

TS. TÔ MINH THU  
(Chủ biên)

# TIỂU VÙNG SÔNG MÊ CÔNG:

## HỢP TÁC NĂNG ĐỘNG VÌ THỊNH VƯỢNG, AN NINH VÀ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

(Sách chuyên khảo)

TIỂU VÙNG SÔNG MÊ CÔNG:  
HỢP TÁC NĂNG ĐỘNG VÌ THỊNH VƯỢNG,  
AN NINH VÀ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

# TIỂU VÙNG SÔNG MÊ CÔNG:

## HỢP TÁC NĂNG ĐỘNG VÌ THỊNH VƯỢNG, AN NINH VÀ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

(Sách chuyên khảo)

TS. TÔ MINH THU  
(Chủ biên)

## LỜI TỰA

Tiểu vùng Mê Công là cái tên gọi lên nhiều mối liên tưởng khác nhau. Đây nơi có con sông Mê Công hùng vĩ chảy qua, tạo nên hệ sinh thái vô cùng phong phú, có vựa cá nước ngọt khổng lồ vào loại lớn nhất thế giới, có những cánh đồng lúa bát ngát, thẳng cánh cò bay cung cấp nguồn sống cho hàng chục triệu người dân. Với địa hình dốc cao từ đầu nguồn, sông Mê Công có tiềm năng thủy điện lớn. Theo ước tính, trữ lượng thủy điện vùng hạ lưu vực là 30.000 MW, và của vùng thượng lưu là 29.000 MW<sup>1</sup>. Khu vực tiểu vùng cũng là nơi hội tụ nhiều nền văn hóa đặc sắc, với hơn 100 dân tộc sinh sống và hơn 60 triệu dân phụ thuộc vào nguồn lợi của dòng sông là sinh kế chính.

Bên cạnh những lợi thế về tự nhiên, tiểu vùng sông Mê Công có vị trí địa chính trị vô cùng quan trọng, nối giữa Đông Nam Á và Nam Á; là một trong những cửa ngõ chiến lược án ngữ đường hàng hải nối Ấn Độ Dương với Thái Bình Dương

và là cửa ngõ tiến ra biển của vùng Tây Nam rộng lớn của Trung Quốc. Với vị trí địa chính trị chiến lược và nguồn tài nguyên phong phú, trong lịch sử, tiểu vùng sông Mê Công đã từng là điểm nóng quân sự, chiến trường khốc liệt và là địa bàn cạnh tranh ảnh hưởng của giữa các cường quốc. Ngày nay, các nước trong tiểu vùng là những quốc gia độc lập, là thành viên của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), Liên Hiệp quốc và nhiều tổ chức quốc tế, khu vực. Với khoảng 240 triệu dân, sự phát triển kinh tế năng động, tiểu vùng Mê Công là một thị trường tiêu thụ rộng lớn và thu hút nguồn vốn đầu tư của nhiều tập đoàn quốc gia hàng đầu thế giới.

Những thập kỷ gần đây, cùng với xu hướng toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế, dân số gia tăng, quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa kéo theo những thay đổi to lớn tại lưu vực sông, cả ở thượng nguồn thuộc lãnh thổ Trung Quốc và các nước hạ nguồn. Nhu cầu phát triển kinh tế, tiêu thụ năng lượng, nước cho sản xuất, tưới tiêu và đời sống đã dẫn đến việc dòng sông bị khai thác quá mức, cùng một lúc cho nhiều mục đích và không có sự phối hợp giữa các quốc gia. Với nhu cầu năng lượng của các nước trong khu vực đã tăng liên tục ở mức hơn 8% (mức tăng cao nhất trên thế giới) trong một thời gian dài (1993-2005) và từ 2 đến 7 lần mức năm 2005 vào

---

1. Sebastian Biba, *China's Hydro-Politics in the Mekong: Conflict and Cooperation in Light of Securitization Theory* (Routledge, 2018).

năm 2020<sup>1</sup>, các nước ven sông đã khai thác mạnh mẽ nguồn thủy điện trên cả dòng chính và các dòng nhánh sông Mê Công.<sup>2</sup> Những đập thủy điện lớn nhỏ trên dòng chính và các dòng nhánh sông đã chia cắt dòng sông tự nhiên thành những khúc sông với hệ thống đập thủy điện bậc thang trùng điệp, ngăn chặn nguồn nước, nguồn phù sa xuống hạ nguồn. Bên cạnh đó, các công trình chuyển nước, tưới tiêu, xả thải, nạo vét lòng sông,... phục vụ sản xuất, giao thông liên tục được phát triển đã làm thay đổi hệ sinh thái tự nhiên của khu vực. Những hoạt động xây dựng đập, nhất là ở thượng nguồn, sử dụng nước thiếu bền vững, cùng với tác động của biến đổi khí hậu đã và đang đặt ra những vấn đề lớn về an ninh tại tiểu vùng, nổi bật nhất là an ninh môi trường, an ninh nguồn nước, an ninh lương thực và an ninh kinh tế.

Vị trí địa chiến lược, tiềm năng kinh tế của tiểu vùng và cả những thách thức về an ninh ngày càng tăng tại đây đang tạo nên sức hút của tiểu vùng, đưa tiểu vùng vào vị trí quan trọng trong chính sách, chiến lược đối ngoại của các nước lớn và các quốc gia tầm trung, mà trước hết là Trung Quốc, Mỹ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Ấn Độ, Úc và gần đây EU, Anh, Canada.

---

1. Ủy hội sông Mê Công, “Báo cáo hiện trạng lưu vực 2010”, 26.

2. Claudia Kuenzer và c.s., “Understanding the Impact of Hydropower Developments in the Context of Upstream–Downstream Relations in the Mekong River Basin”, *Sustainability Science* 8, số 4 (1 Tháng Mười 2013): 568, <https://doi.org/10.1007/s11625-012-0195-z>.

Đối với Trung Quốc, tiểu vùng Mê Công là giao điểm của Vành đai và Con đường trong sáng kiến Vành đai Con đường của Trung Quốc. Hợp tác với tiểu vùng Mê Công là cấu phần quan trọng trong chính sách ngoại giao láng giềng, góp phần giải quyết nhu cầu về an ninh, phát triển và ảnh hưởng của Trung Quốc. Với Mỹ, hợp tác Mê Công- Mỹ là một phần trong chiến lược tái cân bằng của Mỹ dưới thời Tổng thống Obama và Chiến lược Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương hiện nay. Sau hơn 10 năm triển khai Sáng kiến Hạ nguồn Mê Công (LMI), Mỹ đã nâng cấp cơ chế hợp tác này thành Đối tác Mê Công- Mỹ (MUSP) với nhiều điều chỉnh lớn về nội dung hợp tác và cơ chế tài chính. Không chỉ nằm trong chiến lược đối ngoại của các nước lớn, tiểu vùng Mê Công được các nước tầm trung chú trọng. Khu vực Mê Công có vị trí nổi bật trong Chính sách hướng Đông (Look East Policy) năm 1991 của Ấn Độ và gần đây là Chính sách hành động hướng đông (Act East Policy). Trong chính sách hướng Nam mới của Tổng thống Moon Jae-in, tiểu vùng sông Mekong đóng một vị trí quan trọng. Hai bên đã nâng cấp quan hệ lên cấp thượng đỉnh, hợp tác toàn diện và mạnh mẽ hơn trên cả ba trụ cột chính là con người, thịnh vượng và hòa bình. Nhật Bản đã có nhiều thập kỷ gắn bó với sự phát triển tiểu vùng Mê Công thông qua cả các cơ chế đa phương như ADB và trực tiếp thông qua Hợp tác Mê Công – Nhật Bản. Các nước Úc, Anh, EU đã và đang hợp tác với tiểu vùng thông qua các cơ chế đa

phương nhưng cũng ngày càng thể hiện mong muốn trực tiếp đóng góp vào sự phát triển khu vực này.

Đối với Việt Nam, vấn đề an ninh nguồn nước, cụ thể là thiếu nước, thiếu phù sa, xâm nhập mặn tại Đồng Bằng sông Cửu Long, đang nổi lên là một thách thức nghiêm trọng tới an ninh và phát triển của Việt Nam cả trong ngắn hạn và trung - dài hạn. Lưu vực sông Mê Công hiện là một trong năm lưu vực sông lớn trên thế giới có dòng chảy bị suy giảm nhiều nhất. Thực trạng này sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến hệ sinh thái, môi trường, đến nguồn sống của hàng chục triệu người dân Đồng bằng sông Cửu Long và vùng Tây Nguyên. Cùng với vấn đề nguồn nước, các thách thức về phát triển kinh tế, năng lượng, môi trường, tội phạm xuyên biên giới và hiện nay là kiểm soát dịch bệnh đang ngày càng đòi hỏi sự hợp tác chặt chẽ hơn giữa các nước trong khu vực và sự phối hợp và hỗ trợ của các đối tác bên ngoài. Bên cạnh đó, sự gia tăng ảnh hưởng và phụ thuộc về kinh tế vào Trung Quốc gia tăng tại tiểu vùng, cạnh tranh địa chính trị gia tăng đang đặt ra những bài toán về kinh tế, đối ngoại đối với tất cả các nước trong tiểu vùng, trong đó có Việt Nam.

Cuốn sách *Tiểu vùng...* gồm 10 chương là các nghiên cứu về tiểu vùng và các cơ chế hợp tác từ góc độ an ninh - chính trị của các tác giả là những nhà nghiên cứu về quan hệ quốc tế. Từ góc độ an ninh, chính trị và ngoại giao, cuốn sách này mong muốn đem lại cho bạn đọc một hình dung tổng quan

về tiểu vùng Mê Công, những thách an ninh phi truyền thống tại đây và các cơ chế hợp tác hiện có tại tiểu vùng, những đặc điểm của từng cơ chế. Với khoảng 15 cơ chế hợp tác với các ưu tiên, cách thức triển khai và thành viên khác nhau, các tác giả đã lựa chọn phân tích ba nhóm cơ chế và đối tác. Nhóm thứ nhất là các cơ chế nội khối với thành viên là các nước trong tiểu vùng như Ủy hội sông Mê Công (MRC), Greater Mekong Subregion (GMS), cơ chế Tam giác phát triển Campuchia, Lào, Việt Nam (CLV), cơ chế hợp tác bốn nước Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam, và Chiến lược hợp tác kinh tế Áy-a-oa-đi - Chao Phò-rây-a - Mê Công (ACMECS). Nhóm thứ hai là các cơ chế hợp tác với các quốc gia tầm trung như Nhật Bản, Hàn Quốc, Ấn Độ và Ôxtrâylia. Nhóm thứ ba là các cơ chế với các đối tác nước lớn gồm Trung Quốc và Mỹ. Cuốn sách cũng dành 1 chương riêng về ASEAN do vai trò và vị trí đặc biệt của tổ chức này cùng như sự kỳ vọng một ASEAN sẽ đóng vai trò to lớn hơn trong việc giải quyết các vấn đề của tiểu vùng.

Phần 1 của cuốn sách gồm hai chương mang tính tổng quan. Chương 1, tác giả Hàn Lam Giang đã vẽ nên một bức tranh về tiểu vùng với những thế mạnh về tài nguyên thiên nhiên, con người, tiềm năng kinh tế cũng như vị trí địa chiến lược. Chương 1 cũng giới thiệu một cách khái quát về sự phát triển của các cơ chế hợp tác hiện có cũng như các thách thức

trong thời gian tới, nhất là trong lĩnh vực phát triển và quản lý tài nguyên nước.

Chương 2 do tác giả Tô Minh Thu và Chu Minh Thảo viết, khái quát những thách thức an ninh phi truyền thống rất đa dạng tại tiểu vùng. Nổi bật nhất là suy thoái hệ sinh thái, an ninh nguồn nước và biến đổi khí hậu. Bên cạnh đó, các vấn đề an ninh khác mang tính kinh tế, xã hội cũng đang ngày càng trở nên nhức nhối như an ninh lương thực, an ninh năng lượng, an ninh kinh tế, tài chính, dịch bệnh; các vấn đề tội phạm xuyên biên giới như buôn bán ma túy, vũ khí, buôn bán người, di cư bất hợp pháp, khủng bố, phổ biến vũ khí nhỏ, an ninh thông tin. Do các vấn đề an ninh phi truyền thống ở tiểu vùng rất rộng và đa dạng, Chương 2 của cuốn sách tập trung nghiên cứu đặc điểm các vấn đề an ninh phi truyền thống và các nhân tố tác động an ninh phi truyền thống ở tiểu vùng sông Mê Công, giới hạn trong các vấn đề an ninh nguồn nước, an ninh lương thực, an ninh năng lượng và tội phạm xuyên quốc gia.

Phần 2 của cuốn sách giới thiệu về các cơ chế hợp tác tại tiểu vùng. Trong phần này các tác giả giới thiệu những nội dung cơ bản, những thành tựu, hạn chế và triển vọng của từng cơ chế, nhóm các cơ chế hợp tác. Chương 3 do TS. Tô Minh Thu viết về Ủy hội sông Mê Công. Cơ chế này được lựa chọn do vị trí đặc biệt quan trọng của Ủy hội nhất là trong vấn đề quản lý nguồn nước. Ủy hội sông Mê Công là cơ chế

hợp tác mang tính thể chế cao nhất, có tổ chức chặt chẽ, có sự tài trợ của nhiều đối tác. Chương này cũng làm rõ sự phát triển của MRC, những thành tựu, hạn chế và triển vọng của Ủy hội sông Mê Công trong thời gian tới.

Chương 4 giới thiệu về cơ chế Hợp tác tiểu vùng sông Mê Công mở rộng do TS. Lê Trung Kiên viết. Đây là cơ chế hợp tác đa phương đầu tiên được thành lập tại tiểu vùng Mê Công mở rộng sau khi Chiến tranh Lạnh kết thúc, là cơ chế hợp tác duy nhất có sự tham gia của cả 5 nước Mê Công và Trung Quốc (đại diện là 2 tỉnh Vân Nam và Quảng Tây) trong hơn 20 năm đầu thành lập. Tác giả Lê Trung Kiên đã giới thiệu chi tiết về những thành tựu hợp tác trong cơ chế này nhất là trong kết nối giao thông. Nhờ mạng lưới giao thông với các trục hành lang kinh tế ngày càng hoàn thiện, tiểu vùng Mê Công đã hội nhập sâu hơn về kinh tế và gia tăng sự phối hợp giữa các nước ven sông về phát triển bền vững và bao trùm. Cho tới nay, GMS vẫn là cơ chế có số lượng dự án và quy mô lớn nhất trong số các cơ chế hợp tác tiểu vùng.

Chương 5, do Ths. Mây viết, đánh giá tổng thể nhóm các cơ chế hợp tác nội khối bao gồm có cơ chế Tam giác phát triển Campuchia, Lào, Việt Nam (CLV), cơ chế hợp tác bốn nước Campuchia – Lào – Mianma – Việt Nam, và Chiến lược hợp tác kinh tế Ấy-a-oa-đi – Chao Phô-rây-a – Mê Công (ACMECS). Các cơ chế này đã giúp các nước thành viên tăng cường gắn kết và hỗ trợ nhau cùng phát triển nhưng cũng

còn phải đối mặt với một số khó khăn, đặc biệt là thiếu hụt nguồn lực do như năng lực kinh tế khiêm tốn. Với nguồn tư liệu phong phú, tác giả Mây đã cho thấy vượt lên những khó khăn, các cơ chế nội khối vẫn là những diễn đàn quan trọng giúp các nước tiểu vùng Mê Công tăng cường lòng tin, duy trì môi trường hoà bình và ổn định để thực hiện các mục tiêu đặt ra về thu hẹp khoảng cách phát triển, tăng cường hợp tác nhằm phát triển kinh tế-xã hội, xoá đói giảm nghèo, thúc đẩy hội nhập kinh tế khu vực và toàn cầu.

Cùng với các cơ chế hợp tác nội khối, hợp tác giữa tiểu vùng Mê Công với các đối tác bên ngoài ngày càng mạnh mẽ hơn. Trong Chương 6, TS. Lê Đình Tĩnh đã đánh giá sự tham gia của các quốc gia tầm trung tại tiểu vùng, phân tích vai trò của bốn nước tầm trung Nhật Bản, Hàn Quốc, Ấn Độ và Ôxtrâyliya tại tiểu vùng Mê Công nhằm: (i) làm rõ hơn khả năng đóng góp của các quốc gia tầm trung đối với các vấn đề nằm ngoài khu vực “tài phán” quốc gia của họ; (ii) làm rõ vai trò của các nước này tại tiểu vùng Mê Công trong bối cảnh tiểu vùng đã có nhiều cơ hội hợp tác và thách thức đan xen trong ứng phó với các thách thức chung như an ninh nguồn nước và phát triển bền vững; và (iii) nhận diện rõ hơn “bức tranh mới” tại tiểu vùng Mê Công với sự can dự của nhiều chủ thể cũng như sự tương tác giữa các chủ thể với nhau, bao gồm các nước lớn, các nước tầm trung và các quốc gia tại tiểu vùng.

Chương 7 do TS. Lê Trung Kiên viết, phân tích chính sách của Trung Quốc với tiểu vùng cùng với sự ra đời và phát triển của cơ chế hợp tác Mê Công- Lan Thương. Khác với các tất cả các đối tác bên ngoài, Trung Quốc có một vị trí đặc biệt ở tiểu vùng khi vừa là nước thượng nguồn, vừa là một nước lớn, có tiềm lực kinh tế mạnh, là đối tác kinh tế-chính trị hàng đầu của các nước tiểu vùng. Vì vậy, sự ra đời của cơ chế hợp tác Mê Công - Lan Thương do Trung Quốc dẫn dắt đã tạo ra bước chuyển về, kéo theo nhiều phản ứng chính sách từ các đối tác khác. Tác giả cho rằng hợp tác tiểu vùng Mê Công là một trong những kênh hợp tác có ý nghĩa chiến lược đối với Trung Quốc. Điều này xuất phát từ vị trí địa chiến lược của tiểu vùng, từ tổng thể cách tiếp cận của chính sách đối ngoại Trung Quốc, cũng như sự gắn kết của hợp tác MLC với các chiến lược hợp tác lớn hơn của Trung Quốc như BRI, “cộng đồng chia sẻ tương lai”. Hợp tác MLC cũng là mô hình thử nghiệm về phát huy vai trò của Trung Quốc như một nước lớn dẫn dắt hợp tác và xử lý các thách thức chung với các nước láng giềng với tư cách là một nước thượng nguồn sông Mê Công - Lan Thương.

Chương 8 về hợp tác Mê Công- Mỹ do TS. Tô Minh Thu viết. Chính sách của Mỹ đối với khu vực Mê Công được thể hiện rõ nét nhất qua Sáng kiến Hạ nguồn Mê Công (LMI) và sự tham gia của Mỹ vào các cơ chế hợp tác đa phương, song phương khác ở tiểu vùng. Chương 8 này cũng phân tích

chiến lược của Mỹ tại tiểu vùng thông qua cơ chế Sáng kiến Hạ nguồn Mê Công, Đối tác Mê Công - Mỹ, Hợp tác Mê Công và những người bạn. Đối tác Mê Công - Mỹ được tác giả kỳ vọng sẽ có những đóng góp thực chất vào sự phát triển bền vững tại tiểu vùng, nhất là trong các lĩnh vực về quản lý nguồn nước, hợp tác năng lượng, cơ sở hạ tầng, cũng như các lĩnh vực hợp tác truyền thống khác mà Mỹ có lợi thế như y tế, giáo dục, ứng phó với biến đổi khí hậu.

Chương 9 đề cập đến một chủ đề đang được bàn luận nhiều trong thời gian gần đây. Tác giả Vũ Thị Thu Ngân đã phân tích tầm quan trọng của vấn đề Mê Công trong chương trình nghị sự của ASEAN, nghiên cứu cho rằng nâng tầm vấn đề Mê Công giúp: (i) ASEAN áp dụng chiến lược cân bằng mềm đối với các cường quốc bên ngoài; (ii) ASEAN duy trì và củng cố vai trò trung tâm trong cấu trúc an ninh - kinh tế khu vực và trong giải quyết các vấn đề khu vực; (iii) ASEAN xây dựng bản sắc tập thể, hướng tới tầm nhìn về Cộng đồng chung. Với thành công trong năm Chủ tịch ASEAN 2020, Việt Nam đang thể hiện vai trò đang lên của một lãnh đạo theo vấn đề và ngoại giao chủ động, tích cực và sáng tạo của một quốc gia tầm trung. Những viên gạch đầu tiên trong năm 2020 sẽ là cơ sở để các nước tiểu vùng và ASEAN kỳ vọng về một Mê Công hoà bình, ổn định, thịnh vượng và gắn kết với khu vực hơn trong tương lai.

Chương 10: Với hàng loạt các cơ chế hợp tác tại tiểu vùng, liệu các cơ này có thực sự cần thiết, thực sự hiệu quả trong việc hỗ trợ các nước tiểu vùng giải quyết các thách thức, nắm bắt các cơ hội để phát triển bền vững. Chương 10 sẽ trình bày quan điểm của nhóm tác giả về vấn đề này như một sự gợi ý và kết luận của cuốn sách. Chương cuối cũng đánh giá tổng quan và gợi mở những phương thức, lĩnh vực để tận dụng tốt các cơ chế hiện có, phát huy những lợi thế của từng cơ chế và hạn chế sự chồng lấn, cạnh tranh.

Thay mặt Nhóm tác giả, tôi xin chân thành cảm ơn Tiến sĩ Phạm Lan Dung, Quyền Giám đốc Học viện Ngoại giao, đã tạo điều kiện để nhóm tác giả thực hiện cuốn sách này. Tôi xin cảm ơn các đồng nghiệp tại Học viện Ngoại giao và Bộ Ngoại giao đã hỗ trợ về tài liệu và kiến thức cho tôi trong quá trình thực hiện cuốn sách. Tôi xin chân thành cảm ơn Văn phòng Konrad Adenauer Stiftung tại Việt Nam đã tài trợ để cuốn sách này có thể xuất bản. Trong thời gian hoàn thành cuốn sách, các cơ chế hợp tác tại tiểu vùng Mê Công vẫn tiếp tục vận động, các vấn đề mới ở tiểu vùng tiếp tục nảy sinh. Vì vậy, một số nội dung trong sách sẽ không thể phản ánh được những chuyển động gần đây cũng như không thể tránh khỏi những sai sót. Nhóm tác giả rất mong nhận được những ý kiến đóng góp của các độc giả để cuốn sách được tiếp tục hoàn thiện.

Tô Minh Thu

## Chương I

### TÌNH HÌNH TIỂU VÙNG SÔNG MÊ CÔNG

Hàn Lam Giang

#### 1. Sơ lược về sông Mê Công và tiểu vùng sông Mê Công

##### *Dòng chảy tự nhiên hùng vĩ, trù phú của khu vực*

Sông Mê Công là một trong những dòng sông xuyên biên giới lớn nhất thế giới và là con sông dài nhất Đông Nam Á. Trong số khoảng 260 lưu vực sông quốc tế, sông Mê Công với chiều dài gần 5.000km<sup>3</sup>, là lưu vực sông dài thứ 12 trên thế giới và dài thứ 6 ở châu Á<sup>4</sup>. Con sông nối thượng nguồn Trung Quốc với hạ lưu Mianma, Lào, Thái Lan, Campuchia và Việt Nam. Trong suốt dòng chảy của mình, sông Mê Công được bồi đắp bởi một loạt phụ lưu. Các phụ lưu này thường được phân thành hai nhóm: các phụ lưu tả ngạn thoát nước

---

3. Ủy hội sông Mê Công quốc tế (MRC): “Lưu vực Mê Công”, <https://www.mrcmekong.org/about/mekong-basin/>.

4. S. Liu; P. Lu; D. Liu; P. Jin; W. Wang: "Pinpointing source and measuring the lengths of the principal rivers of the World", *International Journal of Digital Earth*, 2009, 2 (1): 80-87.

cho các khu vực có lượng mưa lớn và góp phần tạo ra các dòng chảy vào mùa mưa, trong khi các phụ lưu bên hữu ngạn tiêu thoát các khu vực thấp có lượng mưa thấp hơn<sup>5</sup>. Các quốc gia ven sông, thường được gọi là các nước Mê Công, tạo nên tiểu vùng sông Mê Công và đóng vai trò là cầu nối trên bộ quan trọng giữa Đông Nam Á với Trung Quốc ở phía Bắc và Ấn Độ ở phía Tây; và giữa Đông Á và Nam Á.

Lưu vực sông này có tổng diện tích đất là 795.000 km<sup>2</sup> và lưu lượng trung bình hằng năm là 475 km<sup>3</sup>, lớn thứ mười trên thế giới, bao gồm bảy vùng rộng lớn với địa hình, kiểu thoát nước và địa mạo đa dạng<sup>6</sup>. Lưu vực thượng lưu sông Mê Công chiếm 24% tổng lưu vực sông Mê Công (190.800 km<sup>2</sup>)<sup>7</sup>, bao gồm cao nguyên Tây Tạng, khu vực Ba con sông (thượng nguồn ba dòng sông Dương Tử, Mê Công, Nộ Giang ở tỉnh Vân Nam, Trung Quốc) và lưu vực Lan Thương ở Trung Quốc và Mianma. Cao nguyên Tây Tạng có tổng diện tích hơn 2,5 triệu km<sup>2</sup>, trong đó có khoảng 316 km<sup>2</sup> đổ ra đầu nguồn của sông Mê Công<sup>8</sup>. Nằm ở độ cao 5.160m so với mực nước biển, cao nguyên Tây Tạng là đầu nguồn của sông Mê

---

5. Website Ủy hội sông Mê Công, <https://www.mrcmekong.org/about/mekong-basin/geography/geographic-regions/>.

6. Ủy hội sông Mê Công quốc tế: *State of the Basin Report 2010*, Lao PDR: Vientiane, <https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/basin-reports/MRC-SOB-report-2010full-report.pdf>.

7, 4. Ủy hội sông Mê Công: “Các khu vực địa lý”, <https://www.mrcmekong.org/about/mekong-basin/geography/geographic-regions/>



Công và là khu vực có mật độ băng giá cao nhất trên trái đất. Khu vực Ba con sông là một vùng núi hiểm trở ở Trung Quốc. Bị ngăn cách với các con sông khác bởi các dãy núi cao, sông Mê Công chảy qua một khe núi sâu, không có phụ lưu quan trọng nào trong đoạn này. Lưu vực Lan Thương nằm ở phía Nam Khu vực Ba con sông, với độ cao 2.000-3.000m so với mực nước biển, là vùng chuyển tiếp sang khu vực trung du và hạ du khi dòng sông Mê Công chảy xuống dốc và dần mở rộng.

Hạ lưu sông Mê Công với tổng diện tích 571.000 km<sup>2</sup> được tạo thành từ 4 vùng địa lý gồm cao nguyên phía Bắc, cao nguyên Khorat, lưu vực sông Tonle Sap và đồng bằng sông Cửu Long<sup>9</sup>. Cao nguyên phía Bắc bao gồm Đông Bắc Mianma, Bắc Thái Lan và các khu vực phía Bắc của Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào. Các nhánh sông lớn, bao gồm Nam Ta, Nam Ou, Nam Soung và Nam Khan, đi vào phía tả ngạn sông Mekong, trong khi Nam Mae Kok và Nam Mae Ing đi vào phía hữu ngạn. Cao nguyên Khorat nằm phần lớn ở phía Đông Bắc Thái Lan, là một vùng địa hình trũng rộng lớn bao gồm chủ yếu là trầm tích và đá tảng bị xói mòn và được bao quanh bởi một vành đá sa thạch có khả năng chống chịu cao. Tại đây, sông Mê Công được hợp lưu bởi các sông Songkham và Mun ở hữu ngạn và các sông Nam Ca Dinh, Se Bang Fai và Se Bang Hiang ở tả ngạn. Sau khi chảy qua

---

9. Ủy hội sông Mê Công: “Các khu vực địa lý”, [https:// www.mrcmekong.org/about/mekong-basin/geography/geographic-regions/](https://www.mrcmekong.org/about/mekong-basin/geography/geographic-regions/).

một thung lũng rộng ở phía đông của Cao nguyên Khorat, sông Mê Công đổ vào lưu vực Tonle Sap (Campuchia) ngay phía Bắc Pakse (Lào). Lưu vực Tonle Sap là một đồng bằng phù sa rộng lớn được bao quanh bởi các ngọn đồi. Ở phía Nam của lưu vực, dòng chính chia thành một mạng lưới phức tạp các kênh phân nhánh và kết nối lại. Phần phía Tây và trung tâm của lưu vực Tonle Sap tạo nên Biển Hồ.

Biển Hồ là hồ nước ngọt lớn nhất Đông Nam Á. Trong mùa khô, Biển Hồ đổ vào sông Mê Công qua sông Tonle Sap. Trong mùa mưa, các dòng chảy cao ở sông Mê Công khiến sông Tonle Sap đổi hướng dòng chảy để làm ngập Biển Hồ. Trong cao điểm của mùa lũ, diện tích bề mặt của Biển Hồ tăng gấp sáu lần, từ khoảng 2.500 km<sup>2</sup> lên khoảng 15.000 km<sup>2</sup> và thể tích của nó tăng từ khoảng 1,5 km<sup>3</sup> lên khoảng 60-70 km<sup>3</sup> <sup>10</sup>. Vào cuối mùa mưa, dòng chảy của sông Tonle Sap đổ về hướng hạ lưu, rút lượng nước dư thừa ra khỏi vùng ngập lụt xung quanh Biển Hồ. Gần thủ đô Phnom Penh của Campuchia, sông Bassac, kênh phân lưu lớn nhất, tách ra khỏi dòng chính, đánh dấu sự khởi đầu của Đồng bằng sông Cửu Long (Việt Nam). Dọc theo dòng chảy, sông Mê Công và sông Bassac phân nhánh thành nhiều dòng nước nhỏ hơn, mở rộng vùng đồng bằng hình nêm có diện tích 62.520 km<sup>2</sup> trước khi đổ ra Biển Đông<sup>11</sup>.

---

10, 2. Ủy hội sông Mê Công, “Các khu vực địa lý”, [https:// www.mrcmekong.org/about/mekong-basin/geography/geographic-regions/](https://www.mrcmekong.org/about/mekong-basin/geography/geographic-regions/).

Với chiều dài lớn, dòng chảy qua nhiều vùng địa lý, được bồi đắp bởi nhiều phụ lưu, sông Mê Công trở thành một hệ thống đặc biệt phức tạp với chu kỳ thủy văn phong phú, các dòng chảy giữa và trong năm thay đổi rất lớn. Phần lớn tổng lượng dòng chảy hằng năm được chuyển đến sông Mê Công từ các phụ lưu ở hạ lưu sông Mekong, trong khi dòng chảy ở thượng nguồn đóng góp một phần nhỏ hơn. Tuy nhiên, dòng chảy thượng nguồn đóng vai trò cực kỳ quan trọng khi lượng mưa tuyết vào mùa khô từ Trung Quốc đóng góp hơn 24% tổng lượng dòng chảy hằng năm<sup>1</sup>.

**Bảng 1: Đóng góp theo tỷ lệ vào tổng dòng chảy sông Mê Công hằng năm<sup>2</sup>**

Giao điểm sông	Tả ngạn (%)	Hữu ngạn (%)	Tổng (%)
Trung Quốc		16	16
Trung Quốc - Chiang Saen	1	3	4
Chiang Saen - Luang Prabang	6	2	8
Luang Prabang - Vientiane	1	2	3
Vientiane - Nakhon Phanom	18	4	22

1. Ủy hội sông Mê Công: “Thủy văn”, <https://www.mrcmekong.org/about/mekong-basin/hydrology/>.

2. Ủy hội sông Mê Công: “Thủy văn”, <https://www.mrcmekong.org/about/mekong-basin/hydrology/>.

Nakhon Phanom - Mukdahan	3	1	4
Mukdahan - Pakse	4	6	10
Pakse - Kratie	22	2	24
Tonle Sap	9		9
<b>Tổng</b>	<b>55</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

Mùa lũ trên lưu vực sông Mê Công kéo dài từ tháng 6 đến tháng 11 và chiếm khoảng 70-80% tổng lượng dòng chảy cả năm. Mùa lũ hằng năm đặc biệt quan trọng do đây là thời điểm định hình môi trường và cư dân của của toàn hạ lưu vực. Nhiều hệ sinh thái chính của sông Mê Công phát triển nhờ vào sự thay đổi dòng chảy theo mùa. Các sinh cảnh đất ngập nước rộng lớn của khu vực sẽ không tồn tại nếu không có lũ lụt hằng năm. Tương tự như vậy, vòng đời của nhiều loài cá sông Mê Công phụ thuộc vào chu kỳ thủy văn. Ví dụ, cá di cư đến các vực sâu trên dòng chính để tìm nơi ẩn náu trong mùa khô. Đến mùa lũ, chúng di cư trở lại bãi đẻ và tận dụng nguồn thức ăn giàu dinh dưỡng trên các vùng ngập lũ.

Lưu vực sông Mê Công do đó được đánh giá là một trong những khu vực đa dạng sinh học phong phú nhất trên thế giới, chỉ xếp sau sông Amazon. Hệ thống sinh thái này là nền tảng cho một loạt các hoạt động sinh kế và đảm bảo an ninh lương thực cho hầu hết người dân đang sinh sống ở khu vực. Ước tính sinh kế của khoảng 80% trong số gần 65 triệu người sống ở hạ lưu sông Mê Công phụ thuộc vào dòng sông và các nguồn

tài nguyên thiên nhiên phong phú của dòng chảy Mê công<sup>1</sup>. Những cánh đồng bị ngập lũ được sử dụng để trồng lúa và đồng thời đem lại nguồn lợi thủy hải sản và thu nhập cho người dân trên toàn lưu vực. Diện tích rừng rộng lớn tạo đa dạng sinh học và cung cấp chất đốt cũng như các sản phẩm lâm nghiệp khác cho người dân bản địa.<sup>2</sup> Hệ sinh thái nước ngọt đa dạng của sông Mê Công cung cấp kế sinh nhai cho hàng triệu người dân trong khu vực và điều đó lý giải tại sao việc duy trì hiệu quả hoạt động ngư nghiệp tại lưu vực là vô cùng quan trọng<sup>3</sup>.

#### *Khu vực phát triển tiềm năng*

Tiểu vùng sông Mê Công có nguồn tài nguyên phong phú và là nơi sinh sống của khoảng 240 triệu người khiến cho khu vực trở thành thị trường tiêu thụ rộng lớn và thu hút sự đầu tư của các quốc gia trong và ngoài khu vực. Khoảng 85% dân số của lưu vực sống ở các vùng nông thôn và hầu hết là nông dân, cuộc sống của họ gần như đều dựa vào các hoạt động nông - lâm - ngư nghiệp.

---

1. Ủy hội sông Mê Công quốc tế (MRC): “Lưu vực Mê Công”, <https://www.mrcmekong.org/about/mekong-basin/>.

2. Ủy hội sông Mê Công quốc tế: *State of the Basin Report 2010*, Lao PDR: Vientiane, truy cập tại <https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/basin-reports/MRC-SOB-report-2010full-report.pdf>, tr.8.

3. Marko Keskinen, Katri Mehtonen, và Olli Varis: “Transboundary cooperation vs. internal ambitions: The role of China and Cambodia in the Mekong region”, *International water security: Domestic threats and opportunities*, 2008, tr.82.

Cụ thể, với hơn 10 triệu ha diện tích trồng lúa trên toàn vùng hạ lưu vực Mê Công, nhiều quốc gia đã thực hiện canh tác từ 2 tới 3 vụ một năm và sản lượng trung bình đạt từ 1 tới 5 tấn/ha. Ở tất cả các quốc gia hạ lưu vực Mê Công, sản lượng lúa gạo đều tăng trung bình 3% mỗi năm kể từ đầu những năm 1990 tới nay<sup>4</sup>. Trước bối cảnh gia tăng dân số trong lưu vực và nhu cầu phát triển kinh tế, sản xuất lúa gạo để vừa đáp ứng nội nhu (đối với Lào và Campuchia) vừa phục vụ xuất khẩu (đối với Thái Lan và Việt Nam) là một trong những mục tiêu hàng đầu của ngành nông nghiệp của tất cả các quốc gia và còn duy trì trong một vài thập kỷ tới. Để đạt được mục tiêu này, sản xuất nông nghiệp có tưới được các quốc gia trong lưu vực hết sức quan tâm và đều có kế hoạch mở rộng diện tích tưới hoặc thâm canh tăng vụ.

Hạ lưu vực sông Mê Công còn là một trong những vựa cá nước ngọt lớn nhất trên thế giới với khoảng 850 loài cá và sản lượng khoảng 4 triệu tấn/năm. Vựa cá này là nguồn cung cấp protein động vật phong phú cho cư dân lưu vực. Thủy sản là nguồn sinh kế cơ bản, tạo việc làm cho người lao động với các nghề liên quan như đánh bắt cá, sản xuất thức ăn cho cá, công cụ đánh bắt, sửa chữa tàu thuyền,...

Bên cạnh đó, những cánh rừng rộng lớn trong lưu vực sông Mê Công là môi trường sinh sống cho hàng ngàn loài

---

4. Ủy ban Sông Mê Công Việt Nam: “Chương trình Nông nghiệp và Tưới (AIP)”, <http://vnmc.gov.vn/newsdetail/263/gioi-thieu-chuong-trinh-nong-nghiep-va-tuoi.aspx>.

động thực vật. Các hệ sinh thái rừng ở lưu vực này rất phong phú với các khu rừng xanh, rừng trên núi, rừng cây rụng lá, cây bụi, cây lấy gỗ và rừng đước. Rừng cung cấp vật liệu xây dựng và các sản phẩm ngoài gỗ là nguồn thu nhập quan trọng của người dân nông thôn và nguồn thị trường các sản phẩm động, thực vật như thức ăn, dược liệu và các loại khác.

Thủy điện cũng được đánh giá là một trong những tiềm năng kinh tế của Tiểu vùng. Sông Mê Công đã được TS. C. Hart Schaaf, cựu Ủy viên Ủy ban sông Mê Công quốc tế nhận định “là người khổng lồ đang ngủ, chứa trong lòng một khối tiềm năng to lớn về thủy điện, về dẫn thủy nhập điện cũng như khả năng phòng lụt...”<sup>5</sup>. Theo ước tính, trữ lượng thủy điện vùng hạ lưu vực là 30.000 MW, và của vùng thượng lưu là 29.000 MW đủ cung cấp nhu cầu tiêu thụ điện của cả vùng trong thập kỷ tới<sup>6</sup>. Với tốc độ tăng trưởng kinh tế cao trong một vài thập kỷ qua, nhu cầu năng lượng của các nước trong khu vực đã tăng liên tục ở mức hơn 8% (mức tăng cao nhất trên thế giới) trong một thời gian dài (1993-2005) và dự kiến

sẽ tăng từ 2 đến 7 lần mức năm 2005 vào năm 2020<sup>7</sup>. Nhằm đáp ứng nhu cầu đó, các nước đã khai thác mạnh mẽ nguồn thủy điện trên các dòng nhánh sông Mê Công. Vùng núi Trung Quốc, Mianma, Lào và Thái Lan được cho là những vị trí lý tưởng để xây dựng các đập thủy điện lớn<sup>8</sup>.

Ngoài ra, lưu vực sông Mê Công là khu vực giàu tài nguyên khoáng sản như thiếc, đồng, quặng sắt, khí ga tự nhiên, đá quý và vàng,... Bên cạnh đó, tăng trưởng kinh tế trong khu vực không chỉ dựa vào sản xuất lương thực, mà còn được thúc đẩy bởi quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Có thể nói, sự trù phú về tài nguyên thiên nhiên cùng với cơ cấu dân số trẻ, năng động, Tiểu vùng Mekong có lợi thế lớn về nguồn nhân lực và là thị trường tiêu dùng tiềm năng.

### **Bảng 2: Một số chỉ số kinh tế - xã hội cơ bản của các nước Mê Công<sup>9</sup>**

---

5. United States Engineer Agency for Resources Inventories: *Development of the Lower Mekong Basin: A Report to the Chief of Engineers* ([Department of Defense], Department of the Army, Engineer Agency for Resources Inventories, 1970), 1.

6. Sebastian Biba: *China's Hydro-Politics in the Mekong: Conflict and Cooperation in Light of Securitization Theory* (Routledge, 2018).

---

7. Ủy hội sông Mê Công quốc tế: *State of the Basin Report 2010*, Lao PDR: Vientiane, <https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/basin-reports/MRC-SOB-report-2010full-report.pdf>.

8. Claudia Kuenzer và c.s.: “Understanding the Impact of Hydropower Developments in the Context of Upstream-Downstream Relations in the Mekong River Basin”, *Sustainability Science* 8, số 4 (ngày 01 tháng 10 năm 2013), tr. 568, <https://doi.org/10.1007/s11625-012-0195-z>.

9. ASEAN Secretariat: *ASEAN Statistical Yearbook 2020*, [https://www.aseanstats.org/wp-content/uploads/2020/12/ASYB\\_2020.pdf](https://www.aseanstats.org/wp-content/uploads/2020/12/ASYB_2020.pdf)

Quốc gia	Dân số (triệu người)	GDP (tỷ USD)	GDP đầu người (USD/người)	Tốc độ tăng trưởng GDP (%)
Campuchia	16,28	27,1	1.633,8	7,1
Lào	7,12	18,84	2.645,6	6,4
Mianma	54,1	66,5	1.229,2	6,2
Thái Lan	67,99	543,96	8.000,6	2,4
Việt Nam	96,48	261,59	2.711,2	7,0

### *Vị trí địa chính trị quan trọng*

Tiểu vùng sông Mê Công có vị trí địa chính trị quan trọng ở Đông Nam Á và châu Á, nối giữa Nam Đông Á và Nam Á, là một trong những cửa ngõ chiến lược án ngữ đường hàng hải nối Ấn Độ Dương với Thái Bình Dương và là cầu nối thông thương giữa Đông Nam Á và Đông Bắc Á; đồng thời là cửa ngõ tiến ra biển của vùng Tây Nam rộng lớn của Trung Quốc. Cùng với đó, các nguồn tài nguyên và tiềm năng về sức sản xuất của các nước trong khu vực đã là nguyên nhân biến đây thành khu vực tranh giành ảnh hưởng giữa Pháp và Anh trong thế kỷ XIX, là chiến tuyến xung đột về ý thức hệ trong những năm 1950-1980 của thế kỷ XX, với hậu quả là những cuộc chiến đẫm máu kéo dài nhiều thập kỷ.

Ngày nay, tiểu vùng Mê Công là một khu vực của hòa bình, hợp tác và phát triển, là một phần quan trọng cùng Đông Nam Á hải đảo làm nên Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) với vai trò và vị thế ngày càng tăng cao

trong việc duy trì hòa bình, ổn định, an ninh khu vực châu Á - Thái Bình Dương.

Bên cạnh đó, với vị trí địa chính trị, địa kinh tế và sự phát triển năng động của tiểu vùng, Mê Công đang trở thành một bộ phận quan trọng trong quá trình liên kết và hội nhập kinh tế quốc tế trong khu vực, thu hút sự quan tâm của cộng đồng quốc tế, của các nước lớn trong và ngoài khu vực, thậm chí “Cả thế giới hiện nay đang chú ý đến sự phát triển của khu vực Mê Công”<sup>10</sup>. Các nước lớn có mong muốn và lợi ích trong việc tăng cường hiện diện và can thiệp vào khu vực này. Nếu như trong giai đoạn trước các nước lớn chủ yếu tập trung vào Đông Nam Á hải đảo thì hiện nay các nước Đông Nam Á lục địa đang ngày càng được quan tâm. Ở phạm vi khu vực Đông Á, “tiểu vùng Mê Công có thể trở thành yếu tố cản trở tiến trình hội nhập khu vực, hoặc cũng có thể trở thành động lực để các quốc gia Đông Á tập hợp lực lượng nhằm đạt được những mục tiêu chung về mặt chính sách”<sup>11</sup>. Sự can dự của nước lớn vào tiểu vùng mang đến cả cơ hội và thách thức. Một mặt, điều này giúp các nước có cơ hội bàn thảo các vấn đề phát triển, môi trường và quản lý nguồn nước và, giúp

10. Tổng thống Hàn Quốc Moon Jae-in phát biểu trong chuyến thăm Lào ngày 05/9/2019 (nguyên văn: The entire world is now paying attention to the development of the Mekong region).

11 “Climate change in the Greater Mekong”, *World Wide Fund for Nature*, [https://greatermekong.panda.org/challenges\\_in\\_the\\_greater\\_mekong/climate\\_change\\_in\\_the\\_greater\\_mekong/](https://greatermekong.panda.org/challenges_in_the_greater_mekong/climate_change_in_the_greater_mekong/)

nâng cao kết nối khu vực và thu hút nguồn lực cho phát triển. Mặt khác, tiểu vùng đang ngày càng trở thành địa bàn cạnh tranh chiến lược, đặc biệt giữa hai cường quốc mạnh nhất hệ thống hiện giờ là Trung Quốc và Mỹ. Trung Quốc đang thúc đẩy triển khai hợp tác Mê Công - Lan Thương, một phần quan trọng của đại chiến lược BRI và Cộng đồng chung vận mệnh. Trong khi đó, Mỹ đã và đang tái cấu trúc Sáng kiến Hạ nguồn Mê Công và để sáng kiến này trở thành một bộ phận không thể thiếu trong Chiến lược Ấn Độ - Thái Bình Dương. Xét trên khía cạnh địa chính trị, Trung Quốc tham vọng trở thành cường quốc mạnh nhất trong khu vực, xét lại nguyên trạng trật tự hiện tại. Trong khi đó, sự can dự của Mỹ vào tiểu vùng Mê Công được thúc đẩy bởi những mục tiêu gia tăng ảnh hưởng của Mỹ và ngăn chặn và cân bằng ảnh hưởng của Trung Quốc ở tiểu vùng, giúp thu hẹp khoảng cách phát triển trong khu vực, giải quyết các thách thức an ninh phi truyền thống, và thúc đẩy các giá trị phương Tây về quản trị minh bạch, bảo vệ môi trường, phát triển bền vững, thúc đẩy sự tiến bộ phụ nữ và công bằng xã hội.

Bên cạnh đó, Mê Công còn nằm trong chính sách khu vực của các nước lớn hay nước tâm trung khác, khiến đây trở thành không gian chiến lược cho các nước này cạnh tranh vì mục tiêu phát triển và ảnh hưởng. Vì lẽ đó, các cơ chế hợp tác được ra đời có sự tham gia của các nhân tố bên ngoài phần lớn xuất phát từ nguyên nhân địa chính trị.

## **2. Thực trạng Tiểu vùng Mê Công từ sau Chiến tranh Lạnh đến nay**

Sông Mê Công đóng một vai trò quan trọng trong sự phát triển của các nước ven sông. Trong nhiều thế kỷ, con sông là huyết mạch quan trọng nuôi dưỡng hàng chục triệu người ở tiểu vùng, là nguồn gốc của nhiều hoạt động sản xuất như đánh cá, nông nghiệp, thủy điện, giao thông vận tải, v.v. Đây là khu vực có hệ sinh thái và nguồn tài nguyên vô cùng phong phú, có tiềm năng phát triển cao. Song, do một thời kỳ dài ở trong tình trạng chiến tranh và xung đột, các nước trong khu vực này bị tàn phá nghiêm trọng, cơ sở hạ tầng kém phát triển, chưa theo kịp sự phát triển năng động của châu Á - Thái Bình Dương. Bước vào thập niên 1990, cùng với xu thế chung của khu vực và toàn cầu, các nước tiểu vùng sông Mê Công đã tập trung phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội, từng bước hội nhập khu vực, và đồng thời cũng nhận được sự giúp đỡ to lớn của các tổ chức quốc tế và các nước trên thế giới.

Sự tăng trưởng kinh tế, tăng cường hợp tác tiểu vùng đã không ngừng mở rộng về quy mô, đi sâu về nội dung, khẳng định được bản sắc riêng là một khu vực phát triển năng động, giàu tiềm năng, một môi trường hợp tác quốc tế hài hòa, vì thịnh vượng chung. Từ một khu vực của những quốc gia nghèo khó, chậm phát triển và biệt lập trong Chiến tranh Lạnh, đến nay Tiểu vùng Mê Công đã vươn lên có những nền kinh tế tăng trưởng nhanh nhất thế giới, mở cửa, tích cực hội nhập và có các thị trường rộng lớn, sôi động với tầng lớp

trung lưu ngày càng phát triển. Sự thành công này có được nhờ vào nỗ lực, quyết tâm của các quốc gia Tiểu vùng, sự hỗ trợ và hợp tác hiệu quả của Ngân hàng phát triển châu Á ADB, Ngân hàng Thế giới WB, các đối tác phát triển đã dành cho khu vực Mê Công.

### *Hợp tác quốc tế - động lực phát triển của Tiểu vùng*

Với vị trí địa lý đặc biệt, kết nối với các thị trường lớn và các nền kinh tế năng động của Châu Á như Trung Quốc, Ấn Độ và các nước ASEAN, Tiểu vùng Mê Công có tiềm năng trở thành trung tâm sản xuất-tiêu dùng của ASEAN và là một mắt xích quan trọng trong chuỗi sản xuất khu vực và toàn cầu; đóng vai trò cầu nối giao thông, thương mại, đầu tư giữa các nước châu Á. Tuy nhiên, các nước Mê Công lại là các nước đang phát triển, nguồn lực phát triển nội sinh còn yếu. Trong bối cảnh thế giới sau Chiến tranh Lạnh thay đổi nhanh chóng, xu thế hợp tác phát triển trở thành xu thế tất yếu, các nước Mê Công cũng đã nắm bắt, vận động theo dòng chảy chung để thực hiện các mục tiêu tăng trưởng, phát triển của mỗi nước và của cả tiểu vùng nói chung.

