

# ỦY HỘI SÔNG MÊ CÔNG - THỰC TIỄN VÀ TRIỂN VỌNG

★ TS LÊ HẢI BÌNH

*Phó Giám đốc Học viện Ngoại giao*

● **Tóm tắt:** Hiện nay, trong các cơ chế hợp tác ở tiểu vùng Mê Công, Ủy hội sông Mê Công quốc tế (MRC) là tổ chức duy nhất có chức năng xây dựng khuôn khổ pháp lý nhằm mục tiêu thúc đẩy hợp tác trong việc sử dụng, phát triển và bảo vệ tài nguyên nước bền vững. Trong thời gian qua, MRC đã đạt được nhiều kết quả tích cực, góp phần thúc đẩy phát triển ở các nước thành viên, tăng cường hợp tác giữa các thành viên và với hai nước thượng nguồn là Trung Quốc, Myanmar và nhiều đối tác quốc tế khác. Tuy nhiên, hợp tác Mê Công nói chung và vai trò của MRC đang đứng trước nhiều thách thức, cả do nguyên nhân chủ quan và khách quan, và cần có sự cải tổ thực chất để đóng vai trò to lớn hơn.

● **Từ khóa:** tiểu vùng Mê Công, an ninh nguồn nước, Ủy hội sông Mê Công.

Trong những năm gần đây, vấn đề khai thác và sử dụng bền vững nguồn nước sông Mê Công ngày càng trở nên cấp thiết đối với Việt Nam. Những diễn biến bất thường của biến đổi khí hậu và nhất là việc sử dụng nguồn nước của các nước dọc con sông này đã dẫn tới những hiện tượng phức tạp, ảnh hưởng đến đời sống kinh tế - xã hội của các địa phương đồng bằng sông Cửu Long. Hiện nay, có khá nhiều các cơ chế liên quan đến hợp tác ở tiểu vùng Mê Công, song Ủy hội sông Mê Công có một vai trò quan trọng. Mục tiêu chính của Ủy hội sông Mê Công là thúc đẩy hợp tác giữa các quốc gia thành viên trong sử dụng, phát triển và bảo vệ tài nguyên nước và các tài nguyên liên quan một cách bền vững, vì lợi ích chung của các quốc gia thành viên và phúc lợi của người dân trong lưu vực. Ủy hội là tổ chức khu vực duy nhất có chức năng xây dựng khuôn khổ pháp lý, trong

đó có những quy chế ràng buộc đối với các quốc gia thành viên về chia sẻ công bằng, hợp lý tài nguyên nước, bảo vệ môi trường, thúc đẩy các dự án phát triển chung.

Sau khi Ủy hội ra đời, Việt Nam đã thành lập Ủy ban sông Mê Công Việt Nam ngày 30-12-1995 với sự tham gia của chín bộ, ngành và bốn tỉnh ven sông (An Giang, Tiền Giang, Đồng Tháp và Cần Thơ) nhằm giúp Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo, quản lý mọi hoạt động hợp tác với MRC, nhất là hợp tác phát triển, sử dụng và bảo vệ tốt tài nguyên nước và các tài nguyên khác trong toàn lưu vực.

## 1. Hoạt động của Ủy hội sông Mê Công những năm gần đây

Ngày 5-4-1995, Ủy hội sông Mê Công (Mekong River Commission) được thành lập với việc Lào, Campuchia, Thái Lan, Việt Nam ký "Hiệp định về hợp tác phát triển bền vững sông

Mê Công". Hiệp định là căn cứ pháp lý quan trọng, quy định các nguyên tắc cơ bản và khung hợp tác chung cho các quốc gia thành viên trong lĩnh vực khai thác và bảo vệ nguồn nước và các tài nguyên liên quan khác trong vùng hạ lưu sông Mê Công, nhằm đảm bảo quá trình phát triển bền vững, góp phần thực hiện các chiến lược phát triển kinh tế và các chương trình trọng điểm các quốc gia thành viên trong vùng hạ lưu sông Mê Công. Hiệp định cũng hướng tới thực hiện các mục tiêu Thiên niên kỷ của Liên Hợp quốc và thực hiện các Công ước quốc tế khác liên quan đến quản lý, khai thác, phát triển tài nguyên và bảo vệ môi trường<sup>(1)</sup>. 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. Hiệp định đã đánh dấu sự ra đời của Ủy hội sông Mê Công, và dần dần phát triển các cấu trúc ra quyết định tương đối hoàn thiện, bao gồm các Hội nghị Cấp cao Mê Công, Cuộc họp Hội đồng thường niên, Ủy ban Liên hợp và các cuộc họp kỹ thuật<sup>(2)</sup>.

