoan hoặc sự cố. Việc chia sẻ thông tin, dữ liệu theo thời gian thực cũng góp phần giảm

bất cân xứng thông tin giữa các quốc gia thượng nguồn và hạ nguồn từ đó củng cố niềm tin và tăng tính minh bạch trong quản trị nguồn nước xuyên biên giới.

Tuy nhiên, chuyển đổi số cũng làm xuất hiện các thách thức mới đối với hợp tác đa phương về nguồn nước. Trước hết, dữ liệu nguồn nước ngày càng được coi là một loại quyền lực, gắn trực tiếp với an ninh quốc gia, an ninh năng lượng và an ninh kinh tế. Do đó, nhiều quốc gia vẫn thận trọng trong việc chia sẻ dữ liệu có độ phân giải cao hoặc dữ liệu liên quan đến vận hành hồ chứa và coi đây là các thông tin nhạy cảm. Điều này dẫn đến khoảng cách giữa khả năng công nghệ với mức độ sẵn sàng chia sẻ thông tin trong thực tế. Bên cạnh đó, sự khác biệt về tiêu chuẩn kỹ thuật, phương pháp quan trắc, định dạng dữ liệu và năng lực số giữa các nước ven sông cũng gây ra những khó khăn nhất định trong quá trình thu thập, tích hợp, phân tích và khai thác dữ liệu ở quy mô toàn lưu vực. Ngoài ra, cùng với quá trình số hóa, các vấn đề bảo mật dữ liệu, chủ quyền dữ liệu, an ninh mạng và quyền kiểm soát các nền tảng số chia sẻ dữ liệu cũng trở thành những nội dung mới cần được giải quyết trong các khuôn khổ hợp tác đa phương về phát triển nguồn nước sông Mekong.

Như vậy, chuyển đổi số đang làm thay đổi bản chất của quản trị nguồn nước từ mô hình quản trị dựa trên thông tin phân tán sang mô hình quản trị nguồn nước dựa trên dữ liệu. Trong mô hình này, hiệu quả của hợp tác không còn phụ thuộc chủ yếu vào số lượng các hiệp định hay cơ chế phối hợp mà ngày càng phụ thuộc nhiều vào khả năng kết nối, chia sẻ dữ liệu theo thời gian thực, các tiêu chuẩn kỹ thuật chung và phối hợp ra quyết sách dựa trên căn cứ khoa học. Điều này đồng nghĩa với việc các cơ chế hợp tác đa phương cần mở rộng chức năng từ điều phối chính sách sang điều phối hạ tầng dữ liệu số, chuẩn hóa hệ thống thông tin và thúc đẩy kết nối, liên thông các nền tảng số trong quản trị nguồn nước xuyên biên giới.

Tóm lại, quá trình chuyển đổi số trong quản trị nguồn nước xuyên biên giới là một xu hướng tất yếu và trong thời đại số hiện nay, dữ liệu nguồn nước đang trở thành một dạng quyền lực mềm trong quản trị lưu vực. Quốc gia kiểm soát dữ liệu và có năng lực phân tích dữ liệu sẽ có lợi thế trong định hình chương trình nghị sự và quyết sách hợp tác. Thêm vào đó, cạnh tranh ở tiểu vùng Mekong có khả năng mở rộng sang cạnh tranh về hạ tầng số trong quản trị nguồn nước. Nếu như trước đây cạnh tranh giữa các nước ven sông tập trung vào cạnh tranh lợi ích từ khai thác

nguồn nước thì trong bối cảnh hiện nay, cạnh tranh có thể lan sang cạnh tranh để kiểm soát thông tin, dữ liệu nguồn nước. Chuyển đổi số cũng mở ra cơ hội thúc đẩy quản trị lưu vực dựa trên dữ liệu theo thời gian thực từ đó thúc đẩy khả năng phối hợp vận hành hồ chứa, cảnh báo thiên tai và điều tiết dòng chảy dựa trên dữ liệu tức thời. Đây có thể trở thành hướng phát triển quan trọng của hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong.

4.2. Dự báo các kịch bản hợp tác đa phương phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong

4.2.1. Cơ sở dự báo

Căn cứ vào tình hình hợp tác hiện tại ở khu vực Mekong cũng như chiến lược phát triển của các nước ven sông cùng với bối cảnh khu vực tiểu vùng Mekong trong những năm tới, có thể thấy hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong sẽ đứng trước những cơ hội để phát triển song cũng đối mặt với không ít khó khăn, thử thách. Về bối cảnh khu vực tiểu vùng Mekong, một trong những thách thức lớn đối với khu vực Mekong đó chính là tình trạng BĐKH với tần suất xảy ra các hiện tượng thời tiết cực đoan đặc biệt là nắng nóng, khô hạn và xâm nhập mặn sẽ ngày càng gia tăng. Điều này đặt ra áp lực rất lớn đối với khả năng cấp nước cho cư dân trong vùng để thích ứng và giảm thiểu tác động từ biến đổi khí hậu. Thêm vào đó, biến đổi khí hậu cũng sẽ làm cho tài nguyên nước ngày càng trở nên khan hiếm. Về mức độ nhạy cảm, dễ bị tổn thương thì tài nguyên nước được đánh giá là “rất nhạy cảm” trước tác động của BĐKH và “có thể thích ứng với một giá nhất định” [Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2007, tr. 17]. BĐKH làm thay đổi hiện tượng thời tiết cực đoan, thông qua đó làm thay đổi mức độ phơi bày và tính dễ bị tổn thương của các hệ sinh thái tự nhiên và hệ sinh thái nhân sinh.

Theo Fulco Ludwig và các cộng sự, những tác động chính của BĐKH lên an ninh nguồn nước chủ yếu do sự thay đổi các loại mưa. Những thay đổi tương lai về mưa và tuyết sẽ tiếp tục vô định, mặc dù có một vài kiểu chắc chắn đang thay đổi. Một khía cạnh quan trọng nhưng thường bị bỏ qua đó là sự gia tăng bốc hơi nước do nhiệt độ trái đất tăng lên. Trong khi lượng mưa dự báo thì không chắc chắn nhưng những thay đổi về nhiệt độ thì chắc chắn hơn nhiều. Xu hướng chung cho các khu vực khô hạn là sẽ trở nên khô hạn hơn và nơi ẩm ướt thì sẽ ẩm ướt hơn. Về

mặt lưu lượng và dòng chảy của sông, các dự báo đa mô hình dựa trên mô hình khí hậu được sử dụng trong các dự án so sánh giữa các mô hình quy mô lớn cho thấy sự sẵn có của nước giảm một cách nhất quán ở khu vực Nam Âu, Trung Á, Nam Australia và Tây Nam nước Mỹ. Đối với Đông Nam Á, khu vực Đông Phi nhiệt đới, có một khuynh hướng chắc chắn đó là sự gia tăng sự sẵn có của nước. Ở một số khu vực, những thay đổi dự báo trong tương lai cũng tương tự như những thay đổi quan sát được gần đây về lượng mưa, ví dụ, trường hợp ở Địa Trung Hải và Nam Australia nơi tỷ lệ mưa đã giảm trong vòng 60 năm vừa qua và các mô hình khí hậu chỉ ra rằng lượng mưa sẽ tiếp tục giảm hơn nữa.

BĐKH sẽ tiếp tục ảnh hưởng đến sự thay đổi lượng mưa và các hiện tượng thời tiết cực đoan. Cả hạn hán và lũ lụt đều sẽ tăng. Các sự cố với lượng mưa lớn sẽ tăng và hạn hán sẽ trở nên thường xuyên hơn. Đồng thời các dòng chảy sông sẽ biến đổi nhiều hơn trong tương lai. Ở nhiều khu vực rộng lớn của châu Âu, Mỹ và Nam Á những dòng chảy mạnh sẽ tăng và những dòng chảy yếu sẽ giảm. Thậm chí ở những khu vực nơi lượng nước trung bình duy trì được sự ổn định hoặc tăng, an ninh nguồn nước vẫn có thể bị ảnh hưởng bởi BĐKH do các hiện tượng dòng chảy yếu có tần suất thường xuyên hơn. BĐKH không chỉ ảnh hưởng đến sự sẵn có của nước mà nó còn thay đổi cả chất lượng nước do những thay đổi về nhiệt độ nước và khả năng pha loãng do thay đổi về dòng chảy sông gây ra. Ở nhiều hệ thống đồng bằng, BĐKH sẽ làm gia tăng xâm nhập mặn. Kết hợp với mực nước biển tăng lên và sự xuống thấp của dòng chảy sông trong suốt mùa khô làm tăng độ mặn ở các hệ thống đồng bằng như lưu vực sông Rhine, Ganges-Brahmaputra và Mekong [Ludwig, F. et al, 2016, tr. 140].

Bên cạnh đó, quá trình đô thị hóa và gia tăng dân số ở các nước Mekong cũng làm gia tăng mạnh mẽ nhu cầu về nước. Nước là nhu cầu cơ bản và thiết yếu cho sự sống trên trái đất trong đó có sự sống của con người. Nước ngọt không chỉ đáp ứng nhu cầu sinh hoạt hàng ngày, nhu cầu vệ sinh mà nước còn được sử dụng trong hoạt động sản xuất nông nghiệp để đáp ứng nhu cầu lương thực, thực phẩm ngày càng gia tăng do sự gia tăng dân số thế giới. Do đó, gia tăng dân số sẽ làm gia tăng nhu cầu sử dụng nước ngọt và làm giảm khả năng đáp ứng nước từ tự nhiên khiến cho nước ngọt ngày càng trở nên khan hiếm. Với quy mô dân số ngày càng tăng thì áp lực nước sạch phục vụ đời sống hàng ngày của con người sẽ ngày càng lớn.

Theo đánh giá của TS. Võ Thị Minh Lệ và Ths. Nguyễn Thị Hồng Nga, dân số là một thách thức lớn đối với 4 nước khu vực Mekong đó là Campuchia, Thái Lan, Trung Quốc và Việt Nam. Ở Campuchia, tổng dân số của nước này đã tăng gấp đôi trong vòng chưa đầy bốn thập niên, từ 7 triệu người năm 1979 lên đến hơn 16 triệu vào năm 2017, và con số này được dự báo sẽ tiếp tục tăng lên 22,5 triệu người vào năm 2050. Tương tự, dân số Thái Lan cũng tăng rất nhanh từ 49 triệu người (năm 2008) lên 69 triệu người (năm 2017). Tổng nhu cầu nước ở Thái Lan trong năm 2008 chỉ vào khoảng hơn 70 tỷ m³, song tới năm 2018 đã tăng lên 152 tỷ m³. Nhu cầu về nước của Thái Lan dự kiến sẽ tăng thêm 35% trong 20 năm tới. Việt Nam cũng là quốc gia có tốc độ tăng dân số nhanh, vì thế lượng nước bình quân đầu người đang có xu hướng giảm mạnh từ 12.800 m³ vào năm 1990, xuống còn 9.700 m³ năm 2010 và có khả năng chỉ còn khoảng 8.300 m³/người vào năm 2025 khi dân số Việt Nam đạt trên 100 triệu người. Mặc dù tăng trưởng dân số của Trung Quốc những năm gần đây tăng chậm, thậm chí sau năm 2030, Trung Quốc còn có thể phải đối mặt với tình trạng tăng trưởng âm, song bùng nổ dân số ở nước này vào những năm 1990 - 2000 đã tạo ra áp lực lớn đến nguồn cung nước hiện nay và trong 10 năm sắp tới [TS. Võ Thị Minh Lệ, Ths. Nguyễn Thị Hồng Nga, 2020].

Mặc dù khu vực tiểu vùng Mekong mở rộng là một trong những khu vực ít đô thị hóa nhất thế giới, nhưng tốc độ đô thị hóa cao (3% - 5% mỗi năm) cho thấy rằng đến năm 2030, hơn 40% dân số của khu vực này sẽ sống tại các thành phố. Campuchia và Lào có tốc độ tăng trưởng đô thị cao nhất. Tốc độ đô thị hóa của Việt Nam đang gia tăng, trong khi Trung Quốc, Myanmar và Thái Lan ghi nhận mức giảm. Tuy vậy, tốc độ tăng trưởng đô thị ở tất cả các quốc gia tiểu vùng vẫn cao hơn mức trung bình toàn cầu. Đến năm 2050, tỷ lệ đô thị hóa trong tiểu vùng Mekong mở rộng đạt 64% - 74% [Greater Mekong Subregion, 2017]. Việc gia tăng dân số đô thị cùng với sự phát triển công nghiệp đô thị sẽ làm gia tăng nhu cầu về nước và gây áp lực cấp nước đối với các nước tiểu vùng Mekong. Bên cạnh đó, quá trình đô thị hóa còn có thể kéo theo sự xuống cấp về chất lượng nước do tình trạng ô nhiễm gia tăng từ nước thải công nghiệp.

Như vậy, biến đổi khí hậu làm suy kiệt nguồn nước trong khi đó, gia tăng dân số và đô thị hóa làm cho nhu cầu về nước tăng lên. Do đó, trong những năm tới tiểu

vùng Mekong sẽ đối mặt với tình trạng cạnh tranh nguồn nước gia tăng và điều này làm cho hợp tác nguồn nước trong đó có hợp tác đa phương càng trở nên khó khăn. Thêm vào đó, các nước ven sông tiếp tục khai thác các nguồn tài nguyên nước để phục vụ chiến lược phát triển kinh tế - xã hội nhất là việc phát triển thủy điện ở khu vực thượng và trung lưu cũng sẽ làm gia tăng xung đột về nước và hạn chế khả năng hợp tác nhất là hợp tác trong sử dụng nước.

4.2.2. Một số kịch bản

Từ thực tế như trên, tác giả xây dựng một số kịch bản về triển vọng hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong đến năm 2035 với 3 khuynh hướng như sau:

Kịch bản thứ nhất, hợp tác đa phương được thể chế hóa mạnh mẽ. Đây là kịch bản lý tưởng, trong đó các quốc gia ven sông Mekong - đặc biệt là Trung Quốc - đồng thuận thúc đẩy một cơ chế hợp tác đa phương có ràng buộc pháp lý và tính điều phối cao. MRC được củng cố, LMC tập trung ưu tiên hợp tác phát triển nguồn nước, dữ liệu được chia sẻ đầy đủ, các dự án khai thác nguồn nước có cơ chế tham vấn bắt buộc. Kịch bản này chỉ có thể xảy ra khi Trung Quốc thay đổi chính sách đối với hợp tác đa phương về nguồn nước. Một là Trung Quốc tham gia MRC với tư cách thành viên chính thức hoặc xây dựng một cơ chế phối hợp chặt chẽ giữa LMC với MRC. Hai là chuyển hướng hoạt động và thể chế hóa mạnh mẽ các cam kết hợp tác phát triển nguồn nước trong LMC. Cùng với đó, Trung Quốc sẵn sàng chia sẻ dữ liệu thủy văn toàn diện (dữ liệu từ tất cả các đập trên dòng chính, theo thời gian thực, đặc biệt là trong mùa khô). Để làm được điều đó đòi hỏi Trung Quốc phải thay đổi cách tiếp cận truyền thống về chủ quyền đối với nguồn nước, thay vì tiếp cận chủ quyền tuyệt đối với nguồn nước bằng cách tiếp cận nguồn tài nguyên nước là tài sản chung cần được chia sẻ công bằng giữa các nước ven sông. Thêm vào đó, nhu cầu nội tại từ các nước ở khu vực hạ lưu trở nên bức thiết đòi hỏi các nước phải tham gia hợp tác mạnh mẽ để đảm bảo an ninh nguồn nước quốc gia. Điều này có nghĩa là những hoạt động sử dụng nước và những xung đột về lợi ích trong khai thác các nguồn tài nguyên nước gây ra những tổn hại nghiêm trọng đối với các nước hạ lưu. Điều này sẽ thúc ép các nước Mekong phải cân nhắc đến các chiến lược hợp tác thực chất và bền vững hơn. Ngoài ra, hợp tác nguồn nước trong

khu vực cũng cần những chất xúc tác từ bên ngoài để hợp tác có thể đạt được mức độ thể chế hóa mạnh mẽ đó là tăng cường vai trò của các đối tác quốc tế, các chủ thể phi quốc gia trong hỗ trợ kỹ thuật, tư vấn chính sách và viện trợ tài chính để các nước Mekong thực hiện hiệu quả chiến lược phát triển bền vững toàn lưu vực. Hơn thế nữa, các tổ chức quốc tế như ASEAN, EU cùng các nước lớn, đặc biệt là Mỹ cần tham gia tích cực hơn, không phải ở khía cạnh là đối tác phát triển của các nước Mekong mà là trung gian thúc đẩy hòa giải lợi ích giữa các nước ven sông.

Kịch bản thứ hai, hợp tác đa phương tiếp tục phát triển về hình thức, cơ chế nhưng không đạt được hiệu quả cao (tức là phát triển về lượng nhưng không thay đổi về chất). Theo kịch bản này, thì hợp tác đa phương phát triển nguồn nước vẫn duy trì mức độ hợp tác như hiện tại, có bổ sung thêm các cơ chế hợp tác mới (hợp tác theo nhóm nhỏ - minilateral), thỏa thuận hợp tác mới hoặc hình thức phối hợp giữa các cơ chế hợp tác hiện có nhưng vẫn không có đột phá về thể chế pháp lý mang tính ràng buộc hay cưỡng chế thực thi. Kịch bản này xảy ra khi Trung Quốc tiếp tục thực thi chính sách chủ quyền tuyệt đối với nguồn tài nguyên nước trong lãnh thổ của họ, không tham gia sâu vào MRC. Các nước hạ lưu bị phân hóa trong hợp tác, Lào và Campuchia ưu tiên hợp tác với Trung Quốc nhằm tranh thủ nguồn vốn từ Trung Quốc để phát triển hạ tầng, đầu tư phát triển thủy điện và nông nghiệp. Việt Nam và các nước khác ưu tiên hợp tác với các nước ngoài khu vực để tranh thủ nguồn lực tài chính, hỗ trợ kỹ thuật để xây dựng chiến lược đảm bảo an ninh nguồn nước quốc gia thay vì phụ thuộc vào thượng nguồn. Ngoài ra, các xúc tác từ bên ngoài đặc biệt sự can dự của các nước lớn như Mỹ ở tiểu vùng Mekong vẫn không rõ ràng và không đủ mạnh để khiến Trung Quốc thay đổi chiến lược hợp tác nguồn nước với khu vực.

Kịch bản thứ ba, cạnh tranh nguồn nước gia tăng, hợp tác đa phương bị suy yếu. Đây là kịch bản xấu nhất, trong đó các quốc gia ven sông Mekong dành ưu tiên cho các mục tiêu lợi ích quốc gia trong ngắn hạn, không có thiện chí hợp tác hoặc không đủ năng lực để duy trì các cơ chế hợp tác khu vực hiện tại. Với kịch bản này thì các cơ chế hợp tác quan trọng như MRC, LMC bị giảm hiệu lực hợp tác thay vào đó là các hành động đơn phương trong khai thác, sử dụng nguồn nước xuyên biên giới gia tăng đặc biệt là ở khu vực thượng nguồn. Mâu thuẫn và xung đột lợi ích trong sử

dụng nước có nguy cơ dẫn đến các xung đột xã hội thậm chí là xung đột chính trị, ngoại giao. Kịch bản này có thể xảy ra trong bối cảnh căng thẳng địa - chính trị, suy yếu của các thể chế quốc tế, gia tăng các vấn đề an ninh phi truyền thống và biến đổi khí hậu. Sự bất cân xứng về quyền lực và bất cân xứng về vị trí địa - chính trị giữa thượng nguồn với hạ nguồn cùng việc thực hành chủ quyền tuyệt đối đối với tài nguyên nước của nước thượng nguồn sẽ khiến các nước ở thượng và trung du sông Mekong đẩy mạnh khai thác thủy điện mà không tham vấn đầy đủ với các nước ven sông còn lại. Cùng với đó các thể chế như MRC, LMC bị suy yếu, không thực hiện được vai trò điều phối thực chất do thiếu cơ chế ràng buộc hoặc bị các nước lớn biến thành công cụ để theo đuổi mục tiêu riêng. Trong xu thế biến đổi khí hậu ngày càng diễn biến phức tạp làm cho nhu cầu nước phục vụ cuộc sống và các hoạt động kinh tế gia tăng khiến cạnh tranh về nước ngày càng gay gắt ở khu vực Mekong.

Trong số ba kịch bản nêu trên, kịch bản thứ hai - kịch bản trung tính là có khả năng xảy ra cao nhất. Căn cứ vào các diễn biến thực tế hiện nay, có thể thấy có nhiều cơ sở để giải thích cho kịch bản này. *Thứ nhất*, căn cứ vào hành vi, ứng xử của các quốc gia ven sông đặc biệt là hành vi hợp tác. Các nước ven sông, dù quy mô lớn hay nhỏ đều nhận thấy lợi ích mà việc hợp tác nguồn nước mang lại, lợi ích đó có thể là lợi ích kinh tế, an ninh hoặc lợi ích vị thế, quyền lực. *Thứ hai*, cấu trúc quyền lực khu vực không thể thay đổi trong ngắn hạn nên khó có những thay đổi về hành vi của các nước ven sông. *Thứ ba*, sự hiện diện của các nước ngoài khu vực đặc biệt là các nước lớn không quá mạnh và hợp tác nguồn nước không phải là ưu tiên cao nhất. *Thứ tư*, tiến trình hợp tác nguồn nước ở khu vực Mekong có nhiều điểm giống với tiến trình hợp tác trong ASEAN nên có thể thấy cả hợp tác tiểu vùng Mekong và ASEAN đều nằm trong xu thế phát triển của chủ nghĩa khu vực ở Đông Nam Á. Do đó, khó có thể có những thay đổi mang tính đột phá trong ngắn hạn.

4.3. Đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả hợp tác phát triển nguồn tài nguyên nước lưu vực sông Mekong

Trên cơ sở đánh giá tình hình hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong cùng các dự báo về các kịch bản hợp tác trong những năm sắp tới, tác giả xin đề xuất một số nhóm giải pháp mang tính gợi mở để thúc đẩy và nâng cao hiệu quả hợp tác nguồn nước trong thời gian tới như sau:

4.3.1. Nhóm giải pháp chung

4.3.1.1. Tiếp tục thúc đẩy hợp tác, liên kết và hội nhập kinh tế trong tiểu vùng Mekong nhằm tạo nền tảng mở rộng hợp tác trong phát triển nguồn nước

Theo quan điểm của Chủ nghĩa tự do, sự gia tăng phụ thuộc lẫn nhau về kinh tế sẽ làm giảm động cơ đối đầu, đồng thời khuyến khích các quốc gia theo đuổi lợi ích tuyệt đối thông qua hợp tác. Thực tế ở khu vực Mekong giai đoạn 2003 - 2023, sự gia tăng hợp tác, liên kết kinh tế cũng là một trong những nhân tố thúc đẩy hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong. Do đó, trong thời gian tới việc tiếp tục đẩy mạnh hợp tác và hội nhập kinh tế là giải pháp phù hợp với xu thế phát triển của tiểu vùng. Thêm vào đó, sự gia tăng can dự của các đối tác ngoài khu vực trong bối cảnh mới cũng là một tiền đề quan trọng để giúp các nước Mekong có thêm nguồn lực và cơ hội mở rộng hơn nữa hợp tác trong lĩnh vực kinh tế cũng như các lĩnh vực khác.

Thực tế của tiểu vùng Mekong cho thấy, trong số các cơ chế hợp tác tiểu vùng đã được thiết lập thì chỉ có MRC và LMC được thiết lập với mục tiêu ban đầu là đặt trọng tâm vào hợp tác nguồn nước. Các cơ chế khác như GMS, MJC, MKC, MUSP được thiết lập với mục tiêu trọng tâm ban đầu là thúc đẩy hợp tác kinh tế, phát triển bền vững tiểu vùng và nội dung hợp tác nguồn nước ban đầu thường xuất hiện trong trụ cột môi trường hoặc phát triển bền vững của các cơ chế này rồi tiếp tục được quan tâm thúc đẩy trở thành một trụ cột hợp tác trong một số cơ chế. Thực trạng tiến trình hợp tác phát triển nguồn nước trong các khuôn khổ đa phương khu vực cho thấy, hợp tác kinh tế là một nền tảng quan trọng tạo tiền đề để mở rộng hợp tác sang lĩnh vực phát triển nguồn nước sông Mekong.

Để thúc đẩy hợp tác và hội nhập kinh tế tiểu vùng, các nước Mekong cần tập trung đẩy nhanh tiến độ thực hiện các dự án kết nối hạ tầng xuyên biên giới, phát triển các hành lang kinh tế, đơn giản hóa thủ tục thương mại, mở rộng đầu tư nội vùng và tăng cường liên kết chuỗi giá trị trong các lĩnh vực nông nghiệp, năng lượng và logistics. Quá trình này cần được gắn kết chặt chẽ với các chương trình hợp tác của các cơ chế đa phương như ACMECS, ASEAN, RCEP và các cơ chế hợp tác tiểu vùng Mekong như GMS, MLC, MJC, MKC, MUSP, MGC. Khi mức độ phụ thuộc kinh tế tăng lên, chi phí của các hành động đơn phương trong khai

thác và sử dụng nguồn nước cũng sẽ tăng lên, điều đó tạo động lực để các quốc gia tăng cường phối hợp trong chia sẻ dữ liệu thủy văn, đánh giá tác động xuyên biên giới, vận hành hồ chứa và quản lý rủi ro thiên tai.

Các dự án hợp tác kinh tế xuyên biên giới cần được thiết kế theo cách tiếp cận liên kết Nước - Năng lượng - Lương thực nhằm đảm bảo các dự án thủy điện, nông nghiệp và giao thông không chỉ hướng tới hiệu quả kinh tế mà còn đảm bảo an ninh nguồn nước và tính bền vững của toàn lưu vực. Bên cạnh đó, các thể chế đa phương khu vực cần tăng cường vai trò điều phối để lồng ghép các mục tiêu phát triển kinh tế với quản trị nguồn nước, hình thành các quy tắc và chuẩn mực chung về đánh giá tác động môi trường, chia sẻ lợi ích và giải quyết tranh chấp. Việc mở rộng hợp tác kinh tế theo hướng thể chế hóa như vậy sẽ góp phần chuyển hóa lợi ích kinh tế thành động lực chính trị cho hợp tác nguồn nước, qua đó nâng cao hiệu quả hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong.