Năm 1992, sáu quốc gia thuộc Tiểu vùng Mê Công Mở rộng (GMS), được sự hỗ trợ của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) và trên cơ sở những điểm chung về lịch sử và văn hóa, đã khởi xướng Chương trình Hợp tác Kinh tế Tiểu vùng Mê Công Mở rộng nhằm tăng cường quan hệ kinh tế với nhau. Tiểu vùng Mê Công Mở rộng bao gồm Campuchia, Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa (hai tỉnh Vân Nam và Khu tự trị người Choang, tỉnh Quảng Tây), Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào (Cộng hòa Dân

chủ Nhân dân Lào), Mianma, Thái Lan, và Việt Nam. Chương trình Tiểu vùng Mê Công Mở rộng, với sự hỗ trợ của ADB và các đối tác phát triển khác, là khuôn khổ hợp tác đầu tiên tại tiểu vùng, giúp xác định và triển khai các dự án có ưu tiên cao của tiểu vùng trong một loạt các lĩnh vực nhằm hướng đến một tiểu vùng thịnh vượng, hội nhập và hài hòa<sup>12</sup>.

Tiếp nối sau đó, ngày 05/4/1995, Campuchia, Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào, Thái Lan và Việt Nam đã ký Hiệp định hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mê Công (Hiệp định Mê Công 1995), tại Chiang Rai, Thái Lan. Hiệp định Mê Công 1995 quyết định thành lập Ủy hội sông Mê Công (MRC) là bước khởi đầu cho cơ quan lưu vực sông cũng như đánh dấu việc các quốc gia tiểu vùng xây dựng cơ chế hợp tác nội khối, tự mình xây dựng chương trình quản trị tiểu vùng, tăng cường phối hợp xử lý các vấn đề quan tâm chung, các vấn đề cốt lõi của khu vực. Tiến trình hợp tác nội khối tiếp tục được củng cố với sự ra đời lần lượt của ba cơ chế gồm Hợp tác Tam giác phát triển Campuchia - Lào - Việt Nam (1999), Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam (2003), và Chiến lược Hợp tác kinh tế Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong (ACMECS - 2003). Nhìn chung, các cơ chế nội khối tại Mê Công được thành lập nhằm tạo lập khuôn khổ cho các nước có cùng trình độ phát triển hỗ trợ lẫn nhau giải

---

12. ADB: *Chương trình hợp tác kinh tế tiểu vùng Mê Công mở rộng*, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/161504/gms-ecp-overview-2015-vi.pdf>

quyết các vấn đề chung, tạo tiền đề cho việc gia nhập, tham gia một cơ chế khu vực lớn hơn.

Song song với các hoạt động, cơ chế hợp tác phát triển nội khối, tiềm năng phát triển của Tiểu vùng cũng đã thu hút sự quan tâm của nhiều đối tác phát triển. Sau khi nhóm nước Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam gia nhập ASEAN, các nước lớn trong khu vực và trên thế giới ngày càng thể hiện sự quan tâm tới tiềm năng của tiểu vùng và chủ động thúc đẩy các cơ chế hợp tác với các nước Mê Công, trong đó hợp tác phát triển là thành tố chính. Hầu hết các cơ chế này đều do các đối tác chủ động đề xuất, đóng vai trò dẫn dắt về chương trình hợp tác và nguồn lực hỗ trợ. Cơ chế đầu tiên được thành lập là Hợp tác phát triển giữa ASEAN và Lưu vực Mê Công (AMBDC - 1996). Các đối tác phát triển của ASEAN sau đó lần lượt xây dựng các cơ chế hợp tác riêng với tiểu vùng bao gồm Hợp tác sông Hằng - sông Mê Công (MGC - 2000 với Ấn Độ), Hợp tác Mê Công - Nhật Bản (2007), Sáng kiến Hạ nguồn Mê Công (LMI - 2009 với Mỹ), Hợp tác Mê Công - Hàn Quốc (2011), Những người bạn của Mê Công (FLM - 2011 do Mỹ và các đối tác của Mỹ dẫn dắt), và Hợp tác Mê Công - Lan Thương (MLC - 2015 với Trung Quốc). Các cơ chế này có sự khác biệt về quy mô, tính chất, hình thức. Có cơ chế hợp tác hình thành, phát triển bài bản, có cơ chế hợp tác còn chưa rõ nội hàm, có cơ chế không ngừng đổi mới nội dung và phương thức hợp tác.

Cho đến nay, tiểu vùng Mê Công đã và đang thu hút sự quan tâm và trở thành ưu tiên trong chính sách đối ngoại của nhiều đối tác. Cụ thể, hợp tác MLC được xem là một ưu tiên trong triển khai chính sách ngoại giao láng giềng của Trung Quốc, thúc đẩy gắn kết MLC với các sáng kiến như Hành lang quốc tế thương mại trên bộ trên biển mới. Mỹ thúc đẩy vấn đề Mê Công như một hướng triển khai chính sách song hành với vấn đề Biển Đông trong thực hiện chiến lược Ấn Độ Dương- Thái Bình Dương (IPS) tại khu vực châu Á - Thái Bình Dương, nâng cấp Sáng kiến Hạ nguồn Mê Công (LMI) thành *Quan hệ đối tác Mê Công - Mỹ*. Hợp tác Mê Công - Hàn Quốc là một phần trong chính sách Hướng Nam mới của Hàn Quốc. Cơ chế này cũng được nâng cấp lên *Quan hệ Đối tác chiến lược vì người dân, thịnh vượng và hòa bình* trong năm 2020. Chính sách hướng Đông của Ấn Độ cũng đề cập đến hợp tác với tiểu vùng Mê Công. Ngoài ra, nhiều đối tác của ASEAN như châu Âu, Canada, Niu Dilân, Ôxtrâyliya cũng thể hiện sự quan tâm với phát triển tiểu vùng thông qua các kênh trao đổi và cả trong các tuyên bố chung của các nhà lãnh đạo ASEAN với các đối tác. Cụ thể, các nhà lãnh đạo ASEAN - Niu Dilân hoan nghênh sự quan tâm của Niu Dilân trong thúc đẩy quản lý bền vững nguồn nước sông Mê Công thông qua những đóng góp của nước này với Ủy hội sông Mê Công, Thủ tướng Ôxtrâyliya tuyên bố cam kết hỗ trợ 230 triệu đô la Ôxtrâyliya cho hợp tác Mê Công trong các lĩnh vực như môi



trường, hạ tầng, công nghệ và học bổng, coi đây là nền tảng đóng góp xây dựng một ASEAN vững mạnh.

Có thể khẳng định chính những khuôn khổ hợp tác phát triển này đã tạo nguồn lực rất lớn cho các nước tiểu vùng phát triển kinh tế trong thời gian qua. Vấn đề hợp tác tiểu vùng do đó cũng luôn được coi trọng và trở thành chủ đề được quan tâm hàng đầu tại khu vực. Trên thực tế, các cơ chế nội khối không tạo được nhiều ảnh hưởng thực chất do các nước tiểu vùng đều là các nước đang phát triển, không đủ nội lực để hỗ trợ lẫn nhau. Tuy nhiên, các cơ chế này đóng vai trò là cầu nối để các nước Mê Công chia sẻ, thống nhất quan điểm, thể hiện ý chí chính trị quyết tâm vì sự thịnh vượng chung của khu vực. Việc duy trì hoạt động hợp tác nội khối do đó cực kỳ quan trọng, phần nào giúp tăng sự đoàn kết, tăng tiếng nói với tư cách một khối, đặc biệt trong bối cảnh các nước lớn có những tính toán và can dự khác nhau với tiểu vùng. Các cơ chế với đối tác dù được thành lập với mục đích chính trị hay kinh tế nhìn chung đều mang lại những động lực tích cực cho các nước tiểu vùng. Sự hỗ trợ về mặt tài chính, kỹ thuật, nhân lực từ các quốc gia phát triển giúp các nước Mê Công có thêm nguồn lực, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và phát triển bền vững ở tiểu vùng..

#### *Phát triển và quản lý tài nguyên nước*

Trong suốt lịch sử, lưu vực sông là nơi sinh sống của hàng triệu người ở các nước ven sông. Tài nguyên nước có vai trò cực kỳ quan trọng đối với hệ sinh thái và sinh kế của

người dân Tiểu vùng Mê Công. Tuy nhiên, ngày nay, dòng sông đang thay đổi nhanh chóng dưới tác động của sự phát triển kinh tế, đô thị hóa và công nghiệp hóa. Sự phát triển kinh tế và áp lực dân số cao, việc quản lý tài nguyên nước thiếu hợp lý và sự thiếu hợp tác giữa các nước ven sông đã dẫn đến sự gia tăng phức tạp về an ninh nguồn nước, mất đa dạng sinh học, và các thảm họa như hạn hán và lũ lụt.

Vài năm trở lại đây, tiểu vùng Mê Công liên tục chứng kiến các biến động bất thường của mực nước sông, ảnh hưởng nghiêm trọng đến hoạt động đánh bắt, sản xuất nông nghiệp và đời sống của người dân. Cụ thể, theo dữ liệu quan trắc, lượng mưa và thời tiết, lưu vực hạ nguồn Mê Công tiếp tục ghi nhận lưu lượng dòng chảy thấp và mùa mưa tới muộn, năm sau nghiêm trọng hơn năm trước và liên tục phá kỷ lục. Hệ quả là tình hình hạn hán ở khu vực hạ lưu sông Mê Công diễn biến phức tạp và nghiêm trọng ở cả Lào, Thái Lan, Campuchia và Việt Nam. Năm 2020, dòng chảy ngược vào Biển Hồ của Campuchia thấp bất thường, gây khô hạn gay gắt, đánh dấu mực hạn hán tồi tệ nhất kể từ năm 1997. Mực nước và tổng lượng lũ về Đồng bằng sông Cửu Long cũng ghi nhận mức thấp nhất trong 10 năm qua, chỉ đạt khoảng 55% giá trị trung bình nhiều năm, nghĩa là thiếu khoảng 130 tỷ m<sup>3</sup> và thấp hơn cùng kỳ năm 2019 khoảng 15%<sup>1</sup>. Lưu lượng

---

1. Bộ Tài nguyên và Môi trường: “Đồng bằng sông Cửu Long đang trải qua một mùa lũ thấp nhất trong hơn 10 năm qua”, 2020,

lượng dòng chảy thấp có thể tác động nghiêm trọng đến các nước hạ nguồn do mất nguồn thủy sản và tưới tiêu. Việc thiếu nước sản xuất đã tác động đến 100 nghìn hecta diện tích sản xuất lúa, giảm 50% sản lượng lúa ở Lào, Campuchia và Việt Nam, giảm 90% sản lượng đánh bắt cá tại Campuchia, giảm dòng chảy phù sa, thu hẹp thời gian mùa lũ. Tình trạng xâm nhập mặn cũng ghi nhận mức nghiêm trọng nhất trong 100 năm trở lại đây, dự báo mở rộng xâm nhập mặn đến 90 km vào đất liền<sup>1</sup>.

Bất chấp sự tồn tại của nhiều cơ chế hợp tác tiểu vùng, trên thực tế, tài nguyên nước ở tiểu vùng sông Mê Công vẫn được quản lý một cách thiếu đồng bộ và bị chi phối bởi các mục tiêu năng lượng và thực phẩm, dẫn đến sự suy thoái nhanh chóng. Trong hàng loạt thách thức an ninh nguồn nước, vấn đề đập thủy điện, chuyển nước và xây dựng đường thủy là những hoạt động nổi bật và có tác động sâu sắc nhất tới quản lý nguồn nước sông Mê Công.

Lưu vực Mê Công được đánh giá là có tiềm năng lớn trong phát triển thủy điện, vừa giúp đảm bảo năng lượng trong nước đồng thời xuất khẩu ra thị trường nước ngoài.

---

<http://www.monre.gov.vn/Pages/dong-bang-song-cuu-long-dang-trai-qua-mot-mua-lu-thap-nhat-trong-hon-10-nam-qua.aspx>.

1. Sở Ngoại vụ Tiền Giang tổng hợp: “Mỹ sẽ tiếp tục hỗ trợ các nước hạ nguồn sông Mê Công”, 2020, [http://songoai.vu.tiengiang.gov.vn/lanh-su/-/aset-publisher/QSp7P8RukDa/content/my-se-tiep-tuc-ho-tro-cac-nuoc-ha-nguon-song-me-kong/pop\\_up?\\_101\\_INSTANCE\\_QSp7P8RukDa\\_viewMode=print](http://songoai.vu.tiengiang.gov.vn/lanh-su/-/aset-publisher/QSp7P8RukDa/content/my-se-tiep-tuc-ho-tro-cac-nuoc-ha-nguon-song-me-kong/pop_up?_101_INSTANCE_QSp7P8RukDa_viewMode=print).

Chính phủ và truyền thông của các quốc gia có tiềm năng thủy điện như Trung Quốc, Lào cho rằng đây là một nguồn năng lượng sạch và xanh, có ưu điểm vượt trội so với nguồn năng lượng truyền thống là năng lượng hóa thạch<sup>1</sup>. Tuy nhiên, đập thủy điện cũng kéo theo nhiều vấn đề như phá rừng, tái định cư, thay đổi dòng chảy và phối hợp quản lý nguồn nước xuyên biên giới. Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng các dự án đập thủy điện đang gây ra các hậu quả nghiêm trọng đối với toàn khu vực hạ nguồn Mê Công như: (i) góp phần gây nên những tác động bất thường như hạn hán thường xuyên hay chu kỳ lũ lụt bất thường<sup>2</sup>; (ii) gây suy giảm 50% lượng phù sa, từ đó ảnh hưởng đến độ màu mỡ đất sản xuất nông nghiệp, gây sạt lở bờ sông, bờ biển; (iii) tình trạng xâm nhập mặn nghiêm trọng tại các cửa biển; (iv) ngăn chặn sự phát triển của các loài cá, gây thiệt hại tới 26-42% giá trị đánh bắt thủy sản (khoảng 500 triệu USD mỗi năm). Đây là nguồn cung cấp 40-80% lượng protein cho người dân địa phương với tổng sản lượng trị giá khoảng từ 3,9 đến 7 tỷ USD/năm<sup>3</sup>. Như vậy, các dự án thủy điện này sẽ trở thành

---

1. Yoshida, Y. et al.: ‘Impacts of Mainstream Hydropower Dams on Fisheries and Agriculture in Lower Mekong Basin’, Sustainability, 12, 2408, <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/6/2408/pdf>.

1. Ủy hội sông Mê Công: “Tác động của đập thủy điện Trung Quốc lên dòng chảy sông Mê Công”, <https://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/the-effects-of-chinese-dams-on-water-flows-in-the-lower-mekong-basin/>

2. Räsänen, Timo: “New Study Shows Significant Impact of Chinese Dams on Mekong”. The Third Pole, ngày 06/02/2017.

thách thức không hề nhỏ đến khoảng 75% lao động địa phương sống bằng nghề nông nghiệp hoặc thủy sản. Các hậu quả này tác động trực tiếp đến sinh kế của người dân, gây ra các vấn đề xã hội như thất nghiệp, di cư không chỉ đối với các tỉnh ven sông mà còn gây ra các áp lực đối với cả đối với các thành phố lớn.

Bên cạnh các đập thủy điện gây tác động nghiêm trọng đến vấn đề an ninh nguồn nước ở lưu vực sông Mê Công, các dự án chuyển nước từ sông Mê Công nhằm thúc đẩy việc phát triển sản xuất nông nghiệp của Thái Lan cũng là một mối bận tâm đối với các nước trong tiểu vùng. Trong nhiều thập kỷ, nguyên tắc “Kinh tế tự túc” vẫn được duy trì đối với vùng Đông Bắc với nỗ lực không ngừng của các nhà lãnh đạo Thái Lan nhằm khai thác nguồn nước sông Mê Công phục vụ mục đích phát triển kinh tế và chính trị. Trong các Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội quốc gia Thái Lan lần thứ X (2005-2010) và XI (2011-2016), tầm nhìn đến năm 2027, vùng Đông Bắc được định hướng trở thành trung tâm sản xuất và chế biến lương thực, thực phẩm, nhiên liệu sinh học, cũng như phát triển du lịch của cả nước. Theo đó, Thái Lan sẽ xây dựng mới và cải tạo hệ thống tưới tiêu, dẫn nước, chuyển nước trên

quy mô lớn<sup>1</sup>. Hai loại hình sử dụng nước Mê Công của Thái Lan là chuyển nước trong lưu vực (lấy nước sông Mê Công thông qua các dự án thủy lợi cung cấp cho các diện tích canh tác hiện có và được mở rộng trong tương lai) và chuyển nước ra ngoài lưu vực (xây dựng các hồ chứa lớn hơn lượng nước nội sinh trong khu vực có thể cung cấp). Do vậy, Thái Lan đã cho triển khai nghiên cứu nhiều dự án chuyển nước cả trong lưu vực và ngoài lưu vực. Ngay từ năm 2008, Thái Lan đã tập trung nguồn lực vào nâng cấp các công trình thủy lợi hiện có và xây dựng mới nhiều đập dâng nhằm phục vụ cho các dự án chuyển nước từ sông Mê Công. Các dự án chuyển nước phục vụ tưới tiêu này thậm chí còn gây hạn hán cho Campuchia và Đồng bằng sông Cửu Long nghiêm trọng hơn các dự án thủy điện.

Một vấn đề nữa ảnh hưởng đến quản lý nguồn nước Mê Công là sự phát triển giao thông đường thủy tại Tiểu vùng. Với lợi thế là giá thành rẻ, có thể vận chuyển hàng hóa với khối lượng lớn, giao thông thủy trên sông Mê Công luôn được coi trọng<sup>2</sup>. Với 25 cảng lớn và khả năng vận tải hàng hóa hằng năm là 2 triệu tấn và vận chuyển hành khách là khoảng nửa triệu lượt người, vận tải trên sông Mê Công góp

---

<https://www.thethirdpole.net/en/2017/02/06/new-study-shows-significant-impact-of-chinese-dams-on-mekong/>

---

1. Nguyễn Nhân Quảng: *Chuyển nước trong Hạ lưu vực sông Mê Công & áp lực lên Đồng bằng sông Cửu Long*, [https://nature.org.vn/vn/wp-content/uploads/2016/09/220916\\_chuyennuocMeKong.pdf](https://nature.org.vn/vn/wp-content/uploads/2016/09/220916_chuyennuocMeKong.pdf).

2. Ủy ban sông Mê Công Việt Nam: “Chương trình Giao thông Thủy (NAP)”, 2019, <http://vnmc.gov.vn/news/36.aspx>.

phần quan trọng vào phát triển kinh tế ở các quốc gia ven sông. Tuy nhiên, mặc dù giữa các nước trong lưu vực đã có những thỏa thuận pháp lý nhằm tạo thuận lợi cho hoạt động vận tải trên sông Mê Công, những văn bản này chưa tạo thành một khuôn khổ pháp lý chung, chưa hài hòa hóa các thủ tục giữa các quốc gia, nên chưa làm cơ sở để khai thác đầy đủ tiềm năng to lớn của giao thông thủy trên sông Mê Công. Bên cạnh đó, các nước trong lưu vực cũng cần xây dựng quy định và cơ chế nhằm đảm bảo an toàn giao thông thủy cũng như xử lý các trường hợp khẩn cấp như tràn dầu hay gây ô nhiễm môi trường nước khác<sup>1</sup>. Ngoài ra, một vấn đề bức thiết khác là chính quyền Trung Quốc và tiếp đó là Lào cho triển khai thực hiện phá các tảng đá và cùn cát từ dòng chảy để tạo điều kiện thuận lợi cho giao thông. Các nhà môi trường cho rằng điều này sẽ làm gia tăng sự lưu thông nước và hệ quả là gia tăng xói mòn cũng như gây thiệt hại cho nguồn thủy hải sản, mất đi môi trường cư ngụ, sinh sản tự nhiên của nhiều loài cá.

Như vậy, có thể thấy, dù tài nguyên nước đã góp phần rất lớn vào sự phát triển của các nước Mê Công trong hàng chục năm qua, việc khai thác quá mức, thiếu bền vững đang ngày càng rõ và tiềm ẩn những thách thức nghiêm trọng với Tiểu vùng. Các vấn đề này đều là những vấn đề có tính chất

xuyên quốc gia gắn với lợi ích chung của tất cả các nước lưu vực sông, đòi hỏi sự phối hợp giải quyết.

#### *Thách thức với Tiểu vùng Mê Công hiện nay*

Sau hơn hai thập kỷ tăng trưởng vượt bậc, các nước Mê Công hiện đang phải đối mặt với nhiều thách thức nghiêm trọng, có thể ảnh hưởng đến sự phát triển lâu dài và bền vững của khu vực. Trong đó, một số thách thức chính là (i) các thách thức tự nhiên; (ii) các thách thức kinh tế - xã hội; (iii) các thách thức tương tác.

*Thứ nhất, sự gia tăng tác động của biến đổi khí hậu và suy thoái môi trường.* Biến đổi khí hậu là vấn đề toàn cầu đang diễn biến ngày càng nghiêm trọng, có tác động sâu sắc đến con người và sự phát triển của các quốc gia. Dưới tác động của biến đổi khí hậu, những hiện tượng thời tiết cực đoan theo mùa sẽ diễn ra với tần suất và cường độ lớn hơn. Mê Công là một trong những khu vực chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của biến đổi khí hậu. Theo dự báo của Trung tâm Quản lý môi trường quốc tế, đến năm 2050, nhiệt độ tối đa trung bình theo ngày ở tiểu vùng có thể tăng trong khoảng từ 1,6 đến 4,1°C; lượng mưa có thể tăng từ 3% đến 14%, làm gia tăng lưu lượng nước của sông, đặc biệt là ở khu vực hạ lưu sông Mê Công. Đồng thời, khu vực cũng phải chịu ảnh hưởng lớn khi mực nước biển tăng từ 65cm - 100cm vào cuối thế kỷ XXI<sup>1</sup>. Với những thay đổi mạnh mẽ như

---

1. Vụ Tổng hợp Kinh tế, Bộ Ngoại giao: “Nâng cao hiệu quả Việt Nam tham gia hợp tác tiểu vùng Mê Công”, đề tài cấp cơ sở, 2007.

---

1. Võ Thị Minh Lệ, Nguyễn Thị Hồng Nga: “An ninh nguồn nước ở các quốc gia Tiểu vùng sông Mê Công mở rộng: Những thách thức đặt ra”, 2020, *Tạp chí Cộng sản*, <https://www.tapchicongsan.org.vn/>

vậy, dự báo chắc chắn lưu vực sông Mê Công sẽ bị ảnh hưởng lớn, cụ thể trên một số khía cạnh sau: (i) Nhu cầu nước sinh hoạt cho con người, nước phục vụ cho sản xuất nông nghiệp, công nghiệp, năng lượng, giao thông... đều tăng. Bên cạnh đó, lượng bốc hơi nước của các thủy vực (hồ ao, sông, suối...) cũng tăng. Hậu quả dẫn đến là sự suy thoái tài nguyên nước cả về số lượng và chất lượng sẽ trở nên trầm trọng hơn; (ii) Những thay đổi về mưa, lượng băng tan sẽ dẫn tới những thay đổi về dòng chảy của sông và cường độ các trận lũ, tần suất và đặc điểm của hạn hán, lượng nước ngầm; (iii) Với đặc thù khoảng 80% người dân sống dựa vào các tài nguyên sông Mê Công với các hoạt động sản xuất nông nghiệp, ngư nghiệp, biến đổi khí hậu sẽ tác động tiêu cực tới sinh kế của người dân lưu vực. Ví dụ, nước biển dâng làm mất đi nơi ở của cư dân và phần đất màu mỡ nhất cho sản xuất nông nghiệp sẽ là thách thức lớn cho ngành nông nghiệp. Thiên tai, bão, lũ gia tăng sẽ làm tăng hiện tượng xói mòn, rửa trôi, sạt lở bờ sông, bờ biển, bồi lắng lòng dẫn ảnh hưởng nghiêm trọng tới tài nguyên đất. Hiện tượng thiếu nước và hạn hán sẽ dẫn tới hoang mạc hóa. Sự bất thường của chu kỳ sinh khí hậu nông nghiệp không những dẫn tới sự tăng dịch bệnh, dịch hại, giảm sút năng suất mùa màng, mà còn có thể gây ra các rủi ro nghiêm trọng khác. Nhiệt độ trung bình tăng sẽ làm thay đổi vùng phân bố và cấu trúc quần xã sinh vật của

---

[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](http://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)

hiều hệ sinh thái. Các loài nhiệt đới sẽ giảm đi trong các hệ sinh thái ven biển và có xu hướng chuyển dịch lên các vĩ độ cao hơn trong các hệ sinh thái trên cạn...

Có thể nói, biến đổi khí hậu đang là thách thức hàng đầu với tiểu vùng Mê Công. Tác động của biến đổi khí hậu có thể nhìn thấy trực tiếp, đồng thời cũng dẫn tới hàng loạt tác động gián tiếp nghiêm trọng. Mỗi quốc gia Mê Công có thể phải gánh chịu mức độ tác động biến đổi khí hậu khác nhau nhưng chắc chắn việc ứng phó với thách thức này sẽ là một nỗ lực dài hạn và đòi hỏi sự phối hợp giữa các quốc gia tiểu vùng vì thịnh vượng chung của khu vực.

*Thứ hai, các thách thức kinh tế - xã hội ngày càng hiện hữu.*

Từ trước tới nay, các yếu tố như dân số trẻ, tài nguyên thiên nhiên phong phú, công nghiệp hóa và đô thị hóa, tăng trưởng kinh tế nhanh là các điểm mạnh của tiểu vùng Mê Công. Tuy vậy, còn rất nhiều vấn đề khúc mắc và đang trở thành trở ngại với sự phát triển bền vững tại khu vực. Trước hết, tài nguyên thiên nhiên chỉ là một phần nguồn lực quan trọng cho phát triển, trong khi các quốc gia ven sông Mê Công vẫn gặp khó khăn trong việc huy động nguồn lực tài chính và công nghệ. Cơ sở hạ tầng còn chưa hoàn thiện, đòi hỏi phải xây dựng mới và nâng cấp. Một vấn đề nan giải là nguồn tài chính chưa đa dạng, phần lớn dưới dạng ODA từ các nước phát triển và các tổ chức quốc tế. Bên cạnh đó, khu vực đang đối mặt với thách thức đến từ chất lượng lao động,

Nhiều sáng kiến hợp tác không thể triển khai do không đảm bảo nguồn nhân lực chất lượng cao.

Nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội cũng đặt ra bài toán hội nhập và liên kết trong tiểu khu vực. Các nước trong khu vực có mức tăng trưởng khoảng 6% mỗi năm và tốc độ này được dự kiến sẽ tiếp tục trong tương lai gần. Tuy nhiên, khoảng cách phát triển giữa các quốc gia còn lớn. Thái Lan, nước có chỉ số tốt nhất, xếp thứ 34, trong khi Mianma xếp thứ 130 trên thế giới. Nếu so với Trung Quốc, GDP của cả năm nước tiểu vùng cộng lại chưa tới 1/15 GDP của Trung Quốc. Dù tăng trưởng ở mức nhanh nhất khu vực nhưng các nước Mê Công còn chưa đảm bảo yếu tố phát triển bền vững hay nguy cơ tăng trưởng nhanh có thể dẫn tới hạ cánh cứng sau này. Ngoài ra, các nước Mê Công đang thúc đẩy hội nhập kinh tế toàn cầu nhưng chưa đạt được tiến bộ sâu sắc trong việc hội nhập với nhau, cụ thể là thương mại và đầu tư nội khối còn ở mức thấp, chỉ 7% xuất khẩu của khu vực đi vào các nước Mê Công khác, thấp hơn nhiều so với tiềm năng. Đây cũng là khoảng trống trong hợp tác mà các nước cần lưu ý.

Bên cạnh đó, gia tăng dân số và các hoạt động do con người gây ra là một trong những nhân tố trực tiếp làm thay đổi môi trường và hệ sinh thái nước của các quốc gia. Dân số tăng cũng ảnh hưởng trực tiếp đến nhu cầu nước của cá nhân và hộ gia đình; đồng thời, kéo theo đòi hỏi gia tăng nguồn nước phục vụ cho việc mở rộng các hoạt động sản xuất nông

ng nghiệp và công nghiệp. Dân số là một thách thức lớn đối với an ninh nguồn nước của Campuchia<sup>1</sup>, Thái Lan<sup>2</sup>, và Việt Nam<sup>3</sup>.

*Thứ ba, thách thức từ bối cảnh chính trị khu vực.* Cho đến nay, đa số các nước lớn và có ảnh hưởng trong khu vực đều đã hiện diện tại tiểu vùng Mê Công thông qua các cơ chế hợp tác do chính các nước này dẫn dắt. Từ góc độ an ninh, tiểu vùng Mê Công đang ngày càng trở thành địa bàn cạnh tranh chiến lược trực tiếp giữa các nước có ảnh hưởng trong khu vực. Điều này thể hiện trước hết và rõ nhất qua sự tăng cường hiện diện, đối đầu trực diện<sup>4</sup> giữa Mỹ và Trung Quốc về các

---

1. Tổng dân số của nước này đã tăng 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.

2. 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 mét khối, song tới năm 2018 đã tăng lên 152 tỷ mét khối. Nhu cầu về nước của Thái Lan dự kiến sẽ tăng thêm 35% trong 20 năm tới.

3. 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 m<sup>3</sup> vào năm 1990, xuống còn 9.700 m<sup>3</sup> năm 2010 và có khả năng chỉ còn khoảng 8.300 m<sup>3</sup>/người vào năm 2025.

4. Ví dụ, tại Hội nghị trực tuyến đặc biệt cấp Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN - Mỹ về tình hình dịch bệnh Covid-19, Ngoại trưởng Mỹ Mike Pompeo đã phát biểu “tò quan ngại” về kết quả của một báo cáo của Eyes on Earth cho thấy “hoạt động các đập thủy điện thượng nguồn của Bắc Kinh đã đơn phương can thiệp vào dòng chảy sông Mê Công”, “làm giảm một lượng lớn nguồn nước của các nước Mê Công trong nhiều năm”. Trong cuộc họp Ngoại trưởng ASEAN - Mỹ tháng 9/2020, Ngoại trưởng Pompeo một lần nữa thẳng thắn khẳng định Quan hệ

vấn đề Mê Công. Đặc biệt, việc Trung Quốc thành lập và triển khai nhanh chóng cơ chế hợp tác Mê Công - Lan Thương (MLC) với quy mô và mức độ hợp tác sâu rộng nhất so với các cơ chế khác đang đặt ra nhiều vấn đề về an ninh và phát triển đối với Việt Nam và tiểu vùng nói riêng cũng như cả của khu vực Đông Nam Á nói chung. Trong khi đó, các đối tác khác tuy ủng hộ và tăng cường sự hiện diện tại khu vực, bày tỏ cam kết mạnh mẽ ủng hộ sự phát triển của tiểu vùng Mê Công nhưng mức độ triển khai trên thực tế còn khiêm tốn và chưa hiệu quả. Do đó, yêu cầu xử lý các mối quan hệ trong bối cảnh gia tăng cạnh tranh nước lớn tại khu vực là không tránh khỏi. Trong bối cảnh sự gia tăng can dự, vừa hợp tác,

---

Đối tác Mê Công - Mỹ sẽ giúp chống lại các loại tội phạm xuyên quốc gia và tăng cường an ninh nguồn nước cho các quốc gia đối tác đang chịu tác động từ việc Trung Quốc thao túng dòng sông Mê Công. Phát biểu tại Hội nghị Quản trị nguồn nước xuyên biên giới khu vực châu Á - Thái Bình Dương (tháng 10/2020), Trợ lý Ngoại trưởng Mỹ phụ trách các vấn đề Đông Á David Stilwell cũng lên án hoạt động của Trung Quốc ở thượng nguồn sông Mê Công, trực tiếp lên án Bắc Kinh “không minh bạch”, “không chia sẻ thông tin đầy đủ về các hoạt động đập ở thượng nguồn, hạn chế khả năng của các chính phủ Mê Công chuẩn bị đối phó hoặc giảm thiểu thiệt hại từ các thảm họa tự nhiên”. Song song với những công kích trực diện tại các diễn đàn chính thức, các cơ chế kênh 2 (được chính phủ Mỹ bảo trợ) cũng liên tục có những báo cáo, dự án nghiên cứu và thực địa (ví dụ Báo cáo “Giám sát lượng nước chảy qua lưu vực thượng nguồn Mê Công trong điều kiện tự nhiên” của Eyes on Earth và dự án Giám sát đập Mê Công của trung tâm Stimson), các phát biểu báo chí, hội thảo khoa học của các học giả Mỹ, v.v..

vừa cạnh tranh, kiềm chế lẫn nhau giữa các nước lớn trong tiểu vùng Mê Công ngày càng phức tạp, rất có thể sẽ có sự cạnh tranh trực tiếp và gián tiếp giữa các cơ chế hợp tác. Thách thức đặt ra cho các nước Mê Công là làm sao tránh rơi vào thế kẹt giữa các nước lớn, nhưng vẫn tranh thủ được nguồn lực cho sự phát triển của tiểu vùng. Trong khi đó, dù các nước tiểu vùng đều khẳng định tầm quan trọng của các hoạt động và cơ chế hợp tác tiểu vùng, vẫn còn tồn tại nhiều khác biệt về lợi ích, quan điểm và phản ứng của các bên đối với các vấn đề ở tiểu vùng.

Ngoài ra, vấn đề tồn tại nhiều cơ chế có mục tiêu tương tự nhau có thể gây lãng phí nguồn lực và thiếu hiệu quả. Sự tồn tại cùng lúc của nhiều cơ chế hợp tác đòi hỏi cách quản lý hiệu quả cả về nguồn lực cũng như tính toán chiến lược để có thể phát huy thế mạnh của từng cơ chế, giảm thiểu chồng chéo và bảo đảm tiếng nói của các nước Mê Công trong xác định phương hướng và nội dung hợp tác. Trong bối cảnh đó, Việc ASEAN đang từng bước thể hiện quan điểm về hợp tác tiểu vùng đang được kỳ vọng là làn gió mới, bước đệm quan trọng để ASEAN tăng cường tiếng nói và vai trò trong xử lý các vấn đề liên quan đến 5 trên 10 thành viên của tổ chức này trong thời gian tới. Tuy nhiên, cần lưu ý do khoảng cách phát triển giữa tiểu vùng Mê Công với khu vực khác của ASEAN còn khá lớn, tốc độ thu hẹp chậm và không đồng đều có thể càng khiến hợp tác Mê Công trở nên bất đối xứng, dễ tổn thương trước sự can dự sâu của các nước lớn, ảnh hưởng đến

sự kết nối tổng thể và thịnh vượng chung cũng như vai trò trung tâm của ASEAN.

\*

\* \*

Tiểu vùng Mê Công với 5 quốc gia đang phát triển là một tiểu khu vực trù phú với nhiều tiềm năng phát triển. Sự tăng trưởng vượt bậc của các nước này trong hơn 3 thập kỷ qua đã chứng minh điều đó. Hơn thế nữa, tiểu vùng Mê Công thời gian qua đã trở thành mắt xích quan trọng trong quá trình liên kết và hội nhập kinh tế khu vực. Hợp tác tiểu vùng Mê Công là kênh quan trọng củng cố môi trường hòa bình, ổn định và thúc đẩy hội nhập và phát triển tại lưu vực sông Mê Công. Mức độ quan tâm dành cho tiểu vùng ngày càng tăng lên, thể hiện qua sự hình thành và phát triển các cơ chế hợp tác khu vực, cả nội khối và với các đối tác. Các khuôn khổ hợp tác tiểu vùng Mê Công thực chất là cơ chế phối hợp nỗ lực, là diễn đàn để các nước Mê Công củng cố lòng tin, đối thoại tìm biện pháp xử lý các thách thức chung trên cơ sở hài hòa lợi ích các bên. Hợp tác tiểu vùng Mê Công đóng góp tích cực thúc đẩy xóa đói, giảm nghèo, thu hẹp khoảng cách phát triển và nâng cao đời sống nhân dân các nước trong lưu vực trong Mê Công. Việc nâng cấp các tuyến đường bộ, cảng biển, đặc biệt là các hành lang kinh tế, đã tạo thuận lợi cho các tỉnh nâng cấp cơ sở hạ tầng dựa vào trục giao thông chính, đẩy nhanh chuyển dịch cơ cấu kinh tế sang công nghiệp, thương mại và dịch vụ, gắn kết phát triển với các vùng, miền thông

qua liên kết giao thông, tạo thêm nhiều việc làm cho người dân địa phương. Nhiều địa phương nghèo đã tận dụng tốt cơ hội từ hợp tác tiểu vùng để vươn lên mạnh mẽ, rút ngắn khoảng cách phát triển với các tỉnh thành khác. Hợp tác trong lĩnh vực môi trường, y tế, phát triển nguồn nhân lực cũng giúp các nước Mê Công nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân và xây dựng mô hình phát triển bền vững. Có thể nói, hợp tác tiểu vùng đã xử lý được nhiều vấn đề, thách thức mang tính khu vực mà nỗ lực riêng lẻ của từng nước hoặc hợp tác song phương không thể giải quyết được. Trong thời gian tới, khi bối cảnh khu vực và quốc tế thay đổi nhanh chóng, các thách thức mà tiểu vùng phải đối mặt ngày càng nhiều, hợp tác đa phương ở Mê Công sẽ ngày càng trở nên quan trọng, đặc biệt là vai trò và đóng góp của từng cơ chế cụ thể.



## Chương II

### VẤN ĐỀ AN NINH PHI TRUYỀN THỐNG Ở TIỂU VÙNG SÔNG MÊ CÔNG

Chu Minh Thảo, Tô Minh Thu

Thập kỷ cuối của thế kỷ XX chứng kiến sự thay đổi về các vấn đề an ninh tại tiểu vùng sông Mê Công. Trong khi các vấn đề an ninh truyền thống đã cơ bản được kiểm soát thì các vấn đề an ninh phi truyền thống lại trở nên ngày càng phức tạp, đe dọa cuộc sống của người dân, cộng đồng, môi trường và tác động toàn diện đến an ninh và lợi ích của các quốc gia.

Các thách thức an ninh phi truyền thống ở khu vực Mê Công rất đa dạng, bao gồm các vấn đề từ an ninh môi trường đến xã hội và con người. Nổi bật nhất là suy thoái hệ sinh thái, an ninh nguồn nước và biến đổi khí hậu. Bên cạnh đó, các vấn đề an ninh khác mang tính kinh tế, xã hội cũng đang ngày càng trở nên nhức nhối như an ninh lương thực, an ninh năng lượng, an ninh kinh tế, tài chính, dịch bệnh; các vấn đề tội phạm xuyên biên giới như buôn bán ma túy, vũ khí, buôn

bán người, di cư bất hợp pháp, khủng bố, phổ biến vũ khí nhỏ, an ninh thông tin.

Do các vấn đề an ninh phi truyền thống ở tiểu vùng rất rộng và đa dạng, Chương này tập trung nghiên cứu đặc điểm các vấn đề an ninh phi truyền thống và các nhân tố tác động an ninh phi truyền thống ở tiểu vùng sông Mê Công, giới hạn trong các vấn đề an ninh nguồn nước, an ninh lương thực, an ninh năng lượng và tội phạm xuyên quốc gia.

### **1. Khái niệm và đặc điểm an ninh phi truyền thống ở tiểu vùng Mê Công**

An ninh phi truyền thống là khái niệm được thảo luận nhiều trong các nghiên cứu về quan hệ quốc tế trong thời gian gần đây. Trong khi chủ nghĩa hiện thực nhấn mạnh vào các vấn đề an ninh trước các mối đe dọa từ bên ngoài, chủ yếu liên quan đến quân sự, tác động đến các vấn đề về chủ quyền quốc gia, toàn vẹn lãnh thổ, độc lập thì chủ nghĩa tự do nhấn mạnh nhiều hơn vào các mối đe dọa từ bên trong, phi quân sự, đe dọa đến đời sống, sức khoẻ người dân và cộng đồng, quyền con người, phát triển bền vững và bảo vệ môi trường. Đây cũng chính là các vấn đề thuộc phạm vi của an ninh phi truyền thống, là những vấn đề mới nổi lên đe dọa đến các giá trị cũng như đời sống và sự an toàn của người dân.

Lưu vực sông Mê Công là nơi cư trú và là cung cấp nguồn sống cho hơn 60 triệu người dân. Có đến 80-90% người dân

ở lưu vực sống nhờ vào sông Mê công cho sinh kế và giao thông<sup>1</sup>. Người dân các nước phụ thuộc nhiều vào nguồn thủy sản sông Mê Công, như Thái Lan (47%), Campuchia (80%)<sup>2</sup>. Vì vậy, sự thiếu tiếp cận đến nguồn nước, lương thực và năng lượng tác động trực tiếp đến an ninh con người, sinh kế của hàng triệu người dân ở đây. Tầm quan trọng của các vấn đề an ninh phi truyền thống ở khu vực Mê Công đang ngày càng nổi lên, trở thành vấn đề đặc biệt, phức tạp và đa dạng, thu hút sự chú ý nhiều hơn của học giả, các nhà hoạch định chính sách. Xu hướng chung là các vấn đề an ninh phi truyền thống tác động ngày càng nhiều đến cuộc sống người dân khu vực Mê - Công, và lợi ích quốc gia. Từ đó, các vấn đề về môi trường, lương thực, năng lượng, và gần đây nhất là sức khoẻ đã được an ninh hoá.

Vấn đề an ninh phi truyền thống ở tiểu vùng Mê Công không giới hạn ở phạm vi quốc gia, mà có tính xuyên biên giới, toàn diện, gồm các vấn đề như môi trường, an ninh con người, và an ninh kinh tế. Các vấn đề an ninh trong khu vực có tính đa chiều, tác động qua lại lẫn nhau, có sự liên kết với nhau và với các vấn đề an ninh quốc gia khác. Trong khi để

---

1. <https://www.wilsoncenter.org/event/environmental-security-and-regional-politics-the-mekong-basin>.

2. Hortle, K.G. 2007. "Consumption and the yield of fish and other aquatic animals from the Lower Mekong Basin". Mekong River Commission.

đảm bảo an ninh năng lượng thông qua phát triển thủy điện, thì an ninh môi trường, sinh thái và lương thực bị đe dọa khi phù sa, luồng nước chảy và nguồn cá bị ảnh hưởng (có đến 600 loài cá di cư bị ảnh hưởng)<sup>3</sup>. Các quốc gia đang đứng trước thách thức phải bảo vệ người dân trước các mối đe dọa tổng thể, toàn diện hơn, liên quan đến sự an toàn, phúc lợi, sinh kế, khả năng chống chịu trước những thay đổi, suy thoái môi trường, hệ sinh thái<sup>4</sup>.

Các chủ thể chính trong các vấn đề an ninh phi truyền thống hiện nay không chỉ giới hạn trong biên giới quốc gia hoặc trong phạm vi chính phủ. Các vấn đề an ninh phi truyền thống hiện nay tác động trực tiếp đến sự gia tăng sự tham gia của người dân, quyền tự do dân sự, trách nhiệm giải trình của chính phủ. Cùng với đó, các chủ thể phi chính phủ, các tổ chức liên chính phủ đã nổi lên đóng vai trò quan trọng để ứng phó trước các vấn đề an ninh phi truyền thống có tính chất xuyên quốc gia. Trong khi các chính phủ thường có xu hướng nhìn nhận vấn đề chủ yếu từ góc độ an ninh quốc gia,

---

3. [https://research-repository.griffith.edu.au/bitstream/handle/10072/61000/88352\\_1.pdf?sequence=1](https://research-repository.griffith.edu.au/bitstream/handle/10072/61000/88352_1.pdf?sequence=1)

4. Michael Renner, *Fighting for Survival: Environmental Decline, Social Conflict, and the New Age of Insecurity* (London: Earthscan, 1997), pp.135-153; Jon Barnett, 'Destabilizing the Environment-Conflict Thesis', *Review of International Studies* Vol.26, No.2 (April 2000), pp.280-284.

các tổ chức xã hội thường nhìn nhận nhiều hơn về khía cạnh an ninh con người, còn các thể chế khu vực lo ngại nhiều hơn đến ổn định và hoà bình khu vực của Đông Nam Á.

## 2. An ninh nguồn nước

Nước vốn luôn đóng vai trò quan trọng sống còn trong cuộc sống và sản xuất, là nguồn lực quan trọng cho phát triển kinh tế. Theo tính toán của Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ, khoảng ba (3) trong số bốn (4) nghề trên toàn cầu phụ thuộc vào nước. Vì vậy việc tiếp cận tới nước và vệ sinh bị hạn chế sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến tăng trưởng kinh tế và tạo công ăn việc làm<sup>5</sup>.

Thuật ngữ an ninh nguồn nước (water security) lần đầu tiên xuất hiện vào đầu những năm 1990 trong bối cảnh gia tăng căng thẳng về nước ở khu vực Trung Đông.<sup>6</sup> Từ đầu thế kỷ XXI, khái niệm an ninh nguồn nước bắt đầu nhận được sự quan tâm nhiều hơn của cộng đồng quốc tế, trong cả các cuộc tranh luận về chính sách và học thuật.

---

5. USAID (2021), "Responding to Covid-19's impact on resilience and food security", <https://www.usaid.gov/who-we-are/organization/bureaus/bureau-resilience-and-food-security/responding-to-covid-19-impact-on-resilience-and-food-security>.

6. Joyce R. Starr, "Water Wars," *Foreign Policy*, no. 82 (1991): 17-36; Thomas F. Homer-Dixon, *Environment, Scarcity, and Violence*. (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001); Michael T. Klare, *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict* (Metropolitan Books, 2001).

Năm 2013, Chương trình Nước của Liên hợp quốc (UN-Water) đề xuất định nghĩa về an ninh nguồn nước làm cơ sở cho các thảo luận về vấn đề này trong hệ thống của Liên hợp quốc. Theo đó, an ninh nguồn nước là *“Khả năng người dân có được sự tiếp cận an toàn và bền vững lượng nước đầy đủ với chất lượng chấp nhận được để đảm bảo cuộc sống, phát triển kinh tế-xã hội, để bảo vệ trước ô nhiễm từ nước và thảm họa liên quan đến nước, và để bảo vệ hệ sinh thái trong một môi trường hòa bình và ổn định chính trị”*<sup>7</sup>. Định nghĩa này thể hiện 4 thành tố chính của an ninh nguồn nước và ở một mức độ cao hơn là vai trò trung tâm của nước để đạt được mục tiêu an toàn, bền vững, phát triển và sức khỏe, hạnh phúc của con người.

Về cơ bản, an ninh nguồn nước được định nghĩa là sự sẵn có về lượng và chất lượng nước đối với con người và môi trường ở mức có thể chấp nhận được. Khái niệm này bao gồm sự sẵn có của nước cho sự phát triển của con người và sức khỏe sinh thái cùng với năng lực quản lý và thích ứng với các rủi ro.<sup>8</sup> Rủi ro có thể xuất phát từ tự nhiên, chẳng hạn như thay đổi chu trình thủy văn gây ra lũ lụt hoặc hạn hán hoặc có thể do con người gây ra, như ô nhiễm hoặc sử dụng quá

---

7. Liên hợp quốc, “Water Security & the Global Water Agenda: A UN-Water Analytical Brief”, cập nhật tại <http://sdg.iisd.org/news/un-water-brief-defines-water-security/> ngày 26/3/2020.

8. Dustin Garrick et al., “Environmental Water Governance in Federal Rivers: Opportunities and Limits for Subsidiarity in Australia’s Murray–Darling River,” *Water Policy* 14, no. 6 (December 1, 2012): 915–36, <https://doi.org/10.2166/wp.2012.120>.

mức nguồn nước cho sinh hoạt và sản xuất. Biến đổi khí hậu được cho là nhân tố làm trầm trọng thêm vấn đề này. Theo Liên hợp quốc, để bảo đảm an ninh nguồn nước, cần có sự kết hợp của 4 yếu tố: (i) Quản trị tốt: đảm bảo về thể chế, khuôn khổ pháp lý, cơ sở hạ tầng; (ii) hợp tác xuyên biên giới: để phối hợp hành động nhằm đáp ứng các nhu cầu và lợi ích khác nhau giữa các nước; (iii) tài chính: bổ sung, kết hợp các nguồn tài chính từ khu vực tư nhân và khu vực công; (iv) hòa bình và ổn định chính trị.

Sông Mê Công là con sông đang đứng trước những thách thức lớn về an ninh nguồn nước. An ninh nguồn nước - bao gồm vấn đề sử dụng bền vững và bảo vệ hệ thống nước, giảm thiểu tác hại của lũ lụt và hạn hán, và sự phát triển bền vững của nguồn nước là những vấn đề được quan tâm hàng đầu ở khu vực. Vấn đề an ninh nguồn nước ở khu vực sông Mê Công nổi lên trong thời gian gần đây, nhất là từ đầu thế kỷ XXI, với sự phát triển kinh tế nhanh chóng của Trung Quốc và các nước tại tiểu vùng. Đặc biệt do địa hình dòng sông, sông Mê Công có tiềm năng thủy điện to lớn. Nhu cầu phát triển kinh tế kéo theo nhu cầu năng lượng và các hoạt động công nghiệp, nông nghiệp và dịch vụ tại khu vực này. Đây cũng là một trong những nhân tố tiềm năng dẫn đến xung đột. Theo các nhà nghiên cứu, các quốc gia cùng chia sẻ dòng sông Mê Công - Lan Thương đang bước sang một giai đoạn

mới của chính trị nguồn nước.<sup>9</sup> Nguồn nước chung là điển hình cho những vấn đề nan giải xung quanh các nguồn tài nguyên chung, do một bên sử dụng làm giảm các lợi ích tiềm năng cho những bên khác. Hơn nữa, trong trường hợp một con sông quốc tế như sông Mê Công, sự không thống nhất giữa ranh giới thủy văn và sinh thái dẫn đến mâu thuẫn giữa nguyên tắc chủ quyền trái ngược với các vấn đề tài nguyên chung về sở hữu, phân bổ, an ninh và suy thoái môi trường.