Sau 15 năm thành lập, từ ngày 4 đến ngày 5-4-2010, Hội nghị cấp cao lần thứ nhất của Ủy hội sông Mê Công quốc tế đã diễn ra tại Hua Hin (Thái Lan), với sự tham dự của Thủ tướng 4 nước thành viên Ủy hội, Bộ trưởng Ngoại giao Mi-anma và Thủ tướng Ngoại giao Trung Quốc<sup>(3)</sup>. Hội nghị diễn ra trong bối cảnh lưu vực sông Mê Công đứng trước những thách thức to lớn, như tình hình hạn hán nghiêm trọng, mối quan ngại ngày càng tăng trong lưu vực về tác động của các

công trình thủy điện trên dòng chính, đặc biệt từ Trung Quốc, hậu quả biến đổi khí hậu... Yêu cầu tăng cường hợp tác sử dụng, phát triển bền vững và sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên nước và các tài nguyên khác trong lưu vực sông Mê Công trở nên cực kỳ cấp bách. Các nước nhất trí cần phải tăng cường các nỗ lực điều phối trong lưu vực để giúp các quốc gia ven sông chuẩn bị chiến lược và kế hoạch ứng phó với biến đổi khí hậu. Trước đòi hỏi ngày càng tăng của Chính phủ các nước lưu vực Mê Công, Trung Quốc đã có những động thái hợp tác hơn, thể hiện qua việc đồng ý chia sẻ số liệu thủy văn trong các đợt hạn hán cực đoan, khẳng định cam kết theo đuổi các nguyên tắc phát triển bền vững, bảo vệ môi trường lưu vực, không gây hại tới hạ lưu, đảm bảo các bên cùng có lợi.

Hội nghị Cấp cao lần thứ hai (Việt Nam, 4-2014) và lần thứ ba (Campuchia, 4-2018) đều tái khẳng định cam kết chính trị ở cấp cao nhất của các quốc gia thành viên MRC đối với Hiệp định Mê Công 1995 và vai trò chính yếu riêng có của MRC trong hợp tác về phát triển bền vững nước và các nguồn tài nguyên liên quan tại lưu vực sông Mê Công.

Kể từ khi thành lập, Ủy hội đã có nhiều hoạt động kỹ thuật hỗ trợ công tác giám sát sử dụng nước và thực hiện các thủ tục sử dụng nước<sup>(4)</sup> với một số kết quả quan trọng như:

- Xây dựng và vận hành mạng quan trắc thủy văn, quan trắc chất lượng nước, quan trắc vận chuyển phù sa bùn cát dòng chính sông Mê Công trên phạm vi toàn lưu vực. Tại các điểm nhập lưu của các dòng nhánh vào dòng chính, và điểm chuyển tiếp trên biên giới các nước đều được bố trí điểm quan trắc, như tại Chiêng Sen (nơi sông Mê Công bắt đầu chảy xuống vùng hạ du), Kra-chê (sông Mê Công chảy vào Campuchia) và tại Tân Châu và Châu Đốc (sông Mê

Công bắt đầu chảy vào Việt Nam). Số liệu quan trắc mực nước và dòng chảy được truyền tự động từ các trạm quan trắc về trung tâm số liệu vùng theo cam kết của các nước. Số liệu quan trắc về chất lượng nước và phù sa bùn cát được các quốc gia thu thập và tập hợp về Ban Thư ký Mê Công để lập Báo cáo hàng năm về chất lượng nước sông Mê Công và Báo cáo về tình trạng lưu vực.