Để gắn kết hợp tác kinh tế với phát triển nguồn nước, trong thời gian tới các nước Mekong và các đối tác phát triển cần tập trung phát triển chuỗi giá trị khu vực gắn kết năng lượng - nông nghiệp, thủy sản - vận tải thủy, logistics - du lịch sinh thái, môi trường. Các dự án nước phục vụ phát triển kinh tế cần được đánh giá kỹ tác động môi trường, sinh thái và tác động xã hội để có sự điều tiết và phối hợp thực hiện chuyển đổi mô hình kinh tế, chuyển đổi sinh kế cho các cộng đồng và cư dân bị ảnh hưởng bởi dự án nước đồng thời áp dụng các biện pháp giảm thiểu tác động môi trường để đảm bảo mục tiêu phát triển bền vững của lưu vực.

Trong quá trình thực hiện, các nước Mekong cần đóng vai trò trung tâm trong việc hoạch định chính sách, hoàn thiện pháp luật và đảm bảo sự thống nhất giữa chiến lược phát triển kinh tế với đảm bảo an ninh nguồn nước. Trong quá trình lập kế hoạch, phê duyệt và triển khai các dự án hợp tác kinh tế có sử dụng nguồn nước sông Mekong, các nước cần lồng ghép nghĩa vụ chia sẻ thông tin, dữ liệu; tham vấn trước; đánh giá tác động xuyên biên giới và tiêu chuẩn bảo vệ môi trường vào các dự án này.

MRC cần đóng vai trò trung tâm tri thức về quản trị nguồn nước xuyên biên giới, cung cấp cơ sở khoa học cho việc xây dựng các chương trình hợp tác kinh tế tiểu vùng. Các cơ chế khác đóng vai trò huy động nguồn lực và triển khai các dự án kết nối kinh tế. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai các dự án cần đánh giá chất

lượng dự án, tính bền vững và tác động đối với nguồn nước sông Mekong, ví dụ: GMS có thể ưu tiên phát triển các hành lang kinh tế xanh; ACMES có thể thúc đẩy các dự án liên kết giữa các quốc gia hạ lưu, LMC có thể gắn kết các chương trình phát triển thượng nguồn với nhu cầu phát triển của hạ nguồn,...

Các đối tác phát triển và các tổ chức quốc tế như ADB, Ngân hàng thế giới, Nhật Bản, Mỹ, Hàn Quốc, EU, Australia,... tập trung cung cấp nguồn lực tài chính, công nghệ, hỗ trợ kỹ thuật và hỗ trợ nâng cao năng lực quản trị lưu vực cho các nước Mekong. Cần lưu ý, việc hỗ trợ này cần gắn với các tiêu chuẩn về môi trường, xã hội và gắn với các điều kiện về minh bạch, tham vấn cộng đồng, đánh giá tác động xuyên biên giới. Các đối tác cũng cần tăng cường tham vấn và phối hợp chính sách để đảm bảo các chương trình hỗ trợ dành cho khu vực Mekong không bị trùng lặp, chồng chéo giữa các cơ chế đa phương tiểu vùng.

Các doanh nghiệp và các nhà đầu tư là chủ thể trực tiếp triển khai nhiều dự án có tác động đến nguồn nước sông Mekong. Do đó, doanh nghiệp cần thực hiện trách nhiệm giải trình về các tác động môi trường, xã hội, công khai dữ liệu, thực hiện tham vấn cộng đồng bị ảnh hưởng và đóng góp vào các quỹ phục hồi môi trường, sinh thái. Khu vực tư nhân cũng cần được khuyến khích đầu tư vào các lĩnh vực phát triển bền vững, nông nghiệp thông minh, kinh tế tuần hoàn thay vì chỉ tập trung vào các dự án khai thác tài nguyên.

4.3.1.2. Xây dựng cơ chế hợp tác, phối hợp chính thức giữa Ủy hội sông Mekong với các thể chế đa phương trong khu vực

Các chương trình quản lý tổng hợp tài nguyên nước lưu vực sông Mekong do các cơ chế hợp tác đa phương khu vực đang triển khai hiện nay cho thấy cách tiếp cận liên kết Nước - Năng lượng - Lương thực đang được quan tâm và thúc đẩy. Cách tiếp cận này cho phép đảm bảo và hài hòa các lợi ích khác nhau của các nước ven sông đối với nguồn nước cũng như các nguồn tài nguyên liên quan đến nước của sông Mekong. Dựa trên cách tiếp cận liên kết này cùng với thực tế trong giai đoạn 2003 - 2023, một số cơ chế hợp tác lưu vực cũng như các đối tác Mekong đã có sự phối hợp, hợp tác với MRC trong các hoạt động hợp tác phát triển nguồn nước sông Mekong. Đây là tiền đề quan trọng để thúc đẩy lợi ích chung của các nước ven sông thông qua các tiếp cận liên kết Nước - Năng lượng - Lương thực. Do

đó, để đảm bảo hài hòa lợi ích của tất cả các nước ven sông trên nền tảng quản lý tổng hợp tài nguyên nước thì một trong những yêu cầu đặt ra đó là cần có sự phối hợp, hợp tác giữa các thể chế đa phương trong lưu vực.

Đây cũng là giải pháp quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả hợp tác phát triển nguồn nước sông Mekong. Việc xây dựng cơ chế phối hợp chính thức giữa MRC với các thể chế khu vực khác như GMS, LMC, MJC, MUSP, MKC không chỉ là yêu cầu khách quan mà còn phản ánh xu thế phát triển hợp tác đa phương ở lưu vực sông Mekong hiện nay. Thực tế cho thấy các cơ chế này cùng tham gia vào nhiều lĩnh vực hợp tác liên quan đến nguồn nước sông Mekong và đôi khi các cơ chế này có liên kết, phối hợp với nhau để thực hiện một số dự án hợp tác trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong hoặc thành viên của các cơ chế này có thể tham gia vào nhiều chương trình hợp tác của các cơ chế khác nhau. Tuy nhiên, hiện nay chưa có một cơ chế phối hợp chính thức giữa các thể chế khu vực được thiết lập. Điều này dẫn đến tình trạng trùng lặp chương trình, phân tán nguồn lực và hạn chế hiệu quả tổng thể của hợp tác phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong. Do đó, việc thiết lập một cơ chế phối hợp chính thức giữa các thể chế đa phương hiện có là điều hết sức cần thiết.

Việc thiết lập cơ chế phối hợp chính thức sẽ giúp tăng cường tính liên kết thể chế trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong. Hiện nay, MRC là thiết chế quản trị lưu vực có tính chuyên môn cao nhất. Trong khi đó GMS, LMC, MJC, MKC lại thường tiếp cận nguồn tài nguyên nước ở góc độ phát triển kinh tế, năng lượng hoặc môi trường. Nếu thiếu cơ chế phối hợp giữa các khuôn khổ này, các dự án phát triển hạ tầng, thủy điện, giao thông thủy hoặc nông nghiệp trong các khuôn khổ này có thể được triển khai mà không đánh giá được đầy đủ các tác động về môi trường, xã hội đối với toàn lưu vực, đặc biệt là các cộng đồng ven sông. Việc xây dựng cơ chế phối hợp giữa MRC với các thể chế đa phương khu vực sẽ giúp lồng ghép các tiêu chuẩn trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước của MRC vào quá trình xây dựng và thực thi các dự án phát triển trong lưu vực, qua đó đảm bảo sự cân bằng giữa mục tiêu phát triển, giảm thiểu tác động xuyên biên giới, bảo vệ hệ sinh thái lưu vực và thúc đẩy cách tiếp cận quản lý tổng hợp tài nguyên nước lưu vực sông Mekong.

Việc thiết lập cơ chế phối hợp chính thức giữa các thể chế khu vực sẽ giúp tăng cường chia sẻ dữ liệu và thông tin về tài nguyên nước. Đối với việc quản trị các lưu vực sông quốc tế, thông tin về dòng chảy, vận hành hồ chứa, chất lượng nước và các dự án phát triển có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với việc điều phối sử dụng nước cũng như dự báo các rủi ro liên quan đến nước. Tuy nhiên, hiện nay hệ thống dữ liệu liên quan đến nguồn nước sông Mekong còn tồn tại một cách phân tán giữa các cơ chế khác nhau. Do đó, việc thiết lập một cơ chế hợp tác chính thức giữa MRC với các thể chế khu vực là điều cần thiết giúp hình thành mạng lưới chia sẻ dữ liệu khu vực, kết nối các nền tảng thông tin hiện có và nâng cao tính minh bạch trong hợp tác phát triển nguồn nước sông Mekong.

Đạt được một cơ chế phối hợp chính thức như vậy còn góp phần tăng cường hiệu quả sử dụng các nguồn hỗ trợ tài chính và kỹ thuật từ các đối tác phát triển của các nước Mekong. Hiện nay, nhiều chương trình hỗ trợ trong quản lý tài nguyên nước, thích ứng với biến đổi khí hậu hoặc phát triển hạ tầng nước được triển khai thông qua nhiều cơ chế khác nhau với sự tham gia của nhiều đối tác quốc tế khác nhau như ADB, Ngân hàng thế giới, Nhật Bản, Mỹ, Hàn Quốc và nhiều cơ quan chức năng khác đến từ các đối tác phát triển. Việc thiết lập một khuôn khổ hợp tác chính thức giữa các thể chế đa phương khu vực sẽ giúp điều phối các nguồn lực này một cách hiệu quả hơn, đồng thời đảm bảo các dự án phát triển nguồn nước phù hợp với chiến lược phát triển bền vững của toàn lưu vực.

Ngoài ra, việc tăng cường phối hợp thể chế còn giúp các nước Mekong mở rộng không gian đối thoại chính sách về nguồn nước sông Mekong. Thông qua cơ chế phối hợp giữa các thể chế đa phương khu vực, các quốc gia ven sông có thể trao đổi thường xuyên về quy hoạch phát triển, vận hành hồ chứa, quản lý rủi ro thiên tai và thích ứng với biến đổi khí hậu tốt hơn. Điều này sẽ góp phần xây dựng lòng tin giữa các nước thượng nguồn và hạ nguồn, đồng thời giảm thiểu nguy cơ xung đột trong khai thác và sử dụng nguồn nước sông Mekong.

Để xây dựng được một cơ chế phối hợp thể chế chính thức trong khu vực, MRC cần phát huy vai trò trung tâm trong việc kết nối và liên kết các thể chế đa phương trong khu vực. Thực tế cho thấy, nhiều cơ chế đa phương trong khu vực đã có hợp tác, liên kết với MRC khi triển khai các dự án hợp tác trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước. Với tư cách là thể chế quản trị lưu vực quan trọng được

thành lập trên cơ sở Hiệp định Mekong 1995, MRC có nền tảng pháp lý vững chắc và có nhiều kinh nghiệm trong quản lý nguồn nước xuyên biên giới. Do đó, MRC hoàn toàn có cơ sở để đóng vai trò trung tâm trong liên kết thể chế khu vực. Để phát huy vai trò trung tâm của mình, trong thời gian tới MRC cần:

Một là, trở thành diễn đàn điều phối chính sách về tài nguyên nước của toàn lưu vực. Thông qua các cơ chế đối thoại và các chương trình hợp tác, MRC có thể đóng vai trò kết nối các sáng kiến phát triển kinh tế, năng lượng, môi trường trong khu vực với các nguyên tắc sử dụng, quản lý và bảo vệ tài nguyên nước bền vững trong Hiệp định Mekong 1995. Điều này giúp đảm bảo rằng các dự án phát triển trong các khuôn khổ hợp tác đa phương khu vực khác đều được xem xét, đánh giá trong tổng thể lợi ích của toàn lưu vực.

Hai là, phát huy vai trò trung tâm trong cung cấp, chia sẻ dữ liệu, thông tin và tri thức khoa học về nguồn tài nguyên nước với các thể chế khu vực khác. Hiện nay, MRC đã thiết lập được các nền tảng chia sẻ thông tin, dữ liệu liên quan đến nguồn tài nguyên nước sông Mekong công khai và hệ thống thông tin, dữ liệu của MRC đang được một số thể chế đa phương khu vực khác sử dụng trong các chương trình hợp tác phát triển nguồn nước. Đồng thời MRC cũng đã thiết lập một số cơ chế liên thông thông tin với các nền tảng cung cấp thông tin của một số thể chế khu vực khác như LMC. Do đó, trong những năm tới MRC cần tăng cường hợp tác với các thể chế khu vực khác để hình thành một trung tâm dữ liệu toàn lưu vực và xây dựng mạng lưới liên kết thông tin để có thể cung cấp nền tảng thông tin chung phục vụ cho các chương trình hợp tác phát triển nguồn nước của các thể chế khác.

Nhìn chung, việc xây dựng cơ chế phối hợp thể chế khu vực với vai trò trung tâm liên kết của MRC sẽ góp phần hình thành một cấu trúc hợp tác phát triển nguồn nước mang tính liên kết và hỗ trợ lẫn nhau giữa các thể chế đa phương khu vực, qua đó góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước và thúc đẩy phát triển bền vững toàn lưu vực.

4.3.1.3. Tăng cường sự tham gia của các chủ thể phi quốc gia trong các cơ chế hợp tác đa phương phát triển nguồn nước hiện có

Tăng cường sự tham gia của các chủ thể phi quốc gia là một trong những giải pháp mang tính chiến lược lâu dài để thúc đẩy quản trị nước đa tầng, dân chủ hóa quá trình ra quyết định và nâng cao tính hợp pháp của hợp tác khu vực. Sự tham gia

của các chủ thể phi quốc gia ngày càng được thừa nhận là yếu tố thiết yếu trong quản lý tài nguyên xuyên biên giới, đặc biệt là đối với những lưu vực sông quốc tế có mức độ phức tạp và nhạy cảm cao như lưu vực sông Mekong. Trong bối cảnh biến đổi khí hậu, phát triển cơ sở hạ tầng ô nhiễm và thiếu minh bạch thông tin, các chủ thể phi quốc gia - bao gồm xã hội dân sự, viện nghiên cứu, khu vực tư nhân và cộng đồng địa phương - có vai trò không thể thiếu trong: (1) Giám sát độc lập và xây dựng lòng tin; (2) Phản ánh nhu cầu thực tiễn của người dân; (3) Thúc đẩy cách tiếp cận và các giải pháp, sáng kiến từ dưới lên; (4) Cung cấp các tri thức bản địa về lưu vực sông cho các chính phủ, các cơ quan nhà nước nhằm hỗ trợ quá trình hoạch định chính sách cũng như quản lý lưu vực.

Hiện nay, một số cơ chế hợp tác đa phương về nguồn nước trong tiểu vùng Mekong đã thu hút được sự quan tâm và tham gia của nhiều chủ thể phi nhà nước như các NGOs, các viện nghiên cứu, các tổ chức báo chí, truyền thông, các phong trào, tổ chức bảo vệ môi trường,... Tuy nhiên, sự tham gia của các chủ thể này vào quá trình hợp tác sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong còn khá hạn chế và rời rạc. Một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng này là do các cơ chế hợp tác trong tiểu vùng Mekong chưa thể chế hóa rõ ràng, chưa có các quy định cụ thể hay khung khổ pháp lý tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ thể phi nhà nước tham gia hợp tác phát triển tài nguyên nước. Do đó, hiện nay các chủ thể phi nhà nước chủ yếu tham gia hoạt động quản trị nguồn nước thông qua hoạt động tham vấn cộng đồng, vận động chính sách đối với các chính phủ của các nước ven sông, cung cấp tri thức khoa học và tri thức bản địa cho quá trình hoạch định chính sách của các nước ven sông.

Chính vì vậy, để tăng cường sự tham gia của các chủ thể này vào tiến trình hợp tác đa phương về nguồn nước ở tiểu vùng Mekong, trong thời gian tới các nước Mekong và các đối tác phát triển cần chú ý một số giải pháp sau:

Một là, thể chế hóa vai trò của các chủ thể phi nhà nước. Xây dựng các quy định cụ thể (tạo khuôn khổ pháp lý rõ ràng) và thiết lập các kênh chính thức để các chủ thể phi nhà nước tham gia quá trình tham vấn đối với các dự án nước nhất là những dự án lớn như thủy điện, dự án chuyển nước ra ngoài lưu vực. Thiết lập các kênh đối thoại giữa chính phủ với người dân, các NGOs, các nhà khoa học cũng như những nhà hoạt động bảo vệ môi trường,... Đồng thời đa dạng hóa các kênh

tiếp nhận thông tin, phản ánh của người dân, cộng đồng, giới học thuật và doanh nghiệp về tác động tiềm tàng của các dự án nước.

Hai là, trong quá trình tham vấn cộng đồng, các nước ven sông cần khuyến khích và tạo điều kiện hơn nữa để thúc đẩy sự tham gia của người dân và các cộng đồng ven sông. Đây là những người trực tiếp chịu ảnh hưởng bởi các dự án nước đồng thời là nguồn cung cấp tri thức bản địa cũng như chủ thể kết nối nhà nước với cộng đồng. Tuy nhiên, hiện nay khả năng tiếp cận thông tin về các dự án nước cũng như trình độ của các chủ thể này còn hạn chế. Điều này đã giới hạn khả năng tham gia của họ vào quá trình tham vấn cộng đồng đối với các dự án nước. Do đó, các chính phủ không chỉ cần khuyến khích mà cần phải có cơ chế hỗ trợ đối với các cộng đồng ven sông để họ có thể hiểu rõ tính dễ tổn thương cũng như tác động tiềm tàng của các dự án nước đến cuộc sống, sinh kế của mình đồng thời khuyến khích họ nói lên tiếng nói và đề xuất các giải pháp giảm thiểu tác động tiêu cực.

Để tăng cường sự tham gia của người dân và các cộng đồng ven sông trong các hoạt động sử dụng nước, chính phủ các nước cần chú ý một số biện pháp cụ thể như: cung cấp thông tin cơ bản, ngắn gọn, dễ hiểu nhưng đảm bảo đầy đủ những thông tin quan trọng, cần thiết về các dự án nước. Sử dụng các phương tiện truyền thông phù hợp với từng cộng đồng để thông tin tuyên truyền đến người dân và cần đa dạng hóa các kênh, hình thức thông tin để người dân dễ dàng tiếp cận. Lồng ghép hoạt động thông tin, tuyên truyền vào các sinh hoạt cộng đồng. Quá trình tham vấn cộng đồng ở từng nước cũng có thể chia ra nhiều cấp độ với các quy mô khác nhau để nhiều đối tượng người dân có thể tham gia quá trình này. Bên cạnh đó, ở cấp độ khu vực, các nước cần phối hợp tổ chức các diễn đàn tham vấn cộng đồng liên khu vực để các cộng đồng ven sông của các nước trong lưu vực có cơ hội chia sẻ thông tin, tri thức và cùng thảo luận các giải pháp tháo gỡ.

Thêm vào đó, các chính phủ cũng như các chủ thể phi nhà nước có thể hỗ trợ xây dựng năng lực để cộng đồng có thể tham gia tham vấn hiệu quả. Hầu hết sinh kế của các cộng đồng ven sông là hoạt động sản xuất nông nghiệp và đánh bắt, nuôi trồng thủy sản. Đây cũng là nhóm dân cư có trình độ học vấn cũng như trình độ khoa học, kỹ thuật hạn chế, nhận thức chính trị cũng không cao. Do đó, cần có các chương trình tập huấn ngắn hạn cho đại diện của các cộng đồng về các vấn đề như môi trường, quy trình tham vấn, quyền và cách thức tham gia quá trình hoạch định

chính sách, quản lý lưu vực hoặc tập huấn về kỹ năng đặt câu hỏi, đưa ra khuyến nghị,... Mục tiêu của việc làm này là biến người dân, cộng đồng từ đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án nước thành chủ thể đối thoại hiểu biết trong quá trình tham vấn và chủ thể đưa ra khuyến nghị.

Ba là, mở rộng vai trò của các tổ chức quốc tế trong hợp tác phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong. Hiện nay, có nhiều tổ chức quốc tế đang tích cực tham gia hỗ trợ các nước Mekong trong hợp tác quản lý và bảo vệ nguồn tài nguyên nước sông Mekong như Liên hợp quốc, Liên minh châu Âu (EU), Ngân hàng thế giới, ADB,... đây là các đối tác quan trọng của các nước Mekong cung cấp hỗ trợ tài chính, kỹ thuật, tư vấn chính sách và đào tạo chuyên gia trong lĩnh vực quản trị nguồn nước, thích ứng biến đổi khí hậu và phát triển bền vững. Sự tham gia hỗ trợ của các tổ chức quốc tế đã góp phần thúc đẩy hợp tác đa phương phát triển nguồn nước trong lưu vực phát triển đa dạng cả về nội dung, hình thức và cấp độ. Tuy nhiên, các tổ chức quốc tế có khả năng đóng góp nhiều hơn nữa cho hợp tác nguồn nước trong tiểu vùng thông qua việc thúc đẩy khuôn khổ pháp lý quốc tế về sử dụng nguồn nước xuyên biên giới công bằng, hợp lý và bền vững, đặc biệt là Công ước nước Liên hợp quốc năm 1997 và thúc đẩy ngoại giao nước trong khu vực. Các tổ chức quốc tế như Liên hợp quốc và EU có thể đóng vai trò trung gian trong các đàm phán giữa các nước Mekong trong hoạt động khai thác và sử dụng tài nguyên nước đồng thời hỗ trợ nghiên cứu, đánh giá tác động xã hội, môi trường mà các dự án nước gây ra cho các nước ven sông.

Một trong những vai trò nổi bật và cũng là cơ sở cho sự ra đời của các tổ chức quốc tế đó là thiết lập nguyên tắc, luật lệ trong quan hệ quốc tế với mục tiêu ổn định và duy trì mối quan hệ giữa các quốc gia. Việc thông qua Công ước về nước năm 1997 của Liên hợp quốc cũng không nằm ngoài mục tiêu này. Việc thiết lập nguyên tắc chung cho các hoạt động sử dụng nguồn nước xuyên biên giới cũng chính là giải pháp ngăn ngừa xung đột từ đó góp phần củng cố hòa bình, an ninh thế giới. Tuy nhiên, ở lưu vực sông Mekong thì hiện nay Trung Quốc chưa tham gia Công ước này, điều này khiến cho việc áp dụng luật pháp, thông lệ quốc tế trong hoạt động sử dụng nguồn nước xuyên biên giới trở nên khó khăn, đặc biệt trong bối cảnh Trung Quốc là nước đầu nguồn. Do đó, Liên hợp quốc cần đóng vai trò tích cực hơn trong

việc tạo lập các diễn đàn ngoại giao nước và thúc đẩy định hình luật lệ trong sử dụng nguồn nước sông Mekong. Với tư cách là tổ chức quốc tế lớn nhất thế giới hiện nay, Liên hợp quốc có thể giúp thúc đẩy nhận thức chung trong việc chia sẻ các nguồn tài nguyên nước xuyên biên giới và tạo sự đồng thuận trong dư luận quốc tế để hạn chế các hành động đơn phương trong sử dụng nước. Điều này cũng hoàn toàn phù hợp với mục tiêu, tôn chỉ hoạt động của Liên hợp quốc.

Bốn là, tăng cường vai trò của truyền thông trong việc thúc đẩy nhận thức chung về chia sẻ nguồn nước xuyên biên giới. Theo quan điểm của Chủ nghĩa kiến tạo, lợi ích không cố định mà được kiến tạo thông qua tương tác xã hội, ngôn ngữ và cấu trúc nhận thức. Diễn ngôn và truyền thông không chỉ phản ánh hiện thực mà còn định hình hiện thực. Truyền thông còn có thể tạo ra các khuôn khổ nhận thức chung, hình thành lòng tin, làm thay đổi cách quốc gia nhìn nhận về nhau và về chính sách. Do đó, cần phát huy vai trò của truyền thông và không nên giới hạn nó ở việc truyền tải thông tin mà cần coi truyền thông là công cụ để kiến tạo thực tại. Nếu như Chủ nghĩa tự do chỉ ra được vai trò và khả năng thúc đẩy hợp tác của các chủ thể phi nhà nước trong đó có truyền thông thì Chủ nghĩa kiến tạo lại cho chúng ta thấy cách thức mà truyền thông có thể đóng góp và thúc đẩy hợp tác. Áp dụng vào vấn đề hợp tác phát triển nguồn nước sông Mekong, có thể thấy truyền thông có thể trở thành công cụ hữu hiệu trong kiến tạo hợp tác nguồn nước, tái cấu trúc nhận thức về lợi ích chung và trách nhiệm tập thể trong quản trị nguồn nước.

Để làm được điều đó, trong thời gian tới truyền thông quốc gia của các nước ven sông và truyền thông quốc tế cần kiến tạo, định hình nhận thức của người dân và các quốc gia về nguồn nước sông Mekong như là một “tài sản chung” của tất cả các nước ven sông. Để làm thay đổi nhận thức của cộng đồng khu vực và quốc tế về vấn đề nguồn nước, truyền thông cần tham gia xây dựng hình ảnh sông Mekong như một di sản chung, mạch sống kết nối các dân tộc và thay đổi cách tiếp cận, diễn giải các thách thức liên quan đến nước là vấn đề quốc gia thì cần diễn giải các thách thức đó là vấn đề khu vực và quốc tế. Những việc làm như vậy sẽ giúp tái định hình nhận thức, giảm tư duy zero-sum game (trò chơi tổng bằng không) giữa các quốc gia, củng cố bản sắc khu vực và tạo nền tảng xã hội ủng hộ hợp tác xuyên biên giới đối với vấn đề nguồn nước.

Thêm vào đó, truyền thông có thể tham gia thúc đẩy hợp tác nguồn nước với tư cách là kênh ngoại giao phi chính thức (ngoại giao kênh II). Truyền thông có thể trở thành diễn đàn ngoại giao không chính thức để thông qua đó các nước thể hiện, bày tỏ quan điểm, nhu cầu của mình, tăng cường hiểu biết giữa các quốc gia, tăng tính minh bạch và từ đó giảm thiểu nghi kỵ, hiểu lầm giữa các quốc gia trong các quyết định sử dụng nước (như xây đập, chuyển nước,...). Thông qua việc xây dựng lòng tin như vậy, truyền thông sẽ tạo ra những điều kiện thuận lợi hỗ trợ cho ngoại giao chính thức.

Sự phát triển của truyền thông cả chính thống và truyền thông mạng xã hội như hiện nay là tiền đề rất thuận lợi để các quốc gia kiến tạo áp lực xã hội tích cực cho hợp tác nguồn nước trong lưu vực. Thông qua việc kiến tạo bản sắc và nhận thức chung về nguồn nước với tư cách là tài sản chung của toàn lưu vực, truyền thông có thể tạo ra áp lực chuẩn tắc để buộc các quốc gia, các doanh nghiệp tham gia thực hiện các dự án nước phải cân nhắc những tác động tiềm tàng mà dự án có thể gây ra cho các cộng đồng ven sông từ đó tạo áp lực lên các chủ thể này thực hiện những hành động cần thiết để giảm thiểu tác động tiêu cực trong sử dụng nước. Đồng thời, cần chú ý phát huy vai trò của truyền thông trong việc tuyên truyền, kêu gọi các nước sử dụng nước có trách nhiệm và phát triển không gây hại cho các quốc gia khác (tức là kiến tạo hành vi hợp tác thông qua dư luận và chuẩn mực xã hội mang tính quốc tế).