Vấn đề nguồn nước sông Mê Công có thể được an ninh hóa vì những lý do sau: (i) việc Trung Quốc kiểm soát nguồn nước quan trọng đến các quốc gia hạ nguồn có thể được coi là một thách thức đối với chủ quyền và quyền tự trị của các quốc gia này; (ii) các tác động bất lợi và quy mô lớn có thể có đối với các cộng đồng ở mỗi quốc gia này ảnh hưởng đến việc quản trị ở cấp độ trung ương và địa phương (có thể coi là an ninh chế độ); (iii), các vấn đề về cung, cầu và giá cả khi lưới điện khu vực được đưa vào, có thể dẫn đến căng thẳng ngoại giao giữa các quốc gia ven sông; (iv) các tác động tiêu cực về mặt an sinh - xã hội có thể dẫn đến di cư và bất ổn chính trị xã hội khác<sup>10</sup>.

Trong những năm gần đây, khu vực tiểu vùng Mê Công chứng kiến các biến động bất thường của mực nước sông Mê

Công: mực nước sông Mê Công xuống thấp tới mức kỷ lục, đặc biệt là trong năm 2016 và đầu mùa mưa năm nay 2019 và chu kỳ lũ lụt cũng diễn ra bất thường hơn ngay sau hạn hán. Tại khu vực, an ninh nguồn nước đang bị đe dọa không chỉ từ tác động của yếu tố tự nhiên là biến đổi khí hậu mà còn tới từ hoạt động phát triển kinh tế - xã hội của các quốc gia, chủ yếu từ các dự án đập thủy điện, chuyển nước và giao thông đường thủy.

Các dự án thủy điện đang gây ra các hậu quả nghiêm trọng đối với toàn khu vực hạ nguồn Mê Công như: (i) gây nên những tác động bất thường như hạn hán thường xuyên hay chu kỳ lũ lụt bất thường (ii) gây suy giảm hơn 50% lượng phù sa, từ đó ảnh hưởng đến độ màu mỡ đất sản xuất nông nghiệp, gây sạt lở bờ sông, bờ biển; (iii) tình trạng xâm nhập mặn nghiêm trọng tại các cửa biển; (iv) ngăn chặn sự phát triển của các loài cá, gây thiệt hại tới 26-42% giá trị đánh bắt thủy sản (khoảng 500 triệu USD/năm). Đây là nguồn cung cấp 40-80% lượng protein cho người dân địa phương với tổng sản lượng trị giá khoảng từ 3,9 đến 7 tỷ USD/năm.<sup>1</sup> Như vậy, các dự án thủy điện này sẽ trở thành thách thức không hề nhỏ đến khoảng 75% lao động địa phương sống bằng nghề

---

9. Carl Middleton and Jeremy Allouche, "Watershed or Powershed? Critical Hydropolitics, China and the 'Lancang-Mekong Cooperation Framework,'" *The International Spectator* 51, no. 3 (2016): 100.

10. Goh, "China in the Mekong River Basin: The Regional Security Implications of Resource Development on the Lancang Jiang", 236-37.

---

1. Timo Räsänen, "New Study Shows Significant Impact of Chinese Dams on Mekong," *The Third Pole*, February 6, 2017, <https://www.thethirdpole.net/en/2017/02/06/new-study-shows-significant-impact-of-chinese-dams-on-mekong/>.

nông nghiệp hoặc thủy sản.<sup>1</sup> Các hậu quả này tác động trực tiếp đến sinh kế của người dân, gây ra các vấn đề xã hội như thất nghiệp, di cư không chỉ đối với các tỉnh ven sông mà còn gây ra các áp lực đối với cả đối với các thành phố lớn.

Bên cạnh các dự án thủy điện, các dự án chuyển nước từ sông Mê Công nhằm thúc đẩy việc phát triển sản xuất nông nghiệp của Thái Lan cũng là một mối bận tâm đối với các nước trong tiểu vùng<sup>2</sup>. Hai loại hình sử dụng nước Mê Công của Thái Lan là chuyển nước trong lưu vực (lấy nước sông Mê Công thông qua các dự án thủy lợi cung cấp cho các diện tích canh tác hiện có và được mở rộng trong tương lai) và chuyển nước ra ngoài lưu vực (xây dựng các hồ chứa lớn hơn lượng nước nội sinh trong khu vực có thể cung cấp). Trong trận hạn hán lịch sử năm 2016, Thái Lan đã đưa vào hoạt động 190 trạm bơm đã chiến dọc dòng chính và đóng hầu hết các dòng nhánh của mình chảy ra dòng chính sông Mê Công, lấy đi khoảng 7 tỷ m<sup>3</sup> trong mùa khô 2016<sup>3</sup>. Các chuyên gia Việt Nam cho rằng các dự án chuyển nước phục vụ tưới tiêu thậm chí còn gây hạn hán cho Campuchia và Đông bằng sông

---

1. Susanne Schmeier, "Regional Cooperation Efforts in the Mekong River Basin: Mitigating River-Related Security Threats and Promoting Regional Development," SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY: Social Science Research Network, January 4, 2010), <https://papers.ssrn.com/abstract=1531374>.

2, 2. Ủy ban sông Mê Công Việt Nam: "Báo cáo về tình hình sử dụng nước Mê Công của Thái Lan", (Ủy ban sông Mê Công Việt Nam, 2018), 2, 5.

Cửu Long nghiêm trọng hơn các dự án thủy điện do các dự án thủy điện còn xả nước ra.

Các hoạt động phá đá ngầm, khai luồng cho giao thông thủy tại tam giác biên giới giữa Trung Quốc, Lào và Thái Lan cũng tiềm ẩn những tác động lớn tới an ninh môi trường và xã hội. Các nhà môi trường cho rằng điều này sẽ làm mất đi hệ sinh thái vốn có, môi trường cư ngụ, sinh sản tự nhiên của cá, làm gia tăng sự lưu thông nước và hệ quả là gia tăng xói mòn cũng như gây thiệt hại cho nguồn thủy hải sản.

Do vậy, có thể thấy, với nhiều tiềm năng về tài nguyên thiên nhiên và vị trí địa lý kết nối các tỉnh phía Nam Trung Quốc với các nước Đông Nam Á lục địa, sông Mê Công đã trở thành một không gian chiến lược quan trọng cần tính đến của các quốc gia trong lưu vực để khai thác nhằm mục tiêu phát triển dài hạn. Tuy nhiên, có nhiều vấn đề mà các quốc gia lưu vực sông Mê Công phải đối mặt, đặc biệt là tình trạng hạn hán, tài nguyên nước đang giảm, sự mất cân bằng sinh thái, sự phong phú của nghề thủy sản và đa dạng sinh học đang bị đe dọa bởi biến đổi khí hậu và việc xây dựng đập thiếu kiểm soát dọc theo sông.<sup>1</sup> Có thể thấy biến đổi khí hậu và các hoạt động sử dụng nguồn nước không bền vững gây nên những ảnh hưởng tiêu cực đến sinh hoạt của người dân

---

1. Tom Fawthrop, "Something Is Very Wrong on the Mekong River," *The Diplomat*, August 26, 2019, <https://thediplomat.com/2019/08/something-is-very-wrong-on-the-mekong-river/>.

và các hoạt động sản xuất trên lưu vực sông. Trước thách thức an ninh phi truyền thống này, không một quốc gia đơn lẻ nào có thể giải quyết được. Điều này đòi hỏi sự chung tay hợp tác của tất cả các bên để có những chính sách ứng phó phù hợp.

### 3. An ninh năng lượng

An ninh năng lượng tiểu vùng Mê Công có những vận động không ngừng, có xu hướng ngày càng gặp nhiều khó khăn, nhất là trong bối cảnh các nước trong khu vực có tốc độ tăng trưởng cao, trong khi nhu cầu về năng lượng cũng tăng cao, và ràng buộc về môi trường chặt chẽ hơn.

Cho đến nay, nguồn cung năng lượng của tiểu vùng khá đa dạng, bao gồm dầu, than đá, khí tự nhiên, tái tạo (chủ yếu là thủy điện). Nhu cầu tăng trưởng năng lượng trung bình của tiểu vùng là 4%/năm tính đến 2040, tăng 50% so với mức năm 2015<sup>1</sup>. Trong thời gian qua, tiểu vùng phụ thuộc chủ yếu vào các nguồn năng lượng truyền thống, như than đá, nhưng than đá cũng đang ngày càng cạn kiệt. Các nước đang tìm cách đảm bảo an ninh năng lượng bằng việc đẩy mạnh nguồn năng lượng tái tạo. Trong đó, thủy điện vẫn được coi là một nguồn năng lượng quan trọng trong khu vực, giúp phát triển kinh tế nhanh chóng. Dự kiến đến năm 2030, các nước trong

---

1. Kimura, S. and H. Phoumin, eds. (2019), *Energy Outlook and Energy Saving Potential in East Asia 2019*. Jakarta: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.

khu vực sẽ xây dựng thêm 88 đập ở hạ nguồn sông Mê Công, 120 đập trên dòng nhánh<sup>1</sup>, các nước Campuchia, Lào và Mianma có thể sản xuất đến 96% nguồn năng lượng thông qua thủy điện<sup>2</sup>. Tuy nhiên, mặc dù tiềm năng lớn, khoảng 248.000 MW, nhưng thủy điện lại đem lại nhiều tác hại đối với môi trường, sinh thái và sinh kế của người dân<sup>3</sup>.

Để đảm bảo an ninh năng lượng, các nước trong khu vực đưa ra nhiều chiến lược nhằm đảm bảo việc duy trì an ninh năng lượng. Lào ít có lựa chọn trong việc tìm kiếm nguồn lực để phát triển kinh tế. Vì vậy, là một trong những nước có lợi thế khai thác đập thủy điện ở khu vực sông Mê Công, Lào đưa ra kế hoạch khai thác thủy điện để cung cấp hầu hết nhu cầu điện của Lào cho đến 2025, trở thành nước xuất khẩu điện, với vai trò là “cục pin của Đông Nam Á”, nhờ đó giúp phát triển kinh tế. Tuy nhiên, chiến lược đảm bảo an ninh năng lượng này của Lào lại làm các nước khác lâm vào tình trạng

---

1. Sassoon, A. (2017): “Cambodia’s fisheries at risk due to hydropower development on Mekong, MRC warns”, *Phnom Penh Post*, <https://www.phnompenhpost.com/national/cambodias-fisheries-risk-due-hydropower-development-mekong-mrc-warns>.

2. ICEM (2010), *MRC Strategic Environmental Assessment (SEA) of Hydropower on the Mekong Mainstream*, International Centre for Environmental Management, Mekong River Commission, Vientiane, Hanoi, Viet Nam, <https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Consultations/SEA-Hydropower/SEA-Main-Final-Report.pdf>.

3. [https://www.eria.org/uploads/media/Books/2020-Subregional-Development-ASEAN-after-COVID19-Mekong/14\\_Fostering-Energy-Market-Synergies.pdf](https://www.eria.org/uploads/media/Books/2020-Subregional-Development-ASEAN-after-COVID19-Mekong/14_Fostering-Energy-Market-Synergies.pdf)

có nguy cơ rủi ro mất an ninh về con người, lương thực, và nguồn nước.

Thái Lan không chủ trương xây thêm đập thủy điện, dù đã khai thác hết nguồn năng lượng thủy điện, và tỷ lệ năng lượng từ thủy điện thấp nhất khu vực. Vì vậy, Thái Lan trở thành thị trường năng lượng chính ở khu vực, nhập đến 60% năng lượng, chủ yếu từ Lào<sup>1</sup>. Việt Nam hiện để đảm bảo an ninh năng lượng cũng đã chuyển đổi từ xuất khẩu sang nhập khẩu năng lượng, ví dụ năm 2016 đã nhập khẩu gần 10 triệu tấn than, mua điện từ Trung Quốc<sup>2</sup>. Việt Nam cùng với Lào hiện phải nhập 100% nhiên liệu phục vụ cho giao thông<sup>3</sup>. Campuchia cũng nhờ các dự án thủy điện mà tăng nguồn lực phát triển kinh tế, tăng thủy lợi và năng suất lao động.

#### 4. An ninh lương thực

Hội nghị Thượng đỉnh Thế giới về An ninh Lương thực năm 2009 đã ra tuyên bố: “An ninh lương thực chỉ được đảm

---

1. OECD (2020), “Innovation for Water Infrastructure Development in the Mekong region”, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b3463307-en/index.html?itemId=/content/component/b3463307-en>.

2. Nhandan.vn (2017): “Bảo đảm an ninh năng lượng quốc gia”, <https://nhandan.vn/baothoinay-chinhtri-diemnhan/bao-dam-an-ninh-nang-luong-quoc-gia-294888/>.

3. Yoshikawa, H. and V. Anbumozhi, eds. (2019), Shaping Energy Policies to Achieve the Sustainable Development Goals in Myanmar and the Greater Mekong Subregion, ERIA Research Project Report 2019, No. 10. Jakarta: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.

bảo khi tất cả mọi người đều có tiếp cận vật lý, xã hội, kinh tế tới nguồn lương thực đầy đủ, an toàn và đảm bảo dinh dưỡng để đáp ứng nhu cầu dinh dưỡng cũng như những lựa chọn lương thực cho một lối sống năng động và lành mạnh” (WSFS 2009, p.1). Theo Tổ chức Lương thực Thế giới (2006), an ninh lương thực có bốn chiều kích: (i) mức độ có sẵn, tức chất lượng và số lượng của nguồn cung thực phẩm phải đầy đủ cho nhu cầu của con người; (ii) mức độ tiếp cận, tức khả năng người dân có thể kiểm soát các yếu tố thiết yếu như đất đai, thu nhập, tiền,... để có thể mua các loại thực phẩm cần thiết nhằm duy trì sức khỏe tốt; (iii) sử dụng, tức quá trình chuẩn bị, tiêu thụ và phân hủy thực phẩm đều có nguồn nước sạch, đi kèm với kiến thức về chế độ ăn, vệ sinh an toàn thực phẩm; (iv) tính ổn định, tức sự ổn định và bền bỉ của nguồn cung lương thực để đảm bảo duy trì tính sẵn có và khả năng tiếp cận của lương thực trong mọi tình huống trước những biến động lớn, các sự kiện nghiêm trọng, kéo theo các hệ lụy (Smajgle và Ward, 2013).

Khái niệm về an ninh lương thực được nhắc tới như trên đã cho thấy tầm quan trọng của sông Mekong trong mọi khía cạnh của an ninh lương thực. Dòng sông là nguồn cung của hai loại lương thực chính trong khu vực - cá và gạo, nuôi dưỡng và hỗ trợ cuộc sống của khoảng 70 triệu người dân trong khu vực tiểu vùng Mekong cũng như khắp thế giới thông qua các hoạt động xuất khẩu. Cá và lúa gạo là trụ cột của an ninh lương thực khu vực hạ lưu sông Mê Công, gồm



các nước Campuchia, Lào, Thái Lan, Việt Nam. Các hoạt động ven sông như giao thông và du lịch cũng là nguồn sinh kế cho người dân địa phương để đảm bảo nhu cầu lương thực.

Khu vực Hạ lưu sông Mê Công nổi tiếng trù phú về trữ lượng cá. Đây là một trong những nguồn nước ngọt lớn nhất thế giới, với khoảng 850 loài cá nước ngọt, đạt tổng 2,5 triệu tấn đánh bắt mỗi năm, tương ứng khoảng 2% tổng lượng đánh bắt trên toàn thế giới (MRC, 2009). Là một trong những ngư trường lớn nhất thế giới về đánh bắt trong lục địa, giá trị của ngành thủy sản ở khu vực Hạ lưu sông Mê Công được ước tính đạt 17 tỷ USD vào năm 205 (MRC, 2015).

Trong những quốc gia khu vực Hạ lưu sông Mê Công, Campuchia là nước phụ thuộc nhiều nhất vào nguồn cá từ sông. Ngành thủy hải sản đóng góp tới 8% vào GDP quốc gia này, trong khi cá là nguồn cung protein quan trọng cho người dân địa phương. Với Việt Nam và Thái Lan, mặc dù ngành thủy hải sản chiếm ít tỷ trọng trong cơ cấu kinh tế, thủy sản từ khu vực Mê Công vẫn có vai trò quan trọng trong tiêu thụ nội địa và xuất khẩu. Ở hai quốc gia này, có hàng triệu người phụ thuộc vào đánh bắt cá để đảm bảo an ninh lương thực và ngành thủy sản hỗ trợ hàng trăm ngàn doanh nghiệp, từ các cửa hàng thực phẩm thu mua trực tiếp từ các hộ ngư dân tới những người đóng thuyền hay những nhà cung cấp các thiết bị hỗ trợ đánh bắt (MRC, 2018a).

Những cộng đồng cư dân sống dọc theo dòng sông phụ thuộc lớn vào đánh bắt cá để có nguồn dinh dưỡng, chiếm

một phần lớn trong chế độ dinh dưỡng của người dân, có nơi lên tới 80%. Ví dụ, tại Campuchia, lượng cá tiêu thụ theo đầu người được ước tính lên tới 33 kg mỗi năm. Cá là nguồn cung protein bổ dưỡng và bền vững, bởi vậy, khi lượng cá đánh bắt trong tự nhiên bị sụt giảm, người dân sẽ phải tìm tới những nguồn thức ăn thay thế có chứa protein. Điều này có thể dẫn tới việc sử dụng các tài nguyên thiên nhiên thiếu bền vững. Việc tăng cường nhập khẩu lương thực cũng có thể là một biện pháp thay thế, nhưng sẽ đòi hỏi một số thay đổi trong chính sách kinh tế. Với sự phụ thuộc lớn của khu vực vào trữ lượng cá từ sông Mekong, bất cứ sự đứt gãy trong nguồn cung đó sẽ gây ra ảnh hưởng nghiêm trọng tới an ninh lương thực.

Ở khu vực phía Nam Việt Nam, sông Mê Công tách ra thành nhiều nhánh trước khi ra biển Đông. Những nhánh sông này tạo nên một khu vực Đồng bằng sông Mê Công, hay “Đồng bằng sông Cửu Long” trù phú. Đồng bằng sông Mê Công là nơi sản xuất một trong những cây lương thực quan trọng về mặt kinh tế lớn nhất đối với thế giới - lúa gạo. Các nước khu vực Hạ lưu sông Mê Công năm 2017 đã sản xuất được hơn 109 triệu tấn gạo, với Việt Nam, Thái Lan, và Mianma lần lượt là những nhà sản xuất lúa gạo lớn trong top 5-7 của thế giới. Dù phần lớn gạo tại đây sẽ được bán cho các chợ tại địa phương và phục vụ nhu cầu trong nước, bên cạnh đó, khu vực này cũng là một nguồn cung xuất khẩu gạo quan trọng. Thái Lan và Việt Nam là những nước

xuất khẩu gạo lớn thứ 2 và thứ 3 thế giới, trong khi Campuchia đứng thứ 8 theo tổng sản lượng (Statista, 2018). Phần lớn sản xuất gạo trong khu vực đều theo phương thức trồng trọt truyền thống ở đồng bằng. Phương thức trồng trọt này rất quan trọng tài nguyên nước trong quá trình sản xuất, vì vậy, nước từ sông Mê Công chính là một nguồn tài nguyên quý giá.

Việc trồng lúa phụ thuộc lớn vào sông Mê Công bởi dòng chảy của sông mang theo phù sa xuống hạ nguồn, cùng với chế độ lũ thường xuyên, cung cấp cho khu vực đồng bằng phù sa nhiều dưỡng chất từ thượng lưu, tạo nên sự trù phú của khu vực đồng bằng. Nguồn nước ngọt từ con sông, cùng nước mưa và nước ngầm trong lòng đất giúp việc trồng trọt và thu hoạch lúa gạo trong ba vụ. Nước mưa và nước ngầm cũng đều là nguồn nước phụ thuộc vào chế độ khí hậu của khu vực lưu vực sông (Loh, 2020).

Bên cạnh cá và lúa gạo, sông Mê Công cũng hỗ trợ một loạt các hoạt động kinh tế, đóng góp vào đời sống của các cộng đồng dân cư trong khu vực. Những hoạt động kinh tế này bao gồm nuôi trồng thủy sản, du lịch, rừng và các sản phẩm không phải gỗ rừng cũng như các vụ mùa nông sản thương mại như sắn, ngô, đường, cà phê và cao su. Những hoạt động kinh tế này giúp người dân có thể tự chủ kinh tế, là kế sinh nhai giúp họ có thể mua bán lương thực.

*Những thách thức với an ninh lương thực ở Hạ lưu sông Mê Công*

Sông Mê Công đã luôn là nguồn cung lương thực và thu nhập ổn định cho những cộng đồng dân cư nơi đây. Tuy nhiên, những áp lực của phát triển kinh tế, việc sử dụng nguồn nước thiếu bền vững, và biến đổi khí hậu đang đe dọa trực tiếp tới việc sản xuất lương thực và an ninh lương thực trong khu vực.

Hầu hết các nước Hạ lưu sông Mê Công đều là những nền kinh tế đang phát triển. Cho tới gần đây, một phần lớn người dân trong khu vực vẫn sống trong cảnh đói nghèo và thiếu dinh dưỡng. Những giải pháp đối với các vấn đề này có thể bao gồm công nghiệp hóa, đô thị hóa hay thâm canh. Tuy nhiên, những giải pháp này cũng tiềm ẩn những nguy cơ nhất định tới môi trường tự nhiên của khu vực hạ lưu. Phát triển thủy điện, phân chia lại nguồn nước để phục vụ tưới tiêu, thâm canh, hay các hình thức nông nghiệp “hiện đại” đều cần sử dụng tới nguồn nước, từ đó làm trầm trọng hơn vấn đề cạnh tranh nguồn nước ở hạ lưu. Phát triển thiếu bền vững, cộng hưởng cùng những tác động từ biến đổi khí hậu, có thể dẫn tới việc khai thác quá mức các nguồn tài nguyên thiên nhiên.

Thủy điện có thể gây ra những tác hại tới môi trường, dù đây là một nguồn cung năng lượng sạch cũng như thu nhập thay thế tiềm năng. Các đập thủy điện trên sông Mê Công cũng không phải là ngoại lệ. Khoảng 2/3 lượng cá ở sông Mê Công đều là có tập tính di cư, theo dòng chảy từ thượng nguồn xuống hạ lưu sông, từ các dòng chính sang các nhánh nhỏ, giữa các nhánh nhỏ tới các khu vực bãi bồi, và từ sông

ra biển. Với đặc tính này, xây đập trên sông sẽ tạo sự thay đổi, tác động xấu tới tập tính của các loài cá. Theo đó, việc xây đập đã tác động nghiêm trọng, làm sụt giảm lượng cá đánh bawst trong khu vực, đặc biệt ở Campuchia.

Theo So Nam, Tổng Giám đốc Quản lý Môi trường ở Ủy hội sông Mê Công (MRC), hơn 900,000 tấn sinh khối cá ở khu vực sông Mê Công có thể biến mất vào năm 2040 do tác động từ việc xây đập, giá trị thiệt hại tương đương với 4,3 tỷ USD. Các nghiên cứu của So Nam cũng cho thấy, Thái Lan sẽ chịu tỷ lệ thiệt hại về lượng cá lớn nhất, với 55% trữ lượng cá sẽ bị mất vào năm 2040, theo sau là Lào (50%), Campuchia (35%), và Viejert Nam (30%). Nghiên cứu của Ủy ban sông Mê Công cũng cho thấy, do những thay đổi ở hệ sinh thái của dòng sông dưới tác động của việc xây các đập trữ nước, nhiều vùng của sông Mê Công đã biến đổi thành các khu vực sinh thái ao hồ, không thích hợp cho sự sống của các sinh vật thủy sinh của sông. Từ đó, những sinh vật này hoàn toàn có thể đứng trước nguy cơ tuyệt chủng (Mekong Eye, 2018).

Các đập chứa cũng đã và đang tác động tới năng suất sản xuất lúa gạo của khu vực. Nhiều đập được xây dựng trên sông Mê Công sẽ ngăn chặn lượng lớn hơn đất bùn và phù sa thiết yếu bổ sung cho đất. Việc thiết hụt những dòng phù sa tới các khu vực trồng trọt nông nghiệp ở hạ lưu sông sẽ khiến đất đai kém màu mỡ, sụt giảm năng suất của các cánh đồng lúa trong khu vực.

Thiếu hụt phù sa cũng gây ra các hệ quả đất giá khác tới các nước hạ lưu. Dòng nước sông không có dưỡng chất sẽ làm xói mòn lòng sông và bờ sông để bù đắp cho lượng phù sa thiếu hụt, gây ra sạt lở bờ, cuốn theo các cấu trúc dọc sông và phá hỏng thảm thực vật (Eyler, 2019). Nghiên cứu bởi MRC cho thấy, tới năm 2040, có tới 97% lượng phù sa sẽ bị kẹt lại trong các đập chứa ở thượng nguồn, chỉ 3% lượng phù sa có thể đến được khu vực đồng bằng (MRC, 2018). Hạn hán và thiếu hụt phù sa cũng làm gia tăng xâm nhập mặn, tác động nghiêm trọng tới ngành nông nghiệp và các hoạt động cần dùng nhiều tới tài nguyên nước.

Tiêu thụ lương thực, sản xuất, nông nghiệp và chăn nuôi gia súc là những khía cạnh ảnh hưởng mạnh mẽ nhất. Đồng thời, giao thông vận chuyển cũng chịu tác động. Khi các tuyến đường thủy cạn nước nhanh hơn dự kiến, chi phí dành cho vận chuyển đường bộ cũng cao hơn so với đường sông (vốn là phương thức giao thông phổ biến nhất), dẫn tới việc đội giá các nguồn cung mặt hàng gia dụng thiết yếu, bao gồm lương thực và nước.

Trong các thách thức gây ra do con người, biến đổi khí hậu sẽ ảnh hưởng mạnh mẽ tới nông nghiệp, khiến tình hình an ninh lương thực theo không gian và theo mùa trở nên tệ hơn, gây ra các đợt thiếu hụt nước và lương thực ở một số khu vực cụ thể khi các đợt hạn hán hay lũ lụt bất thường phá hoại vụ mùa. Với sự cộng hưởng từ xây dựng đập thủy điện ở các dòng chính của sông và biến đổi khí hậu, an ninh lương

thực trong khu vực khó có thể được đảm bảo, cần sự gia tăng hợp tác hơn nữa giữa các nước ven sông và giữa các lĩnh vực cạnh tranh nguồn nước của nền kinh tế.

### *Một vài giải pháp ứng phó*

Dòng Mê Công chảy qua nhiều quốc gia, bởi vậy, an ninh lương thực khu vực sông Mê Công là vấn đề không một quốc gia nào có thể tự giải quyết riêng rẽ, hay chỉ giải quyết trong khía cạnh lương thực. Ở những khu vực có các hoạt động nông nghiệp chiếm ưu thế trong việc sử dụng nguồn nước, việc xung đột lợi ích trong sử dụng nguồn nước là khó tránh khỏi, cần được xử lý, tuy nhiên cũng cần đảm bảo các yêu cầu về duy trì hệ sinh thái. Vấn đề an ninh lương thực nên được coi là một phần thiết yếu trong mối quan hệ “nước-lương thực - năng lượng”, từ đó, các biện pháp đối với an ninh lương thực cũng cần xét tới các vấn đề về nguồn nước và năng lượng.

Từ khía cạnh quản trị nguồn nước, một vài quốc gia có những lợi thế trong việc tiếp cận nguồn nước, thậm chí có thể định hình được sự phân bố và dòng chảy của nguồn nước hạ lưu, do dòng Mê Công chảy từ các nước thượng nguồn xuống hạ lưu. Vì vậy, việc quản trị nguồn nước dựa trên luật lệ trong hợp tác khu vực là vô cùng cần thiết. Các quốc gia thành viên nên tuân theo và thực hiện đúng Thỏa thuận Mê Công 1995 qua năm bước cùng các chỉ dẫn kỹ thuật, cung cấp các quy tắc Quản lý Tài nguyên Nước Tổng hợp giúp cho việc phát triển các nguồn tài nguyên nước, đảm bảo lợi ích cao

nhất nhưng đồng thời giảm thiểu tối đa tác động tới môi trường và xã hội. Để đảm bảo quản trị nguồn nước một cách bền vững, việc chia sẻ thông tin và minh bạch thông tin về sử dụng nước là tối quan trọng, hỗ trợ cho việc đánh bắt cá và sản xuất cây trồng hiệu quả hơn.

Với lượng dân cư ngày càng tăng, mức thu nhập cao hơn và quá trình đô thị hóa, nhu cầu sử dụng năng lượng sẽ tiếp tục tăng cao. Nhu cầu năng lượng ở mức giá phải chăng trong thời gian ngắn sắp tới sẽ sớm vượt qua nhu cầu cần bảo vệ hệ sinh thái sông Mê Công và môi trường nói chung. Tuy nhiên, trong bối cảnh công nghệ thay đổi nhanh chóng, đặc biệt trong lĩnh vực năng lượng xanh, các nước ven sông nên tìm tới các cơ hội phát triển thay thế, ít phụ thuộc vào thủy điện hay việc sản xuất sử dụng tới quá nhiều tài nguyên nước. Hợp tác giữa các nước hạ lưu sông cũng nên được thúc đẩy trong việc sử dụng bình đẳng và bền vững các tài nguyên sông Mê Công, trong đó bao gồm tài nguyên nước, dựa trên nền tảng hài hòa về lợi ích cùng mục tiêu phát triển bền vững trên toàn khu vực hạ lưu sông Mê Công. Trong khía cạnh này, các cộng đồng cư dân địa phương cùng phụ nữ đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao nhận thức địa phương cũng như đưa ra các sáng kiến theo địa phương. Cộng đồng cũng chính là nhân tố hiệu quả nhất trong việc quản trị các dự án sử dụng nguồn tài nguyên nước, ví dụ như các đập thủy điện hay hệ thống tưới tiêu.

Cuối cùng, các nước ven sông cần tăng cường hợp tác và hỗ trợ lẫn nhau trong phát triển ngành thủy sản và nông nghiệp bền vững, thích ứng với biến đổi khí hậu, cũng như áp dụng công nghệ mới vào sản xuất nông nghiệp để đảm bảo an ninh lương thực.

Tiểu vùng Mê Công vốn là khu vực dồi dào về nguồn lương thực, cung cấp ổn định lương thực và thu nhập cho cộng đồng<sup>1</sup>. Tiểu vùng là một trong những khu vực đa dạng hoá sinh học nhất thế giới, với 1.148 loài cá, 20.000 loại cây trồng, 430 loài động vật có vú, 1.2000 chim, và 800 loài bò sát và lưỡng cư. Nguồn lương thực chính đảm bảo an ninh lương thực ở khu vực này là cá (nhất là với Campuchia với mức tiêu thụ cao 33kg/người/năm)<sup>2</sup>, gạo (nhất là với Việt Nam với khoảng 20 triệu tấn gạo hàng năm)<sup>3</sup>. Tuy nhiên, nhiều nước trong khu vực đứng trước vấn đề an ninh lương thực. Gần một nửa dân Campuchia (44,9%) chịu mức độ mất an

---

1 Peiying Loh (2020), "A River Drained: Fish, Rice and Food Security in the Mekong", <https://cdn-images.kontinentalist.com/static-html/food-security-mekong-river-hydropower-dam-climate-change/index.html>

2. Open Development Cambodia, created by Save Cambodia's Wildlife's 2013 Atlas Working Group. Dataset reference date 10 April 2015.

3. Published by Open Development Vietnam, data from Statistics Documentation and Service Center - General Statistics Office, Số 54 Nguyễn Chí Thanh, Đống Đa, Hà Nội, date uploaded February 6, 2020; Peiying Loh (2020), "A River Drained: Fish, Rice and Food Security in the Mekong", <https://cdn-images.kontinentalist.com/static-html/food-security-mekong-river-hydropower-dam-climate-change/index.html>.

ninh lương thực từ nhẹ đến nghiêm trọng với xếp hạng 20,6 theo Chỉ số Xoá đói Toàn cầu 2020. Việt Nam ở mức trung bình, đạt 13,6 (xếp hạng 61/107 quốc gia), dù tốt hơn nhưng vẫn khá tổn thương.

An ninh lương thực ở tiểu vùng đang đứng trước các thách thức ngày càng lớn. Các đập thủy điện có thể giảm di cư của 70% lượng cá ở dòng chính sông Mê Công, tác động đến ngành công nghiệp thủy hải sản trị giá 17 tỷ USD mỗi năm<sup>4</sup>. Với Việt Nam, do đồng bằng sông Cửu Long cung cấp 27% GDP, 90% gạo xuất khẩu vào 65% giá trị xuất khẩu thủy sản của Việt Nam, nên tác động trực tiếp của việc thiếu nước là việc suy giảm lương thực, đe dọa đến an ninh lương thực, ở mức độ nghiêm trọng hơn so với các nước khác. Thiếu nước, diện tích trồng trọt ở vùng đồng bằng sông Cửu Long bị thu hẹp và giảm phì nhiêu. Đến năm 2016, do xâm nhập mặn, đến 159 nghìn hecta trồng lúa bị phá hủy, đe dọa đến khoảng nửa triệu hecta khác<sup>5</sup>. Cùng năm, hạn hán đã làm mất 200.000 tấn gạo và 50 triệu USD đối với ngành thủy sản<sup>6</sup>.

---

4. The Economist (2017), "Water security threats demand new collaborations: Lessons from the Mekong River Basin",

5. SEI (2016), "In the Mekong Region, climate change poses real threat to food security", <https://www.sei.org/perspectives/mekong-region-food-security/>.

6. Le Van Thang, Nguyen Hai Thanh, Nguyen Van Tuan (2019), "Resources and Environment", 9(4): 71-79, <http://article.sapub.org/10.5923.j.re.20190904.01.html>.

Trước đây, đất phù sa trung bình 73 triệu m<sup>3</sup>/năm, trong năm 2012 còn 42 triệu m<sup>3</sup>, giảm chất dinh dưỡng từ 4,1 tấn/năm xuống còn 1.0 tấn/ năm, dẫn đến giảm sản lượng lương thực từ 0,6-1 tấn/ha. Các đập thủy điện của Trung Quốc giữ 30% phù sa, đập của Lào và Campuchia giữ khoảng 5%, dẫn đến 50% đất trồng trọt ở đồng bằng sông Cửu Long bị giảm dinh dưỡng. Trong thời gian tới, ngày càng có khả năng giảm đất phù sa khi 19 dự án trữ nước được hoàn thành, thì lượng đất phù sa chỉ còn 10-15 triệu m<sup>3</sup> ở đồng bằng sông Cửu Long, đe dọa trực tiếp đến an ninh lương thực của Việt Nam.

Các vấn đề an ninh nguồn nước - năng lượng - lương thực nói chung và khu vực Mê Công nói riêng có mối quan hệ chặt chẽ, tác động qua lại lẫn nhau. Nguồn nước của sông Mê Công đủ để hỗ trợ phát triển sản xuất lương thực và năng lượng, phục vụ phát triển kinh tế. Theo Ủy ban sông Mê Công, việc sản xuất năng lượng tác động đến nhu cầu về nước, như giữ nước cho thủy điện, thủy lợi cho sản xuất nhiên liệu sinh học. Sản xuất nhiên liệu giúp sản xuất lương thực; nước giúp đảm bảo an ninh lương thực và năng lượng; lương thực mà người dân lựa chọn tác động đến lối sống của người dân, từ đó tác động đến nhu cầu về nước và năng lượng<sup>7</sup>. Nếu không thể sản xuất lương thực bền vững sẽ dẫn

---

7. <https://www.mrcmekong.org/assets/Uploads/M2R-report-address-water-energy-food-security.pdf>.

đến làm suy yếu an ninh năng lượng và an ninh nguồn nước. Giải pháp cho các vấn đề này cần có tính toàn diện, hệ thống, nhưng quan trọng nhất vẫn là đảm bảo nguồn nước để giảm tính mong manh trong mối quan hệ này, đảm bảo an ninh lương thực và năng lượng. Từ đó, các giải pháp liên quan đến quản lý nguồn nước cần được đặt lên hàng đầu trong bối cảnh gia tăng căng thẳng địa chính trị, biến đổi khí hậu, số lượng đập thủy điện tăng.

### 5. Tội phạm xuyên quốc gia

Tội phạm xuyên quốc gia ở tiểu vùng Mê Công chủ yếu là các tội phạm có tổ chức về buôn bán người, động vật hoang dã, ma túy bất hợp pháp (nhất là buôn bán ma túy đá), tội phạm tài chính (rửa tiền), lạm dụng tình dục trẻ em.

Từ lâu, khu vực tam giác vàng gồm Mianma, Lào và Thái Lan vốn được coi là một trong những tâm sản xuất heroin. Với lượng tiêu thụ nhanh chóng các loại ma túy tổng hợp đa dạng nhiều loại, trong thời gian gần đây, buôn bán ma túy đã quay trở lại thành vấn nạn ở khu vực. Ví dụ, năm 2015, ở cả sáu nước tiểu vùng Mê Công, buôn lậu ma túy đá đã lên tới 287 triệu viên, tăng gấp hai lần so với năm 2011, theo báo cáo của Liên hợp quốc.<sup>8</sup> Các hoạt động này làm thiệt hại hàng chục triệu tỷ đô hàng năm, làm suy yếu sự ổn định khu vực

---

8. UNODC (2017) The Challenge of Synthetic Drugs in East and South-East Asia: Trends and Patterns of Amphetamine-Type Stimulants and New Psychoactive Substances. New York, NY: United Nations.

và phát triển kinh tế. Hoạt động buôn bán người không có số liệu chính thức đầy đủ, nhưng hình thức chủ yếu là xâm hại tình dục (nhất là với trẻ em) trong ngành du lịch và lữ hành, lao động cưỡng bức. Các phương tiện internet và công nghệ di động là các kênh chính để thu hút, dụ dỗ trẻ em thông qua các trò chơi trên mạng và phương tiện truyền thông xã hội.

Xu hướng gần đây các vấn đề tội phạm xuyên quốc gia ở khu vực Mê Công là đang gia tăng nhanh chóng cùng với các sáng kiến phát triển, các kết nối kinh doanh mới. Mê Công đã trở thành một trong những tuyến đường buôn lậu chính ở khu vực, nối dài với các khu vực khác, nhờ vào hệ thống kết nối giao thông vận tải của dự án BRI. Dù BRI được triển khai ở hơn 60 nước, nhưng các hoạt động buôn bán ma túy lại chủ yếu ở khu vực sông Mê Công. BRI tạo thuận lợi hơn cho di chuyển, đã làm phát sinh thêm các hoạt động như mua bán người, thuốc phiện, động vật hoang dã bất hợp pháp, buôn lậu, rửa tiền<sup>9</sup>. Do BRI nối thông với các tuyến đường kinh tế liên quan khác, như Hành lang Kinh tế Trung Quốc - Pakistan, nên buôn lậu cũng lan sang các vùng này, và khó xác định được tuyến đầu hay cuối. Do ma túy ở Mianma không đáp ứng nổi nhu cầu ở khu vực, ma túy từ các vùng khác chảy, ví dụ từ Ápganistan qua Pakistan, sang Trung Quốc, hay từ Nigêria, châu Mỹ Latinh, theo mạng lưới quốc

---

9. Hai Thanh Luong (2020), "Mapping on Transnational Crime Routes in the New Silk Road: a Case Study of the Greater Mekong Sub-region", The Chinese Journal of Global Governance 6 (20-35).

tế vào khu vực<sup>10</sup>. Nguyên nhân chính của việc gia tăng này ngoài tính kết nối của các sáng kiến còn là do thiếu các biện pháp phòng ngừa, bảo vệ các hoạt động tội phạm xuyên biên giới trong các sáng kiến này.

Bên cạnh đó, cấu kết tội phạm giữa mạng lưới kinh doanh của Trung Quốc, nhất là các khu kinh tế đặc biệt, casino với các lực lượng vũ trang, nhất là khu vực Mianma đã ngày càng gia tăng<sup>11</sup>. Đây là một phần trong mạng lưới tội phạm toàn cầu, lan sang các nước xuyên lục địa như Mỹ, gây quan ngại cho các bên. Đại dịch Covid-19, với sự tập trung nguồn lực vào chống dịch của các chính phủ, cũng đã tạo cơ hội cho các nhóm tội phạm xuyên quốc gia phát triển mạnh hơn ở tiểu vùng.

## 6. Các yếu tố tác động

### a) Một số yếu tố bên trong

*Sự thay đổi của các vấn đề về kinh tế và môi trường, hội nhập khu vực: Phát triển kinh tế, đô thị hoá, hay gia tăng dân số có thể dẫn đến sự khan hiếm nguồn lực, suy thoái môi trường*

---

10. Carvalho, Raquel, and Marcelo Duhalde. 2018. "Narcos: The Hidden Drug Highways Linking Asia and Latin America." South China Morning Post, accessed 20 April. <https://multimedia.scmp.com/week-asia/article/2174634/narcos-hidden-drug-trafficking/>.

11. United States Institute of Peace (2020), "Chinese Crime Networks Partner with Myanmar Armed Groups", <https://www.usip.org/publications/2020/04/chinese-crime-networks-partner-myanmar-armed-groups>.

làm gia tăng các mối quan ngại về xã hội và an ninh phi truyền thống, nhất là tính có sẵn về lương thực, an ninh và nguồn nước. Sự gia tăng hội nhập giữa các nền kinh tế thông qua phát triển cơ sở hạ tầng, thông thương giúp cho sự di chuyển, đi lại của con người, lao động, hàng hoá và dịch vụ, kéo theo đó là các vấn đề về an ninh, tội phạm có tổ chức. Bên cạnh đó, toàn cầu hoá, khu vực hoá đã làm giảm vai trò của các rào cản nhờ vào các biện pháp thuận lợi hoá thương mại<sup>12</sup>, đồng thời làm gia tăng sự phụ thuộc lẫn nhau, nhất là về các vấn đề xuyên biên giới. Các vấn đề toàn cầu như biến đổi khí hậu, nhu cầu phát triển làm phát sinh nhu cầu lương thực và an ninh đã góp phần làm gia tăng các vấn đề an ninh phi truyền thống trên thế giới nói chung và khu vực sông Mê Công nói riêng.

*Quản trị yếu kém:* Một trong những yếu tố chính dẫn đến việc khó khăn trong kiểm soát các vấn đề an ninh phi truyền thống là thượng tôn pháp luật, quản trị kém, thiếu minh bạch, tham nhũng, nhất là đối với các điểm kiểm soát biên giới

---

12. Williams, Phil. 2001. "Transnational Criminal Networks." In *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*, edited by John Arquilla and David Ronfeldt, 61–97. Pennsylvania: RAND. Ohmae, Kenichi. 1999. *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy* New York: McKinsey & Co.; see also Whitaker, Reg. 2002. "The Dark Side of Life: Globalisation and International Crime." In *A World of Contradictions*, edited by Leo Panitch and Colin Leys, 131–151. Toronto, Canada: Socialist Register.

quốc tế. Ngoài ra còn do thiếu hợp tác giữa các cơ quan chính quyền của các nước liên quan<sup>13</sup>.

*Chính sách của các nước trong khu vực về vấn đề an ninh phi truyền thống:* Chính sách của các nước trong khu vực ứng phó với các vấn đề an ninh phi truyền thống phụ thuộc nhiều vào nhận thức của các nước trong khu vực về mức độ nghiêm trọng của vấn đề. Tiểu vùng sông Mê Công trong thời gian vừa qua tập trung chủ yếu vào hợp tác phát triển kinh tế nhiều hơn là vấn đề an ninh do thiếu niềm tin chính trị. Các vấn đề như sức khoẻ, môi trường, con người đã dần được các nước trong khu vực nhận thức đóng vai trò ngày càng quan trọng, trên mức chính trị bình thường, và đã được coi là các vấn đề liên quan đến an ninh quốc gia, ảnh hưởng đến lợi ích sống còn của các quốc gia. Vì vậy, các vấn đề an ninh phi truyền thống đã được đưa vào các chương trình nghị sự cấp khu vực.

Các nước đã chuyển đổi từ tiếp cận một cách đơn lẻ sang một cách tổng hợp các vấn đề an ninh phi truyền thống. Theo đó, các vấn đề như nước, lương thực, năng lượng và biến đổi khí hậu, được nhìn nhận có mối liên kết chặt chẽ với nhau. Ví dụ, nước để phục vụ cho đời sống, sinh kế, lương thực, năng lượng và chống tác hại của biến đổi khí hậu, nên an ninh nguồn nước có thể được coi là gắn kết với an ninh con người, và an ninh môi trường.

---

13. Global Financial Integrity (2017) *Transnational Crime and the Developing World*. Washington DC: Global Financial Integrity.



Tuy nhiên, cách giải quyết vẫn còn nhiều khó khăn, nhất là với các vấn đề mới phát sinh như buôn người, buôn lậu, buôn thuốc phiện, và nay là các vấn đề về bảo vệ sức khỏe công, bảo vệ môi trường, phân bổ và sử dụng nước xuyên biên giới một cách khoa học. Riêng về vấn đề an ninh nguồn nước, an ninh lương thực và an ninh năng lượng, biến đổi khí hậu thì Việt Nam là nước chịu tác động tổng hợp, đa chiều nhiều nhất, và cũng là nước chủ động nhất trong tiểu vùng liên quan đến thúc đẩy giải quyết các vấn đề này cả song phương và đa phương, trong các tổ chức khu vực và các cơ chế hợp tác.

*b) Một số yếu tố bên ngoài*

*Biến đổi khí hậu*

Biến đổi khí hậu tác động đến hệ sinh thái, đời sống thiên nhiên và con người, có khả năng khiến cho các vấn đề an ninh phi truyền thống như an ninh nguồn nước, an ninh năng lượng, an ninh con người trở nên phức tạp hơn, tăng chi phí để giúp giữ gìn và đảm bảo an ninh. Đặc biệt, biến đổi khí hậu có thể tác động làm giảm tính có sẵn của tài nguyên nước ở khu vực này, trong khi các nước trong khu vực thiếu thể chế, cơ sở hạ tầng để quản lý nguồn nước. Từ an ninh nguồn nước, biến đổi khí hậu tác động đến an ninh lương thực, nhất là hạn hán và lũ lụt.

Tiểu vùng Mê Công đang hứng chịu tác động của biến đổi khí hậu, bị ảnh hưởng đến chu kỳ nước, khí hậu cực

đoan. Đó là thời tiết cực đoan với bão nhiệt đới, lũ lụt và hạn hán, sự ấm lên với nhiệt độ tăng thêm 1,5°C trong hơn 50 năm qua và dự kiến tăng thêm 0,8°C vào năm 2030. Mùa khô ngày càng khô hơn, dự kiến nhiệt độ tăng thêm 5°C vào năm 2050<sup>14</sup>. Lượng mưa hàng năm dự kiến tăng 200 mm gây tăng lũ lụt, dự sẽ tăng hơn nữa đến năm 2060. Dữ liệu cho thấy từ năm 2010-2014, lũ lụt đã làm thiệt hại trung bình 200 triệu USD/năm<sup>15</sup>. Hạn hán kéo dài ở phía nam và đông đồng bằng sông Cửu Long. Cùng với đó, dưới tác động của nước biển dâng do nhiệt độ gia tăng, vấn đề xâm nhập mặn trở nên nghiêm trọng hơn, làm giảm sản lượng nông nghiệp trong dài hạn<sup>16</sup>. Bản thân khu vực đồng bằng sông Cửu Long đang chìm dần trong nước biển. Đến năm 2100, dự kiến 1/3 đồng bằng sông Cửu Long ngập dưới mực nước biển, làm 5 triệu người dân phải di cư<sup>17</sup>. Các yếu tố như sạt lở đất, khai

---

14. Data from Greater Mekong Subregion Information Portal, produced by USAID Mekong ARCC, 2014.

15. MRC (2018), "MRC Council Study: Flood Sector Key Findings Report", Mekong River Commission, Vientiane.

16. Evers, J. and A. Pathirana (2018), "Adaptation to climate change in the Mekong River Basin: introduction to the special issue", *Climatic Change*, Vol. 149/1, pp. 1-11, <http://dx.doi.org/10.1007/s10584-018-2242-y>; MRC (2018), "State of the Basin Report", Mekong River Commission, Vientiane.

17. International Centre for Environmental Management (ICEM) (2009), *Baseline and Projected 2050 Climate Change Salinity Intrusion, DELTA Tools for the Mekong Delta*, 2014-2015.

thác quá mức nguồn nước ngầm để sản xuất nông nghiệp, lượng các-bon di-xin đại dương ngày càng tăng hay lượng phù sa từ Trung Quốc vào dòng chính sông Mê Công giảm từ 55% xuống 16% đều đe dọa đến an ninh lương thực<sup>18</sup>. Các hiện tượng thời tiết El Nino gây lượng mưa thấp bất thường, làm giảm luồng chảy, tác động đến nguồn nước ở khu vực, ảnh hưởng đến tài sản và sinh mạng con người, đẩy nhanh quá trình sử dụng nguồn năng lượng tái tạo thay thế như năng lượng mặt trời.