- Phối hợp thực hiện nghiên cứu chung của Ủy hội sông Mê Công quốc tế về quản lý và phát triển bền vững lưu vực sông Mê Công, bao gồm cả tác động từ các dự án thủy điện dòng chính. Nghiên cứu được Ban Thư ký Ủy hội bắt đầu triển khai từ năm 2014 theo chỉ đạo của Hội đồng Ủy hội. Mục tiêu của Nghiên cứu gồm: (i) Cung cấp những dữ liệu và bằng chứng khoa học về những tác động, bao gồm cả tích cực và tiêu cực về môi trường tự nhiên và kinh tế - xã hội từ những hoạt động phát triển của hạ lưu vực sông Mê Công; (ii) Hỗ trợ các quốc gia thành viên

trong việc bảo vệ và phát triển bền vững tài nguyên nước sông Mê Công; và (iii) Tăng cường năng lực thông qua chuyển giao kỹ thuật cho các quốc gia thành viên.

- Thực hiện các thủ tục sử dụng nước, đặc biệt là các Thủ tục: Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận; chia sẻ và trao đổi thông tin, số liệu; chất lượng nước và đảm bảo hoàn thiện các Hướng dẫn thực hiện các thủ tục đã được Ủy hội phê chuẩn.

- Xây dựng và thống nhất khung chiến lược quản lý tổng hợp tài nguyên nước quy mô lưu vực.

- Xây dựng Chiến lược phát triển Hạ lưu vực sông Mê Công dựa trên quản lý tổng hợp tài nguyên nước.

- Xây dựng Cơ sở dữ liệu về tài nguyên nước cho toàn lưu vực và Bộ công cụ phân tích và đánh giá tác động phục vụ công tác đánh giá tác động và lựa chọn các kịch bản phát triển.

Bên cạnh đó, Ủy hội cũng đã triển khai một số chính sách quan trọng về tổ chức và hoạt động



*Nhà bè nuôi cá trên dòng sông Châu Đốc \_ Ảnh: TL*

của Ủy hội sông Mê Công quốc tế theo hướng tăng cường tự chủ của các quốc gia thành viên, cụ thể là:

- Chính sách chuyển giao các chức năng chủ chốt về quản lý lưu vực sông cho các quốc gia thực hiện, theo đó, các quốc gia thành viên cam kết tăng cường tự chủ cả về tài chính (tăng mức đóng góp hàng năm) và kỹ thuật. Hội đồng Ủy hội đã thông qua Đề án chuyển giao, trong đó các chức năng về quản lý lưu vực sông gồm: (i) Quan trắc, thu thập và trao đổi số liệu và giám sát; (ii) Phân tích, chạy mô hình và đánh giá tác động; (iii) Hỗ trợ công tác quy hoạch lưu vực sông; (iv) Dự báo, cảnh báo và ứng phó khẩn cấp; (v) Thực hiện bỏ Quy chế sử dụng nước của Ủy hội; (vi) Khuyến khích đối thoại và hợp tác; và (vii) Báo cáo, thực hiện cập nhật và truyền thông.

Ủy hội đang thực hiện Giai đoạn hai (2016 - 2020)<sup>15</sup> gồm chuyển giao các hoạt động: Giám sát suy thoái đa dạng sinh học; giám sát nguồn lợi thủy sản; giám sát vận chuyển phù sa bùn cát trên dòng chính sông Mê Công; đánh giá tác động kinh tế - xã hội do các biến động về môi trường trong lưu vực; cập nhật kế hoạch triển khai các hoạt động của quốc gia thực hiện Chiến lược phát triển lưu vực sông Mê Công dựa trên quản lý tổng hợp tài nguyên nước. Giai đoạn ba (2021 - 2030) dự kiến chuyển giao các hoạt động sẽ được rà soát và điều chỉnh vào cuối Giai đoạn hai.