4.3.1.4. Tăng tính ràng buộc pháp lý của các thỏa thuận hợp tác liên quan đến sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong

Trong thực tế, mặc dù khu vực Mekong đã hình thành nhiều cơ chế hợp tác đa phương, song phần lớn các thỏa thuận và cam kết hiện nay mang tính định hướng chính sách hoặc hợp tác tự nguyện, chưa có tính ràng buộc pháp lý cao. Điều này khiến cho việc thực thi cam kết về sử dụng nước, chia sẻ thông tin, dữ liệu hay giảm thiểu các tác động xuyên biên giới phụ thuộc nhiều vào thiện chí chính trị của các nước ven sông và làm cho hiệu quả thực thi chưa đồng đều. Do đó, trong thời gian tới, để nâng cao hiệu quả hợp tác phát triển nguồn nước sông Mekong, các khuôn khổ hợp tác đa phương, nhất là các cơ chế hợp tác đa phương giữa các nước ven sông như MRC, LMC cần tăng tính ràng buộc pháp lý đối với các thỏa thuận liên quan đến sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước.

Hiệp định Mekong năm 1995 đã đặt nền tảng quan trọng cho hợp tác trong sử dụng và quản lý tài nguyên nước với các nguyên tắc cơ bản như sử dụng công bằng và hợp lý, không gây tổn hại đáng kể và tham vấn trước đối với các dự án nước. Những nguyên tắc này sau đó được cụ thể hóa bằng PNPCA. Tuy nhiên, việc áp dụng PNPCA đối với các dự án nước trong lưu vực chủ yếu tạo ra nghĩa vụ tham vấn đối với nước đề xuất dự án mà chưa có cơ chế bắt buộc điều chỉnh hoặc dừng dự án có nguy cơ gây tác động xuyên biên giới tiêu cực. Do đó, các nước thành viên MRC cần từng bước nâng cao tính ràng buộc của các quy trình này nhằm mục đích đảm bảo các dự án nước quy mô lớn hoặc có tác động mạnh lên dòng chảy chính sông Mekong cần được xem xét đầy đủ về các tác động xã hội, môi trường xuyên biên giới trước khi được triển khai.

Bên cạnh đó các thỏa thuận về chia sẻ thông tin, dữ liệu được MRC và LMC thông qua cũng cần từng bước tăng tính ràng buộc để đảm bảo việc chia sẻ thông tin, dữ liệu được đầy đủ và kịp thời. Việc thiếu các nghĩa vụ pháp lý rõ ràng trong chia sẻ thông tin thủy văn, vận hành hồ chứa hay các dự án phát triển trên dòng chính sông Mekong khiến các quốc gia ở khu vực hạ lưu gặp nhiều khó khăn trong dự báo và ứng phó với các biến động dòng chảy. Chính vì vậy, các nước ven sông cần tích cực hợp tác để thúc đẩy xây dựng các quy định pháp lý rõ ràng hơn về chia sẻ dữ liệu, giám sát sử dụng nước và phối hợp vận hành hồ chứa trong lưu vực. Khi các cam kết hợp tác được quy định rõ ràng trong các văn kiện pháp lý và được thực thi thông qua các cơ chế giám sát chung, các quốc gia sẽ có cơ sở để bảo vệ lợi ích của mình đồng thời tuân thủ các nghĩa vụ chung đối với toàn lưu vực.

4.3.1.5. Tạo thế cân bằng thể chế trong khu vực để hạn chế tình trạng hành động đơn phương và định hình hành vi của các nước trong lưu vực

Với vị trí địa - chính trị quan trọng của mình, tiểu vùng Mekong đang chứng kiến sự gia tăng ảnh hưởng của một số nước lớn và trung tâm quyền lực trên thế giới trong đó có những trung tâm quyền lực hàng đầu thế giới. Chiến lược của một số nước lớn như đã trình bày ở các nội dung trước cùng các cơ chế hợp tác đa phương giữa các nước Mekong với các đối tác bên ngoài là bằng chứng cho thấy tiểu vùng Mekong đóng vai trò quan trọng trong chiến lược của một số nước lớn. Sự gia tăng ảnh hưởng cùng những cạnh tranh giữa các nước lớn là một điều kiện thuận lợi cơ bản giúp tiểu vùng thực hiện chính sách cân bằng thể chế nhằm hạn chế các

hành động đơn phương, điều chỉnh hành vi của các nước ven sông và hạn chế tình trạng bất cân xứng quyền lực trong lưu vực. Do đó, trong thời gian tới để đảm bảo hòa bình, ổn định khu vực cũng như hạn chế các hành động đơn phương trong khai thác, sử dụng nguồn tài nguyên nước sông Mekong thì các nước trong tiểu vùng cần tiếp tục đẩy mạnh hợp tác với các nước lớn, các đối tác ngoài khu vực và các đối tác quốc tế thông qua các cơ chế đa phương đã được thiết lập đồng thời mở rộng thêm các đối tác mới tham gia vào các cơ chế này. Việc làm này vừa giúp đa dạng hóa quan hệ đối tác với các chủ thể ngoài khu vực, tranh thủ nguồn hỗ trợ tài chính, kỹ thuật, tư vấn chính sách đồng thời tạo ra thế cân bằng thể chế trong khu vực.

Bên cạnh đó, các nước hạ nguồn cần tăng cường phối hợp, hợp tác tạo lập trường chung, thống nhất trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong nhằm tăng cường sức nặng ngoại giao, tạo thế cân bằng trong đàm phán, đối thoại về nước trong khu vực.

4.3.1.6. Giảm sự phụ thuộc của các nước ven sông vào nguồn hỗ trợ từ các đối tác quốc tế

Theo lý thuyết Cân bằng thể chế của Kai He, các quốc gia có thể sử dụng thể chế khu vực để giảm sự phụ thuộc vào các cường quốc bên ngoài và tăng cường khả năng tự chủ chiến lược. Nếu các quốc gia bị phụ thuộc vào đối tác bên ngoài về nguồn lực tài chính, công nghệ thì có thể các đối tác đó có thể gây ảnh hưởng lên chương trình nghị sự và định hướng hợp tác. Đối với lưu vực sông Mekong, sự phụ thuộc quá mức vào nguồn tài chính, công nghệ, dữ liệu và chuyên gia của một số đối tác có thể khiến chương trình nghị sự hợp tác bị định hướng theo các ưu tiên chiến lược của bên tài trợ thay vì phản ánh đầy đủ nhu cầu phát triển bền vững của các quốc gia ven sông.

Vận dụng lý thuyết này vào trường hợp lưu vực sông Mekong, để định hình hợp tác theo mục tiêu phát triển bền vững của tất cả các nước ven sông thì các nước Mekong đặc biệt là các nước hạ nguồn cần gia tăng đóng góp nguồn lực để giảm sự phụ thuộc một chiều vào nguồn lực của các nhà tài trợ. Bên cạnh đó, các nước Mekong cũng cần tiếp tục đa dạng hóa đối tác, nguồn lực và hình thức hỗ trợ từ các đối tác để đảm bảo không có bất kỳ quốc gia nào giữ vị trí độc tôn trong định hướng hợp tác, mục tiêu ưu tiên và chương trình nghị sự. Điều này đồng nghĩa với việc các

nước Mekong cần nỗ lực lôi cuốn thêm nhiều đối tác mới tham gia vào các cơ chế hợp tác đa phương hiện có trong lưu vực.

Mặc dù có nhiều chủ thể tham gia hợp tác phát triển nguồn nước sông Mekong nhưng chủ thể đóng vai trò quyết định tới hiệu quả và mức độ thành công của hợp tác vẫn nằm ở các quốc gia ven sông. Trong khi đó, hiện nay hợp tác phát triển nguồn nước đang phụ thuộc rất lớn vào nguồn hỗ trợ từ các đối tác quốc tế nhất là hỗ trợ về tài chính. Trong nhiều cơ chế hợp tác đa phương hiện có ở khu vực Mekong, các đối tác phát triển và các tổ chức quốc tế đang đóng vai trò quan trọng trong việc cung cấp tài chính, kỹ thuật và công nghệ cho các chương trình, dự án quản lý tài nguyên nước, xây dựng hạ tầng và nâng cao năng lực quản lý nguồn nước cho các quốc gia ven sông. Tuy nhiên, sự phụ thuộc quá lớn vào nguồn lực bên ngoài có thể khiến cho các chương trình hợp tác dễ bị chi phối bởi ưu tiên chiến lược của các nhà tài trợ và hạn chế tính chủ động của các nước ven sông trong việc hoạch định chính sách liên quan đến quản lý lưu vực.

Do đó, trong thời gian sắp tới các nước Mekong cần từng bước tăng cường tính tự chủ và trách nhiệm trong hợp tác phát triển nguồn nước. Việc tăng cường tính tự chủ, giảm phụ thuộc vào nguồn tài trợ từ bên ngoài có thể giúp duy trì ổn định hoạt động của các thể chế khu vực và đảm bảo rằng các chương trình hợp tác phù hợp với nhu cầu và lợi ích thực tế của các quốc gia ven sông. Để tăng cường tính tự chủ, các nước ven sông cần:

(1) Đẩy mạnh hợp tác trong các cơ chế đa phương giữa các quốc gia ven sông và tăng cường huy động nguồn lực của các nước ven sông cho các dự án liên quan đến nguồn nước sông Mekong. Đối với MRC, các thành viên chính thức cần tăng mức độ đóng góp tài chính để triển khai các dự án hợp tác phát triển nguồn nước trong khuôn khổ này để từng bước cân bằng với mức hỗ trợ từ các tổ chức quốc tế.

Đối với LMC, các nước hạ nguồn cần chủ động thúc đẩy các dự án hợp tác phát triển nguồn nước xuyên biên giới với sự tham gia của nhiều nước ven sông và chủ động huy động nguồn lực quốc gia đóng góp cho các dự án này, không nên phụ thuộc hoàn toàn vào nguồn đầu tư, viện trợ từ phía Trung Quốc. Trung Quốc là quốc gia đầu nguồn đóng vai trò trung tâm trong việc kiểm soát nguồn nước và dòng chảy sông Mekong nên việc thiết lập LMC mang đến một diễn đàn đa phương rất thuận lợi để các nước hạ nguồn có thể thảo luận và thúc đẩy hợp tác phát triển nguồn nước với

Trung Quốc nhằm đảm bảo lợi ích quốc gia liên quan đến tài nguyên nước sông Mekong. Tuy nhiên, việc phụ thuộc vào nguồn tài trợ của Trung Quốc sẽ khiến cho các dự án hợp tác liên quan đến tài nguyên nước khó đạt được lợi ích cũng như kỳ vọng của các nước hạ nguồn. Do đó, bên cạnh các nguồn tài trợ từ Trung Quốc thì các nước ven sông khác cũng cần tham gia đóng góp về tài chính cho các dự án hợp tác liên quan đến nguồn nước sông Mekong để đảm bảo các dự án đó phản ánh được ưu tiên và lợi ích của tất cả các nước ven sông nhất là những nước hạ nguồn.

Đối với GMS, các dự án hợp tác sử dụng nguồn nước phụ thuộc nhiều vào nguồn vốn từ ADB và tài trợ từ Nhật Bản với mục tiêu hướng đến là phát triển kinh tế. Hoạt động hợp tác trong quản lý tài nguyên nước trong khuôn khổ GMS cũng chủ yếu phục vụ mục tiêu sử dụng nước (quản lý để sử dụng). Do đó, để đảm bảo yêu cầu phát triển bền vững toàn lưu vực thì các dự án hợp tác về nguồn nước trong khuôn khổ GMS cần mở rộng mục tiêu là hướng đến phát triển bền vững nguồn tài nguyên nước và do đó, bảo vệ tài nguyên nước cũng cần được quan tâm đúng mức trong các dự án nước. Để đảm bảo mục tiêu sử dụng và quản lý bền vững nguồn tài nguyên nước thì các nước Mekong có thể tích cực và chủ động hơn trong đánh giá tác động xã hội và môi trường mà các dự án nước gây ra, từ đó có cơ sở đưa ra các khuyến nghị điều chỉnh dự án khi cần thiết để đảm bảo hoạt động sử dụng nguồn tài nguyên nước hiệu quả và bền vững.

(2) Trong các khuôn khổ hợp tác với các đối tác quốc tế, các nước ven sông cần nâng cao năng lực khoa học - công nghệ và phát triển nguồn nhân lực trong quản lý tài nguyên nước. Thay vì phụ thuộc hoàn toàn vào các công nghệ, mô hình dự báo hoặc dữ liệu do các đối tác quốc tế cung cấp, các nước Mekong cần đầu tư nhiều hơn cho các trung tâm nghiên cứu, đầu tư nhiều hơn cho hệ thống quan trắc và các chương trình đào tạo chuyên gia trong lĩnh vực quản lý tài nguyên nước. Điều này sẽ giúp các nước ven sông nâng cao khả năng phân tích, đánh giá và quản lý nguồn nước một cách độc lập hơn.

4.3.2. Nhóm giải pháp cụ thể

4.3.2.1. Nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả hợp tác trong sử dụng nguồn nước

Trong hợp tác sử dụng nguồn nước thì MRC, GMS, LMC và MUSP đóng vai trò chủ đạo, tuy nhiên, mỗi cơ chế lại có định hướng hợp tác ưu tiên khác nhau nhưng lại có khả năng bổ trợ cho nhau. Chính vì vậy, cần thực hiện đồng bộ nhiều

giải pháp để phát huy thế mạnh của từng cơ chế. Đối với các cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông như MRC, LMC cần tập trung ưu tiên xây dựng và phát triển thể chế. Đối với GMS cần tập trung nâng cao hiệu quả khai thác, sử dụng nước và giảm thiểu các tác động xã hội, môi trường đặc biệt là các tác động tích lũy và tác động xuyên biên giới. Đối với MUSP cần thúc đẩy hợp tác trong nghiên cứu và chia sẻ thông tin, dữ liệu liên quan đến thủy văn và vận hành hồ đập trên dòng chính sông Mekong. Các giải pháp cụ thể bao gồm:

Thứ nhất, hoàn thiện cơ chế điều phối sử dụng nguồn nước xuyên biên giới. Hiện nay, MRC là cơ chế hoạt động tích cực nhất trong việc điều phối sử dụng nguồn nước xuyên biên giới của sông Mekong thông qua các bộ thủ tục ngoại giao nước mà tổ chức này thiết kế và áp dụng, đặc biệt là PNPCA. Tuy nhiên, việc thực hiện PNPCA trong thực tế đã bộc lộ những hạn chế nhất định như quy định về khung thời gian tham vấn 6 tháng đối với các đề xuất dự án nước là quá ngắn và không đủ để đánh giá đầy đủ về kỹ thuật và tác động xã hội, môi trường của các dự án đề xuất. Thêm vào đó, PNPCA cũng không trao quyền phủ quyết đối với các đề xuất dự án sử dụng nước cho các thành viên MRC nên các hoạt động sử dụng nước của các quốc gia ven sông vẫn có thể gây ra các tác động xuyên biên giới có hại cho các nước khác trong lưu vực. Vì thế, trong thời gian tới MRC cần tập trung sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện PNPCA theo hướng:

(1) Tăng thời gian tham vấn đối với các dự án trình với mục đích tham vấn trước với khung khổ thời gian tối thiểu là 1 năm để các nước ven sông và các chủ thể quan tâm có thêm thời gian đánh giá đầy đủ hơn về kỹ thuật và tác động xã hội, môi trường từ các dự án đề xuất. Việc mở rộng khung khổ thời gian tham vấn trong PNPCA sẽ thúc đẩy các quốc gia đề xuất dự án nước chủ động trình dự án đề xuất lên MRC sớm (nếu như chưa thể trình được kế hoạch dự án thì có thể thông báo cho MRC về dự định phát triển dự án sử dụng nước trước khi trình kế hoạch chính thức);

(2) Trong PNPCA cần giải thích rõ ràng nội dung quy định về thời gian gia hạn tham vấn trước trong PNPCA để tránh những diễn giải khác nhau của các nước MRC. Trong PNPCA quy định “nếu cần thiết”, Ủy ban liên hợp MRC có thể gia hạn thêm một khoảng thời gian tham vấn. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là điều kiện như thế nào là “cần thiết” để được gia hạn? Và ai sẽ là người ra quyết định cuối cùng? Điều này dẫn đến việc mỗi nước sẽ diễn giải khác nhau về nội dung này sao cho

phù hợp với lập trường của mình. Do đó, MRC cần thiết lập cơ chế khác để thực hiện gia hạn thời gian tham vấn. Đối với vấn đề này, Alistair Rieu-Clarke gợi ý rằng Ban thư ký MRC nên là chủ thể ra quyết định cuối cùng về việc gia hạn thời gian tham vấn trước hoặc là một bên thứ 3 độc lập có thể đóng vai trò mạnh mẽ hơn [Rieu-Clarke, A., 2015, tr. 166].

(3) Trong khi PNPCA chưa cho phép các nước thành viên phủ quyết đối với các đề xuất dự án nước thì MRC nên bổ sung quy định bắt buộc các nước đề xuất điều chỉnh dự án để giảm thiểu các tác động xuyên biên giới. Hiện tại, khi thực hiện thủ tục PNPCA, sau quá trình tham vấn, việc có điều chỉnh dự án nước hay không vẫn thuộc quyền của quốc gia đề xuất dự án và PNPCA không có quy định bắt buộc quốc gia đề xuất phải điều chỉnh kỹ thuật hay quy mô dự án. Điều này khiến cho hiệu quả của tham vấn không cao. Do đó, trong thời gian tới, các nước MRC cần thảo luận, nghiên cứu để bổ sung quy định bắt buộc quốc gia đề xuất phải điều chỉnh dự án khi các dự án đề xuất có thể gây ra tác động tiêu cực đáng kể đối với các quốc gia ven sông khác.

Thứ hai, thiết lập cơ chế phối hợp vận hành các hồ chứa trên dòng chính sông Mekong. Hiện nay, các nước ven sông đang tự vận hành các hồ chứa và đập thủy điện một cách độc lập, riêng rẽ theo lợi ích riêng của mình (phát điện, trữ nước mùa khô, xả nước mùa mưa,...) điều này khiến cho dòng chảy chính sông Mekong đối mặt với nhiều diễn biến bất thường và khó kiểm soát. Ví dụ, các nước thượng nguồn đồng thời trữ nước ở các hồ, đập vào mùa khô thì có thể khiến cho các nước hạ nguồn rơi vào tình trạng thiếu nước trầm trọng hoặc các nước thượng nguồn cùng xả nước vào một thời điểm có thể gây ra nguy cơ lũ lụt đột ngột. Từ đó làm phá vỡ chế độ thủy văn tự nhiên của sông Mekong và gia tăng thiệt hại cho nông nghiệp và sinh kế của các cộng đồng ven sông ở khu vực hạ lưu sông Mekong. Do đó, để tăng hiệu quả sử dụng nguồn nước và giảm thiểu tác động xuyên biên giới từ các dự án nước, các quốc gia ven sông cần thiết lập cơ chế phối hợp để điều chỉnh việc trữ nước và xả nước dựa trên nguyên tắc vì lợi ích chung toàn lưu vực.

Cơ chế phối hợp này nên được thiết lập trong khuôn khổ LMC là phù hợp nhất. LMC có sự tham gia đầy đủ của 6 nước ven sông với vai trò dẫn dắt thuộc về Trung Quốc. Trung Quốc vừa là quốc gia kiểm soát phần lớn dòng chảy sông Mekong vừa là quốc gia có nguồn lực mạnh hơn các nước ven sông khác về tài

chính, năng lực kỹ thuật và công nghệ. Do đó, các nước LMC cần đàm phán, thương lượng và thuyết phục Trung Quốc cùng thông qua một thỏa thuận về phối hợp vận hành hồ chứa trên dòng chính sông Mekong. Theo đó, cơ chế điều phối vận hành nên tập trung vào một số hoạt động:

(1) Thiết lập cơ chế phối hợp kế hoạch vận hành hồ chứa giữa các quốc gia trong lưu vực, đặc biệt giữa các nước thượng nguồn và hạ nguồn. Thông qua cơ chế này, các quốc gia thượng nguồn cần thông báo trước kế hoạch trữ nước và xả nước theo mùa cũng như các thay đổi lớn trong vận hành hồ chứa của mình. Trên cơ sở đó, các nước hạ nguồn có thể chủ động điều chỉnh kế hoạch sử dụng nước phục vụ các hoạt động kinh tế cũng như có kế hoạch ứng phó với các rủi ro hạn hán, lũ lụt;

(2) Xây dựng quy trình phối hợp vận hành hồ chứa ở cấp lưu vực, trong đó cần xác định rõ nguyên tắc vận hành theo mùa, ví dụ duy trì dòng chảy tối thiểu trong mùa khô, điều tiết giảm đỉnh lũ trong mùa mưa và một số cơ chế điều chỉnh linh hoạt theo diễn biến khí tượng - thủy văn thực tế. Mục tiêu của việc thiết lập các ngưỡng vận hành chung là hạn chế tình trạng trữ nước quá mức hoặc xả nước đột ngột gây tác động tiêu cực cho các nước ven sông khác;

(3) Thiết lập quy định về vận hành hồ chứa trong các tình huống khẩn cấp, ví dụ, trong trường hợp hạn hán nghiêm trọng thì các quốc gia thượng nguồn tiến hành xả nước bổ sung còn các nước hạ nguồn thì điều chỉnh hệ thống thủy lợi, trữ nước nội vùng. Trong trường hợp lũ lớn, các nước thượng nguồn giảm xả nước đột ngột, tránh xả nước đồng thời tại nhiều đập thủy điện và tiến hành xả nước theo lộ trình và có thông báo trước cho các nước ven sông khác;

(4) Thực hiện chia sẻ thông tin vận hành hồ chứa theo thời gian thực trên các nền tảng hợp tác chung toàn lưu vực. Điều này đảm bảo cho việc phối hợp không chỉ dừng ở mức chính sách mà có thể hiện thực hóa trên thực tế;

(5) Thành lập Nhóm làm việc chung giữa các nước ven sông để thực hiện nghiên cứu dòng chảy, dự báo hạn hán, lũ lụt và đề xuất phương án phối hợp vận hành tối ưu trên phạm vi toàn lưu vực.

Thứ ba, tăng cường chia sẻ thông tin, dữ liệu trong khuôn khổ MRC và LMC. Trung Quốc từ chỗ thỏa thuận chia sẻ thông tin, dữ liệu nước trong mùa mưa với MRC, đến năm 2020, Trung Quốc đã ký thỏa thuận với MRC và cam kết chia sẻ dữ liệu quanh năm về dòng chảy sông Mekong thuộc địa phận Trung Quốc. Hiện tại,

Trung Quốc đã tiến hành chia sẻ thông tin, dữ liệu quanh năm của hai đập thủy điện tại tỉnh Vân Nam, bao gồm dữ liệu lượng mưa và mực nước sông trên cổng thông tin điện tử của Trung tâm hợp tác tài nguyên nước Lan Thương - Mekong. Tuy nhiên, hiện tại trên dòng chính sông Mekong tại địa phận Trung Quốc có tới 11 đập thủy điện đang hoạt động. Để giúp các quốc gia ở hạ nguồn có thể theo dõi diễn biến thủy văn, dự báo lũ lụt, hạn hán kịp thời phục vụ việc quy hoạch sử dụng nước và ứng phó với những diễn biến bất thường của thời tiết thì Trung Quốc cần mở rộng việc chia sẻ thông tin, dữ liệu liên quan tới nước. Giải pháp có thể là: (1) MRC tiếp tục thương lượng với Trung Quốc để mở rộng phạm vi thông tin, dữ liệu được chia sẻ bao gồm việc chia sẻ thông tin về vận hành đập của hai đập thủy điện tại tỉnh Vân Nam; (2) mở rộng phạm vi không gian chia sẻ thông tin, dữ liệu về nước. MRC có thể đàm phán với Trung Quốc để mở rộng phạm vi chia sẻ dữ liệu về nước của các đập thủy điện khác trên dòng chính sông Mekong trong phạm vi lãnh thổ Trung Quốc.

Trong khuôn khổ LMC, các nước Mekong cũng cần xây dựng được các cơ chế chia sẻ thông tin dữ liệu thủy văn và vận hành hồ chứa toàn lưu vực. Việc chia sẻ thông tin, dữ liệu không nên chỉ dừng lại ở việc Trung Quốc cung cấp thông tin dữ liệu nước liên quan đến các đập thủy điện dòng chính sông Mekong trên lãnh thổ Trung Quốc mà cần mở rộng việc chia sẻ dữ liệu nước và thông tin vận hành hồ chứa ở các nước ven sông khác như Lào. Đổi lại, các quốc gia ven sông khác cũng cần chia sẻ thông tin, dữ liệu về nước khi thực hiện các dự án khai thác, sử dụng nguồn nước của sông Mekong. Việc tăng cường chia sẻ thông tin, dữ liệu toàn diện và đầy đủ từ tất cả các nước LMC không chỉ đảm bảo hoạt động của LMC mang tính công bằng, dân chủ mà còn đảm bảo thông tin, dữ liệu về nước được minh bạch, đầy đủ. Điều này không chỉ hỗ trợ tích cực cho việc quy hoạch và quản lý toàn lưu vực mà còn góp phần tăng cường lòng tin giữa các nước ven sông từ đó củng cố môi trường chính trị, ngoại giao trong khu vực.

Thứ tư, đẩy mạnh hợp tác với Mỹ trong khuôn khổ MUSP, tranh thủ sự hỗ trợ của Mỹ về mặt kỹ thuật và công nghệ trong hợp tác sử dụng nguồn nước. Trong bối cảnh các nước ven sông còn hạn chế về năng lực công nghệ, dữ liệu và công cụ phân tích thì đẩy mạnh hợp tác với Mỹ trong khuôn khổ MUSP là một giải pháp quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả hợp tác sử dụng nguồn nước sông Mekong.

Khác với các cơ chế hợp tác đa phương khác trong khu vực chủ yếu tập trung vào tài chính hoặc hạ tầng, MUSP nổi lên với vai trò cung cấp các công nghệ tiên tiến, dữ liệu khoa học và kỹ thuật hiện đại phục vụ sử dụng và quản lý nguồn nước xuyên biên giới.