Tác động của biến đổi khí hậu đã tăng gấp đôi đối với đồng bằng sông Cửu Long, thể hiện rõ qua xâm nhập mặn và sạt lở đất, đảo ngược đời sống người dân nơi đây. Theo báo cáo của Ủy ban Sông Mê Công, nếu cả ba thủy điện ở Lào (Xayabury, Don Sahong, Pak Beng) đi vào hoạt động, thì xâm nhập mặn sông Tiền và sông Hậu tăng thêm 2,8-3,8 km. Nếu chuỗi 11 đập thủy điện cùng đi vào hoạt động, thì xâm nhập mặn ở hai sông này tăng từ 10-18km. Năm 2016, xâm nhập mặn đã đi sâu nhất là 135km sông Vàm Cỏ Tây. Không chỉ bị xâm nhập mặn, do phù sa bồi đắp suy giảm, khu vực này còn chịu nguy cơ bị sụt lún. Với 11 đập thủy điện của Trung Quốc đi vào hoạt động thì phù sa vùng Tân Châu và Châu Đốc bị mất là 15 triệu tấn (giảm 80% so với không có đập). Hậu quả là sạt lở đất và mất nhà ở, buộc người dân phải di cư nơi khác.

---

18. MRC (2018), "State of the Basin Report", Mekong River Commission, Vientiane.

Theo báo cáo của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Việt Nam tháng 01/2019, đồng bằng sông Cửu Long có đến 562 điểm sạt lở ở sông và bờ biển, với chiều dài 786km, ở các tỉnh như Cà Mau, An Giang, Đồng Tháp và Cần Thơ<sup>19</sup>.

*Gia tăng xây dựng đập thủy điện của các nước liên quan*

Thủy điện, cùng với biến đổi khí hậu, được coi là hai trong số các yếu tố quan trọng nhất tác động đến an ninh khu vực, dẫn đến căng thẳng và cạnh tranh ngầm trong việc sử dụng nguồn nước giữa các nước<sup>20</sup>. Trong thời gian gần đây, thủy điện đóng vai trò quan trọng với tất cả các nước ở tiểu vùng, cung cấp 10% nguồn điện, tuy nhiên lại gây quan ngại đến tác động môi trường, cá và sinh kế của người dân. Từ đập thủy điện đầu tiên được xây dựng năm 1993, cho đến nay đã có 60 đập thủy điện trên dòng chính và dòng nhánh<sup>21</sup>.

Nhiều nghiên cứu đã đưa ra nhận định Trung Quốc là nước duy nhất xây đập trên dòng chính (11 đập) giữ nước ở thượng nguồn, làm trầm trọng thêm tình trạng khô hạn ở các nước hạ nguồn vốn sống phụ thuộc vào nguồn nước sông Mê

---

19. Le Van Thang, Nguyen Hai Thanh, Nguyen Van Tuan (2019), "Resources and Environment", 9(4): 71-79,

20. Dang Kieu Nhan, Nguyen Van Be, Nguyen Hieu Trung (2007), "Water use and competition in the Mekong Delta, Vietnam", The Sustainable Mekong Research Network, trang 143-188.

21. Peiyong Loh (2020), "A River Drained: Fish, Rice and Food Security in the Mekong", <https://cdn-images.kontinentalist.com/static/html/food-security-mekong-river-hydropower-dam-climate-change/index.html>

Công, tác động đến nông nghiệp, thủy hải sản, giảm nguồn cá, đe dọa đến đời sống người dân. Hiện ước tính Trung Quốc giữ đến 18 nghìn ga-lông nước<sup>22</sup>. Không chỉ thế, Trung Quốc đã tài trợ cho Lào xây đập thủy điện. Trung Quốc đã kiểm soát nguồn nước, và có thể sử dụng nước như một công cụ chính trị<sup>23</sup>. Với Trung Quốc, dự kiến đến năm 2025 và 2030, Trung Quốc sẽ thiếu nước ngọt và điện, vì vậy, việc khai thác sử dụng nguồn nước và điện từ sông Mê Công trở thành một trong những ưu tiên hàng đầu cho Trung Quốc. Với việc khai thác sông Mê Công, Trung Quốc vừa đảm bảo an ninh nước, an ninh năng lượng, vừa quản trị quan hệ với các nước hạ nguồn.

Các đập thủy điện của Lào, nhất là đập Xayaburi với công suất 1.295 megawatt được xây dựng ở hạ vùng sông Mê Công, gây rất nhiều tranh cãi, dù bị các nước láng giềng phản đối do những tác động lớn đến sinh kế và hệ sinh thái khu vực. Các nghiên cứu cho thấy đập Xayaburi đã ngăn chặn di

trú của 23 loài cá, cản trở phù sa, giảm nguồn cá, và tính hiệu quả của đất nông nghiệp<sup>24</sup>.

Việt Nam là nước duy nhất không có thủy điện trên dòng chính, và là một trong những nước chịu tác động tiêu cực về an ninh nguồn nước do các đập thủy điện ở thượng nguồn. Với việc xây đập (và kế hoạch xây thêm 100 đập) và hoạt động trữ nước của các nước như Thái Lan, Lào, nguồn nước sông Mê Công đã giảm đáng kể, nhất là trong mùa khô, dẫn đến hạn hán nghiêm trọng và xâm nhập mặn. Tuy nhiên, vấn đề này rất khó giải quyết do sự khác biệt trong quan điểm, và lợi ích của các nước trong khu vực. Trung Quốc và Lào tận dụng nguồn nước để xây đập, phát triển kinh tế. Thái Lan khai thác thủy, Campuchia muốn duy trì nguồn thủy sản cho sông Tonle Sáp, còn Việt Nam không muốn bị xâm nhập mặn.

Việc giải quyết các vấn đề an ninh cũng gặp nhiều khó khăn, nhất là do liên quan đến vấn đề chính trị mà các vấn đề an ninh bị chính trị hoá. Việc Trung Quốc là nước thượng nguồn đã đơn phương xây đập và chuyển hướng dòng sông, gây tác động tiêu cực đến kinh tế, chính trị, sinh thái cho các nước hạ nguồn. Vấn đề bất cập trong quản lý nguồn nước xuyên biên giới đã trở thành một trong những vấn đề về địa chính trị mới nổi cho Trung Quốc và khu vực. Bên cạnh đó,

---

22. Brian Eyler, *How China Turned Off the Tap on the Mekong River*, Stimson Center, 13 April 2020, <https://www.stimson.org/2020/new-evidence-how-china-turned-off-the-mekong-tap>; Facts & Figures: Chesapeake Bay Program, <https://www.chesapeake.net/discover/facts>.

23 Frederick Kliem (2020), "The geopolitics of the Mekong and a radical proposal for ASEAN to navigate it", [https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2020/11/PR201125\\_The-Geopolitics-of-the-Mekong.pdf](https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2020/11/PR201125_The-Geopolitics-of-the-Mekong.pdf).

---

24. Peiyang Loh (2020), "A River Drained: Fish, Rice and Food Security in the Mekong", <https://cdn-images.kontinentalist.com/static/html/food-security-mekong-river-hydropower-dam-climate-change/index.html>

cạnh tranh địa chính trị giữa Mỹ và Trung Quốc cũng nổi lên tại khu vực, có nguy cơ biến đây trở thành một trong những chiến địa giữa hai bên, khiến khu vực thay vì tìm được giải pháp chung, lại gặp rủi ro chia rẽ, và xung đột.

\*

\* \*

Có thể thấy, vấn đề an ninh phi truyền thống ở khu vực tiểu vùng Mê Công ngày càng gặp nhiều thách thức, cả từ những nguyên nhân do con người gây ra, và do những tác động mang tính khách quan. Với lợi ích khác nhau, nhất là trong vấn đề sử dụng nguồn nước liên quan đến thủy điện, và các yếu tố bên ngoài, các nước trong khu vực đang gặp khó khăn trong thảo luận và thống nhất biện pháp đối phó với các vấn đề an ninh phi truyền thống. Với số lượng đập thủy điện đang có hướng ngày càng gia tăng, thì các vấn đề an ninh phi truyền thống này không thuần túy là các vấn đề kỹ thuật mà đã trở thành một vấn đề chính trị. Bên cạnh đó, các vấn đề như tội phạm xuyên quốc gia không chỉ có tác động trong khu vực mà liên lục địa, có nguy cơ gây ra nhiều xung đột, tranh chấp, không chỉ giữa các nước trong khu vực mà còn với các nước bên ngoài. Điều này đòi hỏi sự quan tâm của không chỉ các nước trong khu vực mà còn cả các nước, và tổ chức bên ngoài có sự thống nhất, đồng thuận trong nhận thức và các biện pháp ngăn chặn. Tuy nhiên, các nước vẫn tiếp tục coi các hợp tác về an ninh phi truyền thống, nhất là

vấn đề nước, năng lượng, môi trường, sinh thái thuộc phạm vi “chính trị cấp thấp”, nên dù đã được quan tâm hơn, nhưng vẫn chưa đạt được mức kỳ vọng.

### Chương III

## ỦY HỘI SÔNG MÊ CÔNG VÀ VAI TRÒ QUAN TRỌNG TRONG BẢO VỆ NGUỒN NƯỚC

Tô Minh Thu

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”. 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. Trong các cơ chế hợp tác tại khu vực Mê Công, MRC là cơ chế duy nhất được thành lập dựa trên một Hiệp định và 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.

Những thách thức ngày càng gia tăng về an ninh nguồn nước cùng chuyển động gần đây của các cơ chế hợp tác tiểu vùng Mê Công đang đặt ra những vấn đề mới đối với các cơ chế hợp tác đã có, trong đó có Ủy hội sông Mê Công. Chương này sẽ giới thiệu về sự hình thành Ủy hội sông Mê Công, những đặc điểm cũng như hạn chế của cơ chế, sự tham gia của Việt Nam trong Ủy hội thời gian qua, cũng như những định hướng phát triển và hợp tác của Ủy hội sông Mê Công trong thời gian tới.

### 1. Sự phát triển và thành tựu của Ủy hội sông Mê Công

Sự phát triển của Ủy hội sông Mê Công đã được đặt nền tảng từ nhiều thập kỷ trước khi được chính thức thành lập năm 1995. Năm 1957, Liên hợp quốc đã thành lập Ủy ban sông Mê Công quốc tế (Mekong River Committee) với bốn quốc gia Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam Cộng hòa để cùng hợp tác khai thác sông Mê Công. Tuy nhiên vì chiến tranh, các kế hoạch hợp tác bị ngừng trệ<sup>25</sup>.

Ngày 05/4/1995, Ủy hội sông Mê Công (Mekong River Commission) được thành lập với việc 4 thành viên là Lào, Campuchia, Thái Lan, Việt Nam ký kết “Hiệp định về hợp tác phát triển bền vững sông Mê Công”. Hiệp định gồm 6

---

25. Hà Mai Lan: “Vai trò của các thể 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.

chương, 42 điều quy định về các mục tiêu, nguyên tắc hợp tác, lĩnh vực, phạm vi, các khuôn khổ thể chế, cơ cấu tổ chức và cách thức hoạt động của tổ chức. Hiệp định cũng hướng dẫn về cơ chế giải quyết bất đồng nảy sinh giữa các nước khi thực hiện. Theo Hiệp định, nguyên tắc cơ bản trong hợp tác giữa các quốc gia thành viên MRC là đồng thuận, bình đẳng và tôn trọng chủ quyền lãnh thổ. Các vấn đề liên quan hợp tác Mê Công luôn được xem xét và giải quyết bằng các quá trình tư vấn rộng rãi ở nhiều cấp. Nguyên tắc sử dụng nước công bằng và hợp lý của quốc tế cũng được áp dụng.

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, đồng thời góp phần thực hiện các mục tiêu phát triển 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>. Hiệp định Mê Công 1995 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

---

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.

dụng với mục đích phi giao thông thủy các nguồn nước xuyên biên giới” nhưng Hiệp định và Công ước lại có rất nhiều nội dung tương đồng. Hiệp định Mê Công còn được đánh giá là hoàn thiện hơn Công ước Liên hợp quốc 1997 vì Công ước của Liên hợp quốc không yêu cầu các bên của một lưu vực sông phải thiết lập một tổ chức quản lý lưu vực sông. Hiệp định Mê Công đã đánh dấu sự ra đời của Ủy hội sông Mê Công, từ đó phát triển Ủy hội trở thành một 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>1</sup>.

Bên cạnh cơ sở pháp lý là Hiệp định về hợp tác phát triển bền vững sông Mê Công, MRC cũng là cơ chế hợp tác tiểu vùng có cơ cấu tổ chức và bộ máy hoạt động thường xuyên và đầy đủ nhất. Ủy hội sông Mê Công quốc tế gồm ba cơ quan thường trực: Hội đồng, Ủy ban Liên hợp và Ban Thư ký. Hội đồng gồm một thành viên ở cấp bộ của mỗi quốc gia thành viên và là người có thẩm quyền ra quyết định thay mặt Chính phủ mình. Hội đồng triệu tập họp thường kỳ ít nhất mỗi năm một lần hoặc khi cần thiết. Ủy ban Liên hợp gồm một thành viên ở mỗi quốc gia tham gia, cấp không thấp hơn lãnh đạo cục/vụ. Ủy ban Liên hợp sẽ triệu tập ít nhất mỗi năm hai phiên họp thường kỳ và khi cần thiết. Ban Thư ký cung

---

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

cấp các dịch vụ hành chính và kỹ thuật cho Hội đồng và Ủy ban Liên hợp. Trụ sở Ban Thư ký của MRC đặt tại Viêng Chăn, Lào từ tháng 6 năm 2004 (trước đó, Trụ sở Ban Thư ký được đặt tại Phnom-pênh, Campuchia).

Ủy hội sông Mê Công Quốc tế hoạt động dựa trên nguồn kinh phí đóng góp từ các quốc gia thành viên và cộng đồng tài trợ. Hàng năm, cộng đồng tài trợ thực hiện thảo luận các thảo luận thông qua Phiên họp tư vấn tài trợ hàng năm.

Bên cạnh Ủy hội sông Mê Công quốc tế, mỗi nước thành viên đều thành lập Ủy ban sông Mê Công quốc gia hoạt động như là cơ quan chính của Ủy hội ở mỗi quốc gia thành viên. Ủy ban sông Mê Công quốc gia có Ban Thư ký, là cơ quan giúp việc cho các Ủy ban sông Mê Công quốc gia.

Các lĩnh vực hợp tác của Ủy hội gồm tất cả các lĩnh vực phát triển bền vững, sử dụng, quản lý và bảo vệ tài nguyên nước và các tài nguyên liên quan của lưu vực sông Mê Công, bao gồm không chỉ trong lĩnh vực tưới tiêu, thủy điện, giao thông thủy, phòng lũ, thủy sản, thả bè, giải trí và du lịch.

Từ năm 2010, MRC đã quyết định tổ chức Hội nghị cấp cao lần thứ nhất tại Hủa Hin, Thái Lan (tháng 4/2010) và sẽ tổ chức Hội nghị cấp cao bốn năm một lần luân phiên giữa các quốc gia theo thứ tự bảng chữ cái vào ngày 05/4 (ngày ký Hiệp định Mê Công 1995). Ngày 04 -05/4/2010, lần đầu tiên Ủy hội sông Mê Công tổ chức Hội nghị cấp cao lần thứ nhất tại Hủa Hin, Thái Lan, với sự tham dự của Thủ tướng bốn nước thành viên Ủy hội, Bộ trưởng Ngoại giao Mianma và

Thứ trưởng Ngoại giao Trung Quốc. Hội nghị diễn ra trong bối cảnh lưu vực sông Mê Công đang 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 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. Tại Hội nghị, Trung Quốc, trước sức ép ngày càng tăng của Chính phủ các nước lưu vực Mê Công, đã có những động thái tỏ ra hợp tác hơn, thể hiện: 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 thượng đỉnh MRC lần 2 được tổ chức vào ngày 02-03/4/2014 tại Thành phố Hồ Chí Minh với sự tham gia của đại biểu cấp cao của bốn nước thành viên gồm Campuchia, Lào, Thái Lan, Việt Nam và hai nước đối tác đối thoại là Mianma và Trung Quốc cùng đại diện các đối tác phát triển, quan sát viên tham dự. Hội nghị đã thông qua Tuyên bố Thành phố Hồ Chí Minh với 6 hoạt động ưu tiên tập trung vào các hoạt động nghiên cứu về phát triển và quản lý bền

vững sông Mê Công, rà soát và cập nhật các chiến lược và kế hoạch phát triển, phòng tránh, giảm thiểu và giảm nhẹ các rủi ro đối với hệ sinh thái sông, an ninh lương thực, sinh kế và chất lượng nước; giảm thiểu rủi ro thiên tai trong lưu vực do lũ lụt, hạn hán, và tác động của nước biển dâng; giám sát và thực hiện các giải pháp duy trì chất lượng nước tốt trong lưu vực sông Mê Công; và tăng cường củng cố Ủy hội và mở rộng đối tác đối thoại,

Hội nghị thượng đỉnh MRC lần thứ 3 được tổ chức vào ngày 05/4/2018 tại Siem Riệp, Campuchia. Hội nghị có sự tham gia của các thủ tướng của bốn nước thành viên Ủy hội là Campuchia, Lào, Thái Lan và Việt Nam và bộ trưởng bộ Tài nguyên nước Trung Quốc và bộ trưởng Môi trường Mianma, hai nước đối tác đối thoại của Ủy hội, cùng nhiều đại diện các tổ chức quốc tế, tổ chức phi chính phủ. Hội nghị đã rà soát tình hình hợp tác trong khuôn khổ Ủy hội, thực hiện các cam kết đưa ra tại Hội nghị cấp cao lần thứ hai từ năm 2014 tại Thành phố Hồ Chí Minh và xác định các lĩnh vực ưu tiên trong giai đoạn tiếp theo. Các nước thành viên đã nhất trí về những thành tựu quan trọng của Ủy hội như thông qua và triển khai Chiến lược phát triển lưu vực dựa trên quản lý tổng hợp tài nguyên nước giai đoạn 2016-2020, hoàn thành nghiên cứu về Quản lý và Phát triển bền vững sông Mê Công, góp phần tạo căn cứ khoa học cho việc ra các quyết định quan trọng liên quan đến các hoạt động phát triển lưu vực của các quốc gia ven sông. Ủy hội cũng quyết định

cải tổ bộ máy Ban Thư ký theo hướng gọn nhẹ, hiệu quả, thống nhất công thức đóng góp niên liễm hàng năm của các quốc gia thành viên theo hướng đều nhau và hướng đến mục tiêu Ủy hội tự chủ về tài chính vào năm 2030, mở rộng hợp tác với các đối tác đối thoại, các đối tác phát triển, các tổ chức lưu vực sông quốc tế và các tổ chức quốc tế trong khu vực, đặc biệt là ASEAN<sup>1</sup>.

## 2. Những đóng góp quan trọng của Ủy hội sông Mê Công

Với mục tiêu nhằm thúc đẩy việc sử dụng và quản lý bền vững nguồn nước sông Mê Công, kể từ khi thành lập, Ủy hội sông Mê Công đã có đóng góp quan trọng trong việc công tác giám sát sử dụng nước và thực hiện các thủ tục sử dụng nước<sup>2</sup> với một số kết quả chính như:

- Thông qua Chiến lược Phát triển Lưu vực dựa trên Quản lý tổng hợp tài nguyên nước cho các giai đoạn: 2011-2015, 2016-2020 và 2021-2030 và các Chiến lược ngành cho hầu hết các lĩnh vực hợp tác của Ủy hội như môi trường, thủy sản, lũ, hạn, thủy điện, giao thông thủy, biến đổi khí hậu...

- Xây dựng và vận hành mạng quan trắc thủy văn, quan trắc chất lượng nước, quan trắc vận chuyển phù sa bùn cát

---

1. Kế hoạch Chiến lược của Ủy hội sông Mê Công giai đoạn 2016-2020, <http://www.mrcmekong.org/highlights/strategic-plan-2016-2020/>

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



dòng chính sông Mê Công trên phạm vi toàn lưu vực<sup>3</sup>. Nâng cấp, mở rộng và hiện đại hóa hệ thống giám sát số lượng và chất lượng nước; giám sát nguồn lợi thủy sản, đa dạng sinh học và vận chuyển phù sa bùn cát trên dòng chính sông Mê Công.

- 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, qua đó đóng góp vào việc tạo căn cứ khoa học cho việc ra quyết định về các hoạt động phát triển lưu vực của các quốc gia ven sông.

- Hoàn thành xây dựng bộ quy chế sử dụng nước, bao gồm 05 Thủ tục: Trao đổi và Chia sẻ thông tin số liệu; Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận; Giám sát sử dụng nước; Duy trì dòng chảy trên dòng chính; và Chất lượng nước; và các hướng dẫn kỹ thuật để thực hiện các quy chế này. Đặc biệt, Thủ tục Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa

---

3. 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 (nơi 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.

thuận đã giúp Ủy hội triển khai rất hiệu quả quá trình tham vấn cho các Dự án thủy điện dòng chính sông Mê Công.

- 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.

- Tăng cường đối thoại giữa các quốc gia thành viên Ủy hội và giữa Ủy hội với các Đối tác Đối tác Đối thoại, Đối tác Phát triển, các cơ chế hợp tác vùng (Mê Công - Lan Thương, Mê Công - Mỹ, Mê Công - Nhật Bản, Mê Công - Hàn Quốc...) để tranh thủ nguồn lực và sự ủng hộ của cộng đồng quốc tế đối với các hoạt động của hợp tác Mê Công.

Bên cạnh đó, Ủy hội sông Mê Công quốc tế cũng đã triển khai một số chính sách quan trọng về tổ chức và hoạt động của Ủy hội tế theo hướng tăng cường tự chủ của các quốc gia thành viên, như chính sách chuyển giao các chức năng chủ chốt về quản lý lưu vực sông về các quốc gia thực hiện. 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 bộ 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.

Trong giai đoạn 2016-2020, Ủy hội đã thực hiện giai đoạn hai 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<sup>4</sup>. Giai đoạn ba (2021-2030) dự kiến chuyển giao các hoạt động sẽ được rà soát và điều chỉnh vào cuối Giai đoạn hai.

Về xây dựng chiến lược, MRC đã thông qua Chiến lược phát triển lưu vực (BDS) cho các giai đoạn cụ thể, gần nhất là BDS giai đoạn 2021-2030 và Kế hoạch chiến lược giai đoạn 2021-2025 nhằm thực hiện các ưu tiên chiến lược của Chiến lược phát triển lưu vực dựa trên quản lý tổng hợp tài nguyên nước. BDS có tầm nhìn xa và toàn diện, đó là đến năm 2040 phát triển một lưu vực sông Mê Công có nền kinh tế thịnh vượng, xã hội công bằng, môi trường bền vững và có khả năng chống chịu biến đổi khí hậu.

BDS cũng đưa ra cách tiếp cận chủ động hơn về quản lý và quy hoạch quy mô lưu vực thông qua lập quy hoạch với phạm vi rộng hơn, xây dựng các dự án đầu tư chung có ý nghĩa toàn lưu vực, đưa ra các biện pháp thích ứng toàn diện với biến đổi khí hậu, lũ lụt, hạn hán..., qua đó đáp ứng

---

4. Kế hoạch Chiến lược của Ủy hội sông Mê Công giai đoạn 2016-2020, <http://www.mrcmekong.org/highlights/strategic-plan-2016-2020/>

những xu thế mới và ứng phó được với những thách thức mới đối với lưu vực trong thời gian tới (tốc độ phát triển cao nhưng bất bình đẳng, điều kiện thủy văn thay đổi, áp lực lên môi trường gia tăng, các hiện tượng đánh bắt cá quá mức, giảm sút lượng bùn cát phù sa, sụt lún đất, xâm nhập mặn, nguy cơ lũ lụt và hạn hán ngày càng tăng, biến đổi khí hậu tại lưu vực...). Đồng thời, nâng hợp tác khu vực lên một tầm mới thông qua tăng cường hợp tác giữa cả 6 nước trong lưu vực về các lĩnh vực chia sẻ dữ liệu và thông tin, xây dựng các thể chế mới về quản lý lưu vực, củng cố MRC, tăng phối hợp hành động giữa tất cả các cơ chế khu vực, các đối tác và các bên liên quan để bảo đảm tính tập trung và hỗ trợ cho nhau.

Như vậy, trong hơn 20 năm qua kể từ khi thành lập, Ủy hội sông Mê Công quốc tế 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 quốc tế 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 là các chương trình 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 tình 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.

### 3. Hạn chế của MRC

Bên cạnh những lợi thế cũng như những thành tựu đã đạt được, hoạt động của Ủy hội còn tồn tại một số hạn chế nhất định do cả những yếu tố chủ quan và khách quan. *Thứ nhất*, về phạm vi hợp tác, do chỉ có bốn trong sáu nước ven sông là thành viên của MRC, phạm vi hợp tác trên toàn lưu vực sông không thể được thực hiện. Bên cạnh đó, MRC cũng thiếu các nguyên tắc pháp lý và các cơ chế điều tiết các hoạt động phát triển dòng nhánh trong khi các hoạt động tại dòng nhánh, nhất là những khu vực gần với dòng chính có ảnh hưởng quan trọng tới nguồn nước trên dòng chính. *Thứ hai*, về mặt pháp lý, MRC thiếu các điều khoản cụ thể về giải quyết tranh chấp. Các nghiên cứu, đề xuất của MRC chủ yếu mang tính tham khảo. *Thứ ba*, trong nhiều năm kể từ khi thành lập, kinh phí hoạt động của MRC dựa khá nhiều vào hỗ trợ của các đối tác bên ngoài với hơn 90% nguồn ngân sách của MRC là từ hỗ trợ bên ngoài<sup>5</sup>. Điều này ảnh hưởng đến khả năng tự chủ về các quyết định chính sách của MRC. Không chỉ phụ thuộc vào tài chính, trong nhiều năm liền, MRC cũng phụ thuộc vào nhân sự từ bên ngoài với các vị trí CEO và chuyên gia chủ yếu đến từ bên ngoài tiểu

---

5. Mervyn Piesse (2016), Những thách thức trong tương lai của Ủy hội sông Mê Công, <http://www.futuredirections.org.au/publication/mekong-river-commission-faces-challenging-future/>

vùng. Gần đây, khi tài trợ giảm, 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 năm 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. Do thiếu kinh phí và nhân lực, năng lực của Ban Thư ký bị giảm sút nghiêm trọng.

### 4. Những thay đổi gần đây

Với những thành tựu đã đạt được và trên cơ sở nhận thức những hạn chế, thách thức, các nước thành viên đã đề xuất nhiều thay đổi trong hoạt động của Ủy hội trong thời gian gần đây. Một số thay đổi đáng chú ý gồm:

- Chính sách tự chủ về tài chính vào năm 2030: Sau khi thành lập Ủy hội sông Mê Công quốc tế trên cơ sở Hiệp định Mê Công 1995, các quốc gia thành viên Ủy hội 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. Thực hiện quyết định của Hội đồng Ủy hội (năm 2010), 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. Các quốc gia thành viên Ủy hội đã thống nhất một Lộ trình đóng góp cho Giai đoạn 2000-2014, xuất phát điểm theo tỷ lệ chia đều là 25%, mỗi năm tăng

10% chia theo tỷ lệ Lào (18%), Campuchia (18%), Thái Lan (34%) và Việt Nam (30%)<sup>6</sup>.

Trong các Tuyên bố của Ủy hội sông Mê Công quốc tế tại Hủa Hín (2010) và Thành phố Hồ Chí Minh (2014), Lãnh đạo của 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. Tại Phiên họp lần thứ 22 của Hội đồng Ủy hội (tháng 01/2016), Hội đồng Ủy hội đã thống nhất một công thức tạm thời áp dụng cho giai đoạn từ năm 2016 đến 2018 trên cơ sở mỗi năm tổng đóng góp tăng 10% chia theo tỷ lệ Campuchia, Lào là 20%; Việt Nam và Thái Lan là 30%<sup>7</sup>. Năm 2017, tỷ lệ đóng góp của bốn quốc gia thành viên như sau: Thái Lan là 29,5%; Việt Nam là 27,5%; Lào và Campuchia là 21,5%, và hàng năm tổng kinh phí đóng góp niên liễm của các quốc gia thành viên sẽ tiếp tục tăng thêm 10% để đảm bảo Ủy hội có đủ kinh phí để duy trì các hoạt động chủ chốt vào năm 2030.

- Chính sách tái cấu trúc và ven sông hóa Ban Thư ký và cải tổ bộ máy tổ chức Ban Thư ký: Thực hiện các Tuyên bố Hủa Hín (2010) và Tuyên bố Thành phố Hồ Chí Minh (2014)

---

6. Tuyên bố Hủa Hín của Ủy hội sông Mê Công (4/2010), <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/speeches/mrc-hua-hin-declaration/>

7. Biên bản Tóm tắt Cuộc họp Hội đồng Ủy hội sông Mê Công lần thứ 22 (tháng 01/2016, tại Phnom-Pênh, Campuchia), <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/governance/Summary-of-Minutes-22nd-Council-session1-final.pdf>

hướng tới mục tiêu Ủy hội sẽ tự chủ về tài chính vào năm 2030, ngoài các biện pháp tăng cường đóng góp và chuyển giao một số chức năng về cho quốc gia, một giải pháp quan trọng khác là cơ cấu lại tổ chức bộ máy của Ban Thư ký theo hướng gọn nhẹ và hiệu quả hơn. Năm 2015, Hội đồng Ủy hội đã thông qua phương án cải tổ lại bộ máy tổ chức Ban Thư ký, theo đó 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. Giám đốc điều hành Ban Thư ký là người quốc gia ven sông đã nắm giữ và điều hành Ban Thư ký từ đầu năm 2016<sup>8</sup>.

### 5. Định hướng hợp tác trong thời gian tới

Trên cơ sở đánh giá những thành tựu và hạn chế, cũng như bối cảnh khu vực và quốc tế, Ủy hội đã xác định những định hướng lớn về hoạt động và hợp tác trong thời gian tới gồm:

- 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

---

8. Giới thiệu về Cơ cấu tổ chức và quản lý của Ủy hội sông Mê Công, <http://www.mrcmekong.org/about-mrc/governance-and-organisational-structure/>

nguyên liên quan khác của sông Mê Công; nâng cao hơn nữa 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, MUSP, 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 dòng 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.

Trên cơ sở đó, các lĩnh vực hợp tác trong thời gian tới cần chú ý các nội dung sau:

- Tập trung ưu tiên tăng cường 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.

- 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.

Cùng với những định hướng lớn nêu trên, Chiến lược phát triển lưu vực 2021-2030 mới được công bố tháng 4/2021 đã đề ra 5 lĩnh vực ưu tiên gồm: Ưu tiên chiến lược của Ủy hội trong thời gian tới tập trung vào 05 lĩnh vực chính: (i) Môi trường: Duy trì chức năng sinh thái của lưu vực sông; (ii) Xã hội: Cách tiếp cận bao trùm đối với việc sử dụng tài nguyên nước và các tài nguyên liên quan; (iii) Kinh tế: Tăng cường phát triển nguồn nước và các ngành liên quan một cách tối ưu và bền vững; (iv) Biến đổi khí hậu: Tăng khả năng chống chịu đối với các rủi ro khí hậu, lũ lụt và hạn hán khắc nghiệt; (v) Hợp tác: Tăng cường hợp tác giữa các nước trong lưu vực và các bên liên quan.

Để thực hiện các ưu tiên chiến lược này, Ủy hội sông Mê Công đưa ra Kế hoạch Chiến lược giai đoạn 2021-2025 với 95 hoạt động và 86 kết quả dự định. Trong đó có kế hoạch đánh giá và xác định các phương án trữ nước mới, các giới hạn về

dòng chảy và môi trường để đưa ra khuyến nghị về các dự án đầu tư chung toàn lưu vực.

### 6. Tham gia của Việt Nam vào Ủy hội sông Mê Công

Việt Nam 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<sup>9</sup>.

Nhận thức được tầm quan trọng của hợp tác Mê Công, Việt Nam đã luôn nỗ lực duy trì cơ chế hợp tác này, đóng vai trò điều phối, trung gian xúc tác giữa các nước, tích cực tham gia giải quyết các vấn đề nảy sinh và nêu cao tinh thần hợp tác phát triển bền vững nguồn nước sông Mê Công. Hiệu quả mang lại từ Hiệp định Mê Công 1995 là rõ ràng, dù mỗi nước đều có kỳ vọng riêng và khác nhau. Ngay từ năm 2014, tại Thành phố Hồ Chí Minh, Việt Nam đã đăng cai Hội nghị Cấp cao lần thứ hai của Ủy hội sông Mê Công với chủ đề “An

ninh nước, năng lượng, lương thực trong bối cảnh biến đổi khí hậu của Lưu vực sông Mê Công”.

Việt Nam đã tổ chức nhiều hoạt động trong khuôn khổ hoạt động của Ủy hội, nhằm bảo vệ và sử dụng bền vững nguồn nước trong các cơ chế hợp tác khu vực liên quan. Ngoài ra, trong khuôn khổ Ủy hội sông Mê Công, Việt Nam đã phối hợp với các nước thành viên thúc đẩy để lần đầu tiên Ủy ban Liên hợp Ủy hội sông Mê Công ra được Tuyên bố về quá trình Tham vấn trước đối với dự án thủy điện Pắc Beng (Lào).

Trong bối cảnh Việt Nam đảm nhiệm vai trò Chủ tịch Hội đồng Ủy hội sông Mê Công quốc tế năm 2018, việc Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc dẫn đầu Đoàn đại biểu Việt Nam tham dự Hội nghị Cấp cao Ủy hội sông Mê Công quốc tế lần thứ 3 khẳng định sự quan tâm và cam kết của Việt Nam đối với sự hợp tác trong khuôn khổ Ủy hội sông Mê Công, trên tinh thần Hiệp định Mekong 1995. Điều này cũng góp phần tăng cường vai trò của Ủy hội cũng như sự đoàn kết, hợp tác giữa các nước thành viên

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

---

9. 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, <http://vnmc.gov.vn/newsdetail/258/q-114-q-1-2-quy-inh-chuc-nang-nhiem-vu-quyen-han-va-co-cau-to-chuc-to-chuc-cua-uy-ban-song-me-cong.aspx>

khổ hợp tác khác; tích cực vận động Trung Quốc và Mi-an-ma 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 quá trình hoạt động, Ủy hội sông Mê Công quốc tế đã đạt được nhiều kết quả tích cực, góp phần thúc đẩy sự phát triển ở các quốc gia thành viên, tăng cường hợp tác giữa các nước thành viên và mở rộng hợp tác với hai nước thượng lưu là Trung Quốc, Mianma và nhiều đối tác quốc tế khác. Trong các khuôn khổ hợp tác về lưu vực sông Mê Công, Ủy hội là tổ chức duy nhất có chức năng xây dựng các 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 và cùng nhau bảo vệ môi trường sinh thái lưu vực sông cũng như thúc đẩy các dự án phát triển chung. Hoạt động của Ủy hội không những có ý nghĩa quan trọng đối với sự phát triển kinh tế, xã hội, bảo vệ môi trường của khu vực mà còn góp phần tăng cường quan hệ hữu nghị giữa các quốc gia trong khu vực.

Trong thời gian tới, Ủy hội cần có những sự cải tổ thực chất để đóng vai trò to lớn hơn, đáp ứng những kỳ vọng của nhân dân trong khu vực về sự phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường sông một cách tốt. Sự sống của con sông Mê Công có ý nghĩa cả kinh tế và tinh thần lớn lao đối với người dân các nước tiểu vùng, vì vậy cần phải được bảo vệ và bảo

tồn một cách tốt nhất, trong đó, hợp tác quốc tế và khu vực thông qua Ủy hội Mê Công là một công cụ quan trọng, không thể thiếu.

Đánh giá về hoạt động của MRC trong thời gian qua, nhiều chuyên gia cho rằng MRC cho đến nay vẫn là cơ chế khu vực duy nhất, toàn diện và chặt chẽ có liên quan trực tiếp đến xử lý, sử dụng và bảo vệ nguồn nước sông Mê Công; là cơ chế không thể thay thế trong phối hợp hoạt động giữa các quốc gia liên quan trong vấn đề khai thác và bảo vệ sông Mê Công. Ủy hội sông Mê Công cung cấp một khuôn khổ hợp tác hiệu quả giữa các nước thành viên trong phát triển bền vững và khai thác các nguồn tài nguyên của lưu vực. Hơn 20 năm qua, Ủy hội đã cho ra đời một loạt các quy trình và chiến lược cho phép các quốc gia thảo luận với nhau về việc phát triển và quản lý các nguồn tài nguyên của lưu vực, từ đó làm cơ sở cho các quyết định chính trị trong phát triển kinh tế xã hội. Tuy nhiên, hợp tác Mê Công nói chung và vai trò của Ủy hội sông Mê Công quốc tế hiện nay đang đứng trước nhiều thách thức, cả do nguyên nhân chủ quan và cả bối cảnh khách quan của khu vực. Song song với các thách thức của biến đổi khí hậu, suy thoái môi trường, khai thác tài nguyên thiên nhiên, trong đó có nguồn nước Mê Công đang được một số quốc gia ven sông Mê Công đẩy mạnh, gây ra nhiều tác động, hệ lụy lâu dài đối với mỗi quốc gia trong khu vực. Vì vậy việc đảm bảo duy trì và phát triển bền vững nguồn nước sông Mê Công đòi hỏi sự phối hợp, hợp tác toàn diện tổng thể của các

biện pháp trên nhiều lĩnh vực, không chỉ liên quan đến các vấn đề an ninh trong phạm vi quốc gia mà còn mở rộng ra phạm vi khu vực.

Đồng thời, 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, ta 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 mà ta cần duy trì và thúc đẩy.

## Chương IV

### HỢP TÁC TIỂU VÙNG MÊ CÔNG MỞ RỘNG: TẦM NHÌN MỘT TIỂU VÙNG HỘI NHẬP, BỀN VỮNG VÀ THỊNH VƯỢNG

Lê Trung Kiên

#### 1. Sự khởi đầu cho hợp tác Tiểu vùng Mê Công sau Chiến tranh Lạnh

Từ đầu thập niên 1990 đến nay, cùng với xu thế khu vực hóa và toàn cầu hóa kinh tế, nhu cầu đẩy nhanh phát triển, liên kết kinh tế đã thúc đẩy mạnh hợp tác tại Tiểu vùng Mê Công. Khu vực Mê Công chuyển từ “đối đầu” sang “đối thoại”, từ “chiến trường” sang “thị trường”, tạo điều kiện quan trọng cho sự phát triển của hợp tác Tiểu vùng Mê Công. Bên cạnh đó, mục tiêu xóa đói giảm nghèo, đưa các nước thành viên của Tiểu vùng sông Mê Công ra khỏi tình trạng kém phát triển, nỗ lực bảo đảm cân bằng giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường, nguồn nước sông Mê Công là những “động lực” thôi thúc các nước này tìm kiếm các cơ chế hợp tác không chỉ trong khuôn khổ song phương mà cả trong các khuôn khổ ba bên, bốn bên,... Trước bối cảnh trên đã dẫn tới



sự hình thành hàng loạt khuôn khổ hợp tác tiểu vùng với phạm vi, cấp độ, tính chất và nội dung khác nhau giữa các nước trong tiểu vùng và giữa các nước trong tiểu vùng với các đối tác phát triển. Trong bối cảnh hậu Chiến tranh Lạnh, hợp tác tiểu vùng là hình thái liên kết kinh tế khu vực có những đặc thù riêng, đặc biệt là tính linh hoạt cả về hình thức và nội dung, mức độ thể chế hóa, tính không ràng buộc và tập trung chủ yếu vào những lĩnh vực kinh tế, xã hội và môi trường.

Trong đó, Chương trình hợp tác kinh tế Tiểu vùng Mê Công mở rộng (GMS) là cơ chế Mê Công đầu tiên hình thành sau Chiến tranh Lạnh vào năm 1992 với sự hỗ trợ của Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB). Các nước thành viên của GMS gồm Campuchia, Lào, Mianma, Thái Lan, Việt Nam và Trung Quốc (với đại diện là tỉnh Vân Nam và Khu tự trị Quảng Tây). Tiểu vùng Mê Công mở rộng là một khu vực được gắn kết với nhau bởi dòng sông Mê Công, có diện tích 2,6 triệu km<sup>2</sup> và dân số là khoảng 340 triệu người.

Cho đến nay, GMS đã tổ chức thành công 6 Hội nghị Thượng đỉnh, trong đó lần thứ 1 vào tháng 11/2002 tại Phnom Penh, Campuchia, lần thứ 2 vào tháng 7/2005 tại Côn Minh, Trung Quốc, lần thứ 3 vào tháng 3/2008 tại Viêng Chăn, Lào; lần thứ 4 vào tháng 12/2011 tại Mianma, lần thứ 5 vào tháng 12/2014 tại Bangkok, Thái Lan, và lần thứ 6 vào tháng 3/2018 tại Hà Nội, Việt Nam.

Hợp tác GMS có mục tiêu thúc đẩy, tạo điều kiện thuận lợi cho hợp tác phát triển kinh tế cùng có lợi giữa các nước

Campuchia, Lào, Mianma, Thái Lan, Việt Nam, tỉnh Vân Nam và khu tự trị Quảng Tây (Trung Quốc), đưa Tiểu vùng Mê Công mở rộng trở thành khu vực phát triển nhanh và thịnh vượng ở Đông Nam Á. Điểm khác biệt nổi bật của hợp tác GMS so với các cơ chế hợp tác đa phương khác ở khu vực là chủ yếu dựa trên các dự án cụ thể về kết nối giao thông và hành lang kinh tế thay vì dựa trên các thỏa thuận hay hiệp định như ASEAN.

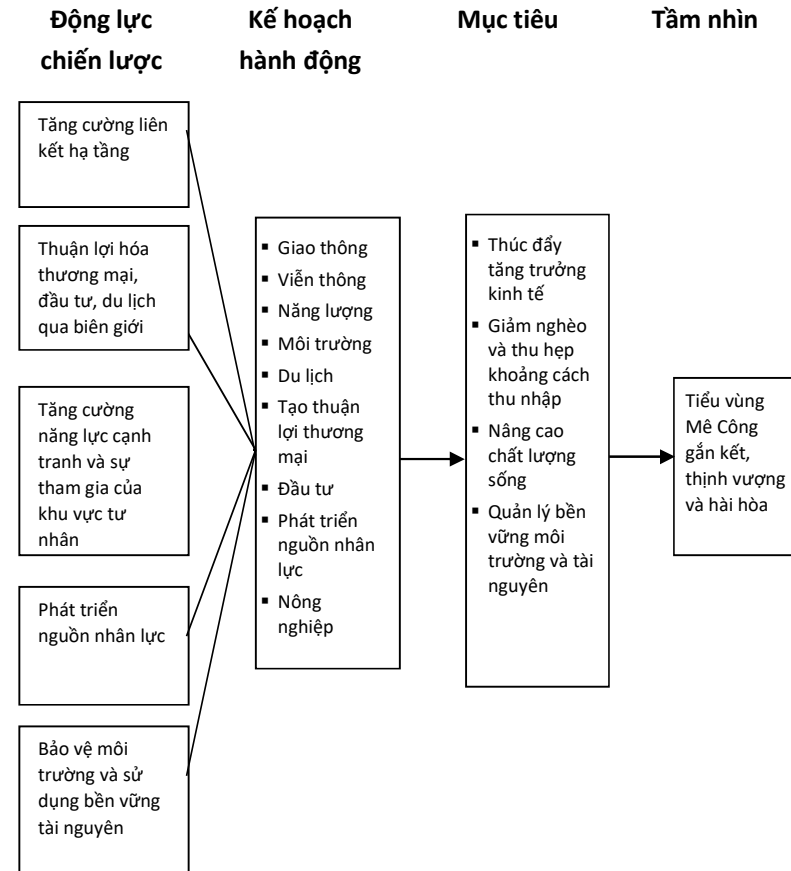
Các nguyên tắc hợp tác của GMS tiếp tục được khẳng định và bổ sung, đó là các nguyên tắc làm chủ, thương lượng bình đẳng, vì lợi ích chung, tiến độ thực hiện nhanh và hợp tác cùng có lợi. Hợp tác GMS cũng thừa nhận trình độ phát triển khác nhau giữa các nước thành viên, cũng như cách tiếp cận hành động có tính thực tế cao trong thiết kế và thực hiện các chương trình hợp tác GMS.

Các nước GMS nhất trí tiếp tục áp dụng cách tiếp cận trong xây dựng và thực hiện Chương trình hợp tác GMS dựa trên các nguyên tắc; (i) Làm chủ, (ii) Thương lượng bình đẳng, (iii) Lợi ích chung, (iv) Tiến độ thực hiện nhanh, (v) Cùng thắng, (vi) Thừa nhận trình độ phát triển khác nhau giữa các nước GMS, cũng như cách tiếp cận hành động có tính thực tế cao trong thiết kế và thực hiện các chương trình hợp tác GMS.

Hợp tác GMS đã xây dựng các nguyên tắc rất cụ thể và linh hoạt cho việc lựa chọn và triển khai dự án. Theo đó, về mục tiêu, các dự án trong hợp tác GMS nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và nâng cao mức sống của người dân trong Tiểu vùng. Các chương trình và dự án hướng tới sự cân bằng giữa tăng

trường kinh tế, phát triển nguồn nhân lực, giảm đói nghèo và bảo vệ môi trường. Về thành phần tham gia, các dự án có thể thu hút một số quốc gia trong Tiểu vùng Mê Công mở rộng và không nhất thiết phải bao gồm tất cả 6 nước. Các nước thành viên GMS thường xuyên gặp gỡ trao đổi để duy trì động lực thúc đẩy tiến trình hợp tác phát triển. Về cách thức triển khai, các sáng kiến và các quyết định liên quan đến các dự án tiểu vùng được các nước liên quan thực hiện trên cơ sở tự nguyện. Các dự án hợp tác sẽ không làm tổn hại lợi ích của bất kỳ quốc gia nào, dù là lợi ích đã có hoặc sẽ có trong tương lai. Về tài chính, các dự án nhận tài trợ từ nguồn Chính phủ và tư nhân. Để bảo đảm hiệu quả đầu tư, các dự án ưu tiên cải tạo hoặc khôi phục những cơ sở hạ tầng hiện có hơn là xây mới.

Ba trụ cột chính của Chiến lược hợp tác Tiểu vùng Mê Công mở rộng là Ba “C”, đó là Kết nối hạ tầng (Connectivity): Tăng cường khả năng cạnh tranh (Competitiveness), và Kết nối cộng đồng (Community) như môi trường, y tế, giáo dục, cụ thể như sau: (i) Về kết nối hạ tầng, nâng cao khả năng kết nối qua phát triển bền vững hạ tầng vật chất và chuyển đổi các hành lang giao thông thành các hành lang kinh tế xuyên quốc gia; (ii) Về cạnh tranh, cải thiện năng lực cạnh tranh qua hỗ trợ hiệu quả vận tải hành khách và hàng hóa xuyên biên giới, hội nhập thị trường, các quy trình sản xuất, các chuỗi giá trị; (iii) Về kết nối cộng đồng, nâng cao ý thức cộng đồng qua các chương trình và dự án nhằm giải quyết những quan ngại chung về xã hội và môi trường.



Nguồn: Ngân hàng Phát triển châu Á: Báo cáo kiểm điểm giữa kỳ Khung chiến lược Tiểu vùng Mê Công mở rộng 2002-2012, 2007.

## 2. Định hướng chiến lược của hợp tác GMS

Trong gần 30 năm qua, hợp tác GMS đã được xây dựng dựa trên các tầm nhìn và khuôn khổ hợp tác dài hạn, nhất là từ năm 2002 tới nay. Cách tiếp cận này đã mang lại cho GMS một định hướng chiến lược xuyên suốt, qua đó nâng cao tính hiệu quả và thực chất của các hoạt động hợp tác.

*Khung chiến lược GMS giai đoạn 2002-2012* được các nước GMS thông qua vào năm 2002, tập trung vào 5 lĩnh vực: (1) Tăng cường liên kết hạ tầng; (2) Thúc đẩy thương mại, đầu tư và du lịch xuyên biên giới; (3) Đẩy mạnh sự tham gia của khu vực kinh tế tư nhân và tăng cường năng lực cạnh tranh; (4) Phát triển nguồn nhân lực và (5) Bảo vệ môi trường và thúc đẩy sử dụng bền vững nguồn tài nguyên thiên nhiên.

Trên cơ sở Khung chiến lược GMS này, các nước Tiểu vùng Mê Công mở rộng đã thống nhất 11 chương trình ưu tiên, bao gồm: (i) Các tuyến trục bưu chính viễn thông và công nghệ thông tin liên lạc; (ii) Hành lang kinh tế Bắc - Nam; (iii) Hành lang kinh tế Đông - Tây; (iv) Hành lang kinh tế phía Nam; (v) Các tuyến liên kết điện năng và thương mại điện năng trong khu vực; (vi) Khung khổ chiến lược môi trường; (vii) Tạo thuận lợi cho thương mại và đầu tư qua biên giới; (viii) Tăng cường sự tham gia của khu vực tư nhân và khả năng cạnh tranh; (ix) Phát triển nguồn nhân lực và các kỹ năng; (x) Quản lý nguồn nước và phòng chống lũ; (xi) Phát triển du lịch Tiểu vùng GMS.