- Chính sách tự chủ về tài chính vào năm 2030: Sau khi thành lập Ủy hội sông Mê Công trên cơ sở Hiệp định Mê Công 1995, các quốc gia thành viên đã đóng góp cho Ủy hội thông qua hoạt động đóng góp tài chính hàng năm (niên liễm) để trang trải chi phí hoạt động của Ủy hội. Công thức đóng góp của các quốc gia cho Ngân sách hoạt động của Ủy hội dựa vào năm yếu tố là (i) Dòng chảy trung bình; (ii) Diện tích tưới; (iii) Dân số; (iv) Thu nhập bình quân đầu người;

và (v) Diện tích lưu vực. Trong các Tuyên bố gần đây, lãnh đạo các quốc gia thành viên Ủy hội sông Mê Công quốc tế đã cam kết gia tăng mức đóng góp niên liễm để hướng tới mục tiêu Ủy hội sẽ tự chủ về tài chính vào năm 2030.

- Cải tổ bộ máy Ban Thư ký theo hướng gọn nhẹ và hiệu quả hơn. Năm 2015, số lượng cán bộ tại Ban Thư ký sẽ giảm từ 150 xuống còn 64 cán bộ cho giai đoạn 2016 - 2020, và còn khoảng 40 cán bộ sau năm 2020; đồng thời, cắt giảm mạnh chi phí vận hành.

Đánh giá chung, hơn 20 năm qua, Ủy hội sông Mê Công đã đạt được nhiều kết quả tích cực góp phần thúc đẩy sự phát triển ở các quốc gia thành viên. Ủy hội sông Mê Công đã đóng góp vào việc xây dựng một khuôn khổ hợp tác mới về quản lý nguồn nước xuyên biên giới, từ đó, giúp tăng cường hợp tác lưu vực trong nhiều lĩnh vực như: quản lý môi trường, liên kết giao thông thủy, sản xuất nông nghiệp, thủy sản. Các chương trình của MRC có tính toàn lưu vực, giúp điều hòa quan hệ thượng - hạ lưu, và trang bị cho quốc gia thành viên các kiến thức, kinh nghiệm, công cụ hỗ trợ kỹ thuật để cùng nghiên cứu, xây dựng và củng cố lòng tin, là cơ sở cho sự hợp tác một cách hiệu quả. MRC đã góp phần thúc đẩy tinh đoàn kết, hợp tác nhiều mặt giữa các nước ven sông Mê Công. Trên bình diện quốc tế, trong số các tổ chức lưu vực sông lớn trên thế giới, MRC được đánh giá là một trong các tổ chức ra đời sớm, có khuôn khổ pháp lý và quy mô hợp tác tương đối hoàn chỉnh.

Bên cạnh những kết quả tích cực, hoạt động của Ủy hội còn có những hạn chế như: (i) thiếu phạm vi hợp tác trên toàn lưu vực sông (do Trung Quốc, Myanmar không tham gia); (ii) thiếu các nguyên tắc pháp lý và các cơ chế điều tiết các hoạt động phát triển dòng nhánh; (iii) thiếu các điều khoản cụ thể về giải quyết tranh

chấp (iv) sự tham gia của người dân địa phương ven sông trong vấn đề hợp tác Mê Công còn hạn chế, thông tin từ các nguồn chính thức của Ủy hội hoặc các nguồn khác đôi khi chưa đầy đủ, ảnh hưởng tới nhận thức xã hội và cách thức xử lý vấn đề.

Do nhiều nguyên nhân, trong vài năm qua, uy tín của MRC đối với các nhà tài trợ quốc tế giảm sút rất nhiều, nhất là sau việc Lào xây dựng đập thủy điện Xaynhabuly. Điều này ảnh hưởng lớn đến việc huy động nguồn vốn hoạt động cho MRC, khi hơn 90% nguồn ngân sách của MRC là từ hỗ trợ bên ngoài<sup>(6)</sup>. Ngân sách hoạt động của Ban Thư ký MRC đã sụt giảm một cách đáng kể trong những năm qua (chỉ còn khoảng một nửa so với giai đoạn 5 năm trước), và sẽ tiếp tục giảm mạnh trong những năm tới. Những nỗ lực cải tổ MRC chưa thực sự đem lại kết quả như mong muốn bởi vấn đề lớn nhất đặt ra là nguồn tài chính. Năng lực của Ban Thư ký bị giảm sút nghiêm trọng: Từ chỗ có hàng trăm chuyên gia quốc tế và triển khai hàng loạt dự án lớn về thủy sản, tưới tiêu... đến nay, Ban Thư ký hầu như không còn chuyên gia nước ngoài nằm trong cơ cấu nhân viên dài hạn, nguồn tài chính chỉ đủ phục vụ cho các cuộc họp. Nếu không có giải pháp kịp thời, những diễn biến như vậy sẽ tiếp tục ảnh hưởng tiêu cực đến năng lực và vai trò của Ban Thư ký và từ đó là vai trò và uy tín của MRC.