Mỹ là một trong những quốc gia có tiềm lực công nghệ hàng đầu thế giới trong lĩnh vực quản lý tài nguyên nước, đặc biệt là đối với nguồn nước xuyên biên giới. Năng lực này thể hiện ở việc Mỹ có thể mạnh vượt trội về công nghệ quan trắc và giám sát nguồn nước. Thông qua các cơ quan như NASA và Cơ quan Khảo sát địa chất Mỹ, quốc gia này đã phát triển các hệ thống viễn thám vệ tinh cho phép theo dõi mực nước, lượng mưa, độ ẩm đất và biến động dòng chảy trên quy mô lưu vực lớn. Các công nghệ này có thể cung cấp dữ liệu gần thời gian thực, kể cả tại các khu vực xuyên biên giới khó tiếp cận. Trong khu vực Mekong, năng lực này thể hiện ở các nền tảng như Mekong Dam Monitor (Giám sát đập Mekong) giúp theo dõi hoạt động của các hồ chứa và biến động dòng chảy. Những công nghệ hiện đại này các nước Mekong chưa thể tự phát triển, do đó, đẩy mạnh hợp tác với Mỹ vừa giúp tăng cường năng lực công nghệ cho các nước ven sông đồng thời các công nghệ này còn cung cấp các nền tảng thông tin quan trọng mà các nước Mekong khó có thể tiếp cận trong bối cảnh các quốc gia thượng nguồn còn hạn chế chia sẻ thông tin, dữ liệu nhất là các thông tin liên quan đến vận hành hồ, đập.

Thêm vào đó, Mỹ còn sở hữu năng lực mạnh về thiết kế và đánh giá hạ tầng nước theo tiêu chuẩn quốc tế. Thông qua các cơ quan như Binh đoàn Công binh lục quân Mỹ (US Army Corps of Engineers), Mỹ cung cấp hỗ trợ kỹ thuật trong thiết kế, vận hành và đánh giá an toàn các công trình thủy điện, hồ chứa và hệ thống thủy lợi. Các tiêu chuẩn kỹ thuật này không chỉ đảm bảo hiệu quả cho các hoạt động khai thác và sử dụng nguồn nước mà còn giúp giảm thiểu các tác động môi trường và xã hội từ các dự án nước phù hợp với các nguyên tắc phát triển bền vững.

Mỹ cũng có thể mạnh về hệ thống dữ liệu mở và nền tảng số hóa trong quản trị nói chung và quản trị nguồn nước nói riêng. Việc xây dựng các cơ sở dữ liệu tích hợp, dễ tiếp cận và minh bạch giúp các bên liên quan có thể tham gia vào quá trình giám sát và ra quyết định sử dụng nước. Đây là yếu tố quan trọng góp phần nâng cao hiệu quả trong hợp tác sử dụng và quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới. Đồng

thời, năng lực công nghệ của Mỹ còn gắn liền với kinh nghiệm quản trị các lưu vực sông quốc tế và liên bang. Do đó, Mỹ tích lũy được nhiều kinh nghiệm trong việc điều phối lợi ích giữa nhiều bang, nhiều chủ thể. Với năng lực công nghệ và kinh nghiệm trong quản trị các lưu vực sông quốc tế, Mỹ có thể hỗ trợ giúp các nước Mekong nâng cao năng lực công nghệ, cung cấp tri thức, kinh nghiệm trong quá trình hợp tác sử dụng nước từ đó góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng nước trong lưu vực.

Để phát huy nguồn hỗ trợ công nghệ, kỹ thuật và kinh nghiệm hiện đại của Mỹ thì các nước Mekong cần chủ động thúc đẩy chuyển giao công nghệ, nghiên cứu, học hỏi mô hình của Mỹ để từng bước nâng cao năng lực tự chủ công nghệ, giảm sự phụ thuộc vào hỗ trợ từ bên ngoài. Đồng thời, cần lồng ghép các chương trình hợp tác trong sử dụng nguồn nước của MUSP với các cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông như MRC nhằm đảm bảo sự thống nhất trong quản trị lưu vực.

Do đó, trong thời gian tới, các nước Mekong nên tập trung ưu tiên hợp tác khoa học và công nghệ với Mỹ thông qua khuôn khổ MUSP, cụ thể các nước Mekong cần:

(1) Tăng cường tiếp nhận và khai thác hiệu quả các công nghệ giám sát nguồn nước do Mỹ hỗ trợ, đặc biệt là công nghệ viễn thám, dữ liệu thủy văn và các nền tảng theo dõi vận hành hồ chứa như Mekong Dam Monitor (Giám sát đập Mekong), qua đó nâng cao khả năng theo dõi dòng chảy và hoạt động khai thác nước theo thời gian thực. Trên cơ sở đó, các quốc gia cần đẩy mạnh ứng dụng các mô hình thủy văn và công cụ dự báo nhằm phục vụ hoạch định chính sách và điều phối sử dụng nước, đồng thời từng bước xây dựng các trung tâm phân tích và mô hình hóa nguồn nước trong khu vực;

(2) Thúc đẩy hợp tác với các cơ quan kỹ thuật của Mỹ như USACE trong việc nâng cao tiêu chuẩn thiết kế, vận hành và đánh giá các công trình thủy lợi, thủy điện theo hướng phù hợp với chuẩn mực quốc tế và giảm thiểu tác động môi trường - xã hội;

(3) Phát triển hệ thống dữ liệu mở và minh bạch về nguồn nước, thông qua việc kết nối các nền tảng dữ liệu của MUSP với hệ thống của các quốc gia và các cơ chế khu vực như MRC, từ đó tạo nền tảng chung cho việc chia sẻ thông tin và ra quyết định.

Thứ năm, thay đổi cách tiếp cận đối với việc khai thác và sử dụng nguồn tài nguyên nước sông Mekong. Thay vì việc chia sẻ dòng chảy, các quốc gia ven sông có thể xem xét tiếp cận việc sử dụng nguồn nước ở góc độ chia sẻ lợi ích. Điều này có nghĩa là thay vì đàm phán, thương lượng để phân bổ nguồn nước sông Mekong, các nước ven sông có thể đàm phán chia sẻ lợi ích kinh tế, ví dụ hạ lưu được hưởng giá điện ưu đãi từ thủy điện thượng lưu, hoặc đầu tư ngược lại vào thích ứng biến đổi khí hậu). Cách tiếp cận hiện nay của các nước là chia sẻ tài nguyên nghĩa là các quốc gia phân bổ lượng nước cụ thể (m^3/s , tỷ lệ %) cho nhau. Cách tiếp cận này sẽ gặp khó khăn do cách tiếp cận chủ quyền lãnh thổ tuyệt đối và do tranh chấp số liệu, biến đổi khí hậu và nhu cầu nước thay đổi theo mùa). Thực tế cho thấy tiếp cận này đúng nhưng không đủ để giải quyết các mâu thuẫn, xung đột lợi ích trong hoạt động sử dụng nguồn tài nguyên nước sông Mekong. Do đó, cần bổ sung thêm cách tiếp cận chia sẻ lợi ích từ các hoạt động khai thác, sử dụng nguồn nước mang lại. Các bên thỏa thuận cùng hưởng lợi từ các hoạt động khai thác, sử dụng và bảo vệ lưu vực sông, bao gồm cả lợi ích trực tiếp (năng lượng, nông nghiệp, giao thông thủy, thủy sản) và gián tiếp (bảo vệ môi trường, giảm thiểu rủi ro thiên tai lũ lụt, hạn hán, du lịch, thương mại).

Việc chia sẻ lợi ích từ các nguồn tài nguyên nước sông Mekong có thể triển khai ở nhiều lĩnh vực. Về mặt kinh tế, các nước thượng và trung lưu vực như Trung Quốc, Lào là những quốc gia phát triển mạnh thủy điện trên hệ thống sông Mekong có thể dành những mức giá ưu đãi khi bán điện cho các nước hạ nguồn hoặc các nước hạ nguồn có thể đầu tư hoặc góp vốn vào các dự án thủy điện để hưởng lợi nhuận thay vì chỉ chịu tác động từ các dự án thủy điện đó. Ngược lại, các nước hạ nguồn có thể cung cấp nông sản cũng như thủy sản cho các nước thượng nguồn với giá thành ưu đãi nếu như các sản phẩm đó được tạo ra từ các nguồn tài nguyên nước của sông Mekong. Thêm vào đó, các nước ven sông có thể cải thiện hệ thống vận tải đường sông để tất cả các nước cùng giảm chi phí logistics trong bối cảnh hợp tác kinh tế, thương mại và kết nối hạ tầng ở lưu vực sông Mekong đang phát triển mạnh mẽ trong thời gian gần đây. Thực tế ở một số lưu vực sông trên thế giới, các nước đã tiếp cận theo cách này và mang lại những hiệu quả tích cực. Ví dụ, Công ước sông Danube (1994) không ấn định lượng

nước cho từng quốc gia, thay vào đó các nước trong lưu vực tập trung vào bảo vệ môi trường, phát triển giao thông thủy và thủy điện chung. Hay Sáng kiến lưu vực sông Nile khuyến khích các dự án thủy điện chung, trao đổi năng lượng, hợp tác thủy lợi thay vì chỉ phân chia nguồn nước.

Thứ sáu, gắn hợp tác sử dụng nguồn nước với các lợi ích kinh tế chung của các quốc gia trong lưu vực. Xuất phát từ thực tế rằng các xung đột về nước trong lưu vực sông Mekong chủ yếu bắt nguồn từ sự khác biệt về lợi ích giữa các quốc gia thượng nguồn và hạ nguồn. Trong khi các quốc gia thượng nguồn ưu tiên phát triển thủy điện thì các nước hạ nguồn lại phụ thuộc lớn vào nông nghiệp, thủy sản. Nếu chỉ tiếp cận theo hướng “kiểm soát xung đột” hoặc chia sẻ nguồn nước thì hợp tác trong sử dụng nước khó đạt hiệu quả và có thể rơi vào trạng thái bế tắc. Do đó, khi gắn hợp tác sử dụng nước với những lợi ích kinh tế, các quốc gia có thể sẽ có thêm động lực hợp tác chặt chẽ và thực chất hơn. Để thực hiện giải pháp này, các nước Mekong cần:

(1) Thúc đẩy hình thành thị trường điện năng khu vực dựa trên thủy điện sông Mekong như một cơ chế liên kết lợi ích, qua đó tăng cường sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các quốc gia và tạo điều kiện cho các nước ven sông tham gia vào quá trình điều phối vận hành hồ đập. Thực tế hiện nay, các dự án thủy điện tại Lào sản xuất điện chủ yếu để xuất khẩu sang Thái Lan và Việt Nam. Việc vận hành hồ chứa của Lào không chỉ phục vụ mục đích phát điện mà còn phải tính đến yêu cầu duy trì dòng chảy cho Việt Nam. Như vậy, việc hình thành thị trường điện năng khu vực từ hệ thống thủy điện trên dòng sông Mekong sẽ mở ra cơ hội cho các nước ven sông tham gia vào quá trình vận hành hồ đập trong lưu vực từ đó có thể điều tiết vận hành hồ đập theo hướng tối ưu hóa lợi ích tổng thể của toàn lưu vực.

(2) Tăng cường hợp tác để phát triển chuỗi giá trị kinh tế xuyên biên giới dựa trên nguồn tài nguyên nước sông Mekong như hợp tác trong sản xuất nông nghiệp sử dụng nước hiệu quả, phát triển thủy sản bền vững hay du lịch sinh thái gắn với hệ sinh thái sông Mekong. Điểm mấu chốt của giải pháp này nằm ở việc tạo ra sự liên kết về lợi ích xuyên biên giới, ở đó các quốc gia không chỉ có lợi ích từ việc khai thác nguồn nước trong lãnh thổ của mình mà còn được hưởng lợi từ toàn bộ chuỗi giá trị khu vực. Ví dụ, trong nông nghiệp, thay vì mỗi nước tự mở rộng hệ thống tưới và cạnh tranh nguồn nước mùa khô, các nước có thể phối hợp xây dựng chuỗi cung ứng nông sản thích ứng hạn mặn, tiết kiệm nước và hỗ trợ cho nhau theo mùa vụ.

Thứ bảy, các nước Mekong nhất là các nước hạ nguồn cần tranh thủ sự hỗ trợ từ các tổ chức quốc tế và các đối tác phát triển để thúc đẩy các chuẩn mực quốc tế trong hoạt động khai thác, sử dụng nguồn nước xuyên biên giới của sông Mekong. Trong các khuôn khổ hợp tác đa phương ở tiểu vùng Mekong hiện nay, mới chỉ có MRC đề ra nguyên tắc cho hoạt động sử dụng nước theo hướng công bằng, hợp lý, không gây tổn hại đáng kể, nghĩa vụ thông báo - tham vấn trước, chia sẻ dữ liệu và bảo vệ hệ sinh thái (nguyên tắc này được thông qua trong Hiệp định Mekong 1995 và sau này được cụ thể hóa trong PNPCA). Còn lại hầu hết các cơ chế hợp tác khác chưa thực sự quan tâm đến việc thiết lập nguyên tắc trong sử dụng nguồn nước chung của sông Mekong. Trong khi đó, nguyên tắc này hiện đã được thừa nhận rộng rãi trong luật pháp quốc tế như Công ước Hensiki 1966 và Công ước nước Liên hợp quốc 1997.

Trong bối cảnh đó, các nước Mekong có thể tranh thủ sự hỗ trợ quốc tế theo hướng: (1) thông qua hỗ trợ tài chính và kỹ thuật, các đối tác như Ngân hàng thế giới, ADB, Nhật Bản, Mỹ hay EU thường gán các khoản viện trợ với yêu cầu tuân thủ các tiêu chuẩn xã hội, môi trường trong hoạt động sử dụng nguồn tài nguyên nước xuyên biên giới. Khi tham gia các dự án do các đối tác này tài trợ, các quốc gia sẽ từng bước điều chỉnh chính sách và cách thức khai thác, sử dụng nguồn nước theo các chuẩn mực quốc tế từ đó tạo hiệu ứng lan tỏa chuẩn mực chung trong toàn lưu vực;

(2) Tận dụng tri thức do các tổ chức quốc tế cung cấp để thúc đẩy chuẩn mực “không gây hại đáng kể” trong khai thác, sử dụng nguồn nước. Các tổ chức quốc tế đóng vai trò quan trọng trong việc cung cấp tri thức và bằng chứng khoa học giúp đánh giá và lượng hóa các tác động xuyên biên giới. Chẳng hạn thông qua các nghiên cứu về dòng chảy, phù sa, thủy sản hay tác động tích lũy từ các công trình thủy điện, các tổ chức quốc tế đã chỉ ra các tác động xuyên biên giới đối với các nước hạ nguồn. Đây là cơ sở quan trọng để yêu cầu các quốc gia trong lưu vực áp dụng nguyên tắc “không gây hại đáng kể”. Khi các quyết định sử dụng nước được đưa ra trên nền tảng khoa học, các quốc gia sẽ khó có thể bỏ qua nghĩa vụ hợp tác và trách nhiệm với tác động từ dự án nước của mình gây ra;

(3) Tranh thủ sự hỗ trợ của các tổ chức quốc tế và các đối tác phát triển để tạo áp lực dư luận quốc tế nhằm kiềm chế các hành động đơn phương trong khai thác, sử dụng nguồn nước sông Mekong. Trong bối cảnh bất cân xứng quyền lực giữa thượng nguồn và hạ nguồn như hiện nay thì sự hỗ trợ từ các tổ chức quốc tế và các

đối tác phát triển còn có ý nghĩa giúp các nước hạ nguồn gia tăng vị thế trong đàm phán về nước với thượng nguồn, từ đó định hình hành vi của các nước ven sông theo hướng khai thác, sử dụng nước bền vững, minh bạch và có trách nhiệm.

4.3.2.2. Nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả hợp tác trong quản lý nguồn nước

Có thể thấy hợp tác trong quản lý nguồn nước sông Mekong đã hình thành được một mạng lưới cơ chế khá dày, trong số 6 cơ chế hợp tác khu vực mà Luận án nghiên cứu thì cả 6 cơ chế đều thực hiện hoạt động hợp tác trong quản lý nguồn nước nhưng hợp tác trong lĩnh vực này còn đang đối mặt với những điểm nghẽn lớn đó là: phụ thuộc nhiều vào tài trợ từ bên ngoài; hiệu quả hợp tác chưa cao; cấu trúc hợp tác phân mảnh. Từ thực trạng đó cho thấy, để nâng cao hiệu quả hợp tác trong quản lý nguồn nước thì giải pháp tổng thể và bao quát là cần chuyển hợp tác quản lý nguồn nước từ mô hình phối hợp dự án rời rạc sang mô hình quản lý lưu vực tích hợp, dựa trên dữ liệu chung, chuẩn mực chung và có cơ chế ràng buộc mềm để điều chỉnh hành vi của các nước ven sông nhằm đảm bảo lợi ích tổng thể của toàn lưu vực. Các giải pháp cụ thể bao gồm:

Một là, củng cố MRC thành thể chế trung tâm trong hợp tác quản lý nguồn nước sông Mekong. Thực tế cho thấy, trong tất cả các lĩnh vực hợp tác sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong thì MRC đều là cơ chế có nền tảng pháp lý và công cụ quản lý lưu vực đầy đủ nhất. Trong khi đó, GMS tiếp cận quản lý nguồn nước theo hướng kỹ thuật với mục tiêu quản lý để sử dụng nên hợp tác trong quản lý tài nguyên nước tập trung vào chiến lược phát triển. Tài nguyên nước sông Mekong được GMS tiếp cận từ góc độ phát triển nên được coi là yếu tố đầu vào cho phát triển. LMC thì có ưu thế là quy tụ đủ 6 nước ven sông tham gia nên đã tạo ra được kênh đối thoại đầy đủ giữa các nước thượng nguồn và hạ nguồn. Các khuôn khổ hợp tác đa phương giữa các nước ven sông với các đối tác phát triển cũng có cách tiếp cận khác nhau đối với nguồn nước của sông Mekong. Nếu như MUSP tiếp cận nguồn nước với ý nghĩa là một vấn đề an ninh phi truyền thống (trong diễn ngôn của MUSP có sử dụng thuật ngữ “nguồn nước xuyên biên giới” và trong hoạt động thì cơ chế này rất quan tâm đến đánh giá tác động xuyên biên giới từ các dự án nước) thì MJC và MKC lại tiếp cận tài nguyên nước ở góc độ phát triển bền vững nên hợp tác trong quản lý nguồn nước luôn gắn với mục tiêu phát triển bền vững

nhất là bền vững về môi trường và sinh thái. Các cơ chế hợp tác với các đối tác phát triển góp phần đa dạng hóa nguồn lực và mở rộng không gian hợp tác.

Do đó, để nâng cao hiệu quả hợp tác trong quản lý nguồn nước và giảm tính cạnh tranh, tăng tính phối hợp giữa các cơ chế hợp tác khu vực thì cần tổ chức lại cấu trúc hợp tác và tái định hình vai trò của từng cơ chế trong hợp tác quản lý tài nguyên nước Mekong. Các biện pháp cụ thể bao gồm:

(1) Thúc đẩy sự tham gia sâu hơn của Trung Quốc và Myanmar trong MRC. Với nền tảng pháp lý cơ bản là Hiệp định Mekong 1995 và các bộ thủ tục quản lý nguồn nước hiện có, MRC đang thực hiện chức năng điều phối và quản lý lưu vực tương đối đầy đủ. Tuy nhiên, vai trò trung tâm của MRC chưa được phát huy đầy đủ do thiếu sự tham gia của các nước thượng nguồn là Trung Quốc và Myanmar. Do đó, trong thời gian tới, các nước MRC cần nhiều nỗ lực trong ngoại giao để từng bước đưa Trung Quốc và Myanmar tham gia sâu hơn trong hoạt động của MRC và củng cố MRC thành trục thể chế trung tâm trong hợp tác quản lý tài nguyên nước. Trước mắt, việc đưa Trung Quốc và Myanmar trở thành thành viên chính thức của MRC gặp nhiều rào cản: (i) lo ngại về chủ quyền và ràng buộc pháp lý; (ii) khác biệt về lợi ích phát triển; (iii) sự tồn tại của các cơ chế thay thế như LMC do Trung Quốc dẫn dắt. Do đó, khi Trung Quốc và Myanmar chưa sẵn sàng trở thành thành viên chính thức của MRC thì các nước MRC cần khuyến khích hai đối tác đối thoại này từng bước tham gia sâu hơn vào các hoạt động của MRC.

Bước thứ nhất tập trung tăng cường hợp tác kỹ thuật và xây dựng lòng tin thông qua việc mở rộng hợp tác giữa MRC với Trung Quốc và Myanmar trong các lĩnh vực ít nhạy cảm như: chia sẻ dữ liệu; phối hợp dự báo và cảnh báo lũ lụt, hạn hán; thúc đẩy sự tham gia của Trung Quốc và Myanmar vào các dự án nghiên cứu chung về biến đổi khí hậu, trầm tích, sinh thái. Một số nội dung hoạt động trong bước này đang được MRC triển khai và trong thời gian tới cần đẩy mạnh hơn nữa. Mục tiêu của giai đoạn này là chuyển vai trò của Trung Quốc và Myanmar từ “đối tác đối thoại” sang “đối tác kỹ thuật” từ đó xây dựng lòng tin và mở rộng vai trò của Trung Quốc, Myanmar trong MRC.

Bước thứ hai tập trung lôi cuốn Trung Quốc và Myanmar tham gia từng phần trong các cơ chế hợp tác của MRC. Sau khi thiết lập được hợp tác kỹ thuật ổn định với Trung Quốc và Myanmar, MRC cần tiến tới khuyến khích, kêu gọi sự tham gia

của Trung Quốc vào một số khâu trong quá trình thực hiện một số bộ thủ tục quản lý tài nguyên nước của MRC trên cơ sở tự nguyện bằng cách phối hợp cơ chế chia sẻ dữ liệu theo thỏa thuận giữa Trung Quốc với MRC với cơ chế chia sẻ dữ liệu theo bộ Thủ tục PDIES của MRC để hình thành một cơ chế và nền tảng chia sẻ dữ liệu thống nhất. Bên cạnh đó, MRC cũng có thể thiết lập cơ chế tham gia từng phần như khuyến khích Trung Quốc và Myanmar tham gia xây dựng chiến lược phát triển lưu vực hoặc tham gia vào hoạt động giám sát sử dụng nước của các nước MRC,...

Bước thứ ba là thúc đẩy phối hợp thể chế giữa MRC và LMC. MRC có nền tảng pháp lý và năng lực kỹ thuật trong khi LMC lại có nguồn lực tài chính và mang tính chính trị cao. Sự tồn tại song song của hai cơ chế này vừa tạo ra cơ hội hỗ trợ cho nhau trong hợp tác quản lý tài nguyên nước nhưng đồng thời cũng tiềm ẩn nguy cơ cạnh tranh thể chế và phân mảnh trong hợp tác. Do đó, việc phối hợp hai thể chế này sẽ tạo ra cấu trúc song song hỗ trợ cho nhau, trong đó MRC đóng vai trò điều phối kỹ thuật, xây dựng quy tắc còn LMC đóng vai trò huy động nguồn lực, kết nối chính trị và thúc đẩy hợp tác toàn lưu vực trong quản lý nguồn nước.

(2) Tăng cường năng lực tự chủ tài chính của MRC, giảm sự phụ thuộc vào tài trợ bên ngoài. Các thành viên MRC cần tăng dần tỷ lệ đóng góp của mình cho ngân sách hoạt động của MRC. Để làm được điều đó, MRC cần xây dựng lộ trình tăng đóng góp gắn với các khung khổ thời gian cụ thể và phù hợp với tiềm lực kinh tế của các nước thành viên. Đồng thời áp dụng cơ chế đóng góp linh hoạt gắn với quy mô GDP từng nước và gắn trách nhiệm tài chính với quyền lợi tham gia và mức độ ảnh hưởng trong quá trình ra quyết định. Việc tăng cường đóng góp của các thành viên MRC không chỉ giúp bổ sung nguồn lực mà còn nâng cao vị thế của MRC trong cấu trúc hợp tác đa phương ở tiểu vùng Mekong.

(3) GMS và các cơ chế hợp tác giữa các nước ven sông với đối tác phát triển tập trung vào cung cấp nguồn lực tài chính, công nghệ và hỗ trợ kỹ thuật, tư vấn chính sách.

(4) MRC cần chủ động liên kết các thể chế khu vực lại với nhau. Hiện tại, có một số cơ chế hợp tác khu vực đã tiến hành phối hợp dự án với MRC và đó là nền tảng quan trọng giúp MRC phát huy vai trò trung tâm trong kết nối thể chế khu vực. Trên nền tảng đó, MRC cần tạo ra các cơ chế phối hợp cho từng nội dung hợp tác

cụ thể trong quản lý nguồn nước để tránh sự chồng chéo giữa các cơ chế. Ví dụ, trong hợp tác xây dựng năng lực, thay vì từng cơ chế tổ chức các chương trình đào tạo, bồi dưỡng nhân lực quản lý ngành nước của các nước Mekong thì các cơ chế đa phương có thể phối hợp xây dựng kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng và phân công nội dung đào tạo, bồi dưỡng cho từng cơ chế.

Nói chung, việc phát huy vai trò trung tâm của MRC trong hợp tác quản lý tài nguyên nước có thể giúp tạo ra một cấu trúc hợp tác theo hướng “phân công - phối hợp - hỗ trợ” và giảm sự chồng chéo trong hoạt động của các thể chế đa phương ở khu vực Mekong hiện nay.

Hai là, các nước ven sông cần đẩy mạnh cách tiếp cận quản lý tổng hợp đối với nguồn nước để thúc đẩy lợi ích chung của toàn lưu vực sông Mekong. Theo quan điểm của Chủ nghĩa tự do, hợp tác sẽ tạo ra kết quả cùng thắng, từ đó giảm động cơ hành vi đơn phương. Do đó, có thể thấy cách tiếp cận trong quản lý tổng hợp đối với nguồn nước xuyên biên giới này là một trong những giải pháp vừa hài hòa được lợi ích của tất cả các nước ven sông, góp phần xây dựng một lưu vực phát triển bền vững và thịnh vượng đồng thời hạn chế các hành động đơn phương trong sử dụng nguồn nước xuyên biên giới.