*Khung chiến lược của Chương trình hợp tác kinh tế Tiểu vùng Mê Công mở rộng giai đoạn 2012-2022*<sup>10</sup> đã được thông qua tại Hội nghị Thượng đỉnh lần thứ 4 (tháng 11/2011 tại Mianma). Các quốc gia thành viên GMS tái khẳng định tầm nhìn và các mục tiêu chỉ đạo của hợp tác GMS. Theo đó, các quốc gia GMS đặt mục tiêu về một Tiểu vùng sông Mê Công thịnh vượng, hội nhập và hài hòa. Đồng thời, chương trình GMS sẽ góp phần hiện thực hóa tiềm năng của tiểu vùng qua (i) môi trường chính sách thuận lợi và hạ tầng kết nối hiệu quả nhằm hỗ trợ thương mại, đầu tư, du lịch và các hình thức hợp tác kinh tế xuyên biên giới khác và (ii) phát triển nguồn nhân lực và năng lực kỹ năng. Hợp tác GMS cũng nhấn mạnh việc bảo đảm sự phát triển công bằng và bền vững, tôn trọng các lợi ích môi trường và xã hội.

Các lĩnh vực hợp tác ưu tiên của GMS có tính kế thừa, bảo đảm sự thông suốt trong tiến trình triển khai, nhất là đối với các dự án cơ sở hạ tầng thường mang tính trung - dài hạn. Đồng thời, các lĩnh vực hợp tác cũng được bổ sung, phù hợp với lợi ích và nhu cầu của các nước thành viên. Những ngành và lĩnh vực ưu tiên trong Khung chiến lược của GMS giai đoạn 2012-2022 bao gồm: (i) Phát triển các hành lang chính của Tiểu vùng GMS trở thành những hành lang kinh tế; (ii) Tăng cường các kết nối giao thông, nhất là đường bộ và

---

10 . <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/33422/files/gms-ec-framework-2012-2022.pdf>

đường sắt; (iii) Xây dựng một cách tiếp cận liên kết để cung cấp năng lượng bền vững, an toàn và cạnh tranh; (iv) Cải thiện liên kết viễn thông, thông tin và áp dụng công nghệ viễn thông (ICT) giữa các nước GMS; (v) Phát triển và quảng bá du lịch ở Tiểu vùng Mê Công như một điểm đến chung; (vi) Thúc đẩy nông nghiệp cạnh tranh, thân thiện với môi trường và bền vững; (vii) Đẩy mạnh hoạt động môi trường trong Tiểu vùng GMS; (viii) Hỗ trợ các sáng kiến về phát triển nguồn nhân lực để tạo điều kiện cho quá trình hội nhập GMS, đồng thời giải quyết một số hậu quả tiêu cực từ hội nhập.

Trên cơ sở các khung chiến lược dài hạn, hợp tác GMS xây dựng các khuôn khổ đầu tư, kế hoạch hành động nhằm cụ thể hóa việc triển khai các định hướng hợp tác. *Khung đầu tư (RIF) lần thứ nhất giai đoạn 2014-2018*<sup>11</sup> cho Tiểu vùng Mê Công mở rộng được các bộ trưởng các quốc gia GMS thông qua vào tháng 12/2013, nhằm triển khai khung chiến lược thông qua việc xác định danh mục các dự án hỗ trợ kỹ thuật và đầu tư ưu tiên từ năm 2013 đến 2022. Khung đầu tư khu vực bao gồm 200 dự án trên 10 lĩnh vực với mức đầu tư ước tính trên 50 tỷ USD. Kế hoạch triển khai khung đầu tư khu vực (RIF) đã xác định ra một danh mục gồm 92 dự án ưu tiên cao cho giai đoạn 2014-2018, cùng kế hoạch triển khai sát thực tế và hệ thống giám sát trong trung hạn.

11

<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/42581/overview-gms-regional-investment-framework-2013-2022.pdf>.

*Kế hoạch Hành động Hà Nội giai đoạn 2018-2022 (HAP)* nhằm thực hiện 5 năm còn lại của Khung chiến lược GMS giai đoạn 2012-2022 được thông qua tại Hội nghị thượng đỉnh GMS lần thứ sáu vào tháng 3/2018 tại Hà Nội. Bản kế hoạch đưa ra các điều chỉnh cần thiết và củng cố trọng tâm hợp tác để bảo đảm hiệu quả tối đa của Chương trình Hợp tác Kinh tế GMS. Để hỗ trợ HAP, Khung đầu tư khu vực MS (RIF) lần thứ 2 đã được xây dựng với danh sách 222 dự án có tổng kinh phí là 64 tỷ USD vào năm 2022. Đây là một "danh sách dự án mở" có thể được xem xét và cập nhật thường xuyên để đáp ứng sự thay đổi của môi trường và ưu tiên hợp tác. Tới năm 2019, danh sách này đã được cập nhật với các dự án mới, nâng quy mô lên 92 tỷ USD, trong đó 55 tỷ USD đã có nguồn vốn tài trợ.

### **3. GMS: cơ chế hợp tác có tính hiệu quả và thực chất tại Tiểu vùng Mê Công**

Với các định hướng chiến lược và kế hoạch hợp tác cụ thể như trên, hợp tác GMS đã triển khai nhiều hoạt động trên các lĩnh vực giao thông vận tải, năng lượng, nông nghiệp, du lịch, đầu tư, thương mại, công nghệ thông tin và truyền thông, môi trường, phát triển đô thị, các khu kinh tế cửa khẩu và đa ngành khác và phát triển nguồn nhân lực.

#### *Giao thông*

Giao thông vận tải là lĩnh vực được triển khai mạnh nhất trong hợp tác GMS, với sự hình thành của các hành lang kinh

tế Bắc - Nam, Đông - Tây, Hành lang kinh tế phía Nam. Các đề án giao thông cho Tiểu vùng Mê Công Mở rộng nhằm xây dựng các hành lang giao thông ưu tiên kết nối tiểu vùng và kết nối giao thông đến các trung tâm dân cư, các đặc khu kinh tế và chế xuất, các điểm đến du lịch, thị trường và các trung tâm hoạt động kinh tế khác. Mục đích của các đề án này là nhằm đẩy mạnh thương mại, du lịch, đầu tư, và cơ hội tiếp cận các dịch vụ xã hội và dịch vụ khác. Các hành lang giao thông chính hình thành cơ sở cho ba hành lang kinh tế chính của Tiểu vùng Mê Công mở rộng, đó là: (i) Hành lang kinh tế Bắc - Nam, (ii) Hành lang kinh tế Đông - Tây, và (iii) Hành lang kinh tế phía Nam (tham khảo bản đồ). Tới năm 2018, đã có các sân bay, 80 cây cầu, 10.000 km đường bộ, 500 km đường sắt được xây dựng thông qua hợp tác GMS. Giai đoạn 2018-2022, quy mô các dự án phát triển hạ tầng dự kiến đạt 78 tỷ USD.

Hiện các nước GMS đang triển khai Chiến lược ngành Giao thông vận tải GMS 2030<sup>12</sup>, theo đó tập trung phát triển vận tải đa phương thức, hoàn thiện các hạng mục còn lại của ba hành lang kinh tế, xây dựng các cơ sở logistics như cảng cạn và kho bãi, cải thiện an toàn giao thông và tăng cường năng lực.

12 . <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/470536/gms-transport-sector-strategy-2030.pdf>.

### Các hành lang kinh tế của GMS



Nguồn: ADB

### *Thuận lợi hóa giao thông và thương mại*

Bên cạnh việc xây dựng cơ sở hạ tầng cứng, phát triển hạ tầng mềm thông qua thuận lợi hóa giao thông và thương mại cũng là nội dung hợp tác quan trọng của GMS. Các lĩnh vực hợp tác chính là cải thiện chính sách (hoặc “phần mềm”) liên quan đến giao thông, thương mại, và đầu tư, nhằm tăng cường kết nối và gắn kết giữa các quốc gia thành viên để đẩy mạnh đầu tư và thương mại xuyên biên giới. Hiệp định về tạo thuận lợi cho vận chuyển người và hàng hóa qua lại biên giới giữa các nước Tiểu vùng Mê Công mở rộng (Hiệp định GMS-CBTA) là khuôn khổ cho các nỗ lực hỗ trợ giao thông và thương mại nhằm hỗ trợ hiệu quả việc vận chuyển hàng hóa, xe cộ và hành khách xuyên biên giới tại tiểu vùng. Các thành viên GMS đã phê chuẩn Hiệp định GMS - CBTA, các Phụ lục và các Nghị định thư của Hiệp định này, và đã nhất trí về Biên bản ghi nhớ thực hiện “thu hoạch sớm” Hiệp định GMS - CBTA, cho phép xe thương mại và xe container được di chuyển trong tiểu vùng. Trung Quốc đưa ra sáng kiến thúc đẩy thương mại điện tử trong GMS và được các nước nhất trí thông qua năm 2015. GMS thành lập các cơ chế để thúc đẩy thương mại điện tử trong GMS, đặc biệt là để hỗ trợ các doanh nghiệp vừa và nhỏ có điều kiện tiếp cận thị trường thông qua tham gia thương mại điện tử.

### *Năng lượng*

Hợp tác trong lĩnh vực năng lượng tại Tiểu vùng Mê Công mở rộng nhằm thiết lập một thị trường điện năng khu

vực cạnh tranh và hội nhập qua đó phát triển bền vững các nguồn lực năng lượng phong phú của Tiểu vùng Mê Công mở rộng, cải thiện an ninh năng lượng và cải thiện cơ hội tiếp cận các nguồn năng lượng hiện đại và trong khả năng chi trả của người dân.

Thông qua Ủy ban điều phối thương mại năng lượng khu vực, các tiêu chuẩn và khuôn khổ pháp lý ngày càng được hoàn thiện và thúc đẩy thương mại năng lượng giữa các thành viên GMS. Lào đã ký thỏa thuận hợp tác với Campuchia để cung cấp 3.000 MW, dự kiến tới năm 2030 đạt 6.000 MW điện cho Campuchia. Lào cũng sẽ xuất khẩu điện sang Việt Nam theo thỏa thuận hợp tác giữa hai nước.

### *Nông nghiệp*

Chương trình hỗ trợ nông nghiệp trọng tâm của Tiểu vùng Mê Công mở rộng giai đoạn II (2011-2015)<sup>1</sup> đặt mục tiêu về một tiểu vùng sẽ được công nhận trên toàn cầu là nơi sản xuất thực phẩm an toàn hàng đầu bằng các biện pháp nông nghiệp thân thiện với khí hậu và hội nhập với các thị trường toàn cầu qua các hành lang kinh tế khu vực. Chương trình này đã giúp tăng cường hợp tác khu vực, nâng cao năng lực quản lý chất lượng nông sản, thúc đẩy việc áp dụng nông nghiệp có tính đến yếu tố giới và thân thiện môi trường. Chương trình cũng giúp nâng cao năng lực cạnh tranh của

---

1. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29450/casp-https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29450/casp-2-strategic-program.pdf>.

lĩnh vực nông nghiệp, gia tăng khả năng tiếp cận các chuỗi giá trị nông sản của các nhà sản xuất ở tiểu vùng và thúc đẩy các hoạt động nông nghiệp thân thiện với môi trường. Ngày 06/9/2017, các Bộ trưởng Nông nghiệp GMS thông qua Kế hoạch hành động giai đoạn 2018-2022 về thúc đẩy hợp tác GMS về chuỗi giá trị nông nghiệp thân thiện môi trường. Chương trình này được triển khai nhằm củng cố an ninh lương thực, an toàn thực phẩm và nâng cao khả năng tiếp cận thị trường cho các hộ sản xuất quy mô nhỏ.

#### *Môi trường*

Chương trình môi trường trọng điểm (CEP) của Tiểu vùng Mê Công<sup>2</sup> mở rộng nhằm hình thành nên một khu vực trong đó tăng trưởng kinh tế đi đôi với bảo vệ môi trường. Trong khuôn khổ GMS, CEP được triển khai từ năm 2006. Trong giai đoạn 2006-2011, CEP tập trung xác định và bảo vệ các khu vực đa dạng sinh học chịu tác động từ phát triển kinh tế. Dự án trụ cột là Sáng kiến các hành lang bảo tồn đa dạng sinh học. CEP cũng hỗ trợ chính phủ các nước GMS nâng cao năng lực quy hoạch môi trường.

Trong giai đoạn 2012-2017, CEP mở rộng hoạt động bảo tồn đa dạng sinh học ra các khu vực rộng hơn, bao gồm cả các hành lang kinh tế. Ngoài ra, CEP cũng thúc đẩy việc giảm phát khí thải cacbon do các hoạt động giao thông thông qua Sáng kiến “Vận tải Xanh”. CEP giúp cung cấp các công cụ kỹ

thuật nhằm đánh giá tác động tới môi trường, quy hoạch sử dụng đất, ... Cho tới năm 2017, CEP đã thực hiện các dự án với quy mô 540 triệu USD.

Ngày 31/01/2018, các Bộ trưởng môi trường GMS họp tại Chiềng Mai, Thái Lan đã thông qua Khung chiến lược hành động môi trường GMS và Kế hoạch hành động giai đoạn 2018-2022. Trong giai đoạn này, CEP tập trung hỗ trợ các nước thành viên GMS xây dựng và triển khai các chính sách môi trường, thực hiện vai trò như một cơ quan tư vấn chính sách và cung cấp công cụ kỹ thuật, tri thức về môi trường.

#### *Phát triển Nguồn Nhân lực*

Chiến lược và kế hoạch hành động phát triển nguồn nhân lực tại Tiểu vùng Mê Công mở rộng giai đoạn 2013-2017<sup>3</sup> tập trung vào đẩy mạnh hợp tác trong các lĩnh vực y tế, giáo dục, lao động và di cư, phát triển xã hội. Các đề án hợp tác còn bao gồm các chương trình về kiểm soát bệnh truyền nhiễm, phòng chống HIV/AIDS, di cư an toàn, đào tạo kỹ thuật và nghề, giáo dục bậc cao và nghiên cứu. Các dự án phát triển nguồn nhân lực đã giúp nâng cao năng lực ứng phó sự bùng phát dịch bệnh và kiểm soát sự lây lan của các bệnh truyền nhiễm của quốc gia; hỗ trợ công nhận lẫn nhau về kỹ năng và trình độ để tăng cường lực lượng lao động GMS; và tạo điều kiện cho di cư lao động xuyên biên giới an toàn. Kế

---

2. <http://gms-eoc.org/the-program>.

---

3. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/33966/files/gms-sfap-hrd-2013-2017.pdf>.

hoạch Phnom Penh về quản lý phát triển đã nâng cao năng lực của hơn 2.500 quan chức chính phủ GMS và năng lực của các viện nghiên cứu của các nước nhằm hỗ trợ chương trình nghị sự phát triển của tiểu vùng.

### *Phát triển Đô thị*

Khung chiến lược phát triển đô thị GMS 2015-2022 đã được thực hiện thông qua các dự án quy hoạch và quản lý phát triển đô thị cho một số thị trấn dọc theo các hành lang kinh tế, cũng như thông qua việc phát triển các đặc khu kinh tế, cả ở khu vực biên giới. Lĩnh vực phát triển đô thị tại Tiểu vùng Mê Công Mở rộng tập trung vào đầu tư cho các dịch vụ và hạ tầng đô thị ưu tiên tại các thành phố nhỏ và vừa dọc các hàng lang giao thông GMS. Ngoài mục đích chuẩn bị cho tăng trưởng dân số, những hoạt động đầu tư này còn góp phần chuyển đổi các hành lang giao thông thành hành lang kinh tế và nâng cao cơ hội tiếp cận việc làm và thị trường tại các vùng nông thôn.

### *Du lịch*

Lĩnh vực du lịch tại Tiểu vùng Mê Công Mở rộng sẽ xây dựng và khuyến khích trang khu vực GMS thành một điểm đến duy nhất với sự đa dạng về những sản phẩm tiểu vùng có lợi ích cao, chất lượng tốt, nhằm giúp phân bổ lợi ích của du lịch được rộng rãi hơn trong khi giảm thiểu tối đa những tác động bất lợi. Đầu tư vào các cơ sở hạ tầng du lịch, kết hợp với nâng cao năng lực, đào tạo và phát triển du lịch dựa vào cộng đồng sẽ góp phần giảm nghèo, tạo việc làm và phát triển bền vững.

Các Bộ Trưởng Du lịch của GMS thông qua Chiến lược phát triển du lịch GMS 2016-2025 tại Hội Nghị Bộ Trưởng lần thứ 22 của GMS tháng 9/2017. Các nước GMS cũng đưa ra nhiều sáng kiến như Diễn đàn Du lịch Mê Công, chiến dịch “Khoảnh khắc Mê Công” nhằm thúc đẩy hợp tác về du lịch bao trùm.

### *Các lĩnh vực khác*

Về hợp tác công nghệ thông tin và truyền thông, các nước GMS chú trọng cải thiện kết nối viễn thông, cung cấp các ứng dụng công nghệ thông tin và truyền thông, hỗ trợ đẩy mạnh cơ hội tiếp cận thông tin truyền thông nhằm giảm chi phí giao dịch và nâng cao năng lực cạnh tranh của khu vực GMS.

Về y tế, các nước GMS triển khai Chiến lược hợp tác Y tế 2019-2023<sup>4</sup> với tầm nhìn về “y tế và sức khỏe cho mọi người trong một tiểu vùng hội nhập, thịnh vượng và công bằng”.

### **4. Các thành tựu quan trọng của gần 30 năm hợp tác GMS**

Hợp tác GMS nhìn chung tiến triển tương đối thuận lợi do đây là cơ chế hợp tác khá toàn diện, hội tụ đầy đủ các nước trong lưu vực sông Mê Công, với cơ chế hợp tác và đặc biệt được ADB tích cực hỗ trợ trong các hoạt động điều phối, cũng như các hỗ trợ kỹ thuật, tài chính và tìm kiếm đối tác. Đây cũng là cơ chế có sự tham gia của giới doanh nghiệp và

---

4. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/511771/gms-health-cooperation-strategy-2019-2023.pdf>.



các đối tác phát triển thông qua Diễn đàn doanh nghiệp GMS (GMS-BF) và Hội nghị giữa các đối tác phát triển.

*Thứ nhất, hợp tác GMS được đánh giá là hợp tác Tiểu vùng có hiệu quả nhất trong các khuôn khổ hợp tác Tiểu vùng. Kể từ khi thành lập từ năm 1992 tới nay, hợp tác GMS đã thúc đẩy quan hệ kinh tế giữa các nước thành viên nhờ cách tiếp cận thực tế, hành động và chú trọng kết quả trong việc thiết kế và triển khai các dự án. Các lĩnh vực của hợp tác GMS trải rộng từ giao thông, năng lượng, viễn thông, du lịch, môi trường và phát triển nhân lực. Trong đó, phát triển cơ sở hạ tầng là lĩnh vực trọng tâm của hợp tác GMS, với kết quả giúp gia tăng đáng kể kết nối cứng ở khu vực GMS. Nhờ cách tiếp cận vận tải đa phương thức, chú trọng tính hiệu quả, hợp tác GMS đã giúp mở rộng các tuyến giao thông đường bộ, đường sắt... ở tiểu vùng. Với các kết quả đạt được, hợp tác GMS đã trở thành cơ chế có vai trò quan trọng đối với các nước GMS nói riêng và khu vực ASEAN nói chung. Thời gian đã chứng minh sức sống và hiệu quả của hoạt động hợp tác này. Vai trò và vị thế của ADB cũng ngày một tăng cường như một nhà tài trợ lớn, nhà điều phối hợp tác. Các đối tác phát triển, khu vực tư nhân đang ngày càng quan tâm tới hoạt động hợp tác này.*

*Thứ hai, hợp tác GMS mang lại các lợi ích thiết thực đối với phát triển kinh tế xã hội ở tiểu vùng Mê Công mở rộng, nhất là kết nối hạ tầng cứng. Nhìn lại 30 năm hợp tác, GMS đã triển khai xây dựng và tu bổ được 11.000 km đường bộ, 500km đường*

sắt, 3.000km đường điện, sản xuất và cung cấp thêm năng lượng điện cho hơn 200 nghìn gia đình<sup>5</sup>. Chương trình hợp tác GMS cũng cung cấp viện trợ kỹ thuật để nâng cao việc kết nối phần cứng và mềm thông qua điều phối thương mại và vận tải xuyên biên giới; điều chỉnh hệ thống y tế và kiểm dịch; bảo tồn đa dạng sinh học và môi trường; phát triển chuỗi giá trị nông sản. Với cách tiếp cận dựa trên các dự án cụ thể, hợp tác GMS tạo ra những thay đổi thiết thực đối với phát triển kinh tế - xã hội của các nước GMS.

*Thứ hai, hợp tác GMS mang lại các lợi ích thiết thực đối với phát triển kinh tế xã hội ở tiểu vùng Mê Công mở rộng, nhất là kết nối hạ tầng cứng. Nhìn lại 30 năm hợp tác, GMS đã triển khai xây dựng và tu bổ được 11.000 km đường bộ, 500km đường sắt, 3.000km đường điện, sản xuất và cung cấp thêm năng lượng điện cho hơn 200 nghìn gia đình<sup>6</sup>. Chương trình hợp tác GMS cũng cung cấp viện trợ kỹ thuật để nâng cao việc kết nối phần cứng và mềm thông qua điều phối thương mại và vận tải xuyên biên giới; điều chỉnh hệ thống y tế và kiểm dịch; bảo tồn đa dạng sinh học và môi trường; phát triển chuỗi giá trị nông sản. Với cách tiếp cận dựa trên các dự án cụ thể, hợp tác GMS tạo ra những thay đổi thiết thực đối với phát triển kinh tế - xã hội của các nước GMS.*

---

5, 2. <https://dangcongsan.vn/kinh-te-va-hoi-nhap/hoi-nhap-sau-rong-hoa-dong-va-ben-vung-hon-543195.html>.

## 5. Các hạn chế

Tuy được đánh giá là một trong những cơ chế thành công nhất ở tiểu vùng, nhưng hợp tác GMS cũng đối mặt với một số thách thức.

*Thứ nhất là thách thức về chênh lệch trình độ phát triển trong GMS còn cao, không chỉ giữa các nước Mê Công, mà còn giữa các nước Mê Công với Trung Quốc.* Thời gian tới, hợp tác GMS sẽ đi vào chiều sâu hơn, nhất là liên quan tới các kết nối mềm, hài hòa hóa hơn nữa về quy định, chính sách. Việc triển khai chậm các sáng kiến về kết nối mềm làm ảnh hưởng tiêu cực tới hiệu quả tận dụng các kết nối cứng đã được xây dựng. Các vấn đề đặt ra thời gian tới là: (i) Các lợi ích và chi phí của gia tăng liên kết kinh tế (giao thông, thương mại) đối với các nước GMS; (ii) Mối quan hệ giữa an ninh năng lượng, an ninh lương thực, phát triển nông nghiệp và bảo vệ môi trường; (iii) Gia tăng tính linh hoạt của thị trường lao động giữa các nước GMS.

*Thứ hai, sự phát triển của GMS sẽ đối mặt với các thách thức phi truyền thống như dịch bệnh Covid-19, biến đổi khí hậu và suy thoái môi trường; cơ cấu dân số già hóa; di cư xuyên biên giới tạo ra các vấn đề về bảo trợ xã hội, đặc biệt đối với lao động không có tay nghề; các công nghệ tạo đột phá của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đang làm thay đổi căn bản các hệ thống xã hội và kinh tế; áp lực kinh tế - xã hội tạo ra do quá trình đô thị hoá và sự hình thành các khu kinh tế cửa khẩu; và khoảng cách phát triển trong mỗi quốc gia và giữa các quốc gia thành viên.*

*Thứ ba là các khó khăn trong thu hút nguồn lực để triển khai các dự án hợp tác.* RIF-II 2022 của GMS cần số vốn gần 92 tỷ USD, trong khi vốn huy động mới chỉ đáp ứng khoảng 60%. Do các nước thành viên có trình độ phát triển của thấp, nguồn lực hạn chế, vì vậy khả năng hấp thụ và sử dụng hiệu quả viện trợ thời gian qua chưa cao, dẫn đến rất khó huy động các nguồn lực bên ngoài cho các chương trình, dự án hợp tác tiểu vùng Mê Công. Vấn đề đặt ra là thu hút được sự tham gia của khu vực tư nhân để phát triển cơ sở hạ tầng và các công trình phát triển khác, nhất là theo phương thức hợp tác công tư (PPP). Diễn đàn doanh nghiệp GMS là kênh để mở rộng sự tham gia của các doanh nghiệp tư nhân. Hiệu quả hoạt động của diễn đàn là nhân tố quan trọng để gia tăng sự hiện diện của khu vực tư nhân trong các cơ chế đối thoại của GMS. Bên cạnh đó, trong triển khai dự án, cần củng cố hơn nữa cơ chế tham vấn các bên liên quan trong quá trình thiết kế, thực hiện, theo dõi và đánh giá dự án. Ngoài ra, sự trùng lặp của các cơ chế hợp tác tiểu vùng khác tại tiểu vùng Mê Công có thể gây lãng phí nguồn lực và tạo ra các khó khăn trong thu hút sự quan tâm của các đối tác phát triển, nhà đầu tư.

## 6. Triển vọng hợp tác

Về tổng thể, với vai trò là một trong những cơ chế hợp tác thực chất, lâu năm và có hiệu quả hàng đầu ở khu vực, hợp tác GMS sẽ tiếp tục được các nước thành viên quan tâm, thúc đẩy. Các nội dung hợp tác GMS đã đi vào chiều sâu hơn

sẽ đòi hỏi quyết tâm cao hơn và mức độ hội nhập sâu sắc hơn giữa các nước thành viên. Trong đó, trọng tâm là nâng cao hiệu quả của các hành lang giao thông, thúc đẩy kết nối hạ tầng mềm để các hành lang giao thông thực sự trở thành các hành lang kinh tế.

*Về khuôn khổ triển khai*, từ nay với năm 2022, GMS sẽ tiếp tục triển khai Khung Chiến lược 10 năm giai đoạn 2012-2022. Bảy lĩnh vực quan trọng bao gồm: Kết nối về vận tải, hạ tầng giao thông, lưu thông hàng hóa qua biên giới, truyền tải điện; hợp tác về kinh tế, vốn, tài chính; thúc đẩy đầu tư của các doanh nghiệp vừa và nhỏ; hợp tác ứng phó với những thách thức môi trường, thiên tai. Các nước GMS sẽ tiếp tục thực hiện các dự án đầu tư ưu tiên và các cam kết hợp tác đã thỏa thuận, đồng thời gắn kết hơn giữa tầm nhìn GMS với các chiến lược phát triển quốc gia.

Năm 2022, GMS sẽ kết thúc việc triển khai Khung Chiến lược 10 năm giai đoạn 2012-2022 và bước sang giai đoạn mới. Bối cảnh quốc tế và khu vực đã có nhiều diễn biến mới, tạo ra các cơ hội và thách thức mới cho các nước GMS. Trong đó có cơ hội ứng dụng và phát huy các thành tựu công nghệ của CMCN 4.0, tranh thủ xu hướng khu vực hóa các chuỗi cung ứng, phát huy kết nối giao thông đường bộ cho đi lại an toàn trong bối cảnh dịch Covid-19. Các thách thức bao gồm sự gia tăng cạnh tranh giữa các nước lớn, các nguy cơ an ninh phi truyền thống như dịch bệnh, biến đổi khí hậu, thiên tai gay gắt hơn, các thách thức đối với ổn định chính trị - xã hội khi

cơ cấu kinh tế điều chỉnh, xu hướng già hóa dân số. Hội nghị Thượng đỉnh GMS lần thứ 7 dự kiến diễn ra năm 2021 sẽ đề ra những định hướng quan trọng cho hợp tác GMS giai đoạn tới. Hiện các nước GMS đang xây dựng Khung chiến lược cho hợp tác GMS tới năm 2030 và Kế hoạch triển khai giai đoạn 2021-2023 nhằm ứng phó với Covid-19<sup>7</sup>.

*Về thu hút nguồn lực*, hợp tác GMS cần cải tiến hơn nữa cơ chế thu hút nguồn lực, trong đó cần tính tới sự hỗ trợ với các cơ chế hợp tác khác ở tiểu vùng như hợp tác Mê Công - Lan Thương, hợp tác Mê Công - Nhật Bản, đối tác Mê Công - Mỹ. Mục tiêu nhằm tránh sự trùng lặp, lãng phí về nguồn lực và tăng hiệu quả của các dự án triển khai. Ngoài ra, hợp tác GMS cần thúc đẩy hiệu quả và thực chất hơn sự tham gia của khu vực tư nhân thông qua đối thoại, hoàn thiện thể chế chính sách, xây dựng các dự án khả thi.

*Về lĩnh vực triển khai*, hợp tác GMS sẽ tiếp tục các chiến lược ngành liên quan trong các lĩnh vực kết nối, năng lượng, nông nghiệp, môi trường, v.v. Trong đó, hợp tác kết nối sẽ vẫn tiếp tục là trọng tâm. Một mặt, GMS cần tiếp tục hoàn thiện các hành lang giao thông, biến các hành lang này thành các hành lang y tế, mặt khác cần mở rộng hợp tác trong các lĩnh vực liên quan. Đối với các hành lang kinh tế, cần tiếp tục

---

7. <http://www.mpi.gov.vn/en/Pages/tinbai.aspx?idTin=48408&idcm=133>.

xây dựng để gia tăng sự kết nối giữa các tuyến hành lang với nhau. Báo cáo của ADB gợi ý các tuyến kết nối mới như sau:

(i) Mở rộng nhánh phía tây của Hành lang Kinh tế Đông Tây (EWEC) sang Yangon - Thilawa sử dụng trục Myawaddy-Kawkaeik-Eindu-Hpa-An-Thaton-Kyaikto-Payagi-Bago-Yangon-Thilawa, với khả năng mở rộng tới Patheingyi (Mianma)

(ii) Đưa trục giao thông Côn Minh - Đại Lý - Ruili - Muse - Mandalay - Nay Pyi Taw -Yangon vào Hành lang Kinh tế Bắc Nam (NSEC).

(iii) Mở rộng tuyến Côn Minh - Đại Lý - Ruili - Muse - Mandalay - Nay Pyi Taw - Yangon kết nối từ Mandalay (Mianma) tới Tamu (Ấn Độ), sử dụng trục Mandalay-Kalewa - Tamu.

(iv) Mở rộng tuyến Boten - Oudomxay - Luang Prabang - Vang Vieng - Vientiane - Nong Khai - Udon Thani - Nakhon Ratchasima - Laem Chabang kết nối tới NSEC.

(v) Đưa Hà Nội và Băng Cốc vào trục của tuyến NSEC thông qua các tuyến Bangkok - Nakhon Ratchasima - Udon Thani - Sakon Nakhon - Nakhon Phanom - Thakhek - Na Phao - Chalo - Vững Áng - Vinh - Hà Nội.

(vi) Mở rộng tuyến kết nối Viêng Chăn - Hà Nội sử dụng tuyến Paksan - Nam Phao - Cầu Treo - Vinh với khả năng kết nối với Vững Áng.

Các tuyến đường mới theo đề xuất của ADB



Nguồn: ADB

Ngoài ra, GMS sẽ đẩy mạnh hơn việc thực hiện Hiệp định CBTA và các thỏa thuận liên quan, chú trọng hài hòa hóa thủ

tục nhằm tạo thuận lợi cho thương mại, đầu tư và luân chuyển người, hàng hóa giữa các nước GMS.

### 7. Việt Nam tham gia đầy đủ và toàn diện vào hợp tác GMS

Việt Nam đã tham gia tích cực Chương trình hợp tác kinh tế GMS ngay từ khi Chương trình này được thành lập vào năm 1992. Sự tham gia của Việt Nam mang lại nhiều kết quả tích cực về phát triển kinh tế và xóa đói giảm nghèo cũng như góp phần gia tăng liên kết kinh tế khu vực. Tính đến tháng 12/2016, các dự án hợp tác trong GMS tại Việt Nam có quy mô đạt 5,63 tỷ đô la, chiếm 29% tổng số khoản vay/trợ cấp của GMS. Trong đó, lĩnh vực giao thông chiếm 87%; các lĩnh vực khác: phát triển đô thị (7,9%), y tế và bảo trợ xã hội (2,7%), nông nghiệp và tài nguyên thiên nhiên (3,7%), công nghiệp và thương mại (0,4%), thuận lợi hoá thương mại và vận tải (0,2%)<sup>8</sup>.

Việt Nam đã tham gia vào nhiều sáng kiến và các lĩnh vực hợp tác khác nhau của hợp tác GMS, cụ thể: Hiệp định tạo thuận lợi giao thông qua biên giới (CBTA) các nước GMS; Nghiên cứu chiến lược ngành giao thông tiểu vùng; Xây dựng Khung chiến lược thúc đẩy thương mại và đầu tư; Diễn đàn Kinh doanh GMS; Nghiên cứu và Kế hoạch tổng thể khu vực về liên kết điện năng trong GMS; Hiệp định giữa các quốc gia về thương mại điện năng khu vực, Hiệp định

thương mại Điện năng khu vực; Xây dựng Chiến lược Năng lượng tiểu vùng Mê Công; Phòng chống HIV/AIDS cho dân di cư tự do, Giáo dục Phòng chống HIV/AIDS tại các khu vực vùng biên, và Kiểm soát bệnh truyền nhiễm khu vực GMS; Nghiên cứu về Xóa bỏ Ma túy trong GMS; Chương trình xây dựng năng lực cho các cán bộ GMS theo Kế hoạch Phnôm Pênh về Quản lý Phát triển; Các chương trình hợp tác du lịch; Khung chiến lược và kế hoạch hành động nhân lực GMS; Khung chiến lược môi trường và chương trình môi trường trọng điểm, bao gồm Sáng kiến hành lang bảo tồn đa dạng sinh học; Xóa đói giảm nghèo và quản lý môi trường tại các lưu vực vùng sâu vùng xa; Mở rộng hợp tác tiểu vùng về nông nghiệp; v.v..,

#### *Giao thông vận tải*

Hiện nay, Việt Nam là mắt xích quan trọng trong việc hình thành các hành lang kinh tế GMS và đã tham gia vào 3 tuyến hành lang kinh tế chính là: Bắc - Nam, Đông-Tây và hành lang ven biển phía Nam. Việc kết nối các tuyến hành lang qua lãnh thổ Việt Nam giúp Việt Nam tối đa hoá các lợi ích kinh tế thu được từ kết nối giao thông, tăng cường thương mại và đầu tư trong các vùng dọc theo các hành lang kinh tế.

Nhiều dự án giao thông đã được hoàn thành và đưa vào sử dụng như tuyến đường thành phố Hồ Chí Minh - Mộc Bài (140 triệu USD do ADB tài trợ) đã đưa vào sử dụng tháng 11 năm 2005, bao gồm cả việc xây dựng hai trạm kiểm soát biên giới tại cửa khẩu biên giới Bà Vẹt và Mộc Bài. Dự án tài trợ

8. <http://dulieu.tapchicongsan.org.vn/Home/PrintStory.aspx?distribution=50057&print=true>.

hành lang Đông-Tây, đoạn đường từ Đông Hà - Lao Bảo (do ADB tài trợ 30 triệu USD) đã được hoàn thành năm 2005. Cùng với việc hoàn tất xây dựng hầm đường bộ Hải Vân và nâng cấp cảng Đà Nẵng do Nhật Bản tài trợ, cũng như việc hoàn thành xây dựng cầu quốc tế Mê Công thứ hai nối Mộc Đahàn và Savanakhet vào cuối năm 2006 đã thông tuyến giao thông của hành lang kinh tế Đông-Tây nối liền đường bộ từ Thái Lan - Lào - Việt Nam đi ra biển Đông. Một số dự án khác như tuyến hành lang phía bắc giá trị 75 triệu USD đoạn từ Thanh Hoá nối sang Lào và Thái Lan, tuyến hành lang phía Nam giá trị 25,5 triệu USD đoạn quốc lộ 80 và 63 nối Việt Nam và Campuchia, v.v. Dự án Hành lang Côn Minh - Hải Phòng và Dự án đường cao tốc Nội Bài - Lào Cai được phê duyệt vào tháng 12/2015 và hoàn thành vào tháng 5/2010. Đường cao tốc dài nhất của Việt Nam, tuyến Nội Bài - Lào Cai, khai trương vào tháng 9/2014 và là một phần trong dự án hành lang kinh tế Bắc-Nam do ADB hỗ trợ, đã mang lại giá trị kinh tế lớn. Đường cao tốc kết nối thủ đô Hà Nội với biên giới Trung Quốc tại Lào Cai, dài 244 km về phía tây bắc, giảm thời gian đi lại từ 7 giờ xuống còn 3 giờ.

Việc thực hiện Hiệp định Giao thông xuyên biên giới GMS (CBTA) đã mang lại các kết quả tích cực, cho phép giải phóng nhanh các loại hàng hoá thông thường và rút ngắn thời gian xử lý thông quan cho người, phương tiện và hàng hoá. Việt Nam đã thông qua Hiệp định CBTA vào năm 1999, và tới nay đã thông qua tất cả các phụ lục của Hiệp định. Từ

năm 2012, Việt Nam và Trung Quốc đã tiến hành cấp phép cho các phương tiện của nhau dọc tuyến Côn Minh - Hà Nội - Hải Phòng và Hà Nội - Nam Ninh - Thâm Quyển. Trên tuyến hành lang kinh tế Đông - Tây, Việt Nam, Thái Lan và Lào đã ký Bản ghi nhớ mở rộng tuyến đường nối tới thủ đô của ba nước và hai cảng biển lớn là Laem Chabang và Hải Phòng. Việt Nam cũng triển khai mô hình một cửa, một điểm dừng với Lào tại cặp cửa khẩu quốc tế Lao Bảo - Đen sa vản.

### *Năng lượng*

Trong lĩnh vực điện năng, Việt Nam tham gia ký kết và thực hiện Kế hoạch Tổng thể Khu vực về liên kết điện năng trong GMS; Hiệp định giữa các Quốc gia về Thương mại điện năng khu vực; Chiến lược Năng lượng tiểu vùng Mê Công; Thương mại điện năng tiểu vùng Mê Công mở rộng... Hiệp định thương mại điện năng tiểu vùng giữa Việt Nam với các nước tiểu vùng Mê Công đã được ký kết là yếu tố rất quan trọng trong việc đáp ứng các yêu cầu điện năng của Việt Nam trong tương lai.

Hợp tác phát triển năng lượng GMS giúp Việt Nam xác định, chuẩn bị và đầu tư cho các sáng kiến ưu tiên nhằm thúc đẩy thương mại điện năng, cũng như thiết lập các thể chế theo định hướng đảm bảo an ninh năng lượng trong Tiểu vùng Mê Công mở rộng. Ngoài ra, việc tham gia các cuộc họp của Ủy ban điều phối thương mại năng lượng khu vực GMS cũng giúp Việt Nam cập nhật tình hình phát triển thị trường và kế hoạch ngành

năng lượng của các nước GMS, tranh thủ sự hỗ trợ kỹ thuật từ ADB và phối hợp hài hoà chính sách với các nước GMS.

Ngoài ra, hợp tác GMS hỗ trợ Việt Nam thu hút đầu tư tư nhân vào lĩnh vực năng lượng, từ đó bổ sung cho đầu tư của khu vực công và bảo đảm an ninh năng lượng trong bối cảnh nhu cầu về năng lượng trong nước tăng mạnh. Việt Nam đã phối hợp với các nước láng giềng GMS để tận dụng các thoả thuận thương mại về điện trong tiểu vùng; chia sẻ thông tin về thăm dò, sản xuất và truyền tải các nguồn năng lượng. Việt Nam cũng mở rộng việc tiếp cận điện năng tới các vùng nông thôn và vùng sâu, vùng xa, và tăng tỷ trọng năng lượng tái tạo trong tổng nguồn cung cấp năng lượng.

#### *Viễn thông*

Trong thời gian qua, Việt Nam tham gia tích cực vào các nỗ lực cải thiện mạng viễn thông tiểu vùng và thu hút vốn đầu tư tư nhân vào lĩnh vực này. Cùng với các nước GMS khác, Việt Nam có nhiều đóng góp trong nghiên cứu xây dựng năng lực và phát triển chính sách ngành Viễn thông GMS.

Hiện Việt Nam đang cùng các nước triển khai Kế hoạch hành động Viêng Chăn trong lĩnh vực viễn thông GMS. Sự tham gia của Việt Nam hiện nay tập trung vào việc xây dựng mạng Siêu xa lộ thông tin GMS. Siêu xa lộ này cung cấp đường truyền viễn thông băng rộng gắn kết 6 quốc gia GMS. Các dịch vụ cơ bản sẽ được khai thác cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội như thương mại điện tử, chính phủ điện tử và giáo dục điện tử. Việt Nam cũng tham gia vào việc phát

triển công nghệ giao tiếp và thông tin trong các địa bàn nông thôn, xây dựng năng lực công nghệ thông tin, lập kế hoạch cho sự phát triển viễn thông nhằm định hướng cho các sáng kiến hợp tác giữa các nước GMS trong tương lai.

#### *Phát triển nguồn nhân lực (y tế, giáo dục và đào tạo, dạy nghề và di cư)*

Các nước GMS coi việc kiểm soát các bệnh dịch truyền nhiễm xuyên biên giới như SARS, cúm gia cầm, HIV/AIDS và các bệnh dịch khác như bại liệt, sốt rét và lao là một trong những ưu tiên hàng đầu của hợp tác y tế. Việt Nam tham gia dự án Hỗ trợ kỹ thuật của ADB cho các nước Việt Nam, Lào và Campuchia. Dự án này đã và đang mang lại hiệu quả thiết thực, góp phần tăng cường năng lực ngăn ngừa lan truyền dịch bệnh xuyên biên giới và phòng chống các bệnh truyền nhiễm. Ngoài ra, Việt Nam cũng tham gia nghiên cứu các giải pháp xoá bỏ ma tuý trong GMS.

Chương trình Đào tạo và Phát triển nguồn nhân lực Phnom-pênh của tiểu vùng Mê Công mở rộng (PPP) cung cấp kiến thức cho các cán bộ nhà nước cấp trung và cấp cao của các nước GMS về chính sách, xây dựng kế hoạch và quản lý phát triển. Các khoá tập huấn PPP chú trọng vào những nhu cầu đào tạo cấp thiết của các cơ quan hành chính Việt Nam và các nước GMS, các lĩnh vực đào tạo gồm quản lý mạng lưới cơ sở hạ tầng, thiết kế và thẩm định dự án, phát triển chính sách thương mại và quản lý giáo dục, lãnh đạo trong phát triển v.v... Trong khuôn khổ Chương trình này, Việt Nam cử cán

bộ tham dự các khóa đào tạo ngắn hạn, tập trung vào những nhu cầu đào tạo cấp thiết của các cơ quan hành chính Việt Nam và các nước GMS, bao gồm quản lý mạng lưới cơ sở hạ tầng, thiết kế và thẩm định dự án, phát triển chính sách thương mại và quản lý giáo dục, lãnh đạo trong phát triển v.v..

Việt Nam cũng tham gia xây dựng Khung chiến lược và kế hoạch hành động nhân lực GMS giai đoạn 2009-2012, và giai đoạn 2013-2017, với mục tiêu thúc đẩy phát triển nguồn nhân lực một cách bền vững, hỗ trợ triển khai các sáng kiến vùng về hợp tác nguồn nhân lực và xử lý các vấn đề xuyên biên giới về nhân lực giữa các nước GMS. Cùng với các đối tác GMS, Việt Nam đang tập trung nỗ lực giảm nghèo và bình đẳng giới nhằm hỗ trợ những lao động dễ tổn thương được hưởng lợi từ các chương trình đào tạo quốc gia, đồng thời tăng cường việc bảo vệ người lao động di cư, cả trong nước và qua biên giới.

### *Môi trường*

Trong lĩnh vực môi trường và tài nguyên thiên nhiên, Việt Nam tham gia Chương trình Môi trường trọng điểm (CEP) cả giai đoạn 1 và giai đoạn 2. Chương trình này có mục tiêu giải quyết các vấn đề môi trường trong quá trình phát triển kinh tế tiểu vùng. Chương trình CEP được triển khai thông qua Trung tâm Điều hành Môi trường GMS tại Băng Cốc từ tháng 4/2006 và hiện đang thực hiện các hoạt động: đánh giá mức độ bền vững môi trường của các chiến lược phát triển và các kết hoạch đầu tư ưu tiên của các hành lang

kinh tế GMS và của lĩnh vực ưu tiên; triển khai các hoạt động tại các điểm thử nghiệm được xác định trong Sáng kiến Hành lang Bảo tồn Đa dạng Sinh học; thể chế hoá các thủ tục và hệ thống đánh giá hoạt động môi trường tại các quốc gia GMS.

Kể từ năm 2012, CEP đã hỗ trợ Bộ Tài nguyên Môi trường tiến hành các nghiên cứu đánh giá chiến lược về môi trường, tập trung vào khu vực đồng bằng sông Hồng. Theo đó, ADB đã hỗ trợ chính phủ Việt Nam triển khai các báo cáo về môi trường tại khu vực đồng bằng sông Hồng, phục vụ trực tiếp cho việc quy hoạch phát triển khu vực. Ngoài ra, ADB cùng Viện môi trường Stockholm cũng hỗ trợ Bộ Công Thương tiến hành thí điểm nghiên cứu đánh giá môi trường trong các quy hoạch ngành điện và từ giữa năm 2014, ADB đã bắt đầu chính thức hỗ trợ Việt Nam điều chỉnh quy hoạch ngành điện giai đoạn 2011-2020, tầm nhìn 2030. Từ năm 2014, hợp tác GMS cũng triển khai sáng kiến vận tải xanh, với các dự án thí điểm ở Lào, Thái Lan và Việt Nam nhằm nghiên cứu việc hạn chế lượng khí thải cacbon từ hoạt động vận tải. ADB cũng hỗ trợ việc thiết lập hành lang đa dạng sinh học qua biên giới giữa tỉnh Cao Bằng (Việt Nam) và Quảng Tây (Trung Quốc).

### *Nông nghiệp*

Việt Nam tham gia thực hiện Khung Chiến lược Hợp tác GMS về nông nghiệp và Chương trình Hỗ trợ nông nghiệp trọng tâm (CASP) các giai đoạn 2006-2010 và 2011-2020 với sự hỗ trợ của ADB. Việc thực hiện Khung chiến lược mang lại lợi ích cho Việt Nam nhằm thúc đẩy thương mại và đầu



tư qua biên giới về nông nghiệp, khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân và chia sẻ thông tin, thực hiện các chương trình hợp tác về nâng cao năng lực, thiết lập cơ chế phản hồi khẩn cấp trong các tình huống khủng hoảng nông nghiệp và hỗ trợ các nước GMS trong việc quản lý tài nguyên thiên nhiên, tăng cường các mối liên kết thể chế và cơ chế hợp tác GMS trong lĩnh vực nông nghiệp.

Từ năm 2015, Việt Nam đã thành lập đơn vị hỗ trợ ban thư ký quốc gia, đặt tại Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, và ký thoả thuận hợp tác với ADB vào tháng 02/2015. Việt Nam hiện có 8 dự án nông nghiệp với số vốn 310.000 USD, bao gồm dự án: (i) Hỗ trợ phụ nữ phát triển hệ thống nông nghiệp xanh và tiếp cận thị trường ở Ba Vì, Hà Nội; (ii) Xây dựng các cơ sở trồng rau kiểu mẫu tiêu chuẩn IFOAM tại Hoài Đức, Hà Nội; (iii) Tổ chức diễn đàn chính sách về sản xuất gạo ít các bon; (iv) Sản xuất lúa bền vững tại đồng bằng sông Hồng trên cơ sở giảm lượng phân bón và khí thải nhà kính; (v) Nâng cao an toàn thực phẩm, giá trị gia tăng và bảo vệ môi trường của các hộ sản xuất nhỏ tại Việt Nam trong lĩnh vực nuôi gà; (vi) Đào tạo kỹ năng sử dụng các phụ phẩm nông nghiệp cho phụ nữ Khmer ở tỉnh Sóc Trăng; (vii) Nghiên cứu áp dụng các sản phẩm vi sinh vào nông nghiệp organic ở Việt Nam; (vi) Đào tạo các chuyên gia về gạo.

Việt Nam đã phối hợp với các đối tác của GMS triển khai nhiều biện pháp để tăng năng suất cho ngành nông nghiệp; ưu tiên cho những cải cách quan trọng nhằm đạt được sự tăng

trường ổn định trong sản lượng nông nghiệp, từ đó đưa Việt Nam trở thành nước xuất khẩu gạo lớn thứ hai trên thế giới. Cũng như các nước GMS khác, Việt Nam chú trọng phát triển giao thông nông thôn và mở rộng khả năng tiếp cận thị trường của người dân nhằm cải thiện sinh kế nông nghiệp và nông thôn.

### *Du lịch*

Các nước tiểu vùng Mê Công mở rộng đã hình thành Chiến lược phát triển Du lịch 10 năm và hình thành Kế hoạch hành động năm về Du lịch tiểu vùng. Chiến lược này nhấn mạnh vào việc phát triển GMS trở thành điểm đến du lịch của thế giới, xây dựng cơ sở hạ tầng liên quan đến du lịch, tăng cường và nâng cao các tiêu chuẩn quản lý tài nguyên thiên nhiên và văn hoá, đồng thời thúc đẩy du lịch dựa vào cộng đồng và vì mục tiêu xoá đói giảm nghèo. Năm 2011, Việt Nam cũng các thành viên GMS đã điều chỉnh Chiến lược phát triển du lịch GMS vùng theo hướng: (i) Phát triển nguồn nhân lực du lịch; (ii) Phát triển du lịch vì người nghèo, du lịch bền vững; (iii) Phát triển sản phẩm và xúc tiến quảng bá du lịch GMS.