## 2. Định hướng hoạt động trong thời gian tới

Trên cơ sở đánh giá những thành tựu và hạn chế, cũng như bối cảnh khu vực và quốc tế, sau thành công của Hội nghị Cấp cao lần thứ ba tại Campuchia, Ủy hội đã xác định những định hướng hoạt động và hợp tác trong thời gian tới như sau:

- Tiếp tục thúc đẩy tiến trình hợp tác Mê Công mạnh mẽ hơn nữa nhằm tranh thủ các cơ hội phát triển và vượt qua các thách thức, triển khai

các nỗ lực chung nhằm thúc đẩy việc thực hiện Chiến lược hợp tác lưu vực.

- Áp dụng bộ các thủ tục của Ủy hội về sử dụng bền vững, hợp lý và công bằng nguồn tài nguyên nước và các tài nguyên liên quan khác của sông Mê Công; tăng cường vai trò của Ủy hội trong việc định hướng hợp tác và đề ra các biện pháp cụ thể nhằm đạt được các Mục tiêu phát triển bền vững trong khu vực.

- Tăng cường hợp tác với các cơ chế trong và ngoài khu vực như ASEAN, Hợp tác Mê Công - Lan Thương, Hợp tác tiểu vùng Mê Công mở rộng (GMS) và các tổ chức quản lý lưu vực sông quốc tế khác, đồng thời tiếp tục khuyến khích sự tham gia của cả cộng đồng.

- Tận dụng tốt các cơ hội phát triển và xử lý các thách thức thông qua một tiến trình chung của cả lưu vực, có tính tổng thể, bao trùm và đa ngành, thực hiện các khuyến nghị chính của báo cáo Nghiên cứu chung về quản lý và phát triển bền vững sông Mê Công, bao gồm tác động của các dự án thủy điện đồng chính, thực hiện tất cả các thủ tục của Ủy hội nhằm sử dụng nguồn nước một cách bền vững, hợp lý và công bằng.

Theo đó, các lĩnh vực hoạt động của Ủy hội trong thời gian tới sẽ chú ý các nội dung sau:

- Tập trung ưu tiên việc thực hiện đầy đủ và hiệu quả Hiệp định Mê Công năm 1995 và vai trò giám sát, điều phối của Ủy hội trong triển khai thực hiện các cam kết của các quốc gia thành viên.

- Khuyến khích và hỗ trợ các quốc gia thành viên xây dựng khung quy hoạch phát triển lưu vực nhằm hài hòa quy hoạch tài nguyên nước của các quốc gia và thúc đẩy việc triển khai các dự án hợp tác chung, tăng cường chia sẻ thông tin số liệu trong lưu vực sông Mê Công và đẩy mạnh các hoạt động điều phối, hợp tác với các nước đối tác đối thoại, đối tác phát triển và các tổ chức quản lý lưu vực sông xuyên biên giới

khác nhằm huy động nguồn lực, tiếp thu kinh nghiệm quản lý và công nghệ kỹ thuật hiện đại trong triển khai các sáng kiến hợp tác tiểu vùng.

Sẽ có một số hoạt động ưu tiên là:

*Thứ nhất*, tiếp tục tăng cường mạng lưới các trạm quan trắc hiện nay, đặc biệt cần đẩy nhanh tiến độ xây dựng mạng lưới quan trắc chung về tác động của các công trình thủy điện dòng chính sông Mê Công và chia sẻ các thông tin số liệu cho các quốc gia thành viên.