Hiện nay, trong tiểu vùng sông Mekong đã có rất nhiều cơ chế hợp tác để quản lý nguồn nước, tuy nhiên việc quản lý nguồn nước vẫn còn tồn tại những hạn chế, bất cập nên việc quản lý nguồn nước chưa mang lại kết quả như mong muốn. Để nâng cao hiệu quả quản lý nguồn nước sông Mekong, trong thời gian tới hợp tác giữa các nước ven sông cần tập trung thực hiện một số giải pháp cụ thể như sau:

(1) Xây dựng kế hoạch quản lý tài nguyên nước sông Mekong dựa trên nhu cầu và tiềm năng khai thác của từng quốc gia. Từ những phân tích về nhu cầu sử dụng nước của các nước ven sông trong các nội dung trước, có thể thấy nhu cầu nước từ dòng Mekong của các nước ven sông sẽ tăng lên đáng kể trong tương lai. Do đó, để đảm bảo khả năng tiếp cận và sử dụng nước công bằng, hiệu quả giữa các nước ven sông thì các nước Mekong cần tập trung xây dựng kế hoạch quản lý tổng thể nguồn tài nguyên nước để đảm bảo tất cả các cộng đồng ven sông đều có đủ nước để phục vụ sinh hoạt cũng như các hoạt động kinh tế. Muốn làm được điều này thì tất cả các nước ven sông cần tích cực phối hợp và hợp tác để trao đổi, thảo luận và

chia sẻ tầm nhìn chung trong phát triển lưu vực. Trong các cơ chế hợp tác đa phương hiện tại thì Hợp tác Lan Thương - Mekong là cơ chế hợp tác có sự tham gia đầy đủ của các quốc gia ven sông, vì thế cần phát huy vai trò của cơ chế này trong việc xây dựng kế hoạch quản lý tổng thể nguồn tài nguyên nước của sông Mekong.

Khi xây dựng kế hoạch quản lý tài nguyên nước sông Mekong, các nước cần chú ý đặc trưng thủy văn của con sông này. Đối với hoạt động nông nghiệp, về cơ bản trong mùa mưa thì nguồn nước sông Mekong đủ đảm bảo nhu cầu nước cho các hoạt động sản xuất nông nghiệp của các nước ven sông. Tuy nhiên, vào mùa khô thì nguồn nước sông Mekong không dồi dào như mùa mưa. Chính vì vậy, để các cộng đồng có đủ nước đáp ứng nhu cầu của dân cư và hoạt động kinh tế thì cần có phương án phân bổ nước phù hợp giữa các quốc gia ven sông. Một điều đáng chú ý khác đó là các quốc gia ven sông có mục đích sử dụng nước khác nhau, do đó, các nước cần phối hợp và hợp tác chặt chẽ trong việc xây dựng phương án phân bổ và sử dụng nước để đảm bảo hoạt động sử dụng nước của quốc gia này không cản trở việc sử dụng nước của quốc gia khác đặc biệt là giữa các nước thượng nguồn và hạ nguồn.

(2) Các nước Mekong cần tích cực ứng dụng khoa học, kỹ thuật hiện đại vào giám sát và kiểm soát nguồn nước sông Mekong để đảm bảo nguồn nước được sử dụng hiệu quả và không gây ra tác hại đáng kể cho môi trường.

Trên cơ sở xây dựng kế hoạch tổng thể về quản lý nguồn tài nguyên nước, các nước ven sông cần đẩy mạnh hợp tác trong việc giám sát tình hình sử dụng nước sông Mekong của mỗi quốc gia. Việc giám sát hoạt động sử dụng nước nhằm đảm bảo mỗi nước tuân thủ đúng quy định trong quản lý nguồn tài nguyên nước xuyên biên giới đồng thời đảm bảo hiệu quả của việc quản lý tài nguyên nước. Để hợp tác trong giám sát và kiểm soát nguồn nước hiệu quả, các quốc gia ven sông cần thúc đẩy ứng dụng khoa học - công nghệ hiện đại để đánh giá, giám sát tác động của các hoạt động sử dụng nước đối với các nước ven sông, giám sát tác động môi trường, giám sát chất lượng nước cũng như theo dõi, giám sát diễn biến tình hình thủy văn do các hoạt động sử dụng nước gây ra.

Việc ứng dụng khoa học - công nghệ hiện đại vào hoạt động giám sát sử dụng nước cũng như giám sát, kiểm soát chất lượng nước sẽ đảm bảo cho hoạt động giám

sát được hiệu quả, đánh giá kịp thời những diễn biến mới và các vấn đề phát sinh trong quá trình sử dụng nước. Việc ứng dụng khoa học - công nghệ tiên tiến trong giám sát nguồn nước cũng đảm bảo tăng cường tính công khai, minh bạch trong sử dụng nước và đảm bảo việc thông tin về chất lượng nước được cung cấp cho các nước ven sông một cách nhanh nhất và chính xác nhất. Trên cơ sở giám sát và kiểm soát nguồn nước hiệu quả, các nước ven sông cũng cần phối hợp chặt chẽ, nhịp nhàng để đưa ra các khuyến nghị về quản lý nguồn nước một cách kịp thời để giải quyết các vấn đề phát sinh trên thực tế.

Để đảm bảo việc giám sát, kiểm soát nguồn nước hiệu quả cần có một hệ thống giám sát toàn diện và thực hiện hàng ngày vào mùa khô và hàng tuần vào mùa mưa. Điều đó đòi hỏi mỗi nước ven sông phải đầu tư một nguồn lực nhất định để thực hiện các hoạt động giám sát nguồn nước. Trong khi đó, trình độ kinh tế - xã hội của các nước Mekong không đồng đều, một số nước có nguồn lực hạn chế khiến cho việc thực hiện giám sát nguồn nước còn gặp một số khó khăn nhất định. Bên cạnh đó, việc giám sát nguồn nước còn gặp một khó khăn khác đó là đánh giá tác động tích lũy từ hoạt động sử dụng nước quy mô nhỏ là rất khó khăn. Hiện tại, việc giám sát nguồn nước chủ yếu được thực hiện đối với các dự án nước quy mô lớn trong khi tác động tích tụ từ các hoạt động sử dụng nước quy mô nhỏ là rất nhiều. Trong khi đó diện tích lưu vực rộng và nguồn lực của một số nước ven sông còn hạn chế. Điều này khiến cho hiệu quả giám sát nguồn nước trên lưu vực sông Mekong là chưa cao.

Do đó, trong thời gian tới các nước Mekong cần ưu tiên hợp tác trong nghiên cứu và phát triển hệ thống giám sát áp dụng đồng bộ trên toàn lưu vực với chi phí thấp nhất có thể để đảm bảo tất cả các nước ven sông có thể áp dụng. Bên cạnh đó, các nước Mekong cũng cần đẩy mạnh hợp tác về mặt kỹ thuật với các đối tác phát triển của mình để có thể tranh thủ nguồn lực đầu tư từ các đối tác trong việc xây dựng hạ tầng kỹ thuật phục vụ hoạt động giám sát và kiểm soát nguồn nước.

Ba là, tiếp tục huy động và sử dụng hiệu quả các nguồn hỗ trợ quốc tế trong hợp tác quản lý tài nguyên nước. Hiện nay, các nước Mekong đã thiết lập được các cơ chế hợp tác với một số nước trong và ngoài khu vực như: Mỹ, Nhật Bản, Hàn Quốc và các đối tác phát triển khác như Liên hợp quốc, Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB). Các đối tác này đều thể hiện sự quan tâm dành cho khu vực tiểu vùng

Mekong. Trên thực tế, nhiều đối tác cũng đã dành sự ủng hộ mạnh mẽ cho các dự án nước trong lưu vực, tuy nhiên, hợp tác của các nước Mekong với một số đối tác còn hạn chế và chưa thực chất. Trong khi đó, phần lớn các đối tác đã thiết lập quan hệ hợp tác với tiểu vùng Mekong có nguồn lực tài chính cũng như tiềm lực khoa học - công nghệ mạnh và trình độ phát triển cao. Do đó, trong những năm tới, các nước Mekong cần dành ưu tiên cho hoạt động hợp tác quản lý nguồn nước với các đối tác phát triển và tranh thủ tối đa sự giúp đỡ của các đối tác cả về kỹ thuật, vốn cũng như tư vấn chính sách.

Với các cơ chế hợp tác đa phương có sự tham gia của các đối tác quốc tế, các nước ven sông nên tập trung thúc đẩy trọng tâm hợp tác theo thể mạnh của từng đối tác. Cụ thể:

(1) Đối với các tổ chức quốc tế như Ngân hàng thế giới, ADB, EU thì nên dành ưu tiên hợp tác hướng đến thúc đẩy chuẩn mực quốc tế trong quản trị nguồn nước chung như nguồn nước sông Mekong và tăng cường tham vấn chính sách, huy động sự hỗ trợ của các đối tác này trong xây dựng chiến lược quản lý toàn lưu vực.

(2) Trong khuôn khổ MJC, các nước cần tập trung ưu tiên hợp tác cho xây dựng năng lực trong quản trị nguồn nước cho các nước Mekong.

(3) Trong khuôn khổ hợp tác MUSP, tiếp tục đẩy mạnh hợp tác khoa học và công nghệ trong quản lý tổng hợp tài nguyên nước sông Mekong.

(3) Trong khuôn khổ MKC, các nước nên đặt trọng tâm vào cung cấp giải pháp quản lý nguồn nước.

4.3.2.3. Nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả hợp tác trong bảo vệ nguồn nước

Trong hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong thì nội dung hợp tác trong bảo vệ nguồn nước là nội dung ít nhạy cảm nhất và cũng được nhiều cơ chế đa phương trong khu vực quan tâm nhưng thực tế nội dung hợp tác này thường được lồng ghép trong các trụ cột phát triển bền vững hoặc trụ cột môi trường. Hợp tác hiện nghiêng nhiều về giám sát và chia sẻ thông tin hơn là hành động để bảo vệ nguồn nước. Cơ chế cảnh báo, ứng phó với ô nhiễm môi trường nước xuyên biên giới và phối hợp thể chế chưa đủ mạnh. Với những hạn chế như vậy, để nâng cao hiệu quả hợp tác trong bảo vệ tài nguyên nước lưu vực sông Mekong cần ưu tiên thực hiện một số giải pháp sau:

Thứ nhất, mở rộng nội dung hợp tác trong bảo vệ tài nguyên nước. Đối với hợp tác trong bảo vệ nguồn nước thì MRC hành động khá toàn diện để bảo vệ nguồn nước ở cả khía cạnh bảo vệ lưu lượng và chất lượng nước. Các bộ thủ tục quy định về duy trì dòng chảy, thủ tục giám sát chất lượng nước cùng với các dự án hợp tác để giảm thiểu tác động môi trường xuyên biên giới, bảo tồn đa dạng sinh học và kế hoạch hành động ứng phó với các trường hợp ô nhiễm nước khẩn cấp là minh chứng cho nỗ lực của MRC trong việc bảo vệ nguồn nước sông Mekong. Các khuôn khổ hợp tác đa phương còn lại thì chủ yếu tập trung nỗ lực hợp tác để bảo vệ môi trường và hệ sinh thái lưu vực. Trong khi đó, dòng chảy tự nhiên ổn định cùng với lưu lượng nước và chất lượng nước là nhân tố then chốt để bảo tồn hệ sinh thái thủy sinh. Chính vì vậy, các nước Mekong cùng các đối tác quốc tế trong các khuôn khổ LMC, MJC, MUSP và MKC cần mở rộng hợp tác sang hướng duy trì dòng chảy tự nhiên và đảm bảo chất lượng nước của sông Mekong.

Về mặt nội dung, các khuôn khổ đa phương này cần tập trung vào 4 nhóm công việc cụ thể: (i) thống nhất ngưỡng dòng chảy sinh thái: hiện nay MRC đã thiết lập ngưỡng dòng chảy sinh thái của sông Mekong, các cơ chế khác có thể áp dụng ngưỡng do MRC thiết lập và coi đó là mục tiêu hướng đến của các chương trình hành động bảo vệ tài nguyên nước; (ii) xây dựng bộ tiêu chí chất lượng nước thống nhất áp dụng chung cho toàn lưu vực sông Mekong; (iii) nâng cao năng lực cảnh báo sớm và khả năng ứng phó với các sự cố môi trường nước khẩn cấp; (iv) tăng cường đầu tư xử lý ô nhiễm môi trường ở các khu vực sông bị ô nhiễm nặng. Để triển khai các nội dung này cần có sự điều phối hành động giữa các cơ chế hợp tác khu vực, trong đó mỗi cơ chế sẽ đảm nhận một số nội dung cụ thể.

Đối với LMC, đây là khuôn khổ hợp tác có khả năng ảnh hưởng mạnh nhất đến việc duy trì dòng chảy tự nhiên của sông Mekong. Đây là cơ chế kết nối trực tiếp các quốc gia thượng nguồn và hạ nguồn nhưng hiện tại hợp tác bảo vệ tài nguyên nước trong khuôn khổ này còn khá mờ nhạt, chủ yếu tập trung vào nghiên cứu, giám sát môi trường nước, cải thiện hệ thống giám sát chất lượng nước và chia sẻ dữ liệu. Đây là cơ sở để thiết lập hành động bảo vệ tài nguyên nước và để hiện thực hóa mục tiêu bảo vệ tài nguyên nước thì LMC cần tiến thêm một bước nữa đó là gắn hoạt động sử dụng nước với duy trì dòng chảy sinh thái. Chẳng hạn trong vận hành đập thủy điện cần vận hành hệ thống hồ đập theo ngưỡng dòng chảy sinh thái của sông Mekong.

Đối với MJC, cần tập trung hỗ trợ tài chính và công nghệ để bảo vệ tài nguyên nước. Nguồn hỗ trợ này nên hướng vào 4 mảng: xây dựng mạng lưới quan trắc chất lượng nước xuyên biên giới; xây dựng các phòng thí nghiệm với tiêu chuẩn khu vực chung đặt tại các nước ven sông để đảm bảo việc đánh giá chất lượng nước theo tiêu chí thống nhất; xây dựng hạ tầng xử lý nước thải đô thị/công nghiệp; thiết lập hệ thống cảnh báo sớm ô nhiễm trên toàn lưu vực. Đây là giải pháp khả thi khi Chiến lược hợp tác Mekong - Nhật Bản năm 2024 đặt trọng tâm vào quản lý tài nguyên nước, giảm nhẹ thiên tai liên quan đến nước và hợp tác dữ liệu. Tới tháng 2 năm 2026 vừa qua, Nhật Bản và MRC đã khởi động dự án mới về tăng cường quản lý chất lượng nước ở hạ lưu sông Mekong, trong đó nhấn mạnh cả ứng phó khẩn cấp về chất lượng nước. Cùng với những hỗ trợ này, MJC cũng cần xây dựng bộ tiêu chí đánh giá chất lượng nước chung áp dụng cho toàn lưu vực để đảm bảo các hành động bảo vệ nguồn tài nguyên nước trong khu vực đồng bộ và thống nhất theo một tiêu chuẩn chung.

Đối với MUSP, thiết chế này nên tập trung cung cấp dữ liệu và cung cấp kiểm chứng độc lập. Với những hoạt động của mình, MUSP cho thấy định hướng rõ ràng là hướng vào thiết lập và cung cấp dữ liệu nước, quản trị nguồn nước xuyên biên giới và bảo vệ môi trường nước. Do đó, hoạt động của MUSP nên tiếp tục tập trung vào cung cấp các báo cáo, đánh giá chất lượng nước độc lập hỗ trợ cho các nước Mekong trong đối thoại chính sách về bảo vệ tài nguyên nước; phát triển các công cụ dự báo hạn hán, lũ lụt và biến động dòng chảy và rủi ro ô nhiễm môi trường nước.

Đối với MKC, đây là cơ chế thiên về cung cấp các giải pháp nước cho các nước ven sông. Chính vì vậy, MKC cần đẩy mạnh hợp tác trong tư vấn chính sách về bảo vệ tài nguyên nước cho các nước Mekong đồng thời tăng cường hỗ trợ đào tạo nhân lực ngành nước trong khu vực.

Thứ hai, từng bước đưa nội dung hợp tác trong bảo vệ nguồn nước thành một trụ cột hợp tác độc lập. Hiện nay, MRC là cơ chế khu vực có nội dung hợp tác bảo vệ nguồn nước sông Mekong rõ rệt nhất trong khi đó, LMC, MJC, MUSP, MKC thường đặt hợp tác bảo vệ nguồn nước trong khung khổ quản lý hay phát triển bền vững. Điều này cho thấy mức độ ưu tiên dành cho vấn đề bảo vệ nguồn nước chưa thật sự cao trong khi đó nguồn nước sông Mekong đang đối mặt với rất nhiều thách

thức làm thay đổi chế độ dòng chảy, suy giảm lưu lượng nước và chất lượng nước, suy thoái môi trường nước và hệ sinh thái lưu vực sông.

Dưới tác động của biến đổi khí hậu cùng sự gia tăng các hoạt động phát triển của các quốc gia ven sông đã gây ra áp lực rất lớn lên nguồn tài nguyên nước sông Mekong. Xu hướng gia tăng của các hiện tượng thời tiết cực đoan gây ra bởi biến đổi khí hậu đã và đang làm thay đổi lượng mưa, nhiệt độ và mực nước biển gây ra những tác động tiêu cực đối với nguồn nước sông Mekong cả về lưu lượng dòng chảy và chất lượng nguồn nước. Ở khu vực thượng nguồn, sự thay đổi về chế độ băng tuyết và lượng mưa có thể làm ảnh hưởng đến tổng lượng dòng chảy trong năm. Trong khi ở khu vực hạ nguồn, nước biển dâng kết hợp với hạn hán làm gia tăng nguy cơ sụt lún đất và xâm nhập mặn trên diện rộng. Bên cạnh đó, quá trình đô thị hóa và gia tăng dân số ở các quốc gia ven sông cũng làm gia tăng các hoạt động khai thác và sử dụng nguồn nước sông Mekong phục vụ mục tiêu phát triển cũng như làm thay đổi đáng kể dòng chảy tự nhiên của sông Mekong, gia tăng ô nhiễm môi trường nước và làm suy giảm chất lượng nước cũng như các nguồn tài nguyên liên quan đến nước.

Hệ quả là chế độ dòng chảy tự nhiên của sông Mekong bị biến động mạnh và ngày càng trở nên khó dự báo đồng thời sự phân bố nguồn nước theo thời gian và không gian ngày càng mất cân đối dẫn đến gia tăng thách thức an ninh nguồn nước đối với nhiều khu vực nhất là ở khu vực hạ nguồn. Về chất lượng nước, cùng với sự biến động về dòng chảy, môi trường nước và hệ sinh thái sông đang bị suy thoái nghiêm trọng, điển hình là sự suy giảm mạnh về lượng phù sa, ô nhiễm nước và suy giảm đa dạng sinh học.

Thực trạng này cho thấy bảo vệ nguồn nước sông Mekong đang là vấn đề cấp bách cần quan tâm hiện nay. Do đó, trong những năm tới hợp tác bảo vệ nguồn nước trong khuôn khổ LMC, MJC, MUSP và MKC cần có một chương trình nghị sự dành riêng cho vấn đề bảo vệ nguồn tài nguyên nước và tách hợp tác bảo vệ tài nguyên nước thành một trụ cột độc lập. Điều này có nghĩa là, trong trụ cột hợp tác môi trường thì nên tách hợp tác bảo vệ nguồn nước thành một nội dung riêng với các chương trình hành động cụ thể thay vì đề cập chung với các vấn đề môi trường khác như hiện tại.

Thứ ba, khuyến khích sự tham gia của cộng đồng địa phương vào hoạt động hợp tác bảo vệ tài nguyên nước trong các khuôn khổ hợp tác đa phương hiện có ở

khu vực Mekong. Mặc dù, trong khuôn khổ hợp tác của các cơ chế đa phương khu vực Mekong có sự tham gia của nhiều chủ thể trong đó có các tổ chức phi chính phủ, các cơ quan nghiên cứu, trường đại học,... nhưng sự tham gia của cộng đồng cư dân ven sông trong bảo vệ tài nguyên nước còn hạn chế. Trong khi đó, các cộng đồng ven sông là những người mà sinh kế phụ thuộc nhiều vào nguồn tài nguyên nước và các nguồn tài nguyên liên quan đến nước của sông Mekong nên hơn ai hết họ là những người đặc biệt quan tâm đến những biến động của nguồn nước.

Thực tế cho thấy hoạt động hợp tác trong bảo vệ nguồn nước ở lưu vực sông Mekong đang được tiếp cận theo hướng từ trên xuống. Các cơ chế như LMC, MJC, MKC và MUSP chủ yếu vận hành ở cấp quốc gia với trọng tâm là xây dựng thể chế, chia sẻ dữ liệu và triển khai các dự án kỹ thuật, trong khi các biến động về dòng chảy, ô nhiễm nước và suy thoái hệ sinh thái lại diễn ra và được nhận diện sớm nhất ở cấp địa phương, cộng đồng. Do đó, sự tham gia của cộng đồng địa phương trong hợp tác bảo vệ tài nguyên nước sẽ giúp các cơ chế hợp tác tiểu vùng có thêm kênh thông tin sớm từ đó giúp nâng cao khả năng phản ứng kịp thời với những thay đổi về dòng chảy và chất lượng nước. Đây là cách tiếp cận từ dưới lên và cách tiếp cận này sẽ giúp các cơ chế hợp tác liên chính phủ huy động được tri thức bản địa, tăng khả năng phát hiện và nhận diện sớm những diễn biến bất thường liên quan đến nước và giám sát các hoạt động có nguy cơ gây hại cho tài nguyên nước. Thiết lập được cơ chế huy động sự tham gia của cộng đồng trong hoạt động hợp tác bảo vệ tài nguyên nước sẽ giúp bổ sung thêm kênh thông tin cho hệ thống quan trắc kỹ thuật vốn có độ trễ nhất định.

Để triển khai giải pháp này trong thực tế, cần tích hợp sự tham gia của cộng đồng vào các khuôn khổ hợp tác đa phương hiện có. Trong khuôn khổ MRC, có thể lồng ghép mô hình giám sát dựa vào cộng đồng vào quá trình thực hiện Thủ tục chất lượng nước và bổ sung kênh phản ánh thông tin thực địa vào cơ chế theo dõi dòng chảy của Thủ tục duy trì dòng chảy trên dòng chính. Với lợi thế về công nghệ, MUSP có thể thiết kế các công cụ cho phép cộng đồng báo cáo ngay lập tức các biến động liên quan đến nước lên các chính phủ hoặc các thể chế đa phương khu vực. MJC và MKC có thể hỗ trợ đào tạo nâng cao năng lực, hỗ trợ kỹ thuật và cung cấp các công cụ giám sát đơn giản cho cộng đồng địa phương.

4.4. Một số hàm ý và khuyến nghị chính sách với Việt Nam

Nguồn nước và các nguồn tài nguyên liên quan đến nước của sông Mekong đóng vai trò đặc biệt quan trọng đối với Việt Nam, đặc biệt là vùng ĐBSCL và an ninh nguồn nước của ĐBSCL phụ thuộc rất lớn vào nguồn nước của sông Mekong. Theo tác giả Cần Thu Vãn và Đặng Trung Thuận, lượng nước mà sông Mekong đổ về ĐBSCL lên tới 475 tỉ m³/năm, trong khi đó lượng mưa tại chỗ ở ĐBSCL cung cấp khoảng 56 - 88 tỉ m³/năm (chỉ tương đương 1/7 lượng nước từ sông Mekong [Cần Thu Vãn, Đặng Trung Thuận, 2019, tr. 41]. Tuy nhiên, những hoạt động sử dụng nguồn nước như sự phát triển thủy điện, hoạt động tưới, giao thông thủy, du lịch, sự phát triển nội tại của các quốc gia ven sông cùng với đó là năng lực quản trị nguồn nước quốc gia còn hạn chế,... đang đặt những thách thức nghiêm trọng đối với an ninh nguồn nước và sự phát triển bền vững của vùng ĐBSCL. Là quốc gia cuối nguồn, Việt Nam được đánh giá là quốc gia dễ bị tổn thương nhất và cũng là quốc gia chịu ảnh hưởng tích lũy của tất cả các hoạt động sử dụng nước của các nước ven sông. Năm 2021, tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Đảng ta đánh giá vấn đề sử dụng nguồn nước xuyên biên giới, nhất là nguồn nước sông Mê Kông là một trong những vấn đề đặt ra những thách thức lớn chưa từng có cho phát triển bền vững [Đảng Cộng sản Việt Nam, 2021, tr. 208].

Do đó, để đảm bảo an ninh nguồn nước nhằm phục vụ mục tiêu phát triển bền vững của ĐBSCL thì hợp tác trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong là một trong những giải pháp quan trọng và cũng là yêu cầu cấp thiết hiện nay đối với Việt Nam. Từ kết quả nghiên cứu thực trạng hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong giai đoạn 2003 - 2023, Luận án rút ra một số hàm ý chính sách đối với Việt Nam từ đó đề xuất một số khuyến nghị đối với Việt Nam để tham gia thúc đẩy và nâng cao hiệu quả hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong như sau:

4.4.1. Hàm ý chính sách

Thứ nhất, hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong không chỉ là một bộ phận của chính sách đối ngoại mà cần phải được xem là một bộ phận của chính sách an ninh và phát triển bền vững. Hàm ý này phản ánh yêu cầu thay đổi trong nhận thức về vị trí, vai trò của hợp tác phát triển nguồn nước sông

Mekong trong chiến lược phát triển quốc gia. Đối với Việt Nam, nguồn nước sông Mekong không chỉ liên quan đến hoạt động đối ngoại hay hợp tác tiểu vùng mà đã trở thành vấn đề gắn kết trực tiếp với an ninh quốc gia và phát triển bền vững. Do đó, hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước cần được đặt trong tổng thể các chính sách về an ninh nguồn nước, an ninh lương thực, an ninh môi trường và thích ứng với biến đổi khí hậu.

Trong giai đoạn 2003 - 2023, những biến động về thủy văn do các hoạt động phát triển ở thượng nguồn, khai thác quá mức, biến đổi khí hậu và xâm nhập mặn ở ĐBSCL cho thấy các quyết định liên quan đến việc khai thác, sử dụng nguồn nước ở ngoài lãnh thổ Việt Nam có thể tác động trực tiếp đến phát triển kinh tế, ổn định xã hội và uy hiếp an ninh quốc gia. Điều này cho thấy, vấn đề nguồn nước sông Mekong đã vượt ra khỏi phạm vi quản lý tài nguyên đơn thuần và trở thành một vấn đề an ninh phi truyền thống có tính chất xuyên biên giới. Vì thế, chính sách của Việt Nam cần chuyển từ tư duy “ngoại giao nước” sang “quản trị nguồn nước xuyên biên giới”. Với tư duy như vậy, hợp tác nguồn nước trong đó có hợp tác đa phương cần trở thành công cụ để phòng ngừa rủi ro, giảm thiểu xung đột và đảm bảo lợi ích quốc gia lâu dài.