Việt Nam cũng đóng góp tích cực vào việc hình thành “Chiến lược ngành du lịch GMS giai đoạn 2016-2025” nhằm xây dựng khu vực GMS là một điểm đến du lịch có tính cạnh tranh hơn, phát triển cân bằng và bền vững hơn; tập trung vào 5 hướng triển khai chiến lược là: (i) Phát triển nhân lực du lịch; (ii) Cải thiện cơ sở hạ tầng du lịch; (iii) Nâng cao trải nghiệm và chất lượng dịch vụ dành cho du khách; (iv) Các

chiến lược makétting sáng tạo; (v) Thúc đẩy du lịch liên kết ở quy mô vùng.

Việt Nam tham gia tích cực trong các dự án du lịch như: phát triển ngành Du lịch tại Khu vực Tam giác phát triển Xanh Campuchia - Lào - Việt Nam và Vùng du lịch châu thổ sông Hồng. Các nước ven sông Việt Nam, Lào và Campuchia cũng tham gia vào Dự án phát triển tổng thể Du lịch Mê Công GMS với các nội dung: cải thiện cơ sở hạ tầng du lịch; phát triển du lịch dựa vào cộng đồng và vì người nghèo; hợp tác tiểu vùng về du lịch bền vững; và hỗ trợ triển khai và nâng cao năng lực thể chế hợp tác GMS. Việt Nam cũng tham gia dự án “Phát triển du lịch bền vững GMS” với 3 giai đoạn, bao gồm: + Giai đoạn 1: tổng vốn cho Việt Nam là 8,5 triệu USD, giai đoạn 2 là 10 triệu USD, giai đoạn 3 vừa ký Hiệp định với ADB ngày 25/11/2014 với tổng vốn đầu tư dự án là 50 triệu USD. Dự án Phát triển Du lịch Bến sông Mỹ Tho đã giúp xây dựng một công viên tại Tiền Giang, gia cố kè sông và bến tàu nổi, đồng thời xây dựng thêm một nhà ga hành khách. Ngoài ra, Việt Nam cùng các nước GMS đã thiết lập Văn phòng điều phối du lịch Mê Công đặt tại Băng Cốc, Thái Lan.

#### *Xúc tiến thương mại và đầu tư*

Việt Nam tích cực tham gia hoạt động xúc tiến thương mại và đầu tư của GMS, cụ thể: Tham gia các Diễn đàn doanh nghiệp GMS, Diễn đàn đầu tư GMS, Diễn đàn thương mại GMS; Thực hiện Khuôn khổ chiến lược tạo thuận lợi cho thương mại và đầu tư (SFA-TFI). Bên cạnh đó, với việc tham

gia xây dựng Khung đầu tư tiểu vùng, Việt Nam có cơ hội quảng bá để thu hút vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng và tăng cường năng lực xúc tiến đầu tư của Việt Nam.

\*  
\* \*

Như vậy, có thể thấy hợp tác GMS là cơ chế hợp tác đa phương đầu tiên được thành lập tại tiểu vùng Mê Công mở rộng sau khi Chiến tranh Lạnh kết thúc. Mặc dù trọng tâm của hợp tác GMS là kết nối giao thông, ý nghĩa của cơ chế hợp tác này vượt ra khỏi phạm vi của những dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng. Nhờ mạng lưới giao thông với các trục hành lang kinh tế ngày càng hoàn thiện, tiểu vùng Mê Công đã hội nhập sâu hơn về kinh tế và gia tăng sự phối hợp giữa các nước ven sông về phát triển bền vững và bao trùm. Đây cũng là cơ chế đầu tiên ở tiểu vùng có đại diện của cả 6 quốc gia ven sông, xuất phát từ nhu cầu kết nối giữa tiểu vùng Mê Công với các địa phương Vân Nam và Quảng Tây của Trung Quốc. Các hoạt động hợp tác trong GMS đã góp phần củng cố môi trường hòa bình, ổn định, gia tăng sự tin cậy và gắn kết giữa các nước thành viên GMS. Mạng lưới kết nối giao thông của GMS đã trở thành nền tảng cho các kế hoạch kết nối ở cấp độ khu vực Đông Nam Á, cũng như kết nối rộng hơn giữa tiểu vùng Mê Công với các khu vực khác. Từ góc độ thể chế, hợp tác GMS cũng là minh chứng cho vai trò điều phối của ADB và ở một mức độ nhất định là Nhật Bản, nước có vai trò chi phối trong tổ chức này. Cho tới nay,

GMS vẫn là cơ chế có số lượng dự án và quy mô lớn nhất trong số các cơ chế hợp tác tiểu vùng. Tuy nhiên, với nhiều cơ chế mới do các cường quốc dẫn dắt tại tiểu vùng, hợp tác GMS cũng giống như một cỗ xe đã trải qua một chặng đường dài, sẽ phải xử lý nhiều thách thức để củng cố vai trò trong các nỗ lực hợp tác phát triển bền vững, bao trùm và công bằng tại tiểu vùng Mê Công mở rộng./.

## Chương V

### VAI TRÒ CỦA CÁC CƠ CHẾ HỢP TÁC NỘI TIỂU VÙNG MÊ CÔNG: ĐÁP ỨNG NHU CẦU PHÁT TRIỂN CỦA KHU VỰC

Nguyễn Thị Mây

Tiểu vùng Mê Công có vị trí địa chính trị chiến lược quan trọng trong khu vực châu Á - Thái Bình Dương. Năm nước thuộc tiểu vùng, Campuchia, Lào, Mianma, Thái Lan và Việt Nam, đã có sự phát triển nhanh chóng về mọi mặt trong gần bốn thập niên qua, góp phần quan trọng cho hoà bình và thịnh vượng của khu vực. Từ khi cơ chế hợp tác tiểu vùng Mê Công đầu tiên hình thành năm 1992 cho đến nay, các cơ chế hợp tác tiểu vùng đã lần lượt ra đời và đóng vai trò quan trọng giúp các nước thành viên phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là trong phát triển cơ sở hạ tầng, kết nối xuyên biên giới, phúc lợi xã hội và phát triển bền vững. Trong đó, các cơ chế hợp tác nội khối tiểu vùng Mê Công bao gồm: Tam giác phát triển Campuchia- Lào-Việt Nam (CLV), Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam (CLMV) và Chiến lược hợp tác kinh tế Áyaoađi - Chao Phờrây - Mê Công (ACMECS) đã giúp các nước thành viên tăng cường gắn kết và hỗ trợ nhau cùng phát triển. Tuy nhiên, các nước tiểu vùng Mê Công hiện vẫn phải đối mặt với một số khó khăn như năng lực kinh tế

còn hạn chế, khoảng cách phát triển với các nước ASEAN-5, thiếu hụt nguồn lực cho phát triển,...

### **1. Một số nét cơ bản về các cơ chế hợp tác nội khối tiểu vùng Mê Công**

#### **1. Tam giác phát triển Campuchia - Lào - Việt Nam**

Tam giác phát triển khu vực biên giới Campuchia-Lào-Việt Nam được Thủ tướng ba nước quyết định thành lập năm 1999, gồm 10 tỉnh là Stung Treng, Rattanak Kiri, Mondul Kiri (Campuchia); Sekong, Attapeu, Saravan (Lào) và Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Đắk Nông (Việt Nam). Năm 2009, ba nước nhất trí bổ sung thêm ba tỉnh Kratie (Campuchia), Champasak (Lào) và Bình Phước (Việt Nam) vào Tam giác phát triển khu vực biên giới Campuchia-Lào-Việt Nam. Năm 2018, 3 nước nhất trí mở rộng quy mô hợp tác Tam giác phát triển khu vực biên giới Campuchia-Lào-Việt Nam thông qua tăng cường kết nối 3 nền kinh tế (không chỉ giới hạn ở 13 tỉnh biên giới).

Mục tiêu của việc hình thành Tam giác phát triển khu vực biên giới Campuchia-Lào-Việt Nam là tăng cường đoàn kết và hợp tác ba nước nhằm bảo đảm an ninh, ổn định chính trị, xoá đói giảm nghèo và phát triển kinh tế - xã hội trong khu vực. Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam hoạt động theo cơ chế hợp tác cấp cao định kỳ. Hội nghị Cấp cao Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam được tổ chức 2 năm/lần, luân phiên tại các nước thành viên. Đến năm 2021,

Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam đã tổ chức được tổng cộng 11 hội nghị cấp cao. Hợp tác Tam giác phát triển khu vực biên giới Campuchia-Lào-Việt Nam tập trung vào các lĩnh vực: an ninh - đối ngoại, giao thông vận tải, công nghiệp, nông nghiệp, thương mại, đầu tư, các lĩnh vực xã hội và bảo vệ môi trường. Ba nước Campuchia, Lào, Việt Nam đã nhất trí thành lập Ủy ban điều phối chung Tam giác phát triển với bốn tiểu ban: kinh tế, xã hội-môi trường, địa phương và an ninh-đối ngoại. Mỗi nước cử một Bộ trưởng làm đồng Chủ tịch Ủy ban; ủy viên Ủy ban điều phối gồm đại diện các bộ, ngành liên quan và các tỉnh trong Tam giác phát triển. Bộ trưởng Bộ Thương mại Campuchia, Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư Lào và Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư của Việt Nam giữ vai trò đồng Chủ tịch Ủy ban.

#### **2. Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam**

Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam (CLMV) được thành lập năm 2004 tại Hội nghị Thượng đỉnh ASEAN - Nhật Bản tháng 12/2003. Tại đây, Lãnh đạo cấp cao của bốn nước đã nhất trí tổ chức Hội nghị Cấp cao Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam lần thứ nhất nhân dịp Hội nghị Cấp cao ASEAN 10 tại Viêng Chăn, Lào vào tháng 11/2004. Theo tiến trình đó, ngày 28/11/2004, Hội nghị Cấp cao Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam đã thông qua Tuyên bố Viêng Chăn về tăng cường hợp tác và hội nhập kinh tế giữa các nước Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt

Nam, khẳng định quyết tâm tăng cường hợp tác kinh tế và hội nhập trong các khuôn khổ hợp tác tiểu vùng Mê Công, ASEAN và khu vực; kêu gọi các nước và các tổ chức quốc tế tăng cường hỗ trợ bốn nước nhằm thu hẹp khoảng cách phát triển.

Về cơ chế hợp tác, các kỳ hội nghị cấp cao Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam ban đầu được tổ chức thường niên, quyết định những vấn đề lớn và định hướng hợp tác. Đến năm 2008, các nước thành viên đã nhất trí giảm tần suất hợp tác cấp cao xuống 2 năm/lần. Các hội nghị bộ trưởng Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam được tổ chức ngay trước thềm hội nghị cấp cao hoặc giữa hai kỳ hội nghị cấp cao nếu cần thiết, tổ chức họp SOM hằng năm.

Để triển khai các lĩnh vực hợp tác, các nước thành viên đã thành lập 8 Nhóm công tác gồm thương mại - đầu tư, phát triển nguồn nhân lực, nông nghiệp, công nghiệp, năng lượng, công nghệ thông tin, giao thông và du lịch.

### 3. Chiến lược hợp tác kinh tế *Âyaoađi - Chao Phôrây - Mê Công*:

Chiến lược hợp tác kinh tế *Âyaoađi - Chao Phôrây - Mê Công* (ACMECS) là khuôn khổ hợp tác kinh tế gồm 5 nước Campuchia, Lào, Mianma, Thái Lan và Việt Nam, thành lập tháng 11/2003 tại Hội nghị Cấp cao Bagan (Mianma) theo sáng kiến của Thủ tướng Thái Lan Thạcxin Sinnavát. Tại Hội nghị, các nước đã thống nhất đổi tên thành Chiến lược hợp tác kinh tế *Âyaoađi - Chao Phôrây - Mê Công* (tên của 3

dòng sông chính trong lưu vực sông Mê Công). Việt Nam chính thức tham gia ACMECS tại Hội nghị Bộ trưởng ACMECS lần thứ nhất tại Thái Lan, tháng 11/2004.

ACMECS được thành lập nhằm tăng cường hợp tác kinh tế chung và song phương để khai thác và phát huy lợi thế so sánh giữa các vùng, các nước thành viên, nâng cao sức cạnh tranh, thu hẹp khoảng cách phát triển. Hợp tác ACMECS hiện nay tập trung vào 8 lĩnh vực: thương mại - đầu tư, nông nghiệp, công nghiệp - năng lượng, giao thông, du lịch, phát triển nguồn nhân lực, y tế công và môi trường

Hội nghị Cấp cao ACMECS được tổ chức 2 năm/ lần, theo luân phiên chữ cái tên các nước thành viên. Hội nghị Bộ trưởng ACMECS được tổ chức thường niên, các hội nghị SOM ACMECS được tổ chức ngay trước hội nghị bộ trưởng và hội nghị cấp cao. Các hội nghị SOM có thể được tổ chức 6 tháng 1/lần theo yêu cầu của các nước thành viên.

**Bảng 3. Tổng quan các cơ chế hợp tác nội khối Tiểu vùng Mê Công**

Cơ chế	Năm thành lập	Nước thành viên	Lĩnh vực hợp tác	Mục tiêu hợp tác
Tam giác phát triển Campuchia	1999	Campuchia, Lào, Việt Nam	Giao thông, năng lượng,	Tăng cường đoàn kết và hợp tác giữa ba nước nhằm phát triển

- Lào- Việt Nam			thương mại - đầu tư, du lịch, giáo dục-đào tạo	kinh tế - xã hội, xóa đói giảm nghèo, góp phần giữ vững ổn định, an ninh của các nước thành viên
Hợp tác Campuchia - Lào - Việt Nam	2003	Campuchia, Lào, Mianma, Việt Nam	Thương mại-đầu tư, nông nghiệp, công nghiệp, năng lượng, giao thông, du lịch, phát triển nguồn nhân lực	- Tăng cường hợp tác kinh tế giữa bốn nước và hội nhập trong các khuôn khổ hợp tác tiểu vùng Mê Công, ASEAN và khu vực; - Kêu gọi các nước và các tổ chức quốc tế tăng cường hỗ trợ bốn nước nhằm thu hẹp khoảng cách phát triển
Chiến lược hợp tác kinh tế Ấyaoađi -	2003	Campuchia, Lào, Mianma,	Thương mại - đầu tư, nông nghiệp,	- Tăng cường hợp tác kinh tế chung và song phương để khai

Chao Phởrây - Mê Công ACMECS		Thái Lan, Việt Nam	công nghiệp - năng lượng, giao thông, du lịch, phát triển nguồn nhân lực, y tế công và môi trường	thác và phát huy lợi thế so sánh giữa các vùng, các nước thành viên, - Nâng cao sức cạnh tranh và thu hẹp khoảng cách phát triển
------------------------------	--	--------------------	---	---

## 2. Vai trò của các cơ chế nội khối tiểu vùng Mê Công

### 1. Duy trì môi trường hòa bình và ổn định

Từ khi được hình thành đến nay, các cơ chế Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam, Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam và ACMECS đã giúp củng cố và phát triển quan hệ song phương và đa phương giữa các nước, qua đó đóng vai trò quan trọng trong duy trì tình hữu nghị và đoàn kết bền vững, lâu dài giữa các nước thành viên. Hợp tác trong khuôn khổ ba cơ chế nội khối có ý nghĩa chính trị quan trọng và sâu sắc, giúp các nước tiểu vùng Mê Công tăng cường lòng tin, duy trì môi trường hoà bình và ổn định để thực hiện

các mục tiêu đặt ra về thu hẹp khoảng cách phát triển, tăng cường hợp tác nhằm phát triển kinh tế-xã hội, xoá đói giảm nghèo, thúc đẩy hội nhập kinh tế khu vực và toàn cầu.

Trong các năm qua, lãnh đạo chính phủ các nước thành viên ba cơ chế nội khối các năm qua đều rất coi trọng các hoạt động thường niên. Tính đến hết năm 2020, cơ chế Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam đã tổ chức được 11 hội nghị cấp cao, Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam và ACMECS tổ chức được lần lượt 10 và 9 hội nghị cấp cao. Tất cả 30 hội nghị cấp cao đều thông qua được tuyên bố chung, cho thấy sự đoàn kết và nhất trí cao trong các nước thành viên. Thủ tướng ba nước Campuchia, Lào, Việt Nam đã nhấn mạnh tầm quan trọng của hợp tác Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam trong duy trì hoà bình và ổn định tại khu vực, hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội ở mỗi nước và cam kết cố gắng xây dựng một tam giác phát triển hội nhập, bền vững và thịnh vượng – trở thành một khu vực không thể thiếu của Tâm nhìn cộng đồng ASEAN 2025<sup>1</sup>. Các tuyên bố chung được thông qua tại Hội nghị Cấp cao Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam lần thứ 10 và Hội nghị Cấp cao ACMECS lần thứ 9 cũng tái khẳng định cam kết làm sâu sắc hơn nữa quan hệ hữu nghị

---

1. “Building a region of peace, sustainable and comprehensive development”, *Nhandan Online*, 09/12/2020, <https://en.nhandan.com.vn/politics/editorial/item/9383102-building-a-region-of-peace-sustainable-and-comprehensive-development.html>, truy cập ngày 15/02/2021.

tốt đẹp giữa các nước thành viên, cũng như quyết tâm thúc đẩy hợp tác về kinh tế nhằm thu hẹp khoảng cách phát triển, đóng góp vào tiến trình xây dựng Cộng đồng ASEAN<sup>2</sup>.

## **2. Hoạch định các chính sách và khuôn khổ hợp tác**

Trong các khuôn khổ hợp tác của Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam, Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam và ACMECS, nhiều quy hoạch, chương trình, kế hoạch, chính sách trên một loạt lĩnh vực đã được lãnh đạo cấp cao các nước thành viên thông qua nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội trong vùng. Các cơ chế hoạt động được tổ chức bài bản với các cuộc họp thường xuyên từ cấp làm việc đến cấp cao, các nhóm làm việc và ủy ban điều phối các nước đã xây dựng các kế hoạch hành động thường niên hoặc theo giai đoạn để thực hiện các chương trình, quy hoạch do lãnh đạo cấp cao các nước thông qua. Tại các hội nghị cấp cao, các nước đều đề xuất danh sách dự án ưu tiên để cụ thể hoá việc triển khai các kế hoạch hoạt động của các cơ chế. Các bộ, ngành chuyên môn của các nước đã cùng nhau phối hợp xây dựng các chính sách mới về tạo thuận lợi cho lưu thông thương mại, thúc đẩy thu hút đầu tư, tăng cường hợp tác trên nhiều lĩnh vực (nông nghiệp, công nghiệp, năng

---

2. Xem Tuyên bố chung Hội nghị Cấp cao CLMV lần thứ 10 năm 2020 và Tuyên bố Phnom Penh Hội nghị Cấp cao ACMECS lần thứ 9 năm 2020.

lượng, giao thông, du lịch, phát triển nguồn nhân lực, giáo dục-đào tạo, y tế, môi trường... ) và bảo đảm an sinh xã hội.

Trong một vài năm trở lại đây, các cơ chế Tam giác phát triển Campuchia,-Lào-Việt Nam, Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam, và ACMECS đang quyết tâm tăng cường hợp tác hướng tới kết quả cụ thể và thực chất, thể hiện qua các chương trình, chính sách tổng thể có chất lượng, bao trùm nhiều lĩnh vực, thiết thực với nhu cầu hợp tác và phát triển trong tiểu vùng. Một số chính sách tổng thể tiêu biểu có vai trò thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội của vùng trong khuôn khổ ba cơ chế nội khối như: Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội khu vực Tam giác phát triển khu vực biên giới Campuchia-Lào-Việt Nam, Kế hoạch tổng thể kết nối ba nền kinh tế đến năm 2030 của cơ chế Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam, Khung khổ phát triển Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam, Kế hoạch tổng thể ACMECS giai đoạn 2019-2023.

**Bảng 4. Một số văn kiện quan trọng của các cơ chế hợp tác nội khối trong tiểu vùng Mê Công**

Cơ chế	Văn kiện	Thời điểm thông qua
Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam	Tuyên bố Viêng Chăn về việc thiết lập khu vực Tam giác phát triển, trong đó thông qua Quy hoạch tổng thể phát triển	Nhân dịp Hội nghị Cấp cao ASEAN lần thứ 10 tại Viêng Chăn, Lào, tháng 11/2004

kinh tế - xã hội khu vực Tam giác phát triển khu vực biên giới Campuchia-Lào-Việt Nam	
Bản ghi nhớ về việc xây dựng các Chính sách ưu đãi đặc biệt cho khu vực Tam giác phát triển khu vực biên giới Campuchia-Lào-Việt Nam	Hội nghị Cấp cao Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam lần thứ 5 tại Viêng Chăn, Lào, năm 2008
Hiệp định về xúc tiến và tạo thuận lợi thương mại trong khu vực Tam giác phát triển khu vực biên giới Campuchia-Lào-Việt Nam	Hội nghị Cấp cao Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam lần thứ 9 tại Xiêm Riệp, Campuchia, năm 2016
Kế hoạch tổng thể kết nối ba nền kinh tế đến năm 2030	Hội nghị Cấp cao Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam lần thứ 10 tại Hà Nội, Việt Nam, năm 2018
Kế hoạch phát triển ngành công nghiệp cao su bền vững	Hội nghị Cấp cao Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam lần thứ



		11 trực tuyến năm 2020
	Kế hoạch phát triển du lịch khu vực Tam giác phát triển khu vực biên giới Campuchia-Lào-Việt Nam giai đoạn 2020-2025, tầm nhìn 2030	Hội nghị Cấp cao Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam lần thứ 11 trực tuyến năm 2020
Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam	Tuyên bố Viêng Chăn về tăng cường hợp tác và hội nhập kinh tế giữa các nước Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam	Hội nghị Cấp cao Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam lần thứ nhất tại Viêng Chăn, Lào, năm 2004
	Tuyên bố chung của Hội nghị Cấp cao Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam lần thứ 4 nhất trí thông qua định hướng thúc đẩy các lĩnh vực hợp tác Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam	Hội nghị Cấp cao Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam lần thứ 4 tại Hà Nội, Việt Nam, năm 2008
	Tuyên bố chung của Hội nghị Cấp cao Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam lần	Hội nghị Cấp cao Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam lần thứ 7

	thứ 7 làm rõ hơn các nội dung hợp tác	tại Nâypitô, Mianma, năm 2015
	Khung khổ phát triển Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam	Hội nghị Cấp cao Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam lần thứ 10 trực tuyến năm 2020
ACMECS	Tuyên bố Bagan và Chương trình hành động ACMECS	Hội nghị Cấp cao ACMECS lần thứ 1 tại Bagan, Mianma, năm 2003
	Kế hoạch tổng thể ACMECS giai đoạn 2019-2023	Hội nghị Cấp cao ACMECS lần thứ 8 tại Băng Cốc, Thái Lan, năm 2018
	Tuyên bố Phnôm Pênh	Hội nghị Cấp cao ACMECS lần thứ 9 trực tuyến năm 2020

Trong cơ chế Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam, Kế hoạch tổng thể kết nối ba nền kinh tế đến năm 2030 được thông qua tại hội nghị cấp cao lần thứ 10 năm 2018 với những định hướng lớn thúc đẩy hợp tác kết nối về hạ tầng cơ sở, thể chế, kinh tế và giao lưu nhân dân. Đây là tài liệu về tầm nhìn hợp tác và định hướng thực hiện các kế hoạch cụ thể

nhằm đưa Tam giác phát triển Campuchia,-Lào-Việt Nam trở thành một cực tăng trưởng của ASEAN. Nhằm bước đầu triển khai kế hoạch nêu trên, các nước Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam đã thông qua kế hoạch phát triển ngành công nghiệp cao su bền vững và kế hoạch phát triển du lịch khu vực Tam giác phát triển khu vực biên giới Campuchia-Lào-Việt Nam giai đoạn 2020-2025, tầm nhìn 2030.

Trong Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam, các nước đã xây dựng và triển khai kế hoạch hành động Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam hàng năm, trong đó tập trung vào thúc đẩy hợp tác thương mại và đầu tư, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực và triển khai các cam kết khu vực. Khung khổ phát triển Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam được thông qua tại Hội nghị Cấp cao trực tuyến Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam lần thứ 10 năm 2020 nhằm xây dựng khu vực Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam thành trung tâm kinh doanh quốc tế và hướng đến mục tiêu trở thành nền kinh tế có mức thu nhập trung bình cao trong năm 2030. Các nội dung chính của Khung khổ phát triển bao gồm: (i) Kết nối (giao thông và các hoạt động tạo thuận lợi, phấn đấu trở thành một trung tâm logistics của khu vực, cải thiện hạ tầng internet, nâng cao năng lực công nghệ số, ứng dụng công nghệ hiện đại trong các dịch vụ tài chính); (ii) Các nhân tố hỗ trợ (thể chế luật pháp, lực lượng lao động có năng lực, tiếp cận điện năng); (iii) Các lĩnh vực có lợi thế cạnh tranh của các

nước Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam (nông nghiệp, thực phẩm, du lịch).

Trong ACMECS, Kế hoạch tổng thể ACMECS giai đoạn 2019-2023 được thông qua tại Hội nghị Cấp cao lần thứ 8 năm 2018 nhằm định hướng chiến lược cho hợp tác năm nước xoay quanh ba trụ cột chính: (i) Tăng cường kết nối hạ tầng cứng thông qua phát triển vận tải đa phương thức, hạ tầng kết nối điện tử và hạ tầng kết nối năng lượng; (ii) Thúc đẩy kết nối hạ tầng mềm thông qua tăng cường hợp tác về thương mại-đầu tư và hợp tác về tài chính; (iii) Phát triển kinh tế thông minh và đầu tư bền vững thông qua phát triển nguồn nhân lực, thúc đẩy hợp tác về môi trường và quản lý nguồn nước. Để triển khai Kế hoạch tổng thể, Thái Lan đã đề xuất lập ra các ủy ban điều phối phụ trách các trụ cột. Tại Hội nghị Cấp cao ACMECS lần thứ 9 trực tuyến năm 2020, Thủ tướng Thái Lan đã đề xuất bổ sung trụ cột hợp tác thứ tư về “An toàn và bảo đảm” trong Kế hoạch tổng thể ACMECS với trọng tâm là tăng cường hợp tác phục hồi kinh tế; ứng phó với các thách thức mới nổi, các cuộc khủng hoảng trong tương lai; bảo đảm các quốc gia ACMECS là điểm đến an toàn, an ninh và đáng tin cậy của các nhà đầu tư và đối tác phát triển.

Trong số các thành viên của ba cơ chế nội khối, Việt Nam và Thái Lan có điều kiện phát triển kinh tế-xã hội tốt hơn ba nước còn lại, do đó hai nước này hiện đang đóng góp vai trò chủ yếu trong việc tăng cường các hoạt động hợp tác của ba

cơ chế nội khối trong tiểu vùng Mê Công và ASEAN. Việt Nam đóng vai trò tiên phong trong các hợp tác Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam<sup>1</sup> và Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam<sup>2</sup>, xây dựng các tài liệu quan trọng về định hướng hợp tác, kế hoạch hành động cho khu vực<sup>3</sup>, xây dựng website riêng của Tam giác phát triển ([www.clv-triangle.vn](http://www.clv-triangle.vn)) bằng bốn thứ tiếng (Việt, Anh, Lào và Khơ-me); trong khi đó, Thái Lan luôn dẫn dắt và thúc đẩy các hoạt động của cơ chế ACMECS cùng các nước thành viên nhằm tăng cường hợp tác và hội nhập trong khu vực<sup>4</sup>, xây dựng Kế

---

1. Le Hai Binh: "Cooperation Mechanisms in the Mekong Region and Vietnam's participation", *Tap chi Cong san*, 27-7-2018, [https://tapchicongsan.org.vn/web/english/international/detail/-/asset\\_publisher/ZeaSwfFJtMgN/content/cooperation-mechanisms-in-the-mekong-region-and-vietnam-s-participation#!](https://tapchicongsan.org.vn/web/english/international/detail/-/asset_publisher/ZeaSwfFJtMgN/content/cooperation-mechanisms-in-the-mekong-region-and-vietnam-s-participation#!), truy cập ngày 15/02/2021.

2. Vo Tri Thanh: "Effectiveness of initiative for ASEAN Intergration", ASEAN Economic Community Scorecard: Performance and Perception, ISEAS-Yusof Ishak Institute, p.200.

3. Báo cáo rà soát kết quả thực hiện Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội khu vực Tam giác phát triển khu vực biên giới Campuchia-Lào-Việt Nam giai đoạn 2010-2020; Kế hoạch tổng thể về kết nối ba nền kinh tế đến năm 2030; Kế hoạch phát triển du lịch khu vực Tam giác phát triển khu vực biên giới Campuchia-Lào-Việt Nam giai đoạn 2020-2025, tầm nhìn 2030; Kế hoạch phát triển ngành công nghiệp cao su bền vững.

4. Angaindrankumar Gnanasagaran: "Thailand leads cooperation and integration efforts in mainland Southeast Asia", *The ASEAN Post*, 18/6/2018, [https://theaseanpost.com/article/thailand-leads-cooperation-](https://theaseanpost.com/article/thailand-leads-cooperation-and-integration-efforts-mainland-southeast-asia)

and-integration-efforts-mainland-southeast-asia, truy cập ngày 15/02/2021.

hoạch tổng thể ACMECS và khởi xướng thành lập Quỹ ACMECS, chủ trì vận động các nước và tổ chức quốc tế trở thành đối tác của ACMECS.

Thông qua các chương trình, dự án cụ thể, các cơ chế hợp tác nội khối tiểu vùng Mê Công, đã đóng góp thiết thực cho kết nối khu vực, thúc đẩy tiến trình liên kết kinh tế của các nước trong tiểu vùng, thu hẹp khoảng cách phát triển và nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân.

### ***3. Thu hút sự quan tâm của các đối tác và huy động nguồn lực phát triển tiểu vùng***

Khu vực tiểu vùng Mê Công đã và đang ngày càng thu hút sự quan tâm của các nước lớn và các đối tác phát triển do vị trí địa chiến lược quan trọng và tiềm năng phát triển năng động của vùng<sup>1</sup>. Trong các cơ chế hợp tác tiểu vùng Mê Công, ba cơ chế hợp tác nội khối Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam, Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam và ACMECS trong nhiều năm trở lại đây cũng thu hút sự quan tâm và đầu tư từ một số nước lớn và các đối tác.

Nhật Bản là nhà tài trợ chính cho khuôn khổ hợp tác Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam. Quan hệ hợp tác với Nhật Bản bắt đầu từ tháng 11/2004 khi Nhật Bản cân nhắc

---

and-integration-efforts-mainland-southeast-asia, truy cập ngày 15/02/2021.

1. Thu, To Minh, and Le Dinh Tinh: "VIETNAM AND MEKONG COOPERATIVE MECHANISMS." *Southeast Asian Affairs*, 2019, pp. 395-411. [www.jstor.org/stable/26939706](http://www.jstor.org/stable/26939706), truy cập ngày 18/02/2021.

hỗ trợ xây dựng Tam giác phát triển, trong đó có viện trợ không hoàn lại các dự án nhỏ trong lĩnh vực phát triển nông thôn và an sinh xã hội. Tháng 01/2008, Nhật Bản đã cam kết tài trợ hơn 20 triệu USD cho 23 dự án tại các nước Tam giác phát triển thông qua Quỹ Hội nhập Nhật Bản - ASEAN. Theo thống kê, tính đến năm 2015, Nhật Bản đã cung cấp 1,5 tỷ USD cho các nước Tam giác phát triển trong các lĩnh vực giáo dục, thủy lợi, cơ sở hạ tầng<sup>1</sup>. Tại Hội nghị Cấp cao Tam giác phát triển Campuchia - Lào - Việt Nam lần thứ 10 năm 2018, lần đầu tiên Hội nghị Cấp cao Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam thu hút được sự tham gia của các tổ chức quốc tế ADB, WB và ASEAN với tư cách đối tác phát triển, qua đó cam kết thúc đẩy hợp tác, xây dựng các nền kinh tế Tam giác phát triển Campuchia, Lào, Việt Nam hội nhập, bền vững, thịnh vượng. Cũng trong khuôn khổ Hội nghị, ADB đã đề xuất các chiến lược hỗ trợ Tam giác phát triển khu vực biên giới ba nước Campuchia, Lào, Việt Nam để giải quyết khoảng cách về cơ sở hạ tầng thông qua phát triển các hành lang kinh tế bằng đầu tư công và tư.

Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam là cơ chế hợp tác mở, phát huy lợi thế, tiềm năng hợp tác sẵn có của các nước thành viên, đồng thời là kênh kêu gọi hỗ trợ từ các nước ASEAN khác và các đối tác phát triển dành cho bốn

---

1. Eijas Ariffin: "What is the CLV Development Triangle Area?", *The ASEAN Post*, 14/11/2018, <https://theaseanpost.com/article/what-clv-development-triangle-area>, truy cập ngày 18/02/2021.

nước trong cơ chế hợp tác. Hợp tác Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam đã phối hợp với Ban Thư ký ASEAN thúc đẩy các hoạt động, dự án trong Chương trình Sáng kiến hội nhập ASEAN (IAI)<sup>1</sup>. Trong khuôn khổ IAI, các nước ASEAN-6, các nước đối tác của ASEAN và các nước đối tác khác đã hỗ trợ tài chính và kỹ thuật cho các nước Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam. Chương trình IAI đã triển khai được 232 dự án với tổng trị giá 52,9 triệu USD trong giai đoạn 2002-2008 (trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng, phát triển nguồn nhân lực, công nghệ thông tin và hội nhập kinh tế khu vực), 383 dự án với tổng giá trị 49,8 triệu USD trong giai đoạn 2009-2015 (trong các lĩnh vực chính của các trụ cột an ninh-chính trị, kinh tế, văn hoá-xã hội của Kế hoạch tổng thể Cộng đồng ASEAN), 112 dự án với tổng mức đầu tư 30,14 triệu USD trong giai đoạn 2016-2020 (trong các lĩnh vực lương thực, thuận lợi hoá thương mại, các doanh nghiệp vừa, nhỏ và siêu nhỏ, giáo dục, sức khoẻ cộng đồng)<sup>2</sup>. Trong giai đoạn 2016-2020, Ấn Độ, Đức, EU và Nhật Bản là những đối

---

1. Chương trình IAI được khởi động từ năm 2000 nhằm giúp các thành viên gia nhập ASEAN sau (gồm Campuchia, Lào, Mianma, Việt Nam) thực thi các cam kết và hiệp định trong ASEAN, thu hẹp khoảng cách phát triển trong ASEAN nhằm thúc đẩy hội nhập khu vực. Xem thêm [https://asean.org/?static\\_post=initiative-asean-integration-iai-work-plan-iii](https://asean.org/?static_post=initiative-asean-integration-iai-work-plan-iii), truy cập ngày 18/02/2021.

2. <https://asean.org/asean-economic-community/initiative-for-asean-integration-iai-and-narrowing-the-development-gap-ndg/resources/iai-work-plan-and-iai-projects/>, truy cập ngày 18/02/2021..

tác tài trợ hàng đầu cho Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam trong khuôn khổ IAI.

Đối với cơ chế ACMECS, năm 2019, Thái Lan đã vận động các nước, tổ chức quốc tế trở thành đối tác phát triển của ACMECS. Đến nay, cơ chế ACMECS đã tăng cường mở rộng hợp tác với nhiều đối tác phát triển quan trọng, gồm các đối tác giai đoạn 1 là Mỹ, Trung Quốc, Ấn Độ, Hàn Quốc, Nhật Bản, Ôxtrâyli và các đối tác giai đoạn 2 là Niu Dilân, Ixraen<sup>1</sup>. Tại Hội nghị Cấp cao lần thứ 8 năm 2018, Thái Lan nêu đề xuất thành lập Quỹ ACMECS và Quỹ Tín thác cơ sở hạ tầng ACMECS với mục tiêu tạo kênh tài chính mới cho việc huy động vốn cho các dự án của ACMECS. Thái Lan đã cam kết đóng góp 200 triệu USD, và trong năm 2020 Campuchia đã cam kết đóng góp 7 triệu USD<sup>2</sup>.

---

1. "Thai Prime Minister Emphasised the Importance of Multidimensional Connectivity and Reiterated Thailand's Commitment to Ensuring that COVID-19 Medicines and Vaccines Become Public Goods at the 9th ACMECS Summit", *Ministry of Foreign Affairs, Kingdom of Thailand*, 14/12/2020, <https://www.mfa.go.th/en/content/9thacmecssummit-2?page=5d5bd3cb15e39c306002a9ac&menu=5d5bd3cb15e39c306002a9ae>, truy cập ngày 15/02/2021.

2. "Thai Prime Minister Emphasised the Importance of Multidimensional Connectivity and Reiterated Thailand's Commitment to Ensuring that COVID-19 Medicines and Vaccines Become Public Goods at the 9th ACMECS Summit", *Ministry of Foreign Affairs, Kingdom of Thailand*, 14/12/2020, <https://www.mfa.go.th/en/content/9thacmecssummit-2?page=5d5bd3cb15e39c306002a9ac&menu=5d5bd3cb15e39c306002a9ae>, truy cập ngày 15/02/2021.

#### 4. Kết quả hợp tác của các cơ chế nội khối trong một số lĩnh vực

Sau khoảng 20 năm triển khai các cơ chế hợp tác nội khối tiểu vùng Mê Công, các nước thành viên đã có nhiều bước tiến quan trọng về phát triển kinh tế-xã hội, mở cửa nền kinh tế và hội nhập khu vực. Trên thực tế, tăng trưởng kinh tế các nước trong tiểu vùng Mê Công đã đạt được bước tiến đáng kể trong hai thập kỷ qua. Quy mô kinh tế của năm nước tiểu vùng Mê Công đã tăng gấp đôi, từ 431,7 tỷ USD theo giá hiện hành năm 2008 lên tới 866,1 tỷ USD năm 2018<sup>1</sup>; tốc độ tăng trưởng GDP bình quân đạt gần 6,3% năm 2018<sup>2</sup>. Từ năm 2019, các nền kinh tế tiểu vùng Mê Công có xu hướng giảm tốc do sự suy yếu chung của các hoạt động kinh tế khu vực châu Á và thế giới, nhưng khu vực này vẫn duy trì đà tăng trưởng kinh tế tích cực trong năm 2019. Trong năm 2020, dưới tác động tiêu cực của đại dịch Covid-19 trên toàn thế giới, các nước Mê Công đều bị ảnh hưởng nặng nề về tốc độ tăng trưởng GDP, đầu tư, thương mại, du lịch..., 3/5 nước tiểu

---

002a9ac&menu=5d5bd3cb15e39c306002a9ae, truy cập ngày 15/02/2021.

1. Nguyen Anh Duong, Dinh Thu Hang, and Vo Tri Thanh: "Mekong Subregion: Development and Cooperation Status", Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, 2020, <https://www.eria.org/publications/subregional-development-strategy-in-asean-after-covid-19-inclusiveness-and-sustainability-in-the-mekong-subregion-mekong-2030/>, truy cập ngày 15/02/2021.

2. Tính toán dựa trên số liệu thống kê của ADB năm 2018.

vùng Mê Công đã có tốc độ tăng trưởng âm. Tuy nhiên, 4/5 nước khu vực tiểu vùng sông Mê Công vẫn được đánh giá sẽ có triển vọng phục hồi khả quan trong các năm tiếp theo.

**Bảng 5. Tốc độ tăng trưởng GDP của các nước Tiểu vùng Mê Công**

Đơn vị: %

	1998	2008	2018	2019	2020	2022 (dự báo)
<b>Campuchia</b>	4,7	6,7	7,5	7,1	-3,1	5,5
<b>Lào</b>	4,0	7,8	6,2	4,7	-0,5	4,0
<b>Mianma</b>	5,9	10,3	6,4	6,8	3,3	-
<b>Thái Lan</b>	-7,6	1,7	4,2	2,3	-6,1	3,9
<b>Việt Nam</b>	5,8	5,7	7,1	7,0	2,9	6,5
<b>Tốc độ trung bình</b>	2,6	6,4	6,3	5,6	-0,7	-

*Nguồn:* Tác giả tổng hợp từ số liệu thống kê của ADB.

Các hoạt động triển khai các chương trình, chính sách trong khuôn khổ các cơ chế nội khối tiểu vùng Mê Công đã đạt được kết quả nổi trội trên một số lĩnh vực như sau:

*Về thương mại - đầu tư*, các nước thành viên trong các cơ chế đã phối hợp xây dựng các chính sách nhằm tạo thuận lợi cho lưu thông thương mại, cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh và tạo thuận lợi cho các doanh nghiệp đầu tư vào thị trường của nhau.

**Bảng 6. Độ mở thương mại và độ mở đầu tư trực tiếp nước ngoài của các nước tiểu vùng Mê Công**

Đơn vị: %

	Độ mở thương mại		Độ mở FDI	
	2016	2020	2016	2020
<b>Campuchia</b>	141,3	126,3	12,4	14,3
<b>Lào</b>	66,2	76 (năm 2019)	6,3	5,1
<b>Mianma</b>	53	56,4	4,7	34,1 (2018)
<b>Thái Lan</b>	99,4	51,4	0,5	5,3
<b>Việt Nam</b>	203,8	209	6,1	4,6

\* *Nguồn:* Tác giả tổng hợp từ số liệu của ADB, UNCTAD, Trading Economics và CEIC.

Với tiềm lực và quy mô kinh tế nổi trội trong vùng, Việt Nam và Thái Lan là hai nước tích cực tăng cường đầu tư và thúc đẩy thương mại trong khu vực tiểu vùng Mê Công. Trong nhiều năm qua, các doanh nghiệp Việt Nam đã tăng cường quan hệ kinh tế với các nước Lào, Campuchia và Mianma, góp phần quan trọng cho phát triển kinh tế của các nước này nói riêng và của tiểu vùng Mê Công nói chung.

Về đầu tư của Việt Nam trong khuôn khổ Tam giác phát triển Campuchia - Lào - Việt Nam, tính đến hết năm 2019, Việt Nam đã đầu tư 117 dự án vào các tỉnh tam giác phát triển của Lào và Campuchia với tổng vốn đăng ký là 3,61 tỷ USD; 5 tỉnh Việt Nam thuộc khu vực tam giác phát triển đã thu hút 274 dự án từ 24 nước và vùng lãnh thổ với tổng vốn đăng ký

là 2,8 tỷ USD. Năm 2019, Việt Nam là nhà đầu tư nước ngoài lớn thứ 3 tại Lào với gần 430 dự án và tổng vốn đầu tư gần 5 tỷ USD; có 214 dự án đăng ký đầu tư sang Campuchia, với tổng vốn đầu tư đăng ký đạt hơn 3 tỷ USD và nằm trong nhóm 5 nước đầu tư lớn nhất tại Campuchia. Về thương mại, năm 2019, tổng kim ngạch thương mại Việt Nam và Lào tăng 12,6% so với năm 2018 đạt mức 1,16 tỷ USD; kim ngạch thương mại Việt Nam - Campuchia đạt gần 5,3 tỷ USD, tăng 11% so với năm 2018. Đối với Mianma, Việt Nam cũng là một trong 10 đối tác thương mại lớn của Mianma với kim ngạch thương mại hai chiều tăng trưởng nhanh từ 152 triệu USD năm 2010 lên 1,05 tỷ USD năm 2019. Riêng năm 2020, số vốn đăng ký đầu tư của Việt Nam vào Mianma đạt 2,2 tỷ USD, xếp thứ 7 trong tổng số 51 quốc gia và vùng lãnh thổ đầu tư vào Mianma<sup>1</sup>.

Về phía Thái Lan, quan hệ kinh tế của Thái Lan và 4 nước tiểu vùng Mê Công được tăng cường rõ rệt trong nhiều năm qua. Năm 2019, tổng kim ngạch thương mại giữa Thái Lan và các nước trong cơ chế Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam đạt 41,1 tỷ USD, tăng gấp 2,3 lần so với năm 2010<sup>2</sup>. Trong khi đó, cũng trong năm 2019, đầu tư trực tiếp nước ngoài của Thái Lan vào 4 nước đạt gần 2 tỷ USD<sup>3</sup>; riêng quý

1. Theo số liệu thống kê từ Tổng cục hải quan (Bộ Tài chính Việt Nam) năm 2019 và Cục Đầu tư nước ngoài (Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam) năm 2020.

2. Tính toán theo số liệu của Bộ Ngoại thương Thái Lan năm 2019.

3. Tính toán theo số liệu của Ngân hàng Thái Lan năm 2019.

III/2020, đầu tư trực tiếp nước ngoài của Thái Lan vào 4 nước tăng 26,1%, với hai địa bàn đầu tư chủ yếu là Việt Nam (chiếm 49%) và Mianma (chiếm 22%)<sup>4</sup>. Kế hoạch tổng thể ACMECS giai đoạn 2019-2023 tập trung vào tăng cường thương mại và đầu tư giữa Thái Lan và các nước Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam với mục tiêu tăng gấp đôi kim ngạch thương mại nội khối và tăng cường cơ hội đầu tư kinh doanh của doanh nghiệp Thái Lan tại 4 nước<sup>5</sup>.

*Về kết nối cơ sở hạ tầng*, cơ chế Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam với Việt Nam đóng vai trò dẫn dắt đã đầu tư, nâng cấp và mở rộng mạng lưới giao thông trong khu vực tam giác phát triển, trong đó đưa vào khai thác nhiều tuyến đường, quốc lộ quan trọng như 13, 19, 29, 40, 14B-C-D-E; xây dựng các dự án sản xuất điện, mở rộng mạng lưới truyền tải và phân phối điện. Về phát triển cửa khẩu biên giới, từ năm 2005, Việt Nam và Lào đã tiến hành thực hiện thí điểm mô hình “Một cửa, một lần dừng” tại cặp cửa khẩu Lao Bảo - Đensavẳn. Quá trình thực hiện mô hình tại cặp cửa khẩu Lao Bảo - Đensavẳn đã đạt được những kết quả nhất định như đơn giản và minh bạch hoá các thủ tục qua lại cửa

4. The Story of Thailand: “EIC expects uneven CLMV economic recovery to continue in 2021”, 19/02/2021, <https://www.thestorythailand.com/en/19/02/2021/14649/>, truy cập ngày 22/02/2021.

5. Somluck Srimalee: “Thailand to develop master plan for closer ties with CLMV”, *The Nation Thailand*, 18/6/2017, <https://www.nationthailand.com/business/30318409>, truy cập ngày 15/02/2021.

khẩu, rút ngắn thời gian thông quan cho người xuất nhập cảnh qua biên giới Việt Nam-Lào<sup>6</sup>. Tháng 10/2018, Việt Nam và Campuchia đã nâng cấp cửa khẩu phụ Phước Tân (Tây Ninh) – Bô Môn (Svay Rieng) thành cửa khẩu chính, tiếp tục đơn giản hoá thủ tục xuất nhập khẩu<sup>7</sup>, tiến tới triển khai trên thực tế mô hình “Một cửa, một lần dừng” tại cửa khẩu Mộc Bài - Bà Vệt<sup>8</sup>. Những nỗ lực này đã đáp ứng tốt hơn yêu cầu phát triển và thúc đẩy hợp tác giữa các nước thành viên.

Tại Hội nghị Cấp cao Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam lần thứ 7 tổ chức tại Mianma năm 2015, một trong những nội dung mà các nước thành viên đã thống nhất là phát huy tối đa tiềm năng của Hành lang kinh tế Đông - Tây (EWEC), Hành lang kinh tế phía Nam (SEC) và Hành lang kinh tế Bắc - Nam (NSEC); nhân rộng mô hình kiểm tra “Một

---

6. Bảo Chi: “Kết quả triển khai thí điểm mô hình kiểm tra ‘một cửa, một lần dừng’ tại cặp cửa khẩu quốc tế Lao Bảo-Đen Sạ Vắn”, *Báo Quốc tế*, 21/4/2021, <https://baoquocte.vn/ket-qua-trien-khai-thi-diem-mo-hinh-kiem-tra-mot-cua-mot-lan-dung-tai-cap-cua-khau-quoc-te-lao-bao-den-sa-van-142907.html>, truy cập ngày 23/4/2021.

7. Lê Đức Hoàn: “Nâng cấp cửa khẩu Phước Tân, tạo thuận lợi giao thương với Campuchia”, <https://www.vietnamplus.vn/nang-cap-cua-khau-phuoc-tan-tao-thuan-loi-giao-thuong-voi-campuchia/528259.vnp>, truy cập ngày 23/4/2021.

8. [https://mt.gov.vn/vn/tin-tuc/63988/thuc-day-thuc-hien-%E2%80%9Cmot-cua--mot-lan-dung%E2%80%9D-tai-cua-khau-moc-bai-\(viet-nam\)--ba-vet-\(campuchia\)-.aspx](https://mt.gov.vn/vn/tin-tuc/63988/thuc-day-thuc-hien-%E2%80%9Cmot-cua--mot-lan-dung%E2%80%9D-tai-cua-khau-moc-bai-(viet-nam)--ba-vet-(campuchia)-.aspx), truy cập ngày 23/4/2021.

cửa, một lần dừng” tại các cặp cửa khẩu quốc tế<sup>9</sup>. Lĩnh vực kết nối cơ sở hạ tầng cũng là nội dung trọng tâm của tài liệu Khung khổ phát triển Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam được thông qua tại Hội nghị Cấp cao Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam lần thứ 10 năm 2020 theo hình thức trực tuyến và Kế hoạch tổng thể ACMECS giai đoạn 2019-2023 được thông qua tại Hội nghị Cấp cao ACMECS lần thứ 8 tại Thái Lan năm 2018.