*Thứ hai*, tích cực phổ biến và lồng ghép các kết quả của Ủy hội, trong đó có kết quả của Nghiên cứu chung của Ủy hội về quản lý và phát triển bền vững sông Mê Công, chiến lược và chương trình hành động hợp tác vùng vào chiến lược và chương trình hành động quốc gia.

*Thứ ba*, tiếp tục tìm kiếm các cơ hội mở rộng hợp tác với các Đối tác đối thoại và các Đối tác phát triển, các sáng kiến vùng và quốc tế, các tổ chức có liên quan nhằm huy động nguồn lực thực hiện thắng lợi Kế hoạch Chiến lược giai đoạn 2016-2020. Từ thực tiễn biến động của MRC thời gian qua và tầm quan trọng của tổ chức này đối với Việt Nam, ưu tiên hàng đầu của Việt Nam đối với MRC trong thời gian tới là: (i) Tập trung nâng cao hiệu quả hoạt động của MRC thông qua nâng cao chất lượng nguồn nhân lực của Ban Thư ký, chất lượng và ý nghĩa của các sản phẩm nghiên cứu và các hoạt động kỹ thuật cụ thể; (ii) Tăng cường kết nối, phối hợp với các khuôn khổ hợp tác khác; tích cực vận động Trung Quốc và Mianma tham gia thực chất vào các hoạt động hợp tác MRC; và (iii) Vận động các đối tác phát triển tiếp tục hỗ trợ MRC.

Trong bối cảnh ngày càng có nhiều sáng kiến hợp tác tiểu vùng sông Mê Công, trong đó có sáng kiến Mê Công - Lan Thương thành lập tháng 1-2016, Việt Nam cần xác định rõ các cơ chế này mang tính bổ trợ cho các hoạt động hợp

tác vì mục tiêu phát triển bền vững lưu vực sông Mê Công. Riêng trong lĩnh vực hợp tác quản lý tài nguyên nước và các nguồn tài nguyên khác trên lưu vực sông Mê Công, ít nhất trong 10 năm nữa, Ủy ban sông Mê Công quốc tế vẫn là tổ chức khu vực quan trọng hàng đầu, có tính chuyên môn đặc thù, đòi hỏi chúng ta cần duy trì và thúc đẩy □

(1) Grag Browder & Leonard Ortolano, "Sự tiến hóa của một tổ chức quản lý lưu vực sông Mê Công", Tạp chí Nguồn tài nguyên thiên nhiên số 40, tr.500.

(2) Bennett L. Bearden: "Thế chế pháp lý về sông Mê Công", Tạp chí Chính sách nguồn nước số 12 (2010), tr.809.

(3) Khi Ủy hội sông Mê Công (MRC) thành lập năm 1995 với việc bốn nước thành viên là Lào, Campuchia, Thái Lan, Việt Nam ký kết "Hiệp định về hợp tác phát triển bền vững sông Mê Công", Trung Quốc và Mianma đã từ chối không gia nhập Ủy hội và chỉ tham gia với tư cách nước đối thoại (dialogue partner).

(4) Ủy ban sông Mê Công Việt Nam, Các chương trình và hợp phần tại Ủy hội sông Mê Công quốc tế.

(5) Kế hoạch Chiến lược của Ủy hội sông Mê Công giai đoạn 2016-2020, <http://www.mrcMê Công.org>.

(6) Mervyn Piessse (2016), Những thách thức trong tương lai của Ủy hội sông Mê Công, <http://www.futuredirections.org.au>.

#### Tài liệu tham khảo:

1. Quyết định số 114/QĐ-TTg quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy ban sông Mê Công Việt Nam.

2. Hà Mai Lan: *Vai trò của các thế chế khu vực về phát triển bền vững, đánh giá về hợp tác tại Ủy hội sông Mê Công sau 15 năm hoạt động*, Tạp chí về phát triển bền vững số 5 (2011), tr.128.