Điều này đòi hỏi Việt Nam cần xây dựng cơ chế phối hợp liên ngành một cách chặt chẽ giữa an ninh, đối ngoại và phát triển trong hoạch định và thực thi chính sách đối ngoại với tiểu vùng Mekong. Hoạt động hợp tác nguồn nước không chỉ là nhiệm vụ của các cơ quan đối ngoại mà cần có sự tham gia đồng bộ của các cơ quan tài nguyên, môi trường, nông nghiệp, quốc phòng, an ninh và chính quyền các địa phương vùng ĐBSCL. Cách làm này giúp kết nối các mục tiêu đối ngoại với mục tiêu đảm bảo an ninh nguồn nước và phát triển bền vững đồng thời nâng cao khả năng ứng phó của Việt Nam với các rủi ro, thách thức xuyên biên giới.

Từ những phân tích trên, có thể kết luận rằng đối với Việt Nam, hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong cần được nâng lên thành một ưu tiên trong chính sách an ninh và phát triển bền vững của quốc gia. Đây không chỉ đơn thuần là công cụ ngoại giao với các nước Mekong mà còn là công cụ để bảo vệ lợi ích quốc gia, củng cố an ninh nguồn nước và thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững trong bối cảnh cạnh tranh nguồn nước và biến đổi khí hậu ngày càng gia tăng.

Thứ hai, Việt Nam cần tiếp tục nỗ lực định hình chương trình nghị sự, đồng thời từng bước chuyển trọng tâm sang xây dựng thể chế và thực thi cam kết. Trong giai đoạn 2003 - 2023, Việt Nam đã có nhiều nỗ lực định hình chương trình nghị sự của các cơ chế hợp tác đa phương tiểu vùng. Những nỗ lực này được thể hiện ở việc Việt Nam tích cực tham gia quá trình xây dựng các chuẩn tắc trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong và phát triển bền vững. Trong khuôn khổ MRC, Việt Nam đã tham gia xây dựng và triển khai các văn bản pháp lý, các chiến lược của Ủy hội như: Chiến lược phát triển lưu vực các giai đoạn, Chiến lược quản lý và giảm nhẹ lũ, Chiến lược thủy sản, Chiến lược phát triển thủy điện,... xây dựng và hoàn thiện Bộ Thủ tục giám sát sử dụng nước và các hướng dẫn kỹ thuật,... [Cổng thông tin điện tử Báo Nhân dân]. Bên cạnh đó, Việt Nam cũng đã thúc đẩy đưa phát triển bền vững trở thành chương trình nghị sự trung tâm của hợp tác Mekong. Năm 2014, tại Hội nghị Cấp cao MRC lần thứ hai tổ chức tại thành phố Hồ Chí Minh do Việt Nam đăng cai, các nhà lãnh đạo MRC đã thông qua “Tuyên bố chung thành phố Hồ Chí Minh”. Với chủ đề “An ninh nước, năng lượng, lương thực trong bối cảnh biến đổi khí hậu của Lưu vực sông Mê Công”, các nhà lãnh đạo MRC đã khẳng định cam kết mạnh mẽ tiếp tục hợp tác và thúc đẩy phát triển bền vững lưu vực Mekong và trong sử dụng, quản lý và bảo vệ tài nguyên nước và các tài nguyên liên quan [Cổng thông tin điện tử Báo điện tử Chính phủ]. Ngoài ra, Việt Nam còn tích cực, chủ động tham gia và thúc đẩy nội dung bảo vệ và sử dụng bền vững nguồn nước trong các cơ chế hợp tác như GMS, LMI, MJC, MKC, LMC [Lâm Hoàng, 2018].

Về mặt thể chế, Việt Nam đã nỗ lực củng cố vai trò trung tâm của MRC và tăng cường phối hợp giữa các cơ chế đa phương khu vực. Bằng chứng là Việt Nam tích cực tham gia thúc đẩy hợp tác giữa MRC với các đối tác đối thoại và đối tác phát triển, cũng như tham gia thúc đẩy các hoạt động hợp tác liên lưu vực sông, trong đó có các lưu vực sông Hằng, sông Nile, sông Amazon và sông Mississippi. Trong khuôn khổ LMC, Việt Nam chủ động đưa nội dung hợp tác về nguồn nước thành một trong những lĩnh vực ưu tiên tại cơ chế hợp tác này; tích cực thúc đẩy hoạt động của Nhóm công tác nguồn nước và việc thành lập Trung tâm Hợp tác Tài nguyên nước Lan Thương - Mekong tại Trung Quốc [Lâm Hoàng, 2018].

Mặc dù đã có những nỗ lực định hình chương trình nghị sự về hợp tác phát triển nguồn nước trong các khuôn khổ hợp tác khu vực nhưng thực trạng hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong đã bộc lộ nhiều hạn chế cho thấy hiệu quả hợp tác xét cả về mặt mức độ thể chế và năng lực thực thi còn hạn chế. Do đó, trong thời gian tới, Việt Nam một mặt cần tiếp tục tham gia định hình chương trình nghị sự về hợp tác nguồn nước sông Mekong, mặt khác cần từng bước chuyển sang vai trò xây dựng thể chế và thúc đẩy thực hiện các chuẩn tắc, cam kết và chương trình hành động. Điều này có nghĩa là Việt Nam không chỉ đề xuất sáng kiến, ý tưởng mà còn phải chủ động tham gia vào xây dựng các quy trình và cơ chế điều phối chung của các cơ chế hợp tác khu vực.

Bên cạnh đó, Việt Nam cần tích cực thúc đẩy sự phối hợp liên thể chế trong khu vực đồng thời phát huy vai trò trung tâm của MRC trong điều phối hợp tác phát triển nguồn nước sông Mekong. Với sự gia tăng can dự của các nước lớn và các trung tâm quyền lực tại tiểu vùng Mekong, Việt Nam cần tận dụng cơ hội mở rộng hợp tác giữa các nước Mekong với các đối tác ngoài khu vực, qua đó thúc đẩy sự hình thành các cơ chế hợp tác đa phương mới ở tiểu vùng Mekong từ đó hình thành hệ thống thể chế và mạng lưới hợp tác phát triển nguồn nước trong tiểu vùng.

Thứ ba, cần kết hợp hài hòa giữa bảo vệ lợi ích quốc gia với thúc đẩy và chia sẻ lợi ích chung toàn lưu vực. Thực tiễn hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong giai đoạn 2003 - 2023 cho thấy một trong những nguyên nhân quan trọng làm suy yếu hiệu quả hợp tác đó chính là việc các quốc gia vẫn ưu tiên tối đa hóa lợi ích quốc gia trước mắt, đặc biệt trong khai thác, sử dụng nguồn nước. Cách tiếp cận này phản ánh logic của Chủ nghĩa hiện thực mà theo đó các quốc gia coi nguồn nước là nguồn lực chiến lược gắn với chủ quyền và an ninh quốc gia, từ đó làm gia tăng xu hướng hành động đơn phương và cạnh tranh lợi ích. Tuy nhiên, do đặc tính liên kết tự nhiên của nguồn nước lưu vực sông Mekong nên bất kỳ hoạt động sử dụng nước ở một quốc gia ven sông đều có thể gây ra các tác động xuyên biên giới đối với các nước hạ lưu. Do đó, việc theo đuổi lợi ích riêng của một quốc gia sẽ làm gia tăng chi phí của quốc gia khác từ đó làm suy giảm lòng tin, suy yếu hợp tác và cuối cùng là gây tổn hại đến lợi ích lâu dài của các quốc gia trong lưu vực.

Từ góc độ của Chủ nghĩa tự do và lý thuyết Cân bằng thể chế, bảo vệ lợi ích quốc gia và thúc đẩy lợi ích chung của khu vực không phải là mục tiêu đối lập mà có thể hỗ trợ lẫn nhau thông qua các thiết chế hợp tác hiệu quả. Với Việt Nam, điều này hàm ý rằng có thể chuyển từ tư duy bảo vệ lợi ích quốc gia của nước bị ảnh hưởng sang tư duy thúc đẩy, phối hợp, gắn kết lợi ích quốc gia với lợi ích chung toàn lưu vực. Điều đó có nghĩa là thay vì tập trung vào phân bổ nguồn nước, Việt Nam cần tập trung vào thúc đẩy hợp tác trong các lĩnh vực có khả năng tạo ra lợi ích chung như kết nối hạ tầng, thương mại xuyên biên giới, thị trường điện khu vực, quản lý lũ và hạn hán, bảo vệ môi trường, sinh thái, nghiên cứu khoa học,... Khi lợi ích từ hợp tác nguồn nước được mở rộng và gắn kết với nhiều lĩnh vực khác, các quốc gia sẽ có thêm nhiều động lực hơn trong việc tuân thủ các cam kết và giảm xu hướng hành động đơn phương cũng như cạnh tranh trong khai thác nguồn nước.

Hàm ý này cũng hoàn toàn phù hợp với cách tiếp cận liên kết Nước - Năng lượng - Lương thực. Theo cách tiếp cận này, lợi ích của các quốc gia không chỉ được đo bằng lượng nước khai thác được mà còn bằng tổng giá trị kinh tế, xã hội và môi trường được tạo ra từ việc quản lý tổng hợp tài nguyên nước. Vì vậy, Việt Nam cần thúc đẩy các sáng kiến hợp tác hướng tới mục tiêu tối ưu hóa lợi ích toàn lưu vực mà nguồn nước sông Mekong có thể mang lại. Ví dụ, Việt Nam có thể thúc đẩy sáng kiến về cơ chế phối hợp vận hành liên hồ chứa để vừa đạt được mục tiêu phát điện giữa các đập thủy điện trên dòng chính vừa duy trì dòng chảy môi trường; thúc đẩy kết nối, hình thành thị trường điện khu vực nhằm giảm áp lực xây thêm các đập thủy điện mới; phát triển nông nghiệp thông minh thích ứng với biến đổi khí hậu; chuyển đổi sinh kế cho các cộng đồng ven sông thích ứng với những thay đổi của dòng chảy.

Việc kết hợp bảo vệ lợi ích quốc gia gắn với thúc đẩy lợi ích chung có ý nghĩa chiến lược không chỉ nhằm mục đích đảm bảo an ninh nguồn nước và phát triển bền vững của ĐBSCL mà còn góp phần nâng cao vị thế và vai trò của Việt Nam trong hợp tác cũng như quản trị nguồn nước sông Mekong. Thay vì chỉ đóng vai trò của một quốc gia hạ nguồn chịu tác động, Việt Nam cần chủ động đề xuất các sáng kiến hợp tác mang lại lợi ích chung toàn lưu vực, từ đó xây dựng hình ảnh một quốc gia kiến tạo, có trách nhiệm và có khả năng dẫn dắt trong các cơ chế hợp tác tiểu vùng.

Điều này giúp Việt Nam không chỉ bảo vệ lợi ích quốc gia của mình mà còn góp phần xây dựng lòng tin, tăng cường đồng thuận giữa các nước ven sông và nâng cao hiệu quả hợp tác trong phát triển nguồn nước sông Mekong. Đây cũng là tiền đề quan trọng để Việt Nam từng bước góp phần xây dựng một khu vực hòa bình, thịnh vượng nơi mà lợi ích của mỗi quốc gia được đảm bảo thông qua sự phát triển bền vững của toàn hệ thống sông Mekong.

4.4.2. Một số khuyến nghị đối với Việt Nam

Trong bối cảnh những thách thức đối với an ninh nguồn nước sông Mekong ngày càng phức tạp, Việt Nam cần chú trọng chuyển hóa các kết quả hợp tác đa phương thành những điều kiện thuận lợi hơn cho việc bảo vệ lợi ích quốc gia, nâng cao năng lực quản trị nguồn nước xuyên biên giới và thúc đẩy phát triển bền vững lưu vực. Từ thực trạng hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong giai đoạn 2003 - 2023 và dự báo kịch bản hợp tác trong những năm tiếp theo, tác giả xin đề xuất một số khuyến nghị với Việt Nam nhằm góp phần cùng các nước trong khu vực và các đối tác nâng cao hiệu quả hợp tác phát triển nguồn nước trong những năm tới như sau:

Thứ nhất, Việt Nam cần chuyển trọng tâm từ mở rộng tham gia hợp tác sang nâng cao vai trò của Việt Nam trong việc định hình và thực thi các thỏa thuận hợp tác tiểu vùng trong phát triển nguồn nước sông Mekong. Trong thời gian qua, Việt Nam đã tích cực tham gia các cơ chế hợp tác đa phương tại tiểu vùng Mekong, chủ động đóng góp vào quá trình đối thoại chính sách, xây dựng chương trình nghị sự và thúc đẩy các sáng kiến hợp tác. Tuy nhiên, trong điều kiện lợi ích của các quốc gia ven sông còn có sự khác biệt, việc tham gia các khuôn khổ hợp tác và đề xuất sáng kiến chưa đồng nghĩa với khả năng tác động tương ứng đến những quyết định liên quan đến khai thác, sử dụng và bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới. Vì vậy, yêu cầu đặt ra đối với Việt Nam trong thời gian tới là nâng cao khả năng chuyển hóa sự tham gia và các sáng kiến hợp tác thành những thỏa thuận, cam kết và hoạt động phối hợp có khả năng giải quyết các vấn đề chung về nước.

Theo đó, Việt Nam cần ưu tiên những nội dung hợp tác có khả năng tạo ra sự đồng thuận giữa các quốc gia, nhất là các vấn đề liên quan đến minh bạch thông tin, phối hợp ứng phó với biến động dòng chảy, đánh giá tác động xuyên biên giới và

giảm thiểu những rủi ro đối với an ninh nguồn nước. Đồng thời, cần chú trọng xây dựng sự đồng thuận trên cơ sở xác định những lợi ích chung và lợi ích bổ trợ giữa các quốc gia, qua đó tăng khả năng chuyển hóa các đề xuất thành những chương trình hợp tác được các bên cùng thực hiện. Một định hướng cần quan tâm khác đó là nâng cao khả năng phối hợp và phát huy tính bổ trợ giữa các cơ chế hợp tác đa phương hiện có ở tiểu vùng Mekong. Thay vì chỉ chú trọng mở rộng số lượng khuôn khổ và chương trình hợp tác, Việt Nam cần hướng đến thúc đẩy sự kết nối về mục tiêu, nội dung, chương trình hành động, dự án hợp tác và kết quả giữa các cơ chế, tận dụng lợi thế riêng của từng khuôn khổ để giải quyết những vấn đề chung của lưu vực. Điều này có ý nghĩa quan trọng trong bối cảnh hợp tác nguồn nước Mekong được triển khai thông qua nhiều cơ chế có thành phần tham gia, phương thức hoạt động và phạm vi hợp tác khác nhau.

Thứ hai, ưu tiên nâng cao giá trị sử dụng của thông tin, dữ liệu và kết quả nghiên cứu trong phối hợp quản trị nguồn nước xuyên biên giới. Việc mở rộng chia sẻ dữ liệu thủy văn, nghiên cứu và dự báo nguồn nước đã trở thành một nội dung quan trọng trong hợp tác đa phương tại lưu vực Mekong. Tuy nhiên, hiệu quả của hợp tác thông tin không chỉ phụ thuộc vào số lượng dữ liệu được cung cấp mà còn được quyết định bởi tính đầy đủ, kịp thời, khả năng kiểm chứng và mức độ đáp ứng yêu cầu phối hợp quản lý nguồn nước trong lưu vực. Vì vậy, định hướng cần ưu tiên không phải là tiếp tục mở rộng hoạt động chia sẻ dữ liệu một cách đơn thuần mà là nâng cao khả năng chuyển hóa dữ liệu thành cơ sở cho việc ra quyết định quản trị lưu vực và hoạt động phối hợp hành động giữa các quốc gia.

Theo đó, cần tiếp tục thúc đẩy việc nâng cao chất lượng và khả năng tiếp cận thông tin liên quan đến hoạt động điều tiết dòng chảy, vận hành các công trình khai thác, sử dụng nước và những biến động thủy văn bất thường. Đồng thời Việt Nam cần chú trọng tăng cường khả năng liên kết giữa dữ liệu thủy văn với thông tin về chất lượng nước, phù sa, môi trường và hệ sinh thái nhằm phục vụ đánh giá tổng hợp các tác động xuyên biên giới từ các dự án nước trong lưu vực. Bên cạnh đó, cần quan tâm đến khả năng sử dụng kết quả nghiên cứu, mô hình dự báo và những công cụ hỗ trợ ra quyết định trong quá trình tham vấn, phối hợp quản lý và ứng phó với các rủi ro liên quan đến nước. Trong đó, cần ưu tiên những phương

thức hợp tác có khả năng tăng tính minh bạch, nâng cao khả năng dự báo và tạo điều kiện để các quốc gia phối hợp kịp thời trước những biến động nguồn nước có ảnh hưởng đến lợi ích chung.

Thứ ba, thúc đẩy sự chuyển biến từ hợp tác chủ yếu dựa trên tham vấn và hỗ trợ kỹ thuật sang nâng cao hiệu quả thực thi các cam kết và phối hợp giải quyết những bất đồng liên quan đến vấn đề nguồn nước xuyên biên giới. Thực tiễn hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong cho thấy các cơ chế hợp tác đã tạo ra những điều kiện quan trọng cho đối thoại, tham vấn, chia sẻ thông tin và nâng cao năng lực kỹ thuật. Tuy nhiên, những kết quả này chỉ thực sự phát huy giá trị khi được chuyển hóa thành các hoạt động phối hợp có khả năng giải quyết những vấn đề phát sinh trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong. Do đó, yêu cầu đặt ra không phải là tiếp tục mở rộng các hình thức hợp tác đã có mà là nâng cao mức độ thực thi và giá trị thực tiễn của những cam kết, thỏa thuận và kết quả của quá trình tham vấn. Do đó, Việt Nam cần chú trọng thúc đẩy những nội dung hợp tác gắn với việc theo dõi và đánh giá quá trình thực hiện các thỏa thuận chung, đặc biệt đối với các vấn đề có khả năng gây tác động xuyên biên giới. Việc tham vấn đối với các hoạt động khai thác, sử dụng nguồn nước cần được gắn kết chặt chẽ hơn với quá trình theo dõi, đánh giá tác động và xem xét những biện pháp giảm thiểu rủi ro sau tham vấn.

Bên cạnh đó, Việt Nam cần quan tâm đến những phương thức phối hợp có khả năng hỗ trợ các quốc gia ứng phó với những vấn đề nguồn nước cụ thể, nhất là biến động dòng chảy bất thường, nguy cơ ô nhiễm xuyên biên giới và suy thoái môi trường, hệ sinh thái lưu vực. Trọng tâm không chỉ là tăng cường trao đổi thông tin và nghiên cứu mà còn là nâng cao khả năng sử dụng những kết quả này để hình thành sự phối hợp hành động phù hợp giữa các bên liên quan. Một yêu cầu quan trọng khác là từng bước chuyển trọng tâm hợp tác từ gia tăng số lượng văn kiện, chương trình và dự án sang tăng cường mức độ thực thi các cam kết, sự thay đổi trong hoạt động phối hợp và những kết quả hợp tác mang lại trên thực tế. Cách tiếp cận này sẽ góp phần nâng cao tính thực chất của hợp tác đa phương đồng thời tạo cơ sở để Việt Nam xác định rõ hơn giá trị và những vấn đề cần tiếp tục thúc đẩy trong từng cơ chế hợp tác.

Thứ tư, nâng cao khả năng chuyển hóa kết quả hợp tác đa phương thành lợi ích thực chất đối với an ninh nguồn nước và phát triển bền vững vùng đồng bằng sông Cửu Long. Việt Nam đã xác lập và triển khai nhiều định hướng chính sách liên quan đến bảo đảm an ninh nguồn nước, thích ứng với biến đổi khí hậu và phát triển bền vững vùng đồng bằng sông Cửu Long. Vì vậy, vấn đề cần tiếp tục quan tâm không phải là đề xuất lại những chủ trương này, mà là nâng cao khả năng liên kết giữa kết quả hợp tác đa phương ở cấp độ lưu vực với nhu cầu bảo đảm an ninh nguồn nước và phát triển bền vững của Việt Nam. Từ đó, cần chú trọng sử dụng những thông tin, dữ liệu, kết quả nghiên cứu và dự báo từ các cơ chế hợp tác đa phương để hỗ trợ việc nhận diện, đánh giá và ứng phó với các nguy cơ, rủi ro nguồn nước có nguồn gốc xuyên biên giới. Đặc biệt, Việt Nam cần quan tâm đến khả năng kết nối thông tin về những biến động ở thượng nguồn với việc đánh giá các tác động đối với nguồn nước, môi trường và hoạt động phát triển kinh tế - xã hội tại đồng bằng sông Cửu Long.

Bên cạnh đó, cần nâng cao khả năng định hình chương trình nghị sự và thúc đẩy các sáng kiến hợp tác đa phương thông qua đó Việt Nam có thể lồng ghép những yêu cầu phát triển bền vững của vùng đồng bằng sông Cửu Long vào các chương trình hành động, dự án và quy hoạch tổng thể lưu vực sông Mekong. Những vấn đề như biến động dòng chảy, suy giảm phù sa, xâm nhập mặn, thay đổi điều kiện sinh thái và những rủi ro đối với sinh kế cần được xem xét trong mối liên hệ với các hoạt động phát triển và quản trị nguồn nước trên phạm vi toàn lưu vực. Đồng thời, cần quan tâm đến việc xác định rõ hơn những lợi ích mà hợp tác đa phương mang lại cho Việt Nam không chỉ dừng lại ở các chương trình, dự án hoặc nguồn lực hỗ trợ mà còn nằm ở khả năng cải thiện việc tiếp cận thông tin, nâng cao chất lượng dự báo, tăng cường phối hợp ứng phó và giảm thiểu các rủi ro nguồn nước xuyên biên giới. Việc làm này sẽ tạo cơ sở để lựa chọn các nội dung hợp tác ưu tiên đồng thời góp phần nâng cao tính thiết thực của hoạt động hợp tác đa phương nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững của đất nước.

Tóm lại, trong bối cảnh Việt Nam đã có những chủ trương, chính sách và hoạt động hợp tác tương đối toàn diện về phát triển nguồn nước sông Mekong, các khuyến nghị trong thời gian tới cần tập trung vào việc nâng cao hiệu quả thực chất của quá trình tham gia hợp tác của Việt Nam tại các cơ chế hợp tác tiểu vùng. Định

hướng hợp tác trọng tâm cần quan tâm trong thời gian tới là tăng khả năng tác động đến quá trình xây dựng và thực thi các quyết sách chung của tiểu vùng; nâng cao giá trị sử dụng của thông tin, dữ liệu và kết quả nghiên cứu; thúc đẩy thực hiện cam kết và phối hợp giải quyết các vấn đề về nguồn nước xuyên biên giới; đồng thời tăng cường khả năng chuyển hóa kết quả hợp tác thành lợi ích cụ thể đối với an ninh nguồn nước và phát triển bền vững của Việt Nam, đặc biệt là vùng đồng bằng sông Cửu Long. Những định hướng này vừa bảo đảm tính kế thừa đối với các chính sách và hoạt động đã triển khai, vừa hướng đến khắc phục khoảng cách giữa kết quả hợp tác và hiệu quả thực chất trong quản trị nguồn nước xuyên biên giới.

Tiểu kết chương 4

Với dự báo kịch bản hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong tiếp tục phát triển về hình thức hợp tác, số lượng cơ chế tham gia hợp tác phát triển nguồn nước sẽ tăng lên nhưng kết quả và hiệu quả hợp tác không cao và trên cơ sở đánh giá bối cảnh mới của lưu vực sông Mekong, Luận án đề xuất một số nhóm giải pháp nhằm từng bước nâng cao hiệu quả hợp tác trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong trong các khuôn khổ hợp tác đa phương hiện có tại tiểu vùng Mekong. Dựa trên các lý thuyết quan hệ quốc tế mà Luận án sử dụng và thực trạng hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước sông Mekong giai đoạn 2003 - 2023, Luận án đề xuất hai nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong. Nhóm giải pháp thứ nhất là nhóm giải pháp chung với trọng tâm là phối hợp thể chế giữa các cơ chế đa phương hiện có trong khu vực để giảm nguy cơ cạnh tranh thể chế làm hạn chế hiệu quả hợp tác trong phát triển nguồn nước sông Mekong và tăng hiệu quả sử dụng các nguồn lực nhất là nguồn tài trợ quốc tế. Nhóm giải pháp thứ hai là các giải pháp cụ thể nhằm nâng cao hiệu quả hợp tác đa phương trong các lĩnh vực sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước. Nhóm giải pháp này tập trung đề xuất các biện pháp phối hợp hành động giữa các cơ chế đa phương khu vực trong từng lĩnh vực cụ thể. Bên cạnh đó, tái cấu trúc hợp tác và phân công nhiệm vụ cho từng cơ chế kết hợp với tranh thủ nguồn hỗ trợ từ các đối tác quốc tế theo thế mạnh của từng chủ thể cũng là những giải pháp quan trọng trong nhóm giải pháp cụ thể.

Từ thực trạng hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước, đặc biệt là các nhân tố tác động và sự tham gia của Việt Nam trong hợp tác đa phương phát triển nguồn nước tại tiểu vùng Mekong, Luận án rút ra một số hàm ý chính sách với Việt Nam, từ đó đề xuất một số khuyến nghị đối với Việt Nam trong việc thực hiện các biện pháp để nâng cao hiệu quả hợp tác đa phương phát triển nguồn nước đảm bảo lợi ích quốc gia, an ninh nguồn nước và sự phát triển bền vững của ĐBSCL đồng thời nâng cao vị thế, vai trò của Việt Nam với tư cách là một chủ thể kiến tạo, có trách nhiệm và có khả năng dẫn dắt trong các thể chế khu vực.

KẾT LUẬN

Luận án “Hợp tác đa phương phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong từ năm 2003 đến năm 2023” được thực hiện trong bối cảnh nguồn nước sông Mekong đang ngày càng trở thành một trong những vấn đề an ninh phi truyền thống có ý nghĩa chiến lược đối với các quốc gia ven sông, nhất là Việt Nam cũng như đối với hòa bình, an ninh, ổn định và phát triển bền vững của tiểu vùng Mekong. Giai đoạn 2003 - 2023 chứng kiến sự gia tăng nhanh chóng của các hoạt động khai thác nguồn nước, sự xuất hiện của nhiều cơ chế hợp tác mới, tác động ngày càng nghiêm trọng của biến đổi khí hậu và cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn. Những biến đổi này làm thay đổi cấu trúc hợp tác đa phương phát triển nguồn nước ở lưu vực đồng thời đặt ra yêu cầu phải có cách tiếp cận mới, toàn diện hơn về hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong.