*Về phát triển du lịch*, 5 nước tiểu vùng Mê Công đều sở hữu nhiều nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú cùng các di sản văn hoá và thiên nhiên thế giới và các di sản/danh hiệu khác được UNESCO ghi danh. Trong các khuôn khổ Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam, Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam và ACMECS, các nước thành viên đã đẩy mạnh hợp tác, trao đổi kinh nghiệm để phát triển du lịch trên cơ sở khai thác tiềm năng thế mạnh về thiên nhiên và những di sản văn hoá mà mỗi nước có được, từ đó tạo ra chuỗi liên kết chặt chẽ, góp phần vào sự phát triển du lịch nói riêng, cũng như mang lại lợi ích kinh tế-xã hội cho mỗi nước nói chung. Khu vực tiểu vùng Mê Công đang trở thành điểm đến hấp dẫn đối với du khách quốc tế. Năm 2018, lượng khách du lịch quốc tế đến tiểu vùng chiếm đến 4,7% lượng khách du lịch toàn cầu (trong khi khu vực

---

9. Tuyên bố chung của Hội nghị Cấp cao Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam lần thứ 7.



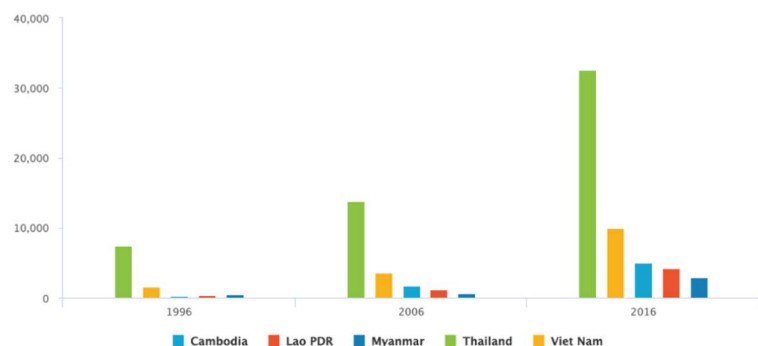
này chỉ đóng góp 1% cho GDP thế giới)<sup>10</sup>. Năm 2016, lượng khách du lịch quốc tế đến các nước tiểu vùng Mê Công đạt 54,6 triệu người, gấp 2,6 lần so với năm 2006.

**Đồ thị 1: Khách du lịch quốc tế đến các nước trong Tiểu vùng Mê Công**

Đơn vị: triệu lượt

\* Nguồn: ADB

Tuy nhiên, do ảnh hưởng nặng nề của đại dịch Covid-19, lượng khách quốc tế vào các nước tiểu vùng Mê Công sụt giảm nghiêm trọng trong năm 2020 với tổng lượng khách chỉ



10. ANZ: “Greater Mekong Economic Outlook”, 2020, <https://www.austchamlao.org/wp-content/uploads/2020/05/Greater-Mekong-H2-20201.pdf>, truy cập ngày 23/4/2021.

đạt 13,5 triệu lượt, trung bình giảm 81,7% so với năm 2019 (đạt 73,6 triệu lượt)<sup>11</sup>.

Du lịch cũng là một trong những lĩnh vực hợp tác trọng tâm của 3 cơ chế nội khối. Hợp tác ACMECS đã tổ chức được 4 hội nghị bộ trưởng về du lịch nhằm thúc đẩy mục tiêu “Năm quốc gia, một điểm đến”, tạo ra các lợi ích kinh tế bền vững cho các nước thành viên. Cơ chế Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam cũng đã tổ chức được 5 hội nghị bộ trưởng về du lịch và thông qua Chương trình hành động về hợp tác du lịch giai đoạn 2019-2021. Hội nghị Cấp cao Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam lần thứ 11 năm 2020 theo hình thức trực tuyến đã thông qua Kế hoạch phát triển du lịch khu vực tam giác phát triển giai đoạn 2020-2025, tầm nhìn 2030.

Về giáo dục-đào tạo, Chương trình học bổng và nâng cao năng lực Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam do Việt Nam xây dựng và tích cực triển khai từ năm 2008 nhằm hỗ trợ hàng trăm suất học bổng hàng năm cho sinh viên các nước Campuchia, Lào và Mianma<sup>12</sup>. Chương trình học bổng

11. Destination Mekong & Mekong Tourism Coordinating Office, <https://www.mekongtourism.org/2021-mekong-tourism-booklet/>, truy cập ngày 18/10/2021.

12. Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc: “Mekong: Dòng sông hợp tác và phát triển”, 29/03/2018, <https://vov.vn/chinh-tri/bai-viet-cua-thu-tuong-mekong-dong-song-hop-tac-va-phan-trien-744993.vov>, truy cập ngày 17/10/2021.

này là một trong 58 dự án điểm đầu tiên<sup>13</sup> được thực hiện trong cơ chế hợp tác 4 nước, được lãnh đạo cấp cao các nước đánh giá cao<sup>14</sup> và là một trong những kết quả nổi bật của Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam. Khung khổ phát triển Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam được thông qua tại Hội nghị Cấp cao Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam lần thứ 10 năm 2020 theo hình thức trực tuyến đã đưa nội dung về kết nối con người trở thành một trong ba trọng tâm của hợp tác giữa các nước thành viên; trong đó tập trung tiếp tục tăng cường hợp tác về giáo dục (tiếp tục các chương trình học bổng, chương trình hợp tác giữa các trường đại học/cơ sở đào tạo, công nhận lẫn nhau về bằng cấp) trong 4 nước trong thời gian tới<sup>15</sup>. Trong khuôn khổ Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam, Việt Nam đã phát triển các cơ sở đào tạo, dạy nghề, cử giáo viên và tiếp nhận giáo viên, hỗ trợ đào tạo nguồn nhân lực cho Lào và Campuchia<sup>16</sup>.

Trước ảnh hưởng nặng nề và sâu rộng của đại dịch covid-19 đối với thế giới nói chung và khu vực tiểu vùng sông Mê

13. Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc: “Mekong: Dòng sông hợp tác và phát triển”.

14. Báo Nhân dân: “Hội nghị cấp cao Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma-Việt Nam lần thứ 10”, 09/12/2020, truy cập ngày 17/10/2021.

15. Báo Nhân dân: “Hội nghị cấp cao Hợp tác Campuchia-Lào-Mianma -Việt Nam lần thứ 10”.

16. Le Hai Binh: “Cooperation Mechanisms in the Mekong Region and Vietnam's participation”.

Công nói riêng, các nước thành viên 3 cơ chế nội khối trong tiểu vùng đều nhận thức được tầm quan trọng của việc hợp tác để cùng nhau ứng phó. Các hội nghị cấp cao cuối năm 2020 (Hội nghị Cấp cao ACMECS lần thứ 9, Hội nghị Cấp cao Hợp tác Campuchia-Lào-Mianma-Việt Nam lần thứ 10 và Hội nghị Cấp cao Campuchia-Lào-Việt Nam lần thứ 11) đều nhấn mạnh các nỗ lực hợp tác đa phương giữa các nước thành viên để ứng phó với dịch bệnh, khắc phục thiệt hại và phục hồi sau đại dịch<sup>17</sup>.

### 3. Một số khó khăn thách thức và khuyến nghị định hướng hợp tác của các cơ chế nội khối tiểu vùng Mê Công

Từ khi bắt đầu hình thành đến nay, bên cạnh các kết quả hợp tác tích cực, các cơ chế Tam giác phát triển Campuchia - Lào - Việt Nam, Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam và ACMECS cũng gặp phải những trở ngại trong quá trình hợp tác và phát triển tiểu vùng.

*Thứ nhất*, mặc dù tiểu vùng Mê Công được đánh giá là khu vực phát triển thành công nhất với tốc độ tăng trưởng kinh tế và xoá đói giảm nghèo nhanh trong ba thập kỷ qua, song các nước thành viên ba cơ chế nội khối vẫn còn nhiều hạn chế về phát triển cơ sở hạ tầng, bảo đảm an sinh xã hội,

17. Trang Nhung, “Campuchia thông báo kết quả các hội nghị ACMECS, CLMV và CLV”, ngày 09/12/2020, theo <https://www.vietnamplus.vn/campuchia-thong-bao-ket-qua-cac-hoi-nghi-acmeecs-clmv-va-clv/681331.vnp>.

trình độ khoa học-công nghệ, đào tạo nguồn nhân lực... Giữa các nước thành viên 3 cơ chế nội khối với 5 nước còn lại trong ASEAN vẫn tồn tại khoảng cách phát triển khá lớn. GDP bình quân đầu người trong tiểu vùng Mê Công vẫn ở mức thấp so với 5 nước còn lại trong ASEAN; những nỗ lực thu hẹp khoảng cách phát triển về thu nhập, cơ sở hạ tầng, phát triển con người, bình đẳng giới... tiến triển rất chậm<sup>18</sup>. Ngoài ra, năng lực tiếp nhận nguồn lực và quản lý dự án của các nước thành viên ba cơ chế nổi khối cũng còn hạn chế, từ đó dẫn đến giảm tính hiệu quả và lợi ích mà các nước được hưởng từ các dự án của các đối tác phát triển.

*Thứ hai*, nguồn lực hỗ trợ hiện nay từ các đối tác phát triển chưa đáp ứng được hết nhu cầu thu hút nguồn lực của các nước tiểu vùng Mê Công, các nguồn tài chính cho các nước tiểu vùng trong nhiều năm qua chưa được cải thiện về mức độ đa dạng. Theo đánh giá, các nước tiểu vùng Mê Công có nhu cầu ngày càng cao về đầu tư cho cơ sở hạ tầng. Cụ thể, trong giai đoạn 2016-2040, ước tính Việt Nam sẽ cần tới 605 tỷ USD, Thái Lan cần 494 tỷ USD, Mianma cần 224 tỷ USD, Campuchia cần 87 tỷ USD<sup>19</sup>. Trước tình hình dịch covid-19 diễn biến phức tạp thời gian qua, tiểu vùng Mê Công lại càng

---

18. Nguyen Anh Duong, Dinh Thu Hang, and Vo Tri Thanh: "Mekong Subregion: Development and Cooperation Status".

19. Oxford Economics: "Global Infrastructure Outlook", Global Infrastructure Hub, 7/2017, <https://www.oxfordeconomics.com/recent-releases/Global-Infrastructure-Outlook>, truy cập ngày 23/4/2021.

phải đối mặt với nguy cơ suy giảm nguồn lực hỗ trợ vì các nước lớn đang ưu tiên nhân lực và vật lực cho cuộc chiến chống covid-19 trong nước<sup>20</sup>.

*Thứ ba*, giữa ba cơ chế Tam giác phát triển Campuchia-Lào-Việt Nam, Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam và ACMECS còn có sự chùng chéo, trùng lặp trên một số nội dung hợp tác và lĩnh vực ưu tiên, từ đó dẫn đến hiệu quả thực thi còn thấp. Một số cơ chế sử dụng dự án của đối tác khác, dẫn đến những con số ảo và không phản ánh chính xác thực tế hợp tác trong khu vực<sup>21</sup>. Đối với các nước thành viên, việc theo đuổi nhiều cơ chế cùng một lúc đôi khi làm giảm hiệu quả tham gia tại một số chương trình hoặc dự án.

*Thứ tư*, tình hình thế giới và khu vực luôn biến động không ngừng và diễn biến khó lường. Các vấn đề về phát triển bền vững như quản lý nguồn nước và môi trường nói chung, phòng, chống thiên tai, dịch bệnh... đang trở thành những vấn đề cấp bách và cần sự đồng thuận, hợp tác chặt chẽ hơn nữa từ các nước tiểu vùng Mê Công. Dịch bệnh covid-19 bùng phát trong hai năm qua là một trong những thách thức to lớn mà cả thế giới nói chung và tiểu vùng Mê Công nói riêng phải đối mặt và cùng nhau tìm cách vượt qua.

---

20. Nguyen Anh Duong, Dinh Thu Hang, and Vo Tri Thanh: "Mekong Subregion: Development and Cooperation Status".

21. Nguyen Anh Duong, Dinh Thu Hang, and Vo Tri Thanh: "Mekong Subregion: Development and Cooperation Status".

Từ những khó khăn nêu trên, để tăng cường tính hiệu lực và hiệu quả hợp tác, các cơ chế hợp tác nội khối trong tiểu vùng Mê Công có thể cân nhắc các định hướng hợp tác trong trung hạn và dài hạn như sau:

- Cải tiến cơ cấu, phương thức hoạt động của các cơ chế hợp tác nội khối, tăng cường hiệu quả và phát huy tối đa nguồn lực.

- Thúc đẩy sự cộng hưởng và tăng cường sự hỗ trợ lẫn nhau giữa các cơ chế hợp tác nội khối với nhau, với các cơ chế hợp tác tiểu vùng khác và với ASEAN nhằm thúc đẩy tiểu vùng Mê Công phát triển bền vững, đoàn kết, và thịnh vượng.

- Đa dạng hoá các nguồn hỗ trợ trên cơ sở đoàn kết, hữu nghị, tin cậy lẫn nhau và hợp tác các bên cùng có lợi. Trong các khuôn khổ hợp tác, các nước thành viên có thể xây dựng các chương trình/dự án chung trong các lĩnh vực ưu tiên để huy động tài trợ của các đối tác phát triển.

- Thúc đẩy hợp tác hơn nữa để tìm ra các giải pháp thiết thực đối với các thách thức chung của khu vực và toàn cầu (như biến đổi khí hậu, nguồn nước, ô nhiễm môi trường, thiên tai, dịch bệnh, an ninh phi truyền thống...) nhằm tăng cường uy tín của các cơ chế và tiếng nói của các nước thành viên.

\*

\* \*

Tựu chung, từ khi bắt đầu hình thành cho đến nay, 3 cơ chế nội khối tiểu vùng Mê Công (Tam giác phát triển

Campuchia - Lào - Việt Nam, Hợp tác Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam, ACMECS) đã có những đóng góp quan trọng đối với quá trình gắn kết, hợp tác và phát triển của tiểu vùng. Các nước thành viên hợp tác chặt chẽ với nhau trên các lĩnh vực đa dạng; các khuôn khổ hợp tác ngày càng trở nên thiết thực và hướng tới hiệu lực, hiệu quả; phương thức hợp tác dần hoàn thiện, hoạt động bài bản và chuyên nghiệp. Các kết quả hợp tác trong hơn hai thập niên qua đã cho thấy vai trò quan trọng của ba cơ chế này đối với tiểu vùng Mê Công nói riêng và khu vực Đông Nam Á nói chung, góp phần đáp ứng nhu cầu phát triển của khu vực. Ba cơ chế hợp tác nội khối đã đóng vai trò hết sức quan trọng trong củng cố, duy trì môi trường hoà bình và ổn định của tiểu vùng Mê Công, hoạch định các chính sách và khuôn khổ hợp tác, thu hút sự quan tâm của các đối tác và huy động nguồn lực phát triển tiểu vùng; đạt được những kết quả khả quan trong các lĩnh vực về hợp tác thúc đẩy phát triển kinh tế, thương mại - đầu tư, kết nối cơ sở hạ tầng, phát triển du lịch, giáo dục - đào tạo...

Tuy nhiên, cùng với những biến động không ngừng của tình hình thế giới và khu vực, các cơ chế hợp tác nội khối liên tục phải đối mặt với những thách thức to lớn và khó lường. Điều này đòi hỏi các nước thành viên cần hợp tác chặt chẽ hơn nữa, phát huy tính chủ động và sáng tạo trong các khuôn khổ hợp tác để có thể khắc phục khó khăn, thích ứng với tình

hình mới, cùng hướng tới các kết quả hợp tác thiết thực và hiệu quả.

## Chương VI

### VAI TRÒ ĐỐI TÁC CỦA CÁC QUỐC GIA TẦM TRUNG TẠI TIỂU VÙNG MÊ CÔNG

Lê Đình Tĩnh

Các nước tầm trung giành sự chú ý ngày càng cao trong giới học thuật và chính sách. Truyền thống nghiên cứu về quan hệ quốc tế và phân tích chính sách đối ngoại thường dành nhiều quan tâm tới các siêu cường và các trung tâm quyền lực. Điều này có thể lý giải được do các nước lớn đóng vai trò chi phối cục diện thế giới, khu vực và tác động đáng kể đến môi trường chiến lược của các nước còn lại. Tuy nhiên, sự tan rã của Chiến tranh Lạnh đang tạo ra một cục diện mới, đa trung tâm hơn, trong đó vai trò của các nước vừa và nhỏ tăng lên. Đồng thời, tuy có xu hướng bị đánh giá chưa đúng mức, các nước tầm trung đóng vai trò ngày càng nổi bật và thực chất đối với các vấn đề quản trị toàn cầu, khu vực và tiểu vùng.

Chương này sẽ tập trung phân tích vai trò của bốn nước tầm trung Nhật Bản, Hàn Quốc, Ấn Độ và Ôxtrâyliia và sự

tham gia của Việt Nam vào các cơ chế do bốn nước này đề xuất tại tiểu vùng Mê Công nhằm: (i) làm rõ hơn khả năng đóng góp của các quốc gia tầm trung đối với các vấn đề nằm ngoài khu vực “tài phán” quốc gia của họ; (ii) làm rõ vai trò của các nước này tại tiểu vùng Mê Công trong bối cảnh tiểu vùng đã có nhiều cơ hội hợp tác và thách thức đan xen trong ứng phó với các thách thức chung như an ninh nguồn nước và phát triển bền vững; và (iii) nhận diện rõ hơn “bức tranh mới” tại tiểu vùng Mê Công với sự can dự của nhiều chủ thể cũng như sự tương tác giữa các chủ thể với nhau, bao gồm các nước lớn, các nước tầm trung và các quốc gia tại tiểu vùng, với trọng tâm phân tích là Việt Nam.

### 1. Vai trò của các quốc gia tầm trung trong thế giới hiện nay

#### *Khái niệm và khung phân tích về quốc gia tầm trung*

Một số công trình nghiên cứu gần đây cho rằng tiêu chí nhận diện cường quốc tầm trung gồm sức mạnh quân sự, năng lực quốc gia, vị trí địa chiến lược và khả năng lãnh đạo, dẫn dắt, uy tín quốc tế<sup>1</sup>. Một số nghiên cứu khác cho rằng cần cần nhìn vấn đề rộng hơn, tập trung vào năm tiêu chí sau: (i) năng lực quốc gia; (ii) vị trí trong trật tự thế giới; (iii) những giá trị chuẩn tắc về tổ chức nhà nước - xã hội; (iv) lợi ích chính

---

1. Eduard Jordaan (2003), “The Concept of a Middle Power in International Relations: Distinguishing between Emerging and Traditional Middle Powers”, *Politikon: South African Journal of Political Studies*, 30 (1), pp. 165-181.

của các giai cấp, tầng lớp trong nước; (v) đặc thù về chính sách đối ngoại<sup>1</sup>. Những tiêu chí này được đề xuất dựa trên sự kết hợp về lý luận của nhiều trường phái khác nhau trong nghiên cứu quan hệ quốc tế và chính trị học. Trong đó, thuyết hiện thực coi trọng tiêu chí năng lực, thứ bậc quốc gia, thuyết tự do nhấn mạnh hợp tác, thuyết Gramsci mới (neo-Gramscian) đề cao vai trò, vị thế tương đối của các quốc gia trong hệ thống kinh tế - chính trị toàn cầu, trong khi thuyết kiến tạo nhấn mạnh bản sắc và những giá trị có tính chuẩn tắc<sup>2</sup>.

Để đơn giản hóa vấn đề và trên cơ sở kết hợp vận dụng các lý thuyết trên, tựu chung lại, tiêu chí cơ bản nhận diện cường quốc tầm trung gồm:

- Sức mạnh, năng lực quốc gia
- Hành vi, ứng xử ngoại giao, uy tín quốc tế
- Bản sắc, giá trị

---

1. Xem thêm C. Holbraad (1984), *Middle Powers in International Politics* (London: Macmillan); R. W. Cox (1996), *Approaches to World Order*, with Timothy Sinclair (Cambridge: University of Cambridge Press); C. Pratt (ed.) (1990), ‘Middle Power Internationalism and Global Poverty’, *Middle Power Internationalism: The North-South Dimension* (Montreal: McGill-Queen’s University Press); M. Neufeld (1995), ‘Hegemony and Foreign Policy Analysis: The Case of Canada’, *Studies in Political Economy*, 48, pp. 7-29.

2. Lê Đình Tĩnh, “Mục tiêu cường quốc tầm trung và viễn cảnh ngoại giao Việt Nam sau năm 2030”, *Tạp chí Nghiên cứu Quốc tế*, số 2(113)/2018, tr. 22-53.

Như vậy, một quốc gia có sức mạnh, tầm ảnh hưởng dưới siêu cường nhưng nhìn hơn phần còn lại, có lối ứng xử ngoại giao không quá quyết liệt, tham vọng nhưng trên mức phòng thủ tiêu cực và đại diện cho một bản sắc nào đó có thể được xem là cường quốc tầm trung. Xét các tiêu chí trên, Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Ôxtrâyliya đều có thể được xem là các nước tầm trung. Trên một số phương diện Ấn Độ (dân số đứng thứ 2, quy mô kinh tế đứng thứ 5), Nhật Bản (quy mô kinh tế thứ 3 thế giới, trình độ phát triển thuộc OCED, G7) đã gia nhập hàng ngũ các nước lớn. Tuy nhiên, trên một số phương diện như trình độ phát triển của Ấn Độ (đang phát triển, thu nhập bình quân đầu người xếp thứ 139 trên thế giới) hay ảnh hưởng chính trị của Nhật còn khiêm tốn so với các trung tâm quyền lực như Mỹ, Trung Quốc hay Nga. Nếu cộng lại, bốn nước tầm trung gồm Nhật Bản, Ấn Độ, Hàn Quốc và Ôxtrâyliya sẽ có dân số là 1,42 tỷ người, GPD 9,53 nghìn tỷ USD và chi tiêu quốc phòng khoảng 155 tỷ USD; so sánh với Mỹ là 316 triệu dân, GPD 16,78 nghìn tỷ USD và chi tiêu quốc phòng 640,21 tỷ USD; Trung Quốc là 1,36 tỷ dân, GPD 9,18 tỷ USD và chi tiêu quốc phòng khoảng 188,64 tỷ USD<sup>1</sup>.

#### *Vượt lên trên năng lực*

Nhiều nước tầm trung, như thực tế cho thấy, có thể đóng góp vào các công việc chung vượt quá năng lực của họ. Điều

---

1. Tổng hợp từ các nguồn của Bộ Ngoại giao các nước Ôxtrâyliya, Hàn Quốc, Nhật Bản, Ấn Độ, Viện Nghiên cứu hòa bình Stockholm và Ngân hàng Thế giới (2019).

này cần được đánh giá lại một cách tương xứng do xu hướng coi nhẹ khả năng đóng góp của các nước tầm trung trong cả lý thuyết và thực tiễn. Từ các nước tầm trung truyền thống như Canada, Thụy Điển, Ôxtrâyliya đến các nước tầm trung mới nổi như Brazil, Thổ Nhĩ Kỳ và Nam Phi, có nhiều bằng chứng cho nhận định trên. Canada rõ ràng đã đóng vai trò thực sự nổi bật trong vấn đề gìn giữ hòa bình trong nhiều năm qua, trong khi Ôxtrâyliya là nước khởi xướng nhiều sáng kiến trong, ví dụ như Diễn đàn hợp tác kinh tế châu Á - Thái Bình Dương (APEC). Đối với các nước tầm trung mới nổi, Thổ Nhĩ Kỳ đóng vai trò không thể thiếu trong nhiều vấn đề Trung Đông trong khi Brazil là “cố đồng chiến lược” của các vấn đề khu vực Mỹ La tinh.

Tầm vóc, quy mô của một đất nước có thể gây hiểu nhầm và do đó cần có đánh giá kỹ lưỡng. Ở phần sau, các phân tích và bằng chứng cho thấy Hàn Quốc - một nước tầm trung đã đầu tư nhiều nguồn lực vào tiểu vùng Mê Công hơn nhiều nước lớn và trung tâm quyền lực. Một số ví dụ về sự ngộ nhận đối với quy mô một quốc gia: không ai có thể phủ nhận quyền lực thiên tạo của Vaticăng trong cộng đồng 1,2 tỷ tín đồ Thiên chúa giáo La Mã. Tương tự như vậy, dù chỉ là một “chấm đỏ” trên bản đồ thế giới, Xingapo đã có uy tín và ảnh hưởng đáng kể không chỉ ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương.

Ở chiều ngược lại, ngay cả một nước lớn nếu thiếu vắng ý chí chính trị hoặc cách thức triển khai sức mạnh phù hợp cũng sẽ có khả năng chỉ đóng vai trò khiêm tốn trong quan

hệ quốc tế. Sức mạnh và thi triển sức mạnh là hai câu chuyện khác nhau. Lịch sử có vô vàn các ví dụ về nước nhỏ hơn chiến thắng nước lớn hơn. Trong bảng xếp hạng quyền lực năm 2020 của Viện Lowy, nước Malaixia nhỏ hơn là được cho là có ảnh hưởng ngoại giao lớn hơn Ấn Độ, là nước có quy mô hình hơn so với Malaixia.<sup>1</sup> Ngay cả trong tình thế của tiểu vùng Mê Công hiện nay, các nước nhỏ hơn như Lào và Campuchia ở thượng nguồn so với Việt Nam cũng sẽ có ảnh hưởng nhất định trong các vấn đề liên quan.

*Vai trò ngoại giao các quốc gia tâm trung*

Trong quá trình nghiên cứu và quan sát trên thực tiễn, các nước tâm trung có tiềm năng và thực tế đã thể hiện các vai trò nổi bật sau: trung gian hòa giải, thúc đẩy chủ nghĩa đa phương và tôn trọng luật pháp quốc tế.

Một nghịch lý là lợi thế của các nước tâm trung nằm ở năng lực có phần khiêm tốn của họ so với các nước lớn. Các nước tâm trung có thể làm thay đổi dòng chảy của các sự kiện hoặc giải quyết nhiều vấn đề của chính trị quốc tế mà không tạo nên một sự nghi ngại với các nước nhỏ hơn như các nước lớn. Nếu chứng tỏ được tính khách quan, trung lập và thực tâm, các nước tâm trung hoàn toàn có thể giành được sự tín nhiệm cao của các bên tranh chấp.

---

1. "Lowy Institute Asia Power Index 2020 Edition," Lowy Institute, accessed March 22, 2021, <https://power.lowyinstitute.org/>.

Trong vấn đề Mê Công, các nước trong tiểu vùng có thể tranh thủ vai trò của ASEAN với tư cách là một thực thể tâm trung. ASEAN không đủ sức để tạo thách thức địa chính trị đối với Trung Quốc cũng các nước thành viên trong tiểu vùng. Bên cạnh đó, ASEAN cũng đã chứng tỏ vai trò trung gian thực tâm trong nhiều vấn đề và điều phối việc xây dựng một cấu trúc an ninh khu vực với hiệp hội ở vị trí trung tâm. Dĩ nhiên, cần làm rõ thực tế không phải quốc gia, thực thể tâm trung nào cũng hiển nhiên có thể đóng vai trò trung gian hòa giải. Điều đó phụ thuộc vào độ khả tín của quốc gia đó trên trường quốc tế. Hay nói cách khác, để có vai trò, các quốc gia phải nỗ lực chứng tỏ bản thân, qua đó, giành sự tín nhiệm của cộng đồng quốc tế, khu vực. Thụy Sĩ là đối tác trung gian ưa thích của nhiều nước nhờ chính sách trung lập có bề dày truyền thống của nước này. Ngay cả với những hồ sơ khó như Iran hay Triều Tiên, Thụy Sĩ đều đóng vai trò nổi bật. Một ví dụ khác là Na Uy với thành tích đáng kể trong kiến tạo hòa bình và hòa giải. Sự can dự của các nước Nhật Bản, Ấn Độ, Hàn Quốc và Ôxtrâyliya tại tiểu vùng cũng chính là quá trình các bên liên quan sẽ đánh giá mức độ tin cậy và uy tín của những nước này.

Một điểm tích cực khác là các nước tâm trung có xu hướng đề cao và thúc đẩy chủ nghĩa đa phương. Với năng lực vừa phải, nhóm nước này hiểu rằng để có thể ứng phó với các thách thức xuyên biên giới hoặc các sức ép địa chính trị, họ cần phải cố kết lại với nhau. Bên cạnh việc ra đời của nhiều



tổ chức khu vực với vai trò dẫn dắt của các nước tầm trung, gần đây các tập hợp theo kiểu “hàng ngang” xuất hiện càng nhiều, ví dụ nhóm MIRTA hay Liên minh vì chủ nghĩa đa phương. Các thể chế đa phương giúp khuếch đại vai trò và năng lực của các nước vừa và nhỏ. ASEAN là ví dụ điển hình với tư cách là một trong những tổ chức thành công nhất ở cấp độ khu vực. Sự tin tưởng vào ASEAN đã dẫn đến sự ra đời của cộng đồng ASEAN gồm 600 triệu dân, quy mô kinh tế đứng thứ 5 trên thế giới và giảm thiểu khả năng bị các nước lớn “bắt nạt” so với tình huống các nước thành viên đứng riêng lẻ. Các nước Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Ôxtrâyliya đều là các quốc gia tích cực trong nhiều vấn đề đa phương (sẽ phân tích kỹ hơn ở phần dưới). Không phải ngẫu nhiên mà nhiều năm qua, cả Ấn Độ và Nhật Bản đều tỏ mong muốn trở thành thành viên thường trực của Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc. Hàn Quốc và Ôxtrâyliya đề xuất nhiều sáng kiến đa phương và tham gia vào hầu hết các tổ chức, dàn xếp đa phương tại khu vực châu Á - Thái Bình Dương.

Bên cạnh việc đề cao chủ nghĩa đa phương, các nước tầm trung cũng có xu hướng coi trọng luật chơi chung, các nguyên tắc ứng xử, luật pháp và tập quán quốc tế. Về lý thuyết, luật pháp quốc tế cho phép một quốc gia một tiếng nói bình đẳng, bởi vậy là công cụ hữu hiệu cho các nước vừa và nhỏ chống lại chính trị cường quyền. Đây chính là logic của việc kể từ năm 1945 đến nay, chủ nghĩa đa phương và luật pháp quốc tế trở thành những trụ cột quan trọng của

quản trị toàn cầu. Thật khó hình dung nếu các giải pháp lâu dài bền vững cho tiểu vùng Mê Công không dựa trên các luật lệ chung như các luật, tập quán về nguồn nước cũng như Hiệp định Mê Công 1995. Cả bốn nước Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc và Ôxtrâyliya nhìn chung trong các tuyên bố chính thức hay hoạt động ngoại giao đều đề cao vai trò của luật pháp quốc tế. Nhìn ra bên ngoài khu vực, các nước vừa và nhỏ đã có những sáng kiến đa phương hay luật pháp quốc tế tầm toàn cầu. Columbia chính là nước khởi phát cung cấp ý tưởng cho sáng kiến các Mục tiêu phát triển bền vững của Liên hợp quốc (SDG) - rất quan trọng với tiểu vùng Mê Công. Trinidad and Tobago đề xuất thành lập Tòa hình sự quốc tế. Malta được ghi nhận trong việc thúc đẩy sự ra đời của Công ước Luật biển (UNCLOS). Nhiều trong số các sáng kiến, chương trình hợp tác, diễn đàn chính sách tại tiểu vùng Mê Công xuất phát từ đề xuất của các nước tầm trung như phân tích và minh họa ở phần tiếp theo.

## **2. Hợp tác giữa Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc và Ôxtrâyliya với tiểu vùng**

Tuy không gắn bó trực tiếp về mặt địa lý, song từ nhiều năm qua, tiểu vùng Mê Công trở thành vấn đề ngày càng được quan tâm trong chính sách ngoại giao của bốn nước Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc và Ôxtrâyliya. Tầm quan trọng của tiểu vùng đối với các nước này có thể được phân tích trên các khía cạnh chủ chốt sau: (i) thể hiện trách nhiệm với các vấn

đề khu vực, trong đó có các thách thức an ninh phi truyền thống đang tác động gay gắt tại tiểu vùng, tiêu biểu là an ninh nguồn nước và biến đổi khí hậu; (ii) các lợi ích kinh tế, xuất phát từ cơ hội hợp tác tại tiểu vùng và các kết nối đối với khu vực Đông Nam Á và rộng hơn; (iii) các lợi ích địa chính trị do tiểu vùng nằm trong khu vực cạnh tranh ảnh hưởng của các nước lớn và trọng tâm chiến lược của khu vực; (iv) quan hệ song phương với các nước tiểu vùng. Tùy theo từng nước, các khía cạnh có thể có tầm quan trọng khác nhau.

### 2.1 Ấn Độ

Vấn đề Mê Công trở thành một nội dung ngày càng quan trọng trong chính sách đối ngoại của Ấn Độ. Tiêu biểu là trong Chính sách Hướng đông (Look East Policy) năm 1992, Ấn Độ ngày càng chú ý tới tiểu vùng này và thúc đẩy lập cơ chế hợp tác Mê Công - Ganga (MGC).

Về cơ chế, MGC gồm cuộc họp Bộ trưởng thường niên (cùng dịp với họp Bộ trưởng ASEAN - AMM) và 5 nhóm Công tác gồm: Nhóm công tác về du lịch (Thái Lan điều phối); Nhóm công tác về giáo dục (Ấn Độ điều phối); Nhóm công tác về văn hóa (Campuchia điều phối); Nhóm công tác về thông tin và giao thông (Lào điều phối) và Nhóm công tác Chương trình trình hành động (Việt Nam điều phối).

Hội nghị Bộ trưởng lần 1 (Viên Chăn tháng 11/2000) đã thông qua Tuyên bố Viên Chăn xác định cơ chế và lĩnh vực hợp tác. Hội nghị Bộ trưởng lần 2 (Hà Nội, ngày 28/7/2001)

thông qua Chương trình hành động Hà Nội và các thoả thuận trong các lĩnh vực hợp tác về du lịch, văn hoá, phát triển nguồn nhân lực và giao thông liên lạc. Hội nghị Bộ trưởng lần 3 (Phnom Penh, ngày 20/6/2003) thông qua Lộ trình Phnom Penh. Tính đến năm 2020, MGC đã tổ chức 12 cuộc hội nghị cấp Bộ trưởng, với nhiều nội dung hợp tác ngày càng được cụ thể hóa.

Kể từ khi thiết lập MGC, thương mại của Ấn Độ với các quốc gia tiểu vùng sông Mekong này đã tăng lên đáng kể, từ 1 tỷ USD năm 2000 lên 25 tỷ USD năm ngoái, tăng gấp 25 lần trong 2 thập kỷ<sup>2</sup>. Đến nay, các lĩnh vực hợp tác đã được mở rộng và bao gồm cả y tế và y học cổ truyền, nông nghiệp và các ngành liên quan, thủy lợi, các doanh nghiệp siêu nhỏ, nhỏ và vừa (MSME), khoa học và công nghệ, phát triển kỹ năng và xây dựng năng lực.

Bên cạnh các nội dung lớn, hợp tác MGC đang có xu hướng đi vào chiều sâu. Nổi bật là Đối thoại chính sách MGC lần thứ 1 về tăng cường kết nối (tháng 4/2017), các cuộc họp Nhóm công tác chung lần thứ 1 về doanh nghiệp siêu nhỏ, vừa và nhỏ (tháng 9/2017) và về chia sẻ thông tin và quản lý bệnh truyền nhiễm (tháng 11/2017), và Diễn đàn Doanh nghiệp MGC lần thứ nhất (tháng 01/2018). Chương trình hợp

---

2 . <https://baotintuc.vn/the-gioi/tang-cuong-sang-kien-hop-tac-mekongsong-hang-giai-doan-hau-covid19-20201106161358604.htm>

tác giai đoạn 2019-2022 xác định 11 lĩnh vực ưu tiên hợp tác, trong có lĩnh vực thế mạnh của Ấn Độ như ICT và giáo dục<sup>3</sup>.

Năm 2014, Ấn Độ tiếp tục nâng cấp cơ chế hợp tác này về tầm chiến lược với việc công bố chính sách Hành động Hướng đông (nhân chuyển thăm của Bộ trưởng Ngoại giao Ấn Độ Shusma Swaraj tới Việt Nam năm 2014).

Nhìn tổng thể, mặc dù có một số tiến triển song MGC vẫn còn những thách thức nhất định như: (i) Tuy hợp tác MGC có ý nghĩa chính trị và kinh tế- xã hội, song các nước MGC chưa thực sự quyết tâm cao nhất trong việc triển khai cụ thể. Một số nước chưa thực sự tích cực trong phối hợp, triển khai. Ấn Độ cũng chưa phát huy tối ưu vai trò “đầu tàu” trong hợp tác MGC, mặc dù MGC là sáng kiến của Ấn Độ và Ấn Độ có tiềm lực hơn các nước MGC khác; (ii) Cơ chế hợp tác MGC cần được thiết kế chặt chẽ hơn; (iii) Việc huy động vốn cho hợp tác MGC gặp khó khăn do cả 6 thành viên MGC là các đang phát triển, khả năng huy động nguồn lực hạn chế. Việc vận động tài trợ bên ngoài cũng không đơn giản do: (i) hiện đang có nhiều khuôn khổ hợp tác tiểu vùng, nên dễ trùng lặp; (ii) việc kêu gọi tài trợ bên ngoài có thể sẽ làm thay đổi tính chủ động của MGC.

## 2.2 Nhật Bản

---

3. <https://mea.gov.in/bilateralocuments.htm?dtl/31712/Mekong+Ganga+Cooperation+MGC+Plan+of+Action+20192022>

Nhật Bản gia tăng sự hiện diện tại tiểu vùng Mê Công cùng với sự nổi lên về tầm quan trọng của tiểu vùng và trong chính sách dành ưu tiên ngày càng cao đối với khu vực. Thực tế là sự vươn lên về ảnh hưởng chính trị an ninh (bên cạnh ảnh hưởng kinh tế) của Nhật Bản trước hết gắn với khu vực châu Á - Thái Bình Dương. Nhật Bản cũng là nước đầu tiên đề xuất chiến lược Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương, trong đó coi trọng vai trò của Đông Nam Á và tiểu vùng Mê Công. Tại Hội nghị Cấp cao ASEAN 12 (Philippines, tháng 01/2007), Nhật Bản đã chủ động đưa ra Chương trình quan hệ đối tác Nhật Bản – Mê Công vì sự thịnh vượng chung. Sau đó, Hội nghị Cấp cao (HNCC) Mê Công - Nhật Bản lần đầu tiên đã được tổ chức vào tháng 11/2009 tại Tokyo, thông qua Tuyên bố Tokyo làm nền tảng cho hợp tác giai đoạn 2009-2012. Đến nay Nhật Bản và các nước Mê Công đã tổ chức được 13 cuộc họp cấp cao và 14 cuộc họp cấp Bộ trưởng. Như vậy, cam kết của Nhật Bản với tiểu vùng hiện nay về mặt chính trị ngoại giao hiện ở cấp cao và được tổ chức thường xuyên, không gián đoạn kể cả trong Đại dịch Covid-19.

Trong giai đoạn đầu, 3 trụ cột hợp tác chính được xác định là: (i) Tăng cường kết nối trong tiểu vùng Mê Công và giữa tiểu vùng Mê Công với các khu vực và thế giới; (ii) Hợp tác cùng phát triển giữa các nước Mê Công và Nhật Bản; (iii) Bảo vệ môi trường và an ninh con người. Bên cạnh đó, hợp tác Mê Công - Nhật Bản cũng được triển khai trong khuôn khổ Sáng kiến hợp tác kinh tế và công nghiệp Mê Công - Nhật

Bản, Sáng kiến “Thập kỷ Mê Công xanh” và các chương trình giao lưu văn hóa, giao lưu nhân dân. Một số cam kết tiêu biểu của Nhật Bản kể từ khi tiến hành trao đổi ở cấp cao gồm:

- Tăng ODA cho khu vực Mê Công: Nhật xác định khu vực Mê Công là khu vực ưu tiên và sẽ tăng ODA cho từng nước CLV. Năm 2015, Nhật cam kết viện trợ 750 tỷ yên ODA trong vòng 3 năm, tập trung vào các dự án phát triển có chất lượng như dự án cảng Sihanoukville (Campuchia), đường sắt Yangoon-Mandalay (Mianma) và đường sắt cao tốc Thái Lan.

- Xúc tiến đàm phán các hiệp định đầu tư song phương với Lào, Campuchia.

- Hỗ trợ kết nối “hạ tầng mềm”, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, interet vạn vật, đối phó với thảm họa thiên nhiên và biến đổi khí hậu, y tế, giao lưu văn hóa và nhân dân.

- Tăng cường phối hợp với Ngân hàng Phát triển châu Á.

- Tận dụng Quỹ hội nhập Nhật Bản - ASEAN (JAIF).

- Triển khai Chiến lược Tokyo 2015 hợp tác Nhật Bản - Mê Công.

Kể từ sau năm 2015, Nhật Bản gia tăng các chương trình hợp tác tại tiểu vùng, một cách bài bản hơn và với nhiều nguồn lực hơn. Tiêu biểu là trong số đó là Chiến lược Tokyo 2018<sup>4</sup>, Tầm nhìn Phát triển công nghiệp Mê Công 2.0, Sáng kiến Mê Công - Nhật Bản về các Mục tiêu phát triển bền vững hướng tới 2030, Sáng kiến KUSANONE Mê Công về phát

triển bền vững...<sup>5</sup>. Tài trợ của Nhật Bản hỗ trợ các nước Mê Công phát triển từ nguồn vốn ban đầu nay đã lên đến 7 tỷ USD. Do quy mô, mức độ hợp tác ngày càng cao, năm 2018, hai bên cũng nhất trí nâng cấp quan hệ lên Đối tác chiến lược.

Đánh giá chung, hợp tác Mê Công - Nhật Bản có những điểm thuận lợi như: (i) Nhật Bản có nhu cầu mở rộng ảnh hưởng chính trị và thị trường của mình tại khu vực tiểu vùng Mê Công, và các nước Mê Công cũng có nhu cầu lớn trong việc hợp tác với Nhật Bản; (ii) Nhật Bản là đối tác phát triển có tiềm lực kinh tế và công nghệ, trong khi các nước Mê Công có tiềm năng lớn về nguồn lực tài nguyên, nhân công và thị trường; (iii) Sự gần gũi về địa lý trong bối cảnh các nước có nhu cầu rút ngắn chuỗi cung ứng (nearshoring).

Hợp tác Nhật Bản - Mê Công- còn phản ánh kịp thời đang xu thế và vấn đề nổi lên. Chẳng hạn, Tại Hội nghị Cấp cao năm 2020, hai bên đã nhất trí kết nối, nhấn mạnh tầm quan trọng của nỗ lực chung vừa phòng chống, ứng phó với dịch bệnh Covid-19, vừa tái thiết nền kinh tế, kết hợp bảo vệ môi trường, giảm thiểu hậu quả thiên tai, gia tăng khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu, sử dụng và quản lý bền vững nguồn nước sông Mê Công, chuyển đổi số để nắm bắt cơ hội từ cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0, thúc đẩy phát triển chuỗi cung ứng khu vực.

### 2.3 Hàn Quốc

4. <https://www.mofa.go.jp/files/000406731.pdf>

5. [https://www.mofa.go.jp/page3e\\_001078.html](https://www.mofa.go.jp/page3e_001078.html)

Hợp tác Mê Công - Hàn Quốc bắt đầu được triển khai với Hội nghị Bộ trưởng Mê Công - Hàn Quốc lần thứ nhất tổ chức từ ngày 27 - 28/10/2011 và sau chưa đến 10 năm đã nâng cấp trở thành cơ chế Thượng đỉnh lần đầu tiên vào năm 2019, cho thấy mức độ quan tâm ngày càng tăng của Hàn Quốc đối với tiểu vùng. Ngay tại hội nghị đầu tiên, hai bên đã thông qua “Tuyên bố Sông Hàn” về thiết lập “Quan hệ đối tác toàn diện giữa các nước Mê Công và Hàn Quốc vì thịnh vượng chung”, theo đó xác định mục tiêu, nguyên tắc và định hướng cho hợp tác tương lai giữa các nước Mê Công và Hàn Quốc. Các lĩnh vực ưu tiên của hợp tác là kết nối ASEAN, phát triển bền vững và phát triển nguồn nhân lực<sup>6</sup>.

Tại Hội nghị Thượng đỉnh Hàn Quốc - Mê Công lần thứ nhất tại Busan năm 2019, hai bên ra Tuyên bố Mê Công - sông Hàn, qua đó thành lập quan hệ Đối tác vì nhân dân, thịnh vượng và hòa bình, tạo xung lực mới cho hợp tác Mê Công - Hàn Quốc, góp phần đẩy mạnh tiến trình xây dựng Cộng đồng ASEAN, tăng cường kết nối khu vực, thúc đẩy sự phát triển bền vững với tất cả các nước thành viên<sup>7</sup>. Cũng tại đây, Tổng thống Moon Jae-in nhấn mạnh Hàn Quốc và các nước

---

6 . <http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/NuocCHXHCNVietNam/quanhevoicactochucquocte?categoryId=100002827&articleId=10050403>

7. <https://www.qdnd.vn/doi-ngoai/doi-ngoai/dua-hop-tac-me-cong-han-quoc-len-tam-cao-moi-643699>

Mê Công sẽ cùng nỗ lực chung đối mặt với dịch bệnh, xây dựng năng lực y tế, ứng phó thiên tai, thúc đẩy thương mại...

Đi cùng với các tuyên bố là việc bố trí nguồn lực, cho thấy cách tiếp cận thực chất của Hàn Quốc đối với tiểu vùng. Theo đó, Quỹ Hợp tác Mê Công - Hàn Quốc (MKCF)<sup>8</sup> và các nguồn viện trợ chính thức (ODA) đã hỗ trợ thúc đẩy kết nối khu vực, phát triển bền vững và đóng góp vào tiến trình xây dựng Cộng đồng ASEAN. Không chỉ dừng ở viện trợ và hoạt động của quỹ, tính thực chất của quan hệ còn ở thực tế kim ngạch thương mại giữa khu vực sông Mekong và Hàn Quốc đã tăng 250% trong 9 năm qua, đạt 88 tỷ USD vào năm 2019. Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) song phương đã đạt gần 60 tỷ USD vào năm 2019, du lịch hai chiều tăng 3,3 lần trong 10 năm qua<sup>9</sup>.

Tương tự như cách tiếp cận của Nhật Bản, Hàn Quốc cũng chú trọng đưa hợp tác vào chiều sâu, chẳng hạn qua việc thành lập Trung tâm nghiên cứu chung về nguồn nước và Trung tâm đa dạng sinh học Mekong - Hàn Quốc.

Đáng chú ý, việc gia tăng tầm quan trọng của hợp tác Hàn Quốc-Mê Công cũng diễn ra với việc Hàn Quốc tăng cường can dự vào khu vực thông qua Chính sách Hướng Nam mới (2017) và gần đây là Chính sách Hướng Nam mới + (2020) với 7 sáng kiến: phòng chống Đại dịch Covid-19 và

---

8 . Xem thêm <https://www.mekonginstitute.org/what-we-do/development-funds/mekong-rok-cooperation-fund/>

9 . <https://overseas.mofa.go.kr/asean-en/brd/m2565/view.do?seq=761105>

hậu Covid-19; Giáo dục lấy người dân làm trung tâm; Tăng cường hiểu biết lẫn nhau thông qua giao lưu văn hóa; Cùng nhau phát triển kinh tế bền vững; Nâng cao chất lượng cuộc sống thông qua phát triển hạ tầng; Phát triển công nghiệp bằng công nghệ đổi mới sáng tạo<sup>10</sup>. Trong tuyên bố công bố Chính sách hướng Nam mới ngoài các yếu tố “gián tiếp” tác động đến tiểu vùng như tăng cường hợp tác Hàn Quốc-ASEAN, vấn đề Mê công cũng được nêu trực tiếp như thúc đẩy hợp tác nguồn nước, hạ tầng, kinh tế

#### 2.4 Ôxtrâyliya

Ôxtrâyliya can dự khá sớm và thực chất vào tiểu vùng Mê Công. Ngay trong cuộc gặp cấp Ngoại trưởng đầu tiên, năm 2009, Ôxtrâyliya đã cam kết hỗ trợ 13 triệu USD giúp MRC nâng cao chất lượng quản lý nguồn nước sông, là một trong những khía cạnh mấu chốt, thách thức hàng đầu tại tiểu vùng.

Ôxtrâyliya là đối tác thương mại quan trọng và là đối tác thương mại lớn thứ 7 của ASEAN, trong khi ASEAN là đối tác thương mại lớn thứ 3 của Australia. Tại cuộc họp thượng đỉnh ASEAN - Ôxtrâyliya năm 2018, Thủ tướng Morrison cam kết Úc đẩy mạnh hợp tác sâu rộng trong ứng phó với các thách thức an ninh truyền thống và phi truyền thống, gia tăng trao đổi thương mại, đầu tư, phát triển doanh nghiệp siêu nhỏ, nhỏ và vừa (MSMEs), khai thác hiệu quả Hiệp định tự do thương mại AANZFTA, đẩy mạnh trao đổi giáo dục,

10. [http://www.nsp.go.kr/assets/eng/pds/NSPplus\\_Policy%20Statement.pdf](http://www.nsp.go.kr/assets/eng/pds/NSPplus_Policy%20Statement.pdf)

giao lưu nhân dân và kết nối hạ tầng, phát triển bền vững ở khu vực<sup>11</sup>. Đáng chú ý, trong thời gian qua, Ôxtrâyliya luôn là một trong những quốc gia hàng đầu được sinh viên từ các nước Mê Công lựa chọn để học tập và tu nghiệp.