Trên cơ sở nghiên cứu, tìm hiểu các vấn đề lý luận về an ninh phi truyền thống, an ninh nguồn nước, chủ nghĩa đa phương và các lý thuyết quan hệ quốc tế, quản trị nguồn nước xuyên biên giới, Luận án xây dựng khung phân tích liên ngành kết hợp hai lý thuyết quan hệ quốc tế nền tảng là Chủ nghĩa hiện thực, Chủ nghĩa tự do và khung lý thuyết bổ trợ đó là lý thuyết Cân bằng thể chế, lý thuyết Quyền lực bá quyền đối với nguồn nước và cách tiếp cận liên ngành Nước - Năng lượng - Lương thực để phân tích thực trạng hợp tác đa phương, nhân tố tác động, quá trình hợp tác với các thành tựu, hạn chế trong hợp tác phát triển nguồn nước sông Mekong. Khung phân tích này cho phép giải thích đồng thời các nhân tố thúc đẩy hợp tác và các nhân tố cản trở hợp tác, đồng thời giải thích được sự tương tác giữa quyền lực, lợi ích và thể chế trong quản trị nguồn nước xuyên biên giới.

Kết quả nghiên cứu cho thấy, hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước lưu vực sông Mekong giai đoạn 2003 - 2023 đã đạt nhiều kết quả tích cực. Các cơ chế hợp tác tiểu vùng đã góp phần hình thành mạng lưới thể chế ngày càng đa dạng; thúc đẩy chia sẻ thông tin, dữ liệu và hỗ trợ kỹ thuật; nâng cao năng lực quản trị nguồn nước; mở rộng và tăng cường đối thoại chính sách; huy động nguồn lực quốc tế; từng bước thúc đẩy quản lý tổng hợp tài nguyên nước và tăng cường nhận thức chung về vấn đề an ninh nguồn nước của tiểu vùng Mekong. Tuy nhiên, hiệu quả hợp tác vẫn còn hạn chế bởi sự cạnh tranh dẫn đến phân mảnh thể chế, tính ràng buộc pháp lý còn yếu, bất cân xứng quyền lực thượng nguồn - hạ nguồn, tình trạng

chia sẻ dữ liệu chưa đầy đủ, cùng với sự chi phối của các nước lớn, các nhà tài trợ chính. Thực tế này chứng minh rằng hợp tác đa phương mới chỉ góp phần quản lý các thách thức xuyên biên giới chứ chưa giải quyết được vấn đề căn cốt đó là cạnh tranh, xung đột lợi ích trong khai thác, sử dụng nguồn nước sông Mekong.

Một phát hiện quan trọng của Luận án đó là hợp tác đa phương ở lưu vực Mekong hiện nay không còn vận hành theo mô hình đơn lẻ mà đã phát triển thành một phức hợp thể chế gồm nhiều cơ chế hợp tác cùng tồn tại, tương tác theo hướng vừa bổ trợ vừa cạnh tranh với nhau. Trong cấu trúc đó, MRC giữ vai trò trung tâm về chuyên môn và điều phối kỹ thuật, trong khi đó, các cơ chế khác như LMC, GMS, MJC, MUSP, MKC góp phần bổ sung nguồn lực tài chính, công nghệ, tri thức và không gian đối thoại. Tuy nhiên, sự gia tăng số lượng thiết chế hợp tác không đồng nghĩa với việc hiệu quả quản trị nguồn nước được nâng cao nếu thiếu sự phối hợp giữa các thể chế và thiếu cơ chế điều phối hợp tác chung toàn lưu vực.

Từ những kết quả nghiên cứu đó, Luận án đề xuất hệ thống giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hợp tác trong phát triển nguồn nước sông Mekong dựa trên thực trạng, nhân tố tác động, dự báo kịch bản cùng bối cảnh mới của lưu vực. Nhóm giải pháp chung được đưa ra trên cơ sở khung lý thuyết mà Luận án sử dụng và đánh giá các nhân tố tác động đến hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong trong giai đoạn 2003 - 2023. Nhóm giải pháp cụ thể được đề xuất dựa trên thực trạng hợp tác đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước giai đoạn 2003 - 2023. Từ đó, Luận án cũng rút ra một số hàm ý chính sách đối với Việt Nam - quốc gia cuối nguồn chịu nhiều tác động nhất từ các hoạt động sử dụng nước trong lưu vực đồng thời đề xuất một số khuyến nghị đối với Việt Nam nhằm góp phần cùng các nước Mekong và các đối tác quốc tế thúc đẩy và nâng cao hiệu quả hợp tác trong phát triển nguồn nước. Theo đó, Việt Nam cần thay đổi từ tư duy ứng phó sang tư duy kiến tạo; coi hợp tác nguồn nước là một bộ phận của đối ngoại quốc phòng, an ninh và là một bộ phận cấu thành của chiến lược phát triển bền vững.

Về phương diện khoa học, Luận án đã có đóng góp trong việc xây dựng được một khung phân tích liên ngành tích hợp được các lý thuyết quan hệ quốc tế với quản trị nguồn nước xuyên biên giới và phát triển bền vững. Khung phân tích này góp phần bổ sung cách tiếp cận nghiên cứu về hợp tác nguồn nước từ góc nhìn quan hệ quốc tế thay vì chỉ tiếp cận từ góc độ kỹ thuật hay quản lý tài nguyên. Một đóng góp nữa nằm ở chính nội dung Luận án. Đây là một trong số ít công trình nghiên cứu phân tích

tổng thể toàn bộ các cơ chế hợp tác đa phương về phát triển nguồn nước đang cùng tồn tại song song ở tiểu vùng Mekong trong mối quan hệ tương tác, hỗ trợ, cạnh tranh lẫn nhau. Từ đó, Luận án đã góp phần phân tích thảo luận về cấu trúc hợp tác nguồn nước của khu vực Mekong.

Về phương diện thực tiễn, Luận án cung cấp luận cứ khoa học và cơ sở thực tiễn phục vụ hoạch định chính sách hợp tác nguồn nước của tiểu vùng cũng như chính sách hợp tác nguồn nước của Việt Nam với tiểu vùng Mekong. Ngoài ra, kết quả nghiên cứu của Luận án có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo cho các cơ quan quản lý nhà nước, các cơ quan nghiên cứu, các cơ sở đào tạo và các chủ thể tham gia hợp tác Mekong trong quá trình xây dựng chiến lược, chính sách, chương trình hợp tác tiểu vùng.

Bên cạnh những kết quả đạt được, Luận án vẫn còn một số giới hạn. *Thứ nhất*, phạm vi nghiên cứu của Luận án tập trung vào hợp tác đa phương nên chưa thấy được tổng thể bức tranh hợp tác nguồn nước ở tiểu vùng Mekong cũng như sự tương tác, hỗ trợ giữa hợp tác song phương với hợp tác đa phương trong phát triển nguồn nước sông Mekong. *Thứ hai*, khung phân tích của Luận án đánh giá theo lĩnh vực (sử dụng, quản lý, bảo vệ) và theo cơ chế (MRC, LMC, GMS, MJC, MUSP, MKC) nên chưa đánh giá được đóng góp của từng cơ chế cho an ninh nguồn nước và sự phát triển bền vững của tiểu vùng thông qua hợp tác nguồn nước. *Thứ ba*, nghiên cứu của Luận án còn thiếu nghiên cứu định lượng nên chưa lượng hóa được hiệu quả hợp tác nguồn nước thông qua các chỉ số về an ninh nguồn nước, phát triển bền vững và quản trị lưu vực.

Những giới hạn đó cũng gợi mở ra hướng nghiên cứu tiếp theo đó là: *Thứ nhất*, mở rộng phạm vi nghiên cứu từ hợp tác đa phương sang phân tích tổng thể hợp tác nguồn nước ở tiểu vùng Mekong, trong đó làm rõ mối quan hệ, sự hỗ trợ và tương hỗ giữa hợp tác song phương và đa phương trong sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới. *Thứ hai*, thực hiện các nghiên cứu chuyên sâu về hiệu quả và đóng góp của từng cơ chế đa phương khu vực đối với an ninh nguồn nước và phát triển bền vững lưu vực sông Mekong. *Thứ ba*, tiếp tục nghiên cứu hợp tác đa phương phát triển nguồn nước sông Mekong trong bối cảnh mới sau năm 2023 để đánh giá các nhân tố tác động mới đang định hình lại hợp tác nguồn nước trong khu vực. *Thứ tư*, tập trung nghiên cứu chiến lược hợp tác nguồn nước của Việt Nam và các nước ven sông tại tiểu vùng Mekong.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Đoàn Thị Quảng (2022), “Thách thức từ việc sử dụng nguồn nước sông Mekong của các nước ven sông đối với Việt Nam”, *Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội* 7(110), tr. 62-68.
2. Đoàn Thị Quảng (2022), “Thủ tục Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận: quá trình thực hiện và những vấn đề đặt ra”, *Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam* (8), tr. 53-62.
3. Đoàn Thị Quảng (2023), “Bất ổn an ninh nguồn nước sông Mekong đối với sự phát triển bền vững của Đồng bằng sông Cửu Long”, *Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội* 5(120), tr. 96-104.
4. Doan Thi Quang (2025), “Multilateral cooperation on the development of Mekong river water resource from 2003 to 2023”, *International Journal of Education and Social Science Research* 8(3), pp. 236-252.
<https://doi.org/10.37500/IJESSR.2025.8315>
5. Doan Thi Quang (2025), “Some solutions to enhance the effectiveness of cooperation in the development of Mekong river water resources”, *International Journal of Human Research and Social Science Studies* 02(06), pp. 380-387.
<https://doi.org/10.55677/ijhrsss/06-2025-Vol02I6>

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Lê Hải Bình (2019), “Ủy hội sông Mê Công: Thực tiễn và triển vọng”, *Tạp chí Lý luận chính trị* (7), tr. 120 - 125.
2. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2007), *Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu*.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập I, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.
4. Trần Thị Thu Hà (2026), “Cạnh tranh thị trường thương mại giữa Trung Quốc, Mỹ và Nhật Bản ở tiểu vùng sông Mekong (2008 - 2024)”, *Tạp chí Khoa học trường Đại học Sư phạm Hà Nội* 71(2), tr. 142-152.
5. Hà Thị Hạnh, Lê Phạm Hoàng Tâm, Nguyễn Trịnh Anh Thư (2025) “Nguyên tắc sử dụng hợp lý và công bằng nguồn nước quốc tế - Thực tiễn tại sông Mekong và kinh nghiệm cho Việt Nam”, *Tạp Chí Khoa học Pháp Lý Việt Nam* 12(184), tr. 69-77.
6. Phạm Hồng Hạnh, Hà Thanh Hòa (2025), “Cơ chế hợp tác quốc tế trong phát triển bền vững nguồn nước sông Mekong theo quy định của Hiệp định hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong”, *Tạp Chí Khoa học Pháp Lý Việt Nam* 12(184), tr. 57-68.
7. Lê Hồng Hoa, Trần Thị Khánh Chi (2025), “Ngoại giao nguồn nước của Việt Nam tại tiểu vùng sông Mekong từ năm 2016 đến nay”, *Tạp Chí Nghiên cứu Khoa học Và Phát triển* 4(1), tr. 52-59.
8. Lâm Hoàng (2018), “Những nỗ lực của Việt Nam trong hợp tác Mekong”, *Cổng thông tin điện tử Báo điện tử Chính phủ*, truy cập ngày 15/7/2026, tại: <https://baochinhphu.vn/nhung-no-luc-cua-viet-nam-trong-hop-tac-mekong-102236732.htm>
9. Nguyễn Hoàng, Nhật Bắc (2014), “Hội nghị MRC thông qua Tuyên bố chung Thành phố Hồ Chí Minh”, *Cổng thông tin điện tử Báo điện tử Chính phủ*, truy cập ngày 15/7/2026, tại: <https://baochinhphu.vn/hoi-nghi-mrc-thong-qua-tuyen-bo-chung-thanh-pho-ho-chi-minh-102161833.htm>
10. Đào Minh Hồng - Lê Hồng Hiệp (chủ biên) (2018), *Thuật ngữ Quan hệ quốc tế*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật

11. Lưu Thúy Hồng (2015), *Ngoại giao đa phương trong hệ thống quan hệ quốc tế đương đại*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
12. Lưu Thúy Hồng (2021), *Vấn đề an ninh phi truyền thống trong quan hệ quốc tế hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
13. Đoàn Minh Huân (2021), “An ninh phi truyền thống: Quan niệm và đặc điểm chủ yếu”, *Cổng thông tin điện tử Tạp chí Cộng sản*, truy cập ngày 03/3/2025, tại: https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/nguyen-cu/-/2018/47816/an-ninh-phi-truyen-thong--quan-niem-va-dac-diem-chu-yeu*.aspx
14. Phùng Chí Kiên, Nguyễn Đại Vũ (2022), “Việt Nam tham gia định chế Hợp tác Mekong - Lan Thương những năm gần đây: Một tiếp cận về chính trị - an ninh”, *Tạp chí Nghiên cứu Đông Nam Á* (9), tr. 39-48.
15. TS. Võ Thị Minh Lệ, Ths. Nguyễn Thị Hồng Nga (2020), “An ninh nguồn nước ở các quốc gia Tiểu vùng sông Mê Công mở rộng: Những thách thức đặt ra”, *Cổng thông tin điện tử Tạp chí Cộng sản*, truy cập ngày 22/4/2023 tại: <https://tapchicongsan.org.vn/web/guest/the-gioi-van-de-su-kien/-/2018/819821/an-ninh-nguon-nuoc-o-cac-quoc-gia-tieu-vung-song-me-cong-mo-rong--nhung-thach-thuc-dat-ra.aspx>
16. Thanh Liêm (2020), “Đi thăm thủy điện Xayaburi ở Lào”, *Cổng thông tin điện tử Báo Thanh niên*, truy cập ngày 03/9/2023, tại: <https://tuoitre.vn/di-tham-thuy-dien-xayaburi-o-lao-20200222205028383.htm>
17. Phạm Quang Minh (chủ biên) (2019), *Chủ nghĩa khu vực: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
18. Hoàng Khắc Nam (2012), *Quyền lực trong quan hệ quốc tế: Lịch sử và vấn đề*, Nxb. Văn hóa - Thông tin, Hà Nội.
19. Hoàng Khắc Nam (2013), “Chủ nghĩa tự do trong quan hệ quốc tế: Những luận điểm chính và sự đóng góp”, *Tạp chí Khoa học ĐHQGHN, Khoa học Xã hội và Nhân văn* Tập 29(1), tr. 17-26.
20. Hoàng Khắc Nam (chủ biên) (2017), *Lý thuyết quan hệ quốc tế*, Nxb. Thế giới, Hà Nội.
21. Nguyễn Thị Tuyết Nhung, Vũ Quỳnh Ngọc (2026), “Hợp tác phát triển mạng lưới đường sắt ở tiểu vùng sông Mekong mở rộng (1992-2025)”, *Tạp chí Khoa học xã hội và Nhân văn* 05(01), tr. 664-675.
22. Trần Hùng Minh Phương (2024), “Can dự và hợp tác của các cường quốc vào tiểu vùng sông Mekong: cơ hội và thách thức”, *Tạp chí Khoa học Đại học Sài Gòn* 95(3), tr. 40-50.

23. Nguyễn Nhân Quảng (2016), “*Chuyển nước trong Hạ lưu vực sông Mê Kông và áp lực lên Đồng bằng sông Cửu Long*”, Trung tâm Con người và Thiên nhiên, Hà Nội.
24. Đoàn Thị Quảng (2020), “Hoạt động hợp tác phát triển nguồn tài nguyên nước lưu vực sông Mekong của Ủy hội sông Mekong quốc tế - Thực trạng và những vấn đề đặt ra”, *Tạp chí Lý luận chính trị* 8, tr. 119-125.
25. Đoàn Thị Quảng (2022), “Thủ tục Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận: quá trình thực hiện và những vấn đề đặt ra”, *Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam* (8), tr. 53-62.
26. Quốc hội (1998), *Luật Tài nguyên nước*, Hà Nội.
27. Quốc hội (2023), *Luật Tài nguyên nước*, Hà Nội.
28. Hà Thắng - Lê Bảo (2016), “Hội nghị Mekong - Lan Thương thông qua Tuyên bố chung Tam Á”, *Cổng thông tin điện tử Đài tiếng nói Việt Nam*, truy cập ngày 13/12/2025, tại: <https://vov.vn/chinh-tri/hoi-nghi-mekong-lan-thuong-thong-qua-tuyen-bo-chung-tam-a-492642.vov>
29. Thái Văn Thơ (2025), “Hợp tác Mekong - Nhật Bản: Thực trạng và triển vọng”, *Tạp chí Khoa học và Công nghệ Đại học Thái Nguyên* 230(11), tr. 476-484.
30. Nguyễn Thị Thanh Thủy (2025), “An ninh nguồn nước lưu vực sông Mê Kông: vùng biên giới Việt Nam - Lào - Campuchia”, *Tạp chí Khoa học xã hội thành phố Hồ Chí Minh* 11(337), tr. 1-11.
31. Tô Quang Toàn, Tăng Đức Thắng, Trần Bá Hoằng, Lê Mạnh Hùng, Dương Xuân Minh (2016), “Tác động của biến đổi khí hậu, phát triển thượng nguồn, phát triển nội tại tới Đồng bằng sông Cửu Long, thách thức và các giải pháp”, *Các giải pháp kiểm soát mặn, trữ ngọt phục vụ sản xuất và dân sinh vùng Đồng bằng sông Cửu Long*, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn phối hợp với Ban Chỉ đạo Tây Nam Bộ tổ chức, tr. 1-13.
32. Huỳnh Thị Thu Trang, Mạch Văn Vương (2025), “Nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý nguồn nước quốc tế tại lưu vực sông Mekong và một số vấn đề đặt ra đối với Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam* 10(194), tr. 71-82.
33. Bùi Thanh Tuấn (2022), “Tiểu vùng Mekong trong chiến lược Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương của Mỹ”, *Cổng thông tin điện tử Tạp chí điện tử Lý luận chính trị*, truy cập 27/5/2023 tại: <https://lyluanchinhtri.vn/tieu-vung-me-cong-trong-chien-luoc-an-do-duong-thai-binh-duong-cua-my-2276.html>

34. PGS. Nguyễn Bằng Tường (chủ biên) (2002), *Quan điểm Mác xít về một số lý thuyết quan hệ quốc tế của các nước phương Tây hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
35. Hoàng Minh Tuyên, Lương Hữu Dũng, Trần Thanh Xuân (2022), “Khung đánh giá an ninh nguồn nước Việt Nam”, *Khoa học Kỹ thuật và Công nghệ* 65(3), tr. 53-59.
36. Nguyễn Xuân Trung, Nguyễn Kim Anh (2025), “Quan điểm của Mỹ đối với hợp tác tiểu vùng sông Mekong và hàm ý chính sách cho Việt Nam”, *Tạp chí Thông tin Khoa học xã hội* (4), tr. 11-18.
37. Trung tâm WTO (2025), “Vài nét về thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ nhân Thủ tướng làm việc với doanh nghiệp Mỹ”, *Cổng thông tin điện tử Trung tâm WTO*, truy cập ngày 02/12/2025, tại: <https://trungtamwto.vn/an-pham/29025-vai-net-ve-thuong-mai-viet-nam--hoa-ky-nhan-thu-tuong-lam-viec-voi-doanh-nghiep-my>
38. Ủy hội sông Mekong (2010), *Thông cáo báo chí Công bố Kết quả Đánh giá môi trường chiến lược của thủy điện trên dòng chảy chính Sông Mekong*.
39. Ủy hội sông Mekong (2012), *Chiến lược phát triển lưu vực dựa trên quản lý tổng hợp nguồn tài nguyên nước*.
40. Cần Thu Văn, Đặng Trung Thuận (2019), “Nguồn nước ngọt và hệ thống thủy điện trên sông Lan Thương - Mê Công đang trở thành “vũ khí chiến lược”, *Tạp chí Khí tượng thủy văn* (02), tr. 38-44.
41. Nguyễn Như ý, Nguyễn Văn Khang, Vũ Quang Hào, Phan Xuân Thành (2013), *Đại từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đại học Quốc gia thành phố Hồ Chí Minh.
42. Cổng thông tin Báo điện tử Chính phủ, truy cập ngày 13/12/2025, tại: <https://baochinhphu.vn/dinh-huong-hop-tac-mekong-han-quoc-trong-giai-doan-moi-102250711202329754.htm>
43. Cổng thông tin điện tử Ủy ban sông Mê Công Việt Nam, truy cập ngày 01/7/2025, tại: <https://vnmc.gov.vn/?p=716>

Tiếng Anh

44. Acharya, A. (2005), “Multilateralism, sovereignty and normative change in world politics”, *Multilateralism under challenges? Power, international order, and structural change*, Edward New man, Ramesh Thakur and John Tirman (eds), United Nations University Press, pp. 95-118.

45. Arip, M. A., Hong, P. C. (2011), “Trade interdependence of Greater Mekong Sub-Region countries”, *IEEE Symposium on Business, Engineering and Industrial Application*, Malaysia, pp. 1-4.
46. Asian Development Bank (2000), *Project completion report on the Theun-Hinboun hydropower project (Loan 1329-Lao [SF]) in the Lao People’s Democratic Republic*.
47. Asian Development Bank (2010), *Strategic and Action Plan for the Greater Mekong Subregion East - West Economic Corridor*, Manila: Asian Development Bank.
48. Asian Development Bank (2014), *Assessing Impact in the Greater Mekong Subregion: An Analysis of Regional Cooperation Projects*.
49. Asian Development Bank (2016), *Greater Mekong Subregion Core Environment Program: Ten years of cooperation*.
50. Asian Development Bank (2018a), *Greater Mekong Subregion Core Environment Program*.
51. Asian Development Bank (2018b), *Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program: Overview of the regional investment framework 2022*, truy cập ngày 02/12/2025, tại:
https://www.greatermekong.org/sites/default/files/RIF2022_ProgressReportOverview_online.pdf
52. Asian Development Bank (2018c), *Statistic in the Greater Mekong Subregion: Growth, tourism, and health*, 4th edition, Nay Pyi Taw, Myanmar.
53. Asian Development Bank (2021a), *The Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program Strategic Framework 2030*, Manila: Asian Development Bank.
54. Asian Development Bank (2021b), *Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program strategic framework 2030*.
55. Asian Development Bank (2023), *Asian economic integration report 2023: Trade, investment, and climate change in Asia and the Pacific*, Manila, Philippines.
56. Auzeac, T., Siscan, Z. (2019), *International cooperation in global issue solution regarding environmental protection*, CSSEI Working Paper Series 12.
57. Axelrod, R. and Keohane, R. O. (1985), “Achieving cooperation under anarchy: Strategies and institutions”, *World Politics* 38(1), pp. 226-254.

58. Babel, M., Shinde V. R. (2018), "A framework for water security assessment at basin scale", *APN Science Bulletin* 8(1). <https://doi.org/10.30852/sb.2018.342>
59. Batchelor, C., Hoogeveen, J., Faurès, J.-M., & Peiser, L. (2016), *Water accounting and auditing: A sourcebook*, FAO Water Reports No. 43, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
60. Bhagabati, S. S., Kawasaki, A., & Babel, M. S. (2017), "A cooperative framework for optimizing transboundary hydropower development", *Water International* 42(8), pp. 945-966.
61. Boretti, A. (2020), "Implications on food production of the changing water cycle in the Vietnamese Mekong Delta", *Global Ecology and Conservation* (22), pp. 1-17.
62. Bourdais Park, J.W., Adibayeva, A. and Saari, D. (2021), "Contestation and Collaboration for Water Resources: Comparing the Emerging Regional Water Governance of the Aral Sea, Irtysh River, and Mekong River", *Journal of Asian and African Studies* 56(6), pp. 1121-1143.
63. Bazilian, M. et al. (2011), "Considering the Energy, Water and Food Nexus: Towards an Integrated Modelling Approach", *Energy Policy* 39(12), pp. 7896-7906.
64. Browder, G., Ortolano, L. (2000), "The Evolution of an International Water Resources Management Regime in the Mekong River Basin", *Natural Resources Journal* 40(3), pp. 499-531.
65. Caballero-Anthony, M. (2009), "Nontraditional Security and Multilateralism in Asia: Reshaping the contours of regional security architecture", *Asia's New Multilateralism: Cooperation, Competition, and the Search for Community*, Michael J. Green and Bates Gill (eds), Columbia University Press, pp. 306-328.
66. Caballero-Anthony, M., Alistair D.B. Cook (2013), *Non-traditional security in Asia: issues, challenges and framework for action*, ISEAS, Singapore.
67. Caballero-Anthony, M. (2016a), "Non-traditional security: concept, issues, and implications on security governance", *Georgetown Journal of Asian Affairs* 3(1), pp. 5-13.
68. Caballero-Anthony, M. (2016b), *An Introduction to Non-Traditional Security Studies - A Transnational Approach*, Sage Publications, London.
69. Caporaso, J. A. (1992), "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations", *International Organization* 46(3), pp. 599-632.

70. Carr, E. H. (1946), *The Twenty Years Crisis 1919-1939*, Macmillan & Co LTD, London.
71. Cerny, P. G. (2000), "The New Security Dilemma: divisibility, defection and disorder in the global era", *Review of international Studies* 26(4), pp. 623-646.
72. Chang, F. K. (2013), "The Lower Mekong Initiative & U.S. Foreign Policy in Southeast Asia: Energy, Environment & Power", *Orbis* 57(2), pp. 282-299.
73. Charles F. Doran (2010), "The two sides of multilateral cooperation", *International cooperation: The extents and limits of multilateralism*, I. William Zartman & Saadia Touval (eds.), Cambridge: Cambridge University Press.
74. Chen, H., Zhu, T. (2016), "The complexity of cooperative governance and optimization of institutional arrangements in the Greater Mekong Subregion", *Land Use Policy* (50), pp. 363-370.
75. Combley, R. (Ed.) (2011), *Cambridge business English dictionary*, Cambridge University Press.
76. Cook, C., Bakker, K. (2012), "Water security: Debating an emerging paradigm", *Global Environmental Change* (22), pp. 94-102.
77. Do KimHangPham, D. K., & Dinar, A. (2014), "The role of issue linkage in managing noncooperating basins: the case of the mekong", *Natural Resource Modeling* 27(4), pp. 492-518 .
78. Donnelly, J. (2013), "Realism", *Theories of international relations* (5th ed.), S. Burchill, A. Linklater, R. Devetak, J. Donnelly, M. Paterson, C. Reus-Smit, & J. True (eds.), Palgrave Macmillan.
79. Doran, C. (2012), "Chapter 3: The two sides of multilateral cooperation", *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism*, Zartman, I. W. , Touval, S.(eds), Cambridge University Press, pp. 40-59.
80. Elhance, A. P. (1999), *Hydropolitics in the Third World: Conflict and Cooperation in International River Basins*, US Institute of Peace Press.
81. Endo, A., et al. (2015), "A review of the current state of research on the water, energy, and food nexus", *Journal of Hydrology: Regional Studies* (11), pp. 20-30.
82. Er, L. P. (2017), *China - Japan relations in the 21st century: antagonism despite interdependency*, Palgrave Macmillan.
83. Erbas, I. (2002), "Constructivist Approach in Foreign Policy and in International Relations", *Journal of Positive School Psychology* 6(3), pp. 5087-5096.

84. Erickson, A. S., & Strange, A. M. (2014), “Ripples of Change in Chinese Foreign Policy?: Evidence from Recent Approaches to Nontraditional Waterborne Security”, *Asia Policy* (17), pp. 93-126.
85. European Parliament and Council (2000), *Directive 2000/60/EC establishing a framework for Community action in the field of water policy*, truy cập ngày 06/8/2023, tại: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2000/60/oj>
86. Feng, Y., Wang, W., Suman, D., Yu, S., & He, D. (2019), “Water cooperation priorities in the Lancang-Mekong River basin based on cooperative events since the Mekong River Commission establishment”, *Chinese Geographical Science* (29), pp. 58-69.
87. Fernandes, M. S. (1991), “An Assessment of the Major Assumptions of Realism”, *Revista Nação e Defesa* (60), pp. 41-55.
88. Gain, A. K., Giupponi, C., Wada, Y. (2016), “Measuring global water security towards sustainable development goals”, *Environmental Research Letters* 11(12), pp. 1-13.
89. Greater Mekong Subregion (2017), “Greater Mekong Subregion: Rural no more”, *Cổng thông tin điện tử Greater Mekong Subregion*, truy cập ngày 02/8/2023, tại: <https://www.greatermekong.org/greater-mekong-subregion-rural-no-more>
90. Grieco, J. M. (1988), “Anarchy and the limits of cooperation: A realist critique of the newest liberal institutionalism”, *International Organization* 42(3), pp. 485-507.
91. Grieco, J. M. (1990), “Anarchy and cooperation among nations”, *Cooperation among nations: Europe, America, and Non-tariff barriers to trade*, Cornell University Press, pp. 1-26.
92. Grieco, J. M. (2002), “Modern Realist Theory and the Study of International Politics in the Twenty-first Century”, *Realism and Institutionalism in International Studies*, Brecher, M. and Harvey F. P. (eds), University of Michigan Press, pp. 34-51.
93. Grünwald, R. (2020), “Lancang-Mekong Cooperation: Present and Future of the Mekong River Basin”, *Politické Vedy* 23(2), pp. 69-97.
94. Grünwald, R. (2021), “Lancang-Mekong Cooperation: Overcoming the Trust Deficit on the Mekong”, *ISEAS Perspective* 89(2021), pp. 1-16.

95. Guzzini, S. and Leander, A. (2006), "Wendt's constructivism: A relentless quest for synthesis", *Wendt's constructivism: A relentless quest for synthesis*, Guzzini, S. and Leander, A., Taylor & Francis Group (eds), pp. 73-91.
96. Haefner, A. (2024), "Water governance in the Mekong region: the role and impact of civil society organizations", *Water International* (49), pp. 310-317.
97. Hameiri, S., Jones, L. (2013), "The politics and governance of non-traditional security", *International Studies Quarterly* 57(3), pp. 462-473.
98. He, D., et. al. (2014), "China's transboundary waters: new paradigms for water and ecological security through applied ecology", *Journal of Applied Ecology* 51(5), tr. 1159-1168.
99. He, K. (2008), "Institutional balancing and international relations theory: Economic interdependence and balance of power strategies in Southeast Asia", *European Journal of International Relations* 14(3), pp. 489-518.
100. He, K., Feng, H. (2025), *The upside of US - Chinese strategic competition: Institutional balancing and order transition in the Asia Pacific*, Cambridge University Press.
101. Hecht, J. S., et. al. (2019), "Hydropower dams of the Mekong River basin: A review of their hydrological impacts", *Journal of Hydrology* (568), pp. 285-300.
102. Ho, S. (2013), "River Politics: China's policies in the Mekong and the Brahmaputra in comparative perspective", *Journal of Contemporary China* 23(85), pp. 1-20.
103. Hoff, H. (2011), "Understanding the Nexus", *Background Paper for the Bonn2011 Conference: The Water, Energy and Food Security Nexus*, Stockholm Environment Institute, Stockholm.
104. Hun, H., Sarum, H. (2025), "Climate change impacts on agriculture and food security in Cambodia and the Mekong region", *Journal of Agriculture and Environment* (1), pp. 12-21.
105. Insisa, A., & Pugliese, G. (2020), "The free and open Indo-Pacific versus the belt and road: spheres of influence and Sino-Japanese relations", *The Pacific Review* 35(3), pp. 557-585.
106. Intralawan, A., et. al. (2019), "Reviewing benefits and costs of hydropower development evidence from the Lower Mekong river basin", *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water* 6(4), pp. 1-16.

107. Jacob, J. W, (2003), "The Mekong River Commission: transboundary water resources planning and regional security", *The Geographical Journal* 168(4), pp. 354-364.
108. Jackson, P. T. and Jones, J. S. (2007), "Constructivism", *An introduction to international relations*, Devetak, R., Burke A. and George J. Cambridge (eds), University Press, pp. 103-118.
109. Jameel, N. N. (2023), "Realism and Relative Gains in International Relations", *Res Militaris* 13(1), pp. 1000-1008.
110. Japan International Cooperation Agency, Mekong River Commission (2018), *The study on data collection survey on the basin management and environmental conservation in the Mekong river basin*, Inception Report.
111. Jervis, R. (1978), "Cooperation under the security dilemma", *World Politics* 30(2), pp. 167-214.
112. Junin, R., Ziqian, P., Xue, P. (2021), "New transboundary water resources cooperation for Greater Mekong Subregion: the Lancang-Mekong Cooperation", *Water Policy* 23(3), pp. 684-699.
113. Krahll, T. J. (2017), *Analyzing the Achievements of the Greater Mekong Subregion (GMS): The Impact of Subregional Cooperation on Security & Peace*, Ph.D. Dissertation, Monash University.
114. Kinna, R., & Rieu-Clarke, A. (2017), *The governance regime of the Mekong River Basin: can the global water conventions strengthen the 1995 Mekong agreement?*, Brill.
115. Keohane, R. O. (1990), "Multilateralism: An Agenda for Research", *International Journal* 45(4), pp. 731-764.
116. Lancang - Mekong Cooperation (2018), *Five years Plan of Action on Lancang - Mekong Cooperation (2018 - 2022)*, truy cập ngày 22/5/2023, tại: https://www.lmcwater.org.cn/cooperative_achievements/important_documents/files/202008/t20200825_34373.shtml?
117. Lankford, B., Bakker, K., Zeitoun, M., Conway, D. (2013), *Water Security: Principles, Perspectives, and Practices*, Routledge.
118. Lavelle, K. C. (2020), *The challenges of multilateralism*, Yale University Press.
119. Leck, H., Conway, D., Bradshaw, M., Rees, J. (2015), "Tracing the water - energy - food nexus: Description, theory and practice", *Geography Compass* 9(8), pp. 445-460.

120. Liao, Z., and Hannam, P. M. (2012), "An all-win game for Mekong", *International Symposium on Geomatics for Integrated Water Resource Management*, China, pp. 1-4.
121. Liu, D., Ji, X., Tang, J. & Li, H. (2020), "A fuzzy cooperative game theoretic approach for multinational water resource spatiotemporal allocation", *European Journal of Operational Research* 282(3), pp. 1025-1037.
122. Lower Mekong Initiative (2011), *Plan of Action to Implement Lower Mekong Initiative (2011 - 2015)*, U.S. Department of State.
123. Ludwig, F. et al (2016), "Chapter 9: Perspectives on climate change impacts and water security", *Handbook on water security*, Claudia Pahl-Wostl, Anik Bhaduri, Joyeeta Gupta (eds), pp. 139-160.
124. Machiavelli, N. (2005), *The prince*, (P. Bondanella, Trans.), Oxford University Press, (Original work published 1532).
125. Makim, A. (2002), "Resources for Security and Stability? The Politics of Regional Cooperation on the Mekong, 1957-2001", *The Journal of Environment & Development* 11(1), pp. 5-52.
126. Martin, L. L. (1992), "Interests, power, and multilateralism", *International Organization* 46(4), pp. 765-792.
127. Martin, L. and Simmons, B. (1998), "Theories and Empirical Studies of International Institutions", *International Organization* 52(4), pp.729-757.
128. Matthews, N. và Motta, S. (2015), "China's state-owned enterprise investment in Mekong hydropower: Political and economic drivers and their implications across the water, energy, food nexus", *Water* 7(11), pp. 6269-6284.
129. McMahon, P. C. (2017), "Chapter 1: Cooperation rules: insights on water and conflict from international relations", *Water Security in the Middle East: Essays in Scientific and Social Cooperation*, Jean Axelrad Cahan (ed), Anthem Press, pp. 19-38.
130. Mearsheimer, J. J. (2001), *The tragedy of great power politics*, W. W. Norton & Company.
131. Mekong - Republic of Korea Cooperation (2020), *Plan of Action (2021-2025) on the Mekong - Republic of Korea Cooperation for the Implementation of Mekong - Han River Declaration*, Adopted at the 10th Mekong-ROK Foreign Ministers' Meeting, 28 September 2020.

132. Mekong River Commission (1995), *Agreement on the cooperation for the sustainable development of the Mekong river basin*, Thailand.
133. Mekong River Commission (2021a), *Basin development strategy 2021 - 2030 and MRC strategic plan 2021 - 2025*.
134. Mekong River Commission (2021b), *Mekong River Commission Stakeholder engagement handbook*, 1st Edition, Vientiane: MRC Secretariat.
135. Mekong River Commission (2024a), *MRC and Japan Strengthen Cooperation on Flood and Drought Forecasting*, truy cập công thông tin điện tử Ủy hội sông Mekong ngày 02/12/2025, tại:
<https://www.mrcmekong.org/media-releases/mrc-and-japan-strengthen-cooperation-on-flood-and-drought-forecasting/2024/>
136. Mekong River Commission (2024b), *2023 Lower Mekong Water Quality Monitoring Report*, Vientiane: Mekong River Commission Secretariat.
137. Mekong River Commission (2025a), *Consolidated financial statements of three funds: Basket Fund; Earmarked Fund; and Administrative Reserve Fund*.
138. Mekong River Commission (2025b), *Technical guidelines on implementation of the Procedures for the Maintenance of Flows on the Mainstream (PMFM)*, truy cập ngày 02/12/2025, tại:
<https://pmfm.mrcmekong.org/about-pmfm/pmfm-technical-guidelines/>
139. Mekong-Japan Foreign Ministers (2024), *Mekong-Japan Cooperation Strategy 2024*, truy cập ngày 21/5/2025, cập tại:
<https://www.mofa.go.jp/files/100703926.pdf>
140. Mekong-U.S. Partnership (2021a), *Mekong-U.S. Partnership Plan of Action 2021-2023*, truy cập ngày 22/8/2023, tại: <https://mekonguspartnership.org/wp-content/uploads/2024/04/MUSP-Plan-of-Action-2021-2023.pdf>
141. Mekong - US Partnership (2021b), *The Mekong - U.S. Partnership and the friends of the Mekong: Proven Partners for the Mekong Region*, truy cập ngày 22/8/2023, tại:
<https://mekonguspartnership.org/2021/08/19/the-mekong-u-s-partnership-and-the-friends-of-the-mekong-proven-partners-for-the-mekong-region/>
142. Middleton, C. (2007), “The ADB/WB/MRC ‘Mekong water resources assistance strategy’: Justifying large water infrastructure with transboundary impacts”, *Critical Transitions in the Mekong Region*, Chiang Mai - Thailand.

143. Milner, H. (1992), “Review article: International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses”, *World Politics* 44(3), pp. 466-496.
144. Ministry of Foreign Affairs of Japan (2010), *Action Plan for “A Decade toward the Green Mekong” Initiative*, truy cập ngày 22/8/2025, tại: https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mekong/summit02/gm10_iap_en.html
145. Ministry of Foreign Affairs of Japan (2019), *The Mekong-Japan Initiative for SDGs toward 2030*, truy cập ngày 21/9/2023, tại: <https://www.mofa.go.jp/files/000535957.pdf>
146. Mirumachi, N. (2020), “Informal Water Diplomacy and Power: A Case of Seeking Water Security in the Mekong River Basin”, *Environmental Science & Policy* (114), pp. 86-95.
147. Mishra, B. K., et. al., (2021), “Water security in a changing environment: Concept, challenges and solutions”, *Water* 13(4), pp. 1-21.
148. Molle, F. (2005), *Irrigation and water policies in the Mekong region: current discourses and practices*, Research Report 95, International water management institute.
149. Moravcsik, A. (2010), *Liberal Theories of International Relations*, Princeton: Princeton University Press.
150. Morgenthau, H. J. (1978), *Politics among nations: The struggle for power and peace*, New York: Alfred A. Knopf.
151. Morse, J. C., Keohane, R. O. (2014), “Contested multilateralism”, *International Organization* (9), pp. 385-412.
152. Newman, E., Thakur, R., and Tirman, J. (2006), *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change*, United Nations University.
153. Ngor, P. B., Legendre, P., Oberdorff, T. and Lek, S. (2018), “Flow alterations by dams shaped fish assemblage dynamics in the complex Mekong-3S river system”, *Ecological Indicators* (88), pp. 103-114.
154. Nguyen Quoc Viet (2016), “Institutionalization of sub-regional cooperation: The case of the Greater Mekong Sub-region”, *Institutionalizing East Asia: Mapping and reconfiguring regional cooperation*, Alice D. Ba, Cheng-Chwee Kuik, & Sueo Sudo (eds.), Routledge, London.

155. Niebuhr, R. (1932), *Moral man and immoral society: A study in ethics and politics*, Charles Scribner's Sons.
156. Niebuhr, R. (1940), *Christianity and power politics*, Charles Scribner's Sons.
157. Ogasawara, T. (2015), "Development of the Mekong Region as Part of Japan's Diplomatic Strategy for East Asia", *Asia-Pacific Review* 22(1), pp. 34-45.
158. Onishi, K. (2007), "Interstate negotiation mechanisms for cooperation in the Mekong river basin", *Water International* 32(4), pp. 524-537.
159. Onishi, K. (2011), "Reassessing Water Security in the Mekong: The Chinese Rapprochement with Southeast Asia", *Journal of Natural Resources Policy Research* 3(4), pp. 393-412.
160. Onuf, N. (2012), *Making sense, making worlds: Constructivism in social theory and international relations*, Routledge.
161. Oye, K. A. (1985), "Explaining cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies", *World Politics* 38(1), pp. 1-24.
162. Pahl-Wostl, C., Gorris, P., Jager, N. et al. (2021), "Scale-related governance challenges in the water-energy-food nexus: toward a diagnostic approach", *Sustainability Science* (16), pp. 615-629.
163. Pearse-Smith, S. W. D. (2012), "Water war in the Mekong Basin?", *Asia Pacific Viewpoint* 53(2), pp. 147-162.
164. Po, S., & Primiano, C. B. (2021), "Explaining China's Lancang-Mekong cooperation as an institutional balancing strategy: dragon guarding the water", *Australian Journal of International Affairs* 75(3), pp. 323-340.
165. Powell, R. (1991), "Absolute and relative gains in international relations theory", *American Political Science Review* 85(4), pp. 1303-1320.
166. Qing, L. (2018), "Progress and Future Development of Lancang-Mekong Cooperation", *China International Studies* (70), pp. 71-87.
167. Räsänen, T. A., et. al. (2017), "Observed river discharge changes due to hydropower operations in the Upper Mekong Basin", *Journal of Hydrology* (545), pp. 28-41.
168. Rieu-Clarke, A. (2015), "Notification and consultation procedure under Mekong Agreement: insight from Xayaburi controversy", *Asian Journal of International Law* 5(1), pp. 143-175.
169. Ruggie, J. G. (1992), "Multilateralism: the anatomy of an institution", *International Organization* 46(3), pp. 561-598.

170. Sachleben, M. (2014), "Chapter 8: Is international cooperation possible?", *World politics on screen: Understanding international relations through popular culture*, Mark Sachleben (ed), Universtiy Press of Kentucky, pp. 101-115.
171. Sajor, E. E., Huong, L. T. T., & Ha, N. P. N. (2013), *Challenges in developing a basin-wide management approach in the Lower Mekong*, Mekong Project 4, pp. 60-80.
172. Schmeier, S. (2009), "Regional cooperation efforts in the Mekong River Basin: mitigating river-related security threats and promoting regional development", *ASEAS - Austrian Journal of South-East Asian Studies* 2(2), pp. 28-52.
173. Sebesvari, Z., Rodrigues, S. & Renaud, F., "Mainstreaming ecosystem-based climate change adaptation into integrated water resources management in the Mekong region", *Regional Environmental Change* (17), pp.1907-1920.
174. Siitonen, L. (1990), *Political theories of development cooperation - A study of theories of international cooperation*, Working paper, World institute for development economics research of the United Nations University.
175. Sithirith, M., Evers, J. and Gupta, J. (2016), "Damming the Mekong Tributaries: Water Security and the MRC 1995 Agreement", *Water Policy* 18(6), pp. 1420-1435.
176. Sithirith, M. (2016), "Dams and State Security: Damming the 3S Rivers as a Threat to Cambodian State Security", *Asia Pacific Viewpoint* 57(1), pp. 60-75.
177. Sithirith, M. (2021), "Downstream state and water security in the Mekong region: A case of Cambodia between too much and too little water", *Water* 13(6), pp. 1-21.
178. Sokhem, P., Sunada, K., & Oishi, S. (2007), "Managing transboundary rivers: The case of the Mekong river basin", *Water International* 32(4), pp. 503-523.
179. Shrestha, O. L., & Chongvilaivan, A. (Eds.) (2013), *Greater Mekong Subregion: From geographical to socio-economic integration*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
180. Srikanth, D. (2016), "Non-traditional security threats in the 21st century: a review", *International Journal of Development and Conflict* (4), pp. 60-68.

181. Szálkai, K., Szalai, M. (2023), *Theorizing Transboundary Waters in International Relations*, Springer.
182. Taguchi, H., Oizumi, K. (2014), “Trade integration of Yunnan and Guangxi with the Greater Mekong Sub-region revisited”, *China Economic Policy Review* 3(1), 1450003-1 - 1450003-14.
183. Tellis, A. (2020), “The Return of U.S.-China Strategic Competition”, *Strategic Asia 2020: U.S. - China competition for global influence*, Tellis, A. J., Szalwinski, A., Wills, M. (eds), National Bureau of Asian Research.
184. The Stockholm International Water Institute, *Water cooperation*, truy cập ngày 8/8/2023, tại: <https://siwi.org/why-water/water-cooperation/>
185. The White House (2017), *National Security Strategy of the United States of America*.
186. The White House (2022), *National Security Strategy*.
187. To, T. M., & Le, D. T. (2019), “Vietnam and Mekong cooperative mechanisms”, *Southeast Asian Affairs*, pp. 395-411.
188. Tuomela, R. (2000), *Cooperation: A Philosophical Study (Philosophical Studies Series)*, Springer.
189. UN Water (2013), *What is water security? Infographic*, truy cập ngày 22/2/2025 tại: <https://www.unwater.org/publications/water-security-infographic/>
190. UN.ESCAP, et. al. (2013), *Water security & the global water agenda : a UN-Water analytical brief*, truy cập ngày 21/8/2023, tại: <https://hdl.handle.net/20.500.12870/4206>.
191. UNECE (1992), *Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, ngày 24/10/2026, tại: <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/pdf/watercon.pdf?utm>
192. Unit, E. I. (2017), *Water security threats demand new collaborations: Lessons from the Mekong river basin*, The Economist.
193. United Nations (1997), *Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses*.
194. United Nations Economic Commission for EU (1992), *Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, Helsinki.

195. Urban, F., Siciliano, G. và Nordensvard, J. (2018), “China’s dam-builders: their role in transboundary river management in South-East Asia”, *International Journal of Water Resources Development* 34(5), pp.747-770.
196. U.S. Department of State (2012), *Statement on the Fifth Lower Mekong Initiative Ministerial Meeting*, truy cập ngày 12/12/2025, tại: <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/07/194959.htm>
197. U.S. Geological Survey (n.d.), *Water resource management*, USGS Thesaurus, ngày 24/10/2026, tại: <https://apps.usgs.gov/thesaurus/term-simple.php?code=1307&thcode=2&utm>
198. Van de Haar, E. (2009), *Classical liberalism and international relations theory: Hume, Smith, Mises, and Hayek*, Palgrave Macmillan.
199. Verbiest, J. A. (2013), “Regional cooperation and integration in the Mekong region”, *Asian Economic Policy Review* 8(1), pp. 148-164.
200. Walt, S. (2017, December 22), “Realism and Security”, *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, truy cập ngày 13/7/2025, tại: <https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-286>
201. Waltz, K. N. (1979), *Theory of international politics*, Addison-Wesley Publishing Company.
202. Watson, I., Juliette, S. (2019), “Water Security, Riparian Identity and Korean Nation Branding in the Mekong Subregion”, *Pacific Focus* 34(2), pp. 153-182.
203. Watson, I., Juliette, S. (2020), “Materiality, Territory and Sovereignty: Responding to Contradictory Water Security Issues in the Mekong Region”, *Asian International Studies Review* 21(1), pp. 25-45.
204. Winkler, S. C. (2023), “Strategic competition and US - China relations: A conceptual analysis”, *The Chinese Journal of International Politics* 16, pp. 333-356.
205. World Bank (2016), *Theme Taxonomy and definitions*, ngày 24/10/2026, tại: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/275841490966525495-0290022017/original/NewThemeTaxonomyanddefinitionsrevisedJuly012016.pdf>
206. World Bank (2025), *Lao People’s Democratic Republic - Mekong Integrated Water Resources Management Project: Project Performance Assessment Report (No. 192745)*, Independent Evaluation Group, World Bank.

207. Yoshimatsu, H. (2010), “The Mekong region, regional integration, and political rivalry among ASEAN, China and Japan”, *Asian Perspective* 34(3), pp. 71-111.
208. Zeitoun, M., Warner, J. (2006), “Hydro-hegemony - a framework for analysis of trans-boundary water conflict”, *Water Policy* (8), pp. 435-460.
209. Zeitoun, M., Allan, J. A. (2008), “Applying hegemony and power theory to transboundary water analysis”, *Water Policy* (10), pp. 3-12.
210. Zeitoun, M. (2011), “The global web of national water security”, *Global Policy* 2(3), pp. 286-296.
211. *New Tokyo Strategy 2015 for Mekong-Japan Cooperation (MJC2015)*, truy cập cổng thông tin điện tử Bộ Ngoại giao Nhật Bản, ngày 02/12/2025, tại: https://www.mofa.go.jp/sa/sea1/page1e_000044.html

Tiếng Trung

212. 马婕 (2021), “澜湄合作五年: 进展、挑战与深化路径” (5 năm hợp tác Lan Thương - Mekong: Tiến triển, thách thức và con đường làm sâu sắc hơn), *国际问题研究*, (4), 45-60.
213. 澜沧江-湄公河合作发展报告 (Báo cáo thường niên về sự phát triển Hợp tác Lan Thương - Mekong) (2022), 北京: 社会科学文献出版社.
214. 李霞 (2017), “澜沧江-湄公河次区域合作的社会人文研究”, (Nghiên cứu về hợp tác xã hội - nhân văn trong tiểu vùng Lan Thương - Mekong), *社会科学前沿*, truy cập ngày 13/12/2025, tại: <https://www.hanspub.org/journal/paperinformation?paperid=20047>
215. 卢光盛 (2021), “澜湄合作的动力机制: 利益、责任与规范” (Cơ chế động lực của Hợp tác Lan Thương - Mekong: Lợi ích, trách nhiệm và chuẩn tắc), 上海国际问题研究院报告, truy cập ngày 13/12/2025, tại: <https://www.siis.org.cn/updates/cms/old/UploadFiles/file/20210108/202101007%20%E5%8D%A2%E5%85%89%E7%9B%9B.pdf>
216. 张励, & 卢光盛 (2016), “从应急补水看澜沧江—湄公河合作机制下的跨境水资源合作”, (Hợp tác tài nguyên nước xuyên biên giới trong khuôn khổ cơ chế Lan Thương -Mekong: nhìn từ hoạt động bổ sung nước khẩn cấp), *《国际展望》*, 2016(5).

Websites

217. Cổng thông tin điện tử Báo Nhân dân, truy cập ngày 15/7/2026, tại:
<https://nhandan.vn/uy-hoi-song-mekong-quoc-te-mrc-va-su-tham-gia-dong-gop-tich-cuc-cua-viet-nam-post746100.html>
218. Cổng thông tin điện tử Bộ Ngoại giao Australia, truy cập ngày 11/7/2026, tại:
<https://www.dfat.gov.au/geo/southeast-asia/investing-our-southeast-asian-partnerships/mekong-australia-partnership>
219. Cổng thông tin điện tử Bộ Ngoại giao Nhật Bản, truy cập ngày 02/12/2025, tại:
https://www.mofa.go.jp/region/asia-aci/mekong/summit02/gm10_iap_en.html
220. Cổng thông tin điện tử Bộ Ngoại giao Nhật Bản, truy cập ngày 01/12/2025, tại:
<https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mekong/summit0911/declaration.html>
221. Cổng Thông tin điện tử Both ENDS, truy cập ngày 13/12/2025, tại:
https://www.bothends.org/uploaded_files/document/hydropower-FINAL-1.pdf?
222. Cổng thông tin điện tử Đối tác Mekong - Mỹ, truy cập ngày 13/12/2025, tại:
<https://mekonguspartnership.org/about/>
223. Cổng thông tin điện tử Hợp tác Lan Thương - Mekong, truy cập ngày 17/7/2025, tại: http://www.lmcchina.org/eng/zywj/202512/t20251224_11782420.html
224. Cổng thông tin điện tử Korea - Mekong Water Center, truy cập ngày 02/12/2025, tại: <http://www.komec.org/eng/project/mkwf?tab=t01>
225. Cổng thông tin điện tử Ngân hàng Phát triển châu Á, truy cập ngày 12/12/2025, tại: <https://www.adb.org/projects/37734-013/main#project-pds>
226. Cổng thông tin điện tử Power Technology, truy cập ngày 12/12/2025, tại:
<https://www.power-technology.com/projects/luang-prabang-hydropower-project-laos/>
227. Cổng thông tin điện tử Ủy hội sông Mekong, truy cập ngày 12/8/2025, tại:
<https://www.mrcmekong.org/people/>
228. Cổng thông tin điện tử Ủy hội sông Mekong, truy cập ngày 10/7/2026, tại:
<https://www.mrcmekong.org/climate-change/>
229. Cổng thông tin điện tử Ủy hội sông Mekong, truy cập ngày 12/12/2025, tại:
<https://www.mrcmekong.org/flood-and-drought/>