Với cách tiếp cận tương đồng như Ấn Độ, Nhật Bản và Hàn Quốc, Ôxtrâyliya chú trọng nêu ưu tiên hợp tác phù hợp với diễn biến của bối cảnh. Chẳng hạn, trong ứng phó với Covid-19, trong năm 2020, Ôxtrâyliya đã hỗ trợ 1 triệu AUD cho Quỹ ASEAN ứng phó Covid-19 và tài trợ triển khai công nghệ giám sát môi trường nhằm giúp các nước Mê Công phát hiện Covid-19 trong nước thải, để phòng, chống dịch bệnh hiệu quả<sup>12</sup>. Nhiều sáng kiến trong vấn đề Mê Công gắn với quan hệ Ôxtrâyliya - ASEAN, phù hợp với ưu tiên của các nước tiểu vùng trong việc gắn kết vấn đề Mê Công vào quan tâm của hiệp hội.

So với Ấn Độ, Hàn Quốc, Nhật Bản, hợp tác giữa Ôxtrâyliya với tiểu vùng chưa có cơ chế chính thức và mức độ cam kết cũng khiêm tốn hơn.

### 3. Sự tham gia của Việt Nam

Tham gia các khuôn khổ hợp tác tiểu vùng Mê Công góp phần quan trọng củng cố và tăng cường quan hệ hữu nghị,

11 . <https://dangcongsan.vn/thoi-su/viet-nam-mong-muon-uc-tiep-tuc-day-manh-hop-tac-voi-asean-504922.html>

12 . <https://www.dfat.gov.au/international-relations/regional-architecture/asean/overview-australias-asean-and-mekong-programs>

hợp tác giữa Việt Nam với các nước trong lưu vực sông Mê Công, tạo môi trường thuận lợi cho sự phát triển của đất nước. Việt Nam tiếp cận các cơ chế và vấn đề tiểu vùng Mê Công từ góc độ chiến lược, xem đây là một vấn đề quan trọng liên quan đến các mục tiêu an ninh và phát triển. Các nước trong lưu vực đều là những nước láng giềng của Việt Nam. Ngoại trừ Mianma, tất cả các nước khác trong lưu vực đều có chung đường biên giới trực tiếp với Việt Nam. Việc tham gia hợp tác tiểu vùng Mê Công trong thời gian qua, bao gồm cả với 4 nước tầm trung nêu trên đã góp phần tạo dựng “không gian an ninh” thuận lợi, bảo đảm sự ổn định và phát triển của đất nước, bảo vệ lợi ích của Việt Nam trong hội nhập tiểu vùng Mê Công và khu vực.

Ngoài ra, việc tham gia hợp tác tiểu vùng Mê Công với Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Ôxtrâyliya còn tạo kênh quan trọng tăng cường hợp tác song phương với các nước đối tác này. Cụ thể:

**Với Ấn Độ:** Việt Nam và Ấn Độ có quan hệ Đối tác Chiến lược Toàn diện và cùng đang triển khai Chương trình hành động giai đoạn 2021-2023. Trong cuộc hội đàm cấp cao trực tuyến giữa Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc và Thủ tướng Cộng hòa Ấn Độ Narendra Modi tháng 12/2020, hai bên nhất trí tăng cường ủng hộ ủng hộ lẫn nhau và phối hợp chặt chẽ hơn nữa tại các diễn đàn quốc tế và khu vực, nhất là tại Liên hợp quốc khi hai nước cùng là thành viên Hội đồng Bảo an trong năm 2021, cũng như tại các cơ chế do ASEAN

dẫn dắt và trong khuôn khổ hợp tác Mê Công - Sông Hằng<sup>13</sup>. Trong chính sách của Việt Nam, Ấn Độ là một trong những đối tác quan trọng hàng đầu và do nhu cầu, lợi ích của Việt Nam, cơ chế MGC được Việt Nam coi trọng. Tại Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao MGC lần thứ 11 tháng 7/2021, phía Việt Nam đã khẳng định cam kết của Việt Nam đối với hợp tác MGC và cho rằng các nước cần phát huy hơn nữa tiềm năng của cộng đồng Mekong - sông Hằng để cơ chế hợp tác này đóng góp cho hòa bình, thịnh vượng và phát triển bền vững của khu vực.

**Với Nhật Bản:** thông qua các hợp tác Mê Công - Nhật Bản, CLV+Nhật, với vai trò là cầu nối, cửa ngõ để Nhật Bản mở rộng tầm ảnh hưởng trong khu vực Mê Công, Việt Nam đã thu hút được mối quan tâm đặc biệt từ phía Nhật Bản từ đó đã thúc đẩy được đáng kể các hợp tác song phương với Nhật Bản, tranh thủ nguồn lực, hỗ trợ kỹ thuật của Nhật Bản, nâng cao hơn vị thế trong quan hệ quốc tế. Kể từ khi hai nước nâng cấp quan hệ lên Đối tác chiến lược sâu rộng vì hòa bình và thịnh vượng ở châu Á, vấn đề Mê Công luôn là một ưu tiên trong quá trình hợp tác. Việt Nam là một trong nước nhận nhiều viện trợ và hỗ trợ lớn nhất của Nhật Bản tại tiểu vùng.

**Với Hàn Quốc:** Việt Nam coi trọng khuôn khổ quan hệ Đối tác chiến lược với Hàn Quốc và Hàn Quốc đánh giá cao

---

13 . <https://nhandan.vn/tin-tuc-su-kien/tiep-tuc-dua-quan-he-viet-nam-an-do-di-vao-chieu-sau-628959/>

vai trò và những đóng góp quan trọng của Việt Nam tại khu vực và tiểu vùng Mê Công thời gian qua, đặc biệt trong giai đoạn Việt Nam đảm nhiệm hai vai trò quan trọng là nước điều phối quan hệ ASEAN - Hàn Quốc giai đoạn 2021 - 2024<sup>14</sup>. Đây cũng chính là giai đoạn Hàn Quốc thúc đẩy triển khai Chính sách hướng Nam mới+, trong đó xem Mê Công là một trong những nội dung hợp tác ưu tiên. Một điểm đáng chú ý khác trong hợp tác Việt Nam - Hàn Quốc về Mê Công là sự giao lưu nhân dân nhộn nhịp giữa hai bên.

*Với Ôxtrâyliat*: Quan hệ Đối tác chiến lược với Ôxtrâyliat là một trong 17 quan hệ đối tác chiến lược của Việt Nam. Việt Nam đánh giá cao sự tham gia của Ôxtrâyliat vào các tiến trình hợp tác khu vực. Nhiều nội dung hợp tác trong khuôn khổ Ôxtrâyliat-ASEAN và các vấn đề liên quan đến Mê Công phù hợp với lợi ích và quan tâm của Việt Nam, chẳng hạn như vấn đề kết hạ tầng (Ôxtrâyliat là một trong những đối tác tích cực nhất hỗ trợ Việt Nam xây dựng hạ tầng ở đồng bằng Sông Cửu Long).

Tóm lại, về chính trị an ninh, hợp tác tiểu vùng Mê Công giúp củng cố quan hệ hợp tác chiến lược của Việt Nam với các nước có liên quan, tạo thêm kênh hợp tác và khuôn khổ hợp tác, tạo thêm nguồn lực và thế chủ động trong bối cảnh khu vực có những thay đổi phức tạp, khó lường. Tham gia

hợp tác tiểu vùng Mê Công cũng mang lại nhiều hiệu quả kinh tế thiết thực cho Việt Nam, trực tiếp hỗ trợ các mục tiêu phát triển tại Đồng bằng sông Cửu Long. Việt Nam là một trong những nước GMS nhận được nhiều ODA của các nhà tài trợ, trong đó Nhật Bản, Hàn Quốc và Ôxtrâyliat, cho các dự án hợp tác tiểu vùng. Hợp tác tiểu vùng góp phần quan trọng vào phát triển cơ sở hạ tầng, kết nối giao thông, đặc biệt là ở các vùng, miền và địa phương tham gia các chương trình, dự án hợp tác tiểu vùng hoặc trong quy hoạch của các dự án hạ tầng tiểu vùng Mê Công. Việc hài hòa những quy hoạch về phát triển cơ sở hạ tầng các tuyến hành lang kinh tế Đông - Tây, Bắc - Nam, phía Nam trong khuôn khổ GMS với việc phát triển hạ tầng giao thông xã hội quốc gia đã giúp cho cơ sở hạ tầng của Việt Nam được cải thiện rõ rệt trong những năm vừa qua. Tiêu biểu là tuyến đường bộ cao tốc Phnôm Pênh - Thành phố Hồ Chí Minh và các dự án Hành lang Kinh tế Đông Tây.

Tham gia hợp tác tiểu vùng Mê Công còn có ý nghĩa an sinh xã hội, góp phần quan trọng đẩy nhanh xóa đói giảm nghèo, thúc đẩy hội nhập kinh tế của các địa phương. Phần lớn các vùng, miền của ta nằm trong phạm vi các chương trình, dự án hợp tác tiểu vùng Mê Công đều là những tỉnh nghèo, kinh tế chủ yếu dựa vào nông nghiệp nên thu nhập dân cư rất thấp, tỷ lệ nghèo đói cao. Với việc nâng cấp các tuyến đường bộ, cảng biển trong các khuôn khổ hợp tác tiểu vùng, đặc biệt là các hành lang kinh tế tiểu vùng Mê Công,

14. <https://dangcongsan.vn/thoi-su/thuc-day-quan-he-hop-tac-viet-nam-han-quoc-583760.html>



đã tạo thuận lợi cho các tỉnh nâng cấp hạ tầng cơ sở dựa vào các trục giao thông chính, đẩy nhanh chuyển dịch cơ cấu kinh tế sang công nghiệp, thương mại và dịch vụ, gắn kết phát triển với các vùng, miền khác thông qua liên kết giao thông, tạo thêm nhiều việc làm cho người dân địa phương.

Nhận thức rõ là nước cuối hạ nguồn sông Mê Công nên chịu nhiều tác động tiêu cực của các hoạt động khai thác thượng nguồn sông Mê Công, Việt Nam luôn đi đầu trong việc thực hiện Hiệp định Mê Công 1995, thúc đẩy các nước thành viên thực hiện nghiêm chỉnh Hiệp định Mê Công và tranh thủ sự hợp tác với các đối tác trong đó có Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc và Ôxtrâyliia. Thông qua việc tham dự tích cực vào các khuôn khổ hợp tác trong tiểu vùng Mê Công, Việt Nam đã tranh thủ đưa được những nội dung hợp tác về bảo vệ nguồn nước, môi trường vào các khuôn khổ hợp tác nhằm tạo ràng buộc cho các đối tác cùng có trách nhiệm với việc bảo vệ môi trường và nguồn nước sông Mê Công. Chẳng hạn trong hợp tác Mê Công - Nhật Bản, Việt Nam đã kết hợp khéo léo vấn đề bảo vệ và quản lý nguồn nước trong trọng tâm hợp tác “Mê Công - xanh” mà Nhật Bản quan tâm.

Bên cạnh mặt thuận lợi, Việt Nam cũng phải xử lý một số hạn chế bất cập trong quá trình tham gia các cơ chế hợp tác. Việt Nam hiện tham gia vào ít nhất 10 khuôn khổ hợp tác trong tiểu vùng sông Mê Công, trong đó có những khuôn khổ chưa thật sự hiệu quả, mang tính chồng chéo, trùng lặp. Cũng tương tự như các bên tham gia khác, Việt Nam phải đối

mặt với thực tế tính chất bổ sung, gắn kết giữa hợp tác tiểu vùng với các chương trình hợp tác song phương còn mang tính trùng lặp hơn là bổ sung nên gây khó khăn nhất định cho việc điều phối, thực hiện.

#### **4. Đánh giá quá trình hợp tác**

Qua khung phân tích về vai trò của quốc gia tâm trung và thực trạng can dự của các nước Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc và Ôxtrâyliia tại tiểu vùng Mê Công có thể rút ra một số nhận định sau:

Thứ nhất, cả bốn nước đều xuất phát từ lợi ích quốc gia trong việc đề xuất các cơ chế, chương trình và dự án hợp tác tại tiểu vùng. Về chính trị ngoại giao, việc gia tăng hợp tác tại khu vực tuy đang chịu nhiều thách thức nhưng phát triển năng động này đem lại uy tín cho bốn nước trong các quan hệ song phương và với tiểu vùng. Ngoài ra, quá trình can dự vào tiểu vùng cũng đem lại lợi thế nhất định cho chính các nước này trong quan hệ với các đối tác khác, nhất là với Mỹ và Trung Quốc và cộng đồng khu vực. Về kinh tế, các chương trình dự án đem lại nhiều tác động tích cực cho tiểu vùng và rộng hơn là ASEAN, đồng thời qua đó cũng có đem lại lợi ích cho các nhà tài trợ. Sự can dự của bốn nước tại tiểu vùng chắc làm gia tăng vị thế của họ tại ASEAN và khu vực châu Á - Thái Bình Dương. Các quỹ và nguồn viện trợ ODA có tác dụng tạo thuận lợi cho đầu tư, thương mại từ bốn nước. Sự

hiện diện tại tiểu vùng cũng góp phần tạo nên thế cân bằng chiến lược tại khu vực Đông Á - Thái Bình Dương<sup>15</sup>.

Thứ hai, hình thức và nội dung can dự của bốn nước cho thấy các khuôn khổ đặc trưng của các nước tầm trung: (i) tích cực hợp tác để ứng phó với các thách thức và vấn đề quan tâm chung như an ninh nguồn nước, biến đổi khí hậu, phát triển bền vững, kết nối hạ tầng, thúc đẩy thương mại, đầu tư, nâng cao năng lực; (ii) coi trọng các biện pháp ngoại giao cân bằng, tránh tập hợp lực lượng chống lại bên thứ ba, tránh tạo nghi kỵ từ các nước tiểu vùng; chẳng hạn, Nhật Bản tuyên bố công khai các chương trình do Nhật Bản đề xuất tại tiểu vùng không phải nhằm đối trọng lại Sáng kiến Vành đai Con đường của Trung Quốc; (iii) đề cao vai trò của hợp tác đa phương và trật tự dựa trên luật lệ với việc coi trọng các cơ chế có liên quan như ASEAN, MRC; nhiều chương trình và dự án hợp tác cũng có mối liên hệ với các chương trình của Liên hợp quốc như SDGs (ví dụ Mê Công - Nhật Bản), tăng trưởng xanh; (iv) các chủ đề lựa chọn cho hợp tác vừa phản ánh quan tâm của các nước tiểu vùng vừa thể hiện năng lực nhất định của các nước tầm trung như các dự án nâng cao

---

15. Xem thêm Le Dinh Tinh, "Enhancing Water Security in Southeast Asia: The Case of the Mekong River", in Shebonti Ray Dadwal, Uttam Kumar Sinha (eds) (2015), *Non-Traditional Security Challenges in Asia: Approaches and Responses*, Routledge, New Dehli-London-New York, pp.175-204.

năng lực, công nghệ thông tin, chuyển đổi số và một số khía cạnh của Cách mạng Công nghiệp lần thứ 4 (như phần trên đã phân tích các nước tầm trung tuy không có năng lực như các siêu cường nhưng nhanh hơn các nước còn lại trên nhiều phương diện) và; (v) mức độ và quy mô hợp tác ngày càng tăng và nhìn chung tương xứng với tiềm năng, ví dụ Nhật Bản và Ôxtrâyliia nằm trong nhóm các nhà tài trợ dẫn đầu tại tiểu vùng trong khi Hàn Quốc đang thúc đẩy mạnh mẽ can sự theo chiều sâu.

Thứ ba, tuy có sự tương đồng trong cách tiếp cận với tiểu vùng Mê Công như đã phân tích nhưng giữa các nước cũng có sự khác biệt. Trong so sánh, Nhật Bản là nước có chiến lược toàn diện và bố trí nguồn lực đáng kể nhất. Về cam kết nguồn lực, Nhật Bản vượt Mỹ và chỉ đứng sau Trung Quốc (tuy nhiên về hiệu quả cần có thêm đáng giá). Tương tự, Hàn Quốc ngày càng muốn can dự nhiều mặt vào tiểu vùng, cùng với Nhật là hai nước duy nhất ngoài tiểu vùng có cơ chế cấp cao Mê Công. Ôxtrâyliia can dự thực chất nhưng chưa xây dựng một cơ chế toàn diện với tiểu vùng và có xu hướng gắn Mê Công vào các cơ chế hợp tác Ôxtrâyliia - ASEAN. Trong khi đó, Ấn Độ vừa sớm thể hiện quan tâm tới vấn đề Mê Công vừa đề xuất hợp tác trên nhiều lĩnh vực. Thách thức với Ấn Độ là khả năng thực thi các chương trình do vấn đề hạn chế nguồn lực. Sự khác biệt trong cách tiếp cận tiểu vùng có thể lý giải được vì để phân tích vai trò các nước tầm trung không chỉ cần cấp độ hệ thống (system level), theo đó các

nước có năng lực tương đồng thường có xu hướng ứng xử ngoại giao giống nhau, mà còn cấp độ đơn vị (unit level) vì hệ thống chính trị và lợi thế so sánh của các nước khác nhau. Để phân tích đầy đủ về vai trò của các nước tâm trung trong vấn đề Mê Công, cần kết hợp cả việc phân tích các yếu tố thuộc hệ thống (các xu thế, tương quan so sánh lực lượng) và các yếu tố nội bộ, đặc thù quốc gia<sup>1</sup>.

Thứ tư, phân tích sâu hơn trên khuôn khổ các quốc gia tâm trung có thể thấy, về mặt hành vi, các nước Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc và Ôxtrâyliya đã chú ý kết hợp: (i) các vấn đề trước mắt với các vấn đề lâu dài, ví dụ trong phòng chống Covid thì có sự kết hợp với các hợp tác về phục hồi kinh tế, không chỉ thực hiện dự án ngắn hạn mà còn nhìn xa hơn như hỗ trợ, đầu tư vào cơ sở hạ tầng, nguồn nhân lực, xây dựng thể chế chính sách (Nhật Bản - Mê Công); hợp tác Ôxtrâyliya - Mê Công có thể hướng tới thể chế hóa trong khi Hàn Quốc - Mê Công có thể nâng lên thành đối tác chiến lược<sup>2</sup>, Ấn Độ có thể đề xuất trao đổi cấp cao trong tương lai thay cho cấp Bộ trưởng hiện nay khi hợp tác đi vào thực chất hơn. Việc tiếp cận vấn đề cả trước mắt và lâu dài là mô thức hành vi phổ biến của các nước tâm trung; (ii) các vấn đề tiểu vùng với

---

1. Xem thêm Robert D. Putnam (1988). "Diplomacy and Domestic Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization* 42 (3): 427-60.

2 . [https://overseas.mofa.go.kr/asean-en/brd/m\\_2565/view.do?seq=761105](https://overseas.mofa.go.kr/asean-en/brd/m_2565/view.do?seq=761105)

các vấn đề liên quan (sẽ phân tích kỹ hơn ở dưới đây) thay vì chỉ tiếp cận đơn lẻ.

Thứ năm, sự tham gia tích cực của Việt Nam trong các cơ chế với vai trò là nước hạn nguồn thấp nhất có thể lý giải được từ góc độ lợi ích quốc gia. Cơ hội và thành công là rất đáng kể. Trong những năm gần đây, Việt Nam và các nước liên quan đã cố gắng để xử lý vấn đề này nhằm bảo đảm các mục tiêu an ninh và phát triển bền vững. Tuy nhiên, mặt thách thức còn lớn. Bằng chứng là các cơ chế hợp tác có sự tham gia của các nước tâm trung và Việt Nam chưa có nguồn lực và cơ chế thích đáng trong ứng phó với nhiều thách thức dài hạn, kể cả trong việc xây dựng thể chế, bảo đảm an ninh nguồn nước và xây dựng cơ sở hạ tầng.

### 5. Bức tranh lớn và dự báo triển vọng

Can dự của Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Ôxtrâyliya tại tiểu vùng Mê Công cần được nhìn nhận trong bối cảnh rộng lớn hơn.

Trước hết là việc định vị mức độ ưu tiên của các chương trình hợp tác tại tiểu vùng trong tổng thể chính sách của bốn nước này đối với tiểu vùng và khu vực. Trên phương diện này, có thể thấy, tuy gia tăng mức độ quan tâm, các vấn đề tiểu vùng chắc chắn chưa thay thế được các ưu tiên song phương hay với ASEAN. Nhưng nếu so sánh ở cấp độ tiểu vùng thì rõ ràng sự can dự của bốn nước tại Mê Công là nổi bật hơn so với các tiểu vùng khác. Một so sánh vô cùng quan

trọng khác là với vấn đề Biển Đông. Xét tầm quan trọng chiến lược, có ý kiến cho rằng cần xem Mê Công như một Biển Đông mới tại khu vực.<sup>1</sup> Đối với vấn đề Mê Công và Biển Đông, cả bốn nước đều thể hiện mức độ quan cao và tùy theo lĩnh vực có thể có sự bố trí nguồn lực nhiều hay ít hơn. Ví dụ với Hàn Quốc cách tiếp cận đối với vấn đề Biển Đông là thận trọng hơn so với vấn đề Mê Công.

Quá trình can dự của bốn nước vào tiểu vùng cũng là quá trình có sự tương tác với các sáng kiến, cơ chế khác trong khu vực. Có thể chia sự tương tác này thành hai nhóm chính như sau: (i) nhóm các sáng kiến, cơ chế có tính bổ sung và có triển vọng kết nối như Nhóm những người bạn Mê Công do Mỹ lãnh xướng với sự tham gia của các nước hạ nguồn và một số đối tác phát triển trong đó có Nhật Bản, Hàn Quốc và Ôxtrâyliya; ASEAN; GMS (Nhật Bản ủng hộ)<sup>2</sup>; MRC; SDG (Liên hợp quốc); Đối tác Mê Công - Mỹ (USMP) do bốn nước đều có quan hệ tích cực với Mỹ; CLMV; ACMECS, các FTA (CPTPP, RECP...)...; (ii) nhóm các sáng kiến cơ chế có thể có sự thận trọng trong kết nối, nhất là sáng kiến Lan Thương - Mê Công (LMC) mặc dù sáng kiến này cũng tập trung vào

---

1. Richard Heydarian, "'Proactive diplomacy' in Mekong River dispute only way to resolve brewing conflict", *South China Morning Post*, January 14, 2018, at <https://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2128079/proactive-diplomacy-mekong-river-dispute-only-way>.

2. <https://www.mofa.go.jp/files/000406731.pdf>.

nhiều vấn đề song trung lợi ích với các nước trong tiểu vùng; sự thận trọng có thể xuất phát từ quan hệ khá nhạy cảm giữa bốn nước với Trung Quốc và trong liên hệ với các nước tiểu vùng. Tuy nhiên, cả hai nhóm cơ chế này đều có những "giới hạn": hỗ trợ nhưng chưa đến mức liên thông, liên kết và do vậy ở một chừng mực nào đó, có sự chông chéo, còn thận trọng không phải dẫn đến đối đầu hay xung khắc. Chính "giới hạn" này cũng phản ánh đúng khung phân tích áp dụng cho các quốc gia tầm trung: tích cực nhưng tránh các giải pháp mạnh có thể dẫn đến tình huống chọn phe, tập hợp lực lượng theo kiểu đối địch.

Trong tương lai, một căn cứ quan trọng để dự báo hành vi của bốn nước tại tiểu vùng là khung phân tích ở trên. Theo đó, tùy theo diễn biến của tình hình nhưng một khả năng lớn là cả Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc và Ôxtrâyliya sẽ tiếp tục thể hiện vai trò tích cực tại tiểu vùng nhờ vào năng lực nội tại mỗi nước, nhu cầu của các nước Campuchia, Lào, Mianma, Thái Lan và Việt Nam cũng như khả năng tránh khỏi tác động từ xung lực cạnh tranh địa chính trị. Các nước hạ nguồn sẽ có sự thoải mái nhất định trong việc thúc đẩy hợp tác với các nước tầm trung trong khi các nước lớn cũng có nhu cầu tập hợp lực lượng.

Các chủ đề hợp tác ưu tiên sẽ tiếp tục căn cứ vào lợi ích và năng lực của các bên nhưng sẽ vẫn xoay quanh các mục tiêu phát triển bền vững, kết nối hạ tầng (cứng và mềm), hỗ trợ xây dựng nguồn nhân lực và thúc đẩy quan hệ kinh tế,

chính trị và ngoại giao. Về cách thức, một số cơ chế có thể có sự nâng cấp can dự từ cấp bộ trưởng lên cấp cao hoặc thể chế hóa thành các chiến lược, quỹ, chương trình với tính ổn định cao hơn và có tính lâu dài hơn. Các cơ chế này cũng không nằm ngoài chiến lược, chính sách của các nước đối với khu vực như Chiến lược Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương Tự do và Mở rộng của Nhật Bản, Hành động hướng Đông của Ấn Độ, Chiến lược Hướng Nam mới của Hàn Quốc và và trong sự tương tác với các cơ chế khác, nhất là của Mỹ và Trung Quốc - hai siêu cường có tiếng nói, ảnh hưởng hàng đầu tại tiểu vùng. Ngoài ra, một khi Ấn Độ hay Nhật Bản trở thành các cường quốc toàn diện hơn, việc có một các tiếp cận và khung phân tích khác là cần thiết.

\*

\*      \*

Việc nhận diện, phân tích vai trò của các nước tâm trung Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc và Ôxtrâyliat tại tiểu vùng Mê Công có thể giúp làm rõ hơn chính sách đối ngoại của bốn nước này và bức tranh tổng quát về tiểu vùng. Chương này không có ý định đi sâu vào các cơ chế, chương trình hợp tác, thay vì đó, lấy xuất phát điểm phân tích từ hành vi, chức năng của các nước tâm trung để khái quát hóa. Một phân tích đầy đủ hơn, do vậy, cần có những lăng kính cận cảnh hơn.

Quá trình can dự của Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc và Ôxtrâyliat tại tiểu vùng cho thấy sự quan tâm ngày càng gia tăng của các nước này đối với khu vực Đông Nam Á và

ASEAN. Nó cũng phản ánh sự trù bị chiến lược cần thiết của các bên liên quan trong bối cảnh khu vực đang có nhiều biến chuyển sâu sắc, từ sự thay đổi trong tương quan lực lượng Mỹ-Trung đến tính bất định gia tăng trong quan hệ quốc tế. Đồng thời, quá trình đó cũng giúp một lần nữa khẳng định vai trò đáng kể của các quốc gia tâm trung, vốn chưa được nhìn nhận xứng đáng trong nghiên cứu và hoạch định chính sách<sup>3</sup>.

Tiểu vùng Mê Công đang chuyển mình với nhiều cơ hội hợp tác và thách thức to lớn. Điểm quyết định là sự nỗ lực tự thân của các nước tại đây, song hợp tác với các đối tác bên ngoài đóng vai trò quan trọng, trong đó có các quốc gia tâm trung.

---

3. Xem thêm See, for example, Ziya Onis and Mustafa Kutlay, "The Dynamics of Emerging Middle-power Influence in Regional and Global Governance: The Paradoxical Case of Turkey". *Australian Journal of International Affairs* 7, no. 2 (2017): 164-183, <https://doi.org/10.1080/10357718.2016.1183586>; David A. Cooper (2011), "Challenging Contemporary Notions of Middle Power Influence: Implications of the Proliferation Security Initiative for "Middle Power Theory". *Foreign Policy Analysis* 7, no. 3: 317-36. Accessed March 25, 2021. <http://www.jstor.org/stable/24909800>.

**Chương VII**  
**TRUNG QUỐC: NƯỚC LỚN**  
**VÀ NƯỚC THƯỢNG NGUỒN SÔNG MÊ CÔNG**

Lê Trung Kiên

Tiểu vùng sông Mê Công có vị trí địa chiến lược kết nối Trung Quốc với khu vực Đông Nam Á. Đối với Trung Quốc, lưu vực sông Mê Công là “cánh cửa” mở rộng không gian an ninh, chính trị, kinh tế xuống Đông Nam Á. Đây cũng là khu vực giao điểm của “Vành đai và Con đường” trong sáng kiến “Vành đai và Con đường” (BRI) của Trung Quốc. Bên cạnh đó, tiểu vùng sông Mê Công luôn là một địa điểm hấp dẫn đầu tư nhờ nguồn nhân lực phong phú, có kỹ năng và lợi thế cạnh tranh giá rẻ, kết hợp với chính sách tạo thuận lợi đầu tư, thương mại của chính phủ các nước trong tiểu vùng này. Bản thân tiểu vùng cũng có quy mô thị trường tiềm năng, với dân

số khoảng 300 triệu người<sup>4</sup> và tổng GDP khoảng 893 tỷ USD<sup>5</sup> (năm 2020). Hiện nay, với nền kinh tế phát triển năng động và tiềm năng, tiểu vùng sông Mê Công là mắt xích quan trọng trong quá trình liên kết và hội nhập kinh tế ở Đông Nam Á.

Trong những năm gần đây, liên kết trên nhiều mặt giữa Trung Quốc và tiểu vùng sông Mê Công ngày càng được tăng cường. Với lợi thế là một nước lớn ở khu vực, có nguồn lực dồi dào, ảnh hưởng về chính trị và văn hóa, vị trí địa lý gần gũi, Trung Quốc đã thúc đẩy mạnh mẽ hợp tác với tiểu vùng sông Mê Công, nhất là về kết nối hạ tầng, thương mại, đầu tư, hợp tác sản xuất và giao lưu con người. Các chương trình, cơ chế hợp tác của Trung Quốc được triển khai mạnh cả ở kênh song phương và đa phương. Hợp tác tiểu vùng Mê Công nói chung và với từng nước Mê Công nói riêng là một phần quan trọng trong chính sách đối ngoại của Trung Quốc đối với các khu vực láng giềng. Hợp tác Mê Công – Lan Thương (MLC) được Trung Quốc coi là một cơ chế hợp tác tiểu vùng kiểu mới, với đặc điểm là tham vấn tích cực, cùng nhau đóng góp và chia sẻ lợi ích<sup>6</sup>. Tại Hội nghị Bộ trưởng hợp tác Mê Công - Lan Thương lần thứ 6 (tháng 6/2021), Ngoại

---

4. Greater Mekong subregion core environment program, Where we work <http://gms-eoc.org/where-we-work>

5. World Bank, GDP (current US\$), <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>

6. [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/xwfw\\_665399/s2510\\_665401/2535\\_665405/t1881648.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2535_665405/t1881648.shtml).

trường Trung Quốc Vương Nghị đã khẳng định chính sách của Trung Quốc là kiên trì thực hiện quan điểm ngoại giao “thân, thành, huệ, dung”<sup>7</sup> trong quan hệ với các nước láng giềng, chia sẻ cơ hội phát triển và cùng xử lý thách thức với các nước Mê Công, phấn đấu xây dựng cộng đồng chia sẻ tương lai của các nước Mê Công - Lan Thương.

Đối với các nước Mê Công, Trung Quốc vừa là một nước lớn trong khu vực, vừa là đối tác chiến lược toàn diện<sup>8</sup>, đối tác thương mại, đầu tư hàng đầu. Đặc biệt, Trung Quốc là nước có vị trí nằm ở thượng nguồn sông Mê Công, tạo ra quan hệ bất cân xứng giữa Trung Quốc với các nước hạ nguồn, đặc biệt trong hợp tác về nguồn nước.

### 1. Hợp tác song phương giữa Trung Quốc và các nước tiểu vùng sông Mê Công

Về hợp tác Trung Quốc - Campuchia, trong 15 năm trở lại đây, Trung Quốc trở thành tâm điểm trong chính sách đối ngoại của Campuchia. Năm 2019, hai bên đã ký và đang khởi động triển khai “Kế hoạch hành động giai đoạn 2019-2023 về xây dựng Cộng đồng chia sẻ tương lai Campuchia - Trung

Quốc”<sup>9</sup>. Trung Quốc đã trở thành đối tác thương mại số một, nhà đầu tư số 1 của Campuchia, chi phối gần như tất cả các ngành kinh tế quan trọng của Campuchia như thương mại, cơ sở hạ tầng, năng lượng... Trong bối cảnh sức ép, nguy cơ trừng phạt về kinh tế từ Mỹ và EU đối với Campuchia về vấn đề dân chủ nhân quyền ngày càng gia tăng,<sup>10</sup> các hoạt động hợp tác với Trung Quốc đóng vai trò là động lực chính để Campuchia duy trì tăng trưởng. Trong lĩnh vực năng lượng, toàn bộ các nhà máy phát điện do Trung Quốc xây dựng đã cung cấp hơn 70% toàn bộ năng lượng điện của Campuchia. Trong lĩnh vực giao thông, nhờ có số vốn đầu tư và tài trợ của Trung Quốc, Campuchia đã xây được 7 cây cầu lớn qua sông, 2.000 km đường; 15 hãng hàng không hoạt động 150 chuyến hàng tuần từ Trung Quốc tới Campuchia và ngược lại.

Về hợp tác với Lào, các nhà lãnh đạo Trung Quốc và Lào đánh giá quan hệ đối tác chiến lược toàn diện giữa hai nước đang ở mức cao chưa từng có. Nhân dịp dự Diễn đàn cấp cao hợp tác quốc tế “Vành đai và Con đường”, Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Lào Bunnhăng Vólachít đã thăm chính thức Trung

9. <http://m.en.freshnewsasia.com/index.php/en/localnews/13941-2019-05-08-08-06-23.html>.

10. Campuchia có nguy cơ mất cả 2 thị trường lớn là Mỹ và EU. Theo đó, EU là thị trường xuất khẩu chính chiếm 40% tổng giá trị xuất khẩu của Campuchia, với tốc độ tăng trưởng nhanh (227% trong giai đoạn 2011-2016). Mỹ cũng là một đối tác thương mại quan trọng của Campuchia, là thị trường lớn thứ 2 cho mặt hàng dệt may của Campuchia (chiếm 24% giá trị xuất khẩu mặt hàng này).

2. Nghĩa là: Thân thiện; chân thành; cùng có lợi; bao dung, độ lượng.

8. [http://www.xinhuanet.com/english/2018-12/16/c\\_137678468.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-12/16/c_137678468.htm).

[https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjtb\\_663304/zjzg\\_663340/yzs\\_663350/gjlb\\_663354/2747\\_663498/](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjtb_663304/zjzg_663340/yzs_663350/gjlb_663354/2747_663498/).

Quốc (từ ngày 25 đến 27/4/2019). Lào là nước Mê Công đầu tiên ký với Trung Quốc “Kế hoạch tổng thể về xây dựng đối tác cùng chung vận mệnh xã hội chủ nghĩa Lào - Trung Quốc”, nhất trí nâng cấp mối quan hệ lên thành đối tác cùng chung vận mệnh Lào - Trung Quốc. Trong thời gian qua, Trung Quốc thúc đẩy triển khai nhiều dự án trọng điểm tại những khu vực có vị trí quan trọng tại Bắc, Trung và Nam Lào<sup>11</sup>. Tuy nhiên những dự án này đang vấp phải làn sóng dư luận phản đối vì hiệu quả sử dụng với các địa phương không cao và mối lo nợ nước ngoài<sup>12</sup>, nhất là nợ Trung Quốc (nợ Trung Quốc chiếm 1/3 tổng nợ nước ngoài của Lào).

Về hợp tác Trung Quốc - Mianma, Trung Quốc đang là đối tác chiến lược toàn diện của Mianma. Mianma rất chú trọng quan hệ với Trung Quốc, thúc đẩy hợp tác với Trung Quốc cả về kinh tế, đối ngoại và phần nào đó là nội trị. Cụ thể, *thứ nhất*, Trung Quốc là nhà đầu tư hàng đầu và là đối tác thương mại lớn nhất của Mianma. Năm 2020, thương mại giữa hai bên đạt gần 12 tỷ USD<sup>13</sup>, đầu tư của Trung Quốc tại Mianma

---

11. Trong đó, dự án đường sắt Lào - Trung Quốc đạt 64,2% tiến độ; thủy điện Đôn Sahông đạt trên 95% tiến độ, dự kiến phát điện vào tháng 12/2019; thủy điện Xaynhabuly đã hoàn thành và đang phát điện thử nghiệm, dự kiến phát điện chính thức trong năm nay.

12. Ashley Westerman: “In Laos, A Chinese-Funded Railway Sparks Hope For Growth - And Fears Of Debt,” *NPR*, <https://www.npr.org/2019/04/26/707091267/in-laos-a-chinese-funded-railway-sparks-hope-for-growth-and-fears-of-debt>.

13. <https://tradingeconomics.com/myanmar>.

tính tới tháng 3/2020 đạt khoảng 21 tỷ USD<sup>14</sup>. *Thứ hai*, Trung Quốc có ảnh hưởng lớn đối với tiến trình hòa bình của Mianma do hai nhóm phiến quân chính người Ka-chin và người Oa có nguồn gốc Trung Quốc, thậm chí được cho là có sự hậu thuẫn từ Bắc Kinh. *Thứ ba*, trong bối cảnh Mỹ, phương Tây và nhiều nước Hồi giáo gia tăng sức ép lên Mianma về vấn đề người tị nạn Rohingya và tình hình bang Rakhine, Trung Quốc nhiều lần bày tỏ quan điểm đứng về phía Mianma, dần trở thành chỗ dựa cả về đối ngoại của Mianma trong quan hệ với các nước khác ở trong và ngoài khu vực.

Về hợp tác Trung Quốc - Thái Lan, Trung Quốc hiện là đối tác thương mại lớn nhất của Thái Lan, hợp tác quân sự được đẩy mạnh<sup>15</sup>. Thái Lan ủng hộ sáng kiến “Vành đai và Con đường” của Trung Quốc, trong đó có việc thúc đẩy dự án đường sắt và hợp tác phát triển vành đai kinh tế phía Đông. Tuy nhiên, mức độ phụ thuộc vào Trung Quốc của Thái Lan thấp hơn Lào, Campuchia, Mianma. Nguyên nhân là quan hệ Thái Lan với Mỹ và phương Tây thời gian qua đã được cải thiện đáng kể. Dưới thời Tổng thống Trump cầm quyền, Mỹ đã có chủ trương tạm gác việc gây sức ép với Thái Lan trong vấn đề dân chủ, nhân quyền nhằm khôi phục quan hệ đồng

---

14 . <https://www.orfonline.org/expert-speak/understanding-the-relations-between-myanmar-and-china/>.

15. Tháng 4/2017, Thái Lan thông qua gói mua 10 xe tăng của Trung Quốc trị giá 58 triệu USD, ký hợp đồng mua gói 3 tàu ngầm lớp Yuan trị giá 1 tỷ USD.



minh, lấy lại ảnh hưởng, từ đó hạn chế nguy cơ Thái Lan đi vào quỹ đạo của Trung Quốc. Hai bên tiếp tục duy trì quan hệ trong các lĩnh vực truyền thống, nhất là an ninh - quốc phòng.

Về hợp tác Trung Quốc - Việt Nam, sau khi bình thường hóa quan hệ năm 1991, hợp tác Việt Nam-Trung Quốc đã phát triển mạnh mẽ, khuôn khổ quan hệ hai nước không ngừng được nâng cấp. Tháng 5/2008, hai nước chính thức thiết lập khuôn khổ quan hệ “đối tác hợp tác chiến lược toàn diện”. Về thương mại, Việt Nam hiện là đối tác thương mại lớn nhất của Trung Quốc trong ASEAN; từ giữa năm 2020 đã vươn lên trở thành đối tác thương mại lớn thứ bảy của Trung Quốc trên toàn thế giới. Liên tục kể từ năm 2004, Trung Quốc là đối tác thương mại lớn nhất của Việt Nam; với kim ngạch thương mại song phương năm 2020 đạt 192,2 tỷ USD, tăng 18,7%<sup>16</sup>. Trung Quốc là nhà đầu tư FDI lớn thứ ba tại Việt Nam trong năm 2020. Việt Nam và Trung Quốc đã cơ bản giải quyết thỏa đáng hai trong ba vấn đề về biên giới lãnh thổ giữa hai nước là phân định biên giới trên đất liền và Vịnh Bắc Bộ. Hiện nay, hai nước còn tồn tại những bất đồng và nhận thức khác nhau đối với vấn đề trên biển. Hai bên đã ký “Thỏa thuận về những nguyên tắc cơ bản chỉ đạo giải quyết vấn đề trên biển Việt Nam - Trung Quốc” (năm 2011), thiết lập và duy trì thường xuyên cơ chế đàm phán cấp Chính phủ về biên giới lãnh thổ và ba cơ chế đàm phán Nhóm công tác về vùng biển

ngoài cửa Vịnh Bắc Bộ, Nhóm công tác về hợp tác trong các lĩnh vực ít nhạy cảm trên biển, Nhóm công tác bàn bạc về hợp tác cùng phát triển trên biển; nhất trí cùng nhau kiểm soát tốt và xử lý thỏa đáng bất đồng, không có các hành động làm phức tạp và mở rộng tranh chấp, tìm kiếm biện pháp giải quyết hòa bình vấn đề Biển Đông, phù hợp với luật pháp quốc tế, nhất là Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển (UNCLOS) năm 1982.

## 2. Chiến lược hợp tác khu vực của Trung Quốc và vị trí của tiểu vùng sông Mê Công

*Nhu cầu phát triển và các mục tiêu của Trung Quốc là nhân tố quan trọng thúc đẩy sự hình thành chiến lược hợp tác của Trung Quốc đối với khu vực.* Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Trung Quốc Tập Cận Bình đã vạch ra mục tiêu chiến lược tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của nước này là việc xây dựng xã hội tương đối khá giả vào năm 2020 và xây dựng Trung Quốc thành quốc gia phát triển toàn diện vào năm 2049. Tại Đại hội lần thứ XIX Đảng Cộng sản Trung Quốc năm 2017, Chủ tịch Tập Cận Bình tiếp tục nhấn mạnh: Trung Quốc sẽ tiếp tục tiến vào trung tâm thế giới và đóng góp vào sự phát triển chung của nhân loại<sup>1</sup>. Để thực hiện mục tiêu này, Trung Quốc

---

1. Theo số liệu tổng hợp của Hải quan Trung Quốc.

---

1. Tom Phillips: “Xi Jinping Heralds “new Era” of Chinese Power at Communist Party Congress”, *The Guardian*, 18/10/2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/18/xi-jinping-speech-new-era-chinese-power-party-congress>.

Quốc sẽ tiếp tục đẩy mạnh việc thực hiện các sáng kiến do Trung Quốc đề xuất và dẫn dắt, trong đó có sáng kiến “Vành đai và Con đường”, Ngân hàng đầu tư cơ sở hạ tầng châu Á (AIIB). Các sáng kiến này đã trở thành phương tiện để Trung Quốc thực hiện chính sách của mình với các quốc gia láng giềng.

Với thế và lực ngày càng tăng, Trung Quốc đã chuyển từ phương châm “giấu mình chờ thời” sang chủ động dẫn dắt quan hệ quốc tế, định hình luật chơi và đạt mục tiêu cụ thể<sup>1</sup>. Tinh thần xuyên suốt từ Đại hội lần thứ XVII tới nay của Trung Quốc là con đường tiến gần tới vũ đài quyền lực thế giới thông qua kiên trì thúc đẩy xây dựng “cộng đồng chung vận mệnh nhân loại”, xây dựng “quan hệ quốc tế kiểu mới” và xây dựng mạng lưới quan hệ đối tác toàn cầu, ngoại giao nước lớn đặc sắc Trung Quốc, ngoại giao láng giềng, ngoại giao các nước đang phát triển, ngoại giao đa phương và ngoại giao nhân dân, đồng thời làm sâu sắc hơn cục diện đối ngoại “toàn phương vị, đa lĩnh vực, nhiều tầng nấc”, chủ động thay thế, tạo dựng trật tự và luật chơi mới, có lợi cho Trung Quốc trong BRI, AIIB, RCEP, Mê Công - Lan Thương..., từ đó giúp Trung Quốc phát huy vai trò nước lớn chủ đạo.

Ở góc độ toàn cầu, Trung Quốc thúc đẩy nhiều sáng kiến hợp tác, thành lập các thể chế mới cạnh tranh trực tiếp với

các thể chế do Hoa Kỳ dẫn dắt. Với việc đề ra hai mục tiêu “Một trăm năm”, Trung Quốc nỗ lực trở thành người định hình luật chơi trong một số thể chế khu vực, tiến tới định hình luật chơi ở phạm vi toàn cầu. Xét đến động lực an ninh và tăng cường ảnh hưởng, Trung Quốc muốn có vị thế của một cường quốc toàn cầu, vượt Mỹ hay ít nhất là có thể sánh ngang hàng với Mỹ. Để có được sự thừa nhận này, Trung Quốc cần xác lập được một khu vực ảnh hưởng riêng.

*Cách tiếp cận của Trung Quốc đối với tiểu vùng sông Mê Công được xây dựng dựa trên tổng thể chiến lược của Trung Quốc đối với khu vực.* Trong đó, thúc đẩy hợp tác với khu vực Đông Nam Á nói chung và tiểu vùng sông Mê Công nói riêng là nội dung quan trọng để Trung Quốc triển khai các mục tiêu này.

Trong những khu vực xung quanh Trung Quốc, chỉ ở Đông Nam Á, Trung Quốc mới tìm thấy những điều kiện thuận lợi để thực hiện được mục tiêu đó. Nỗ lực xây dựng hình ảnh thông qua cơ chế Hợp tác Mê Công - Lan Thương đã được người phát ngôn Bộ Ngoại giao Trung Quốc xác nhận thông qua tuyên bố rằng: “Cơ chế Hợp tác Mê Công - Lan Thương gửi đi thông điệp tới thế giới, thể hiện mong muốn của Trung Quốc trong việc duy trì đối thoại mang tính xây dựng và xây dựng cơ chế hợp tác với các nước khu vực, đồng thời làm giảm căng thẳng giữa Trung Quốc và Việt

---

1. Masuda, M.: "Why has Chinese foreign policy become more assertive?", *East Asia Forum*, Canberra, 2016.

Nam”<sup>1</sup>. Đối với Trung Quốc, khu vực Đông Nam Á (mà trọng tâm là tiểu vùng sông Mê Công) là khu vực có thể dễ dàng phát huy ảnh hưởng, từ đó mở rộng ra phạm vi toàn cầu.

Trong tháng 3/2015, Báo cáo về tầm nhìn và hành động cùng xây dựng Vành đai kinh tế con đường tơ lụa và Con đường tơ lụa trên biển của thế kỷ XXI đã được Ủy ban Cải cách và phát triển quốc gia, Bộ Ngoại giao và Bộ Thương mại Trung Quốc đồng xuất bản<sup>2</sup>. Theo báo cáo này, “Trung Quốc cần phát huy đầy đủ lợi thế đặc biệt của Khu tự trị dân tộc Choang Quảng Tây như một láng giềng của các nước ASEAN, tăng cường mở cửa và phát triển qua khu kinh tế Vịnh Bắc Bộ và Vành đai kinh tế sông Châu Giang - Tây Giang, xây dựng một hành lang quốc tế mở đến khu vực ASEAN, tạo nên chiến lược mới cho mở cửa và phát triển về phía Tây Nam và Trung Nam Trung Quốc, tạo thành một cửa ngõ quan trọng kết nối vành đai kinh tế và Con đường tơ lụa trên biển thế kỷ XXI. Trung Quốc cần phải tận dụng tốt lợi thế địa lý của tỉnh Vân Nam, thúc đẩy việc xây dựng một hành lang vận tải quốc tế nối liền Trung Quốc và các nước láng giềng,

---

1. Vladimir Terehov: “About Lancang-Mekong Cooperation Meeting”, *New Eastern Outlook*, 11/4/ 2016, <https://journal-neo.org/2016/04/11/about-lancang-mekong-cooperation-meeting/>.

2. National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Commerce: “Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road”, 28/3/2015, [http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330\\_669367.html](http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html).

phát triển một điểm nhấn mới về hợp tác kinh tế trong tiểu vùng sông Mê Công, tạo ra một cửa ngõ của Trung Quốc đến Nam và Đông Nam Á”<sup>3</sup>.

Có thể nói, hợp tác với tiểu vùng sông Mê Công góp phần giải quyết một số nhu cầu về an ninh, phát triển và nâng tầm ảnh hưởng của Trung Quốc. Sự gần gũi về vị trí địa lý, vị trí địa chiến lược quan trọng khiến cho tiểu vùng thu hút được nguồn lực và sự quan tâm đặc biệt của Trung Quốc. Trong bối cảnh các ưu đãi thương mại đã đến mức tối đa cùng với Hiệp định thương mại tự do ASEAN - Trung Quốc (với các dòng thuế hầu như đã đưa về 0) thì hợp tác với tiểu vùng sông Mê Công là một cú hích mới, đưa quan hệ giữa Trung Quốc và các quốc gia tiểu vùng lên một nấc thang mới, phong phú về hoạt động và hình thức hợp tác. Bên cạnh đó, thúc đẩy cơ chế Hợp tác Mê Công – Lan Thương ra đời thể hiện tham vọng dẫn dắt và lãnh đạo của Trung Quốc khi Trung Quốc đã chuyển từ giai đoạn cẩn trọng quan sát, dè dặt tham dự cho đến chủ động tham gia định hình luật chơi tại tiểu vùng.

### 3. Sự hình thành cơ chế Hợp tác Mê Công - Lan Thương

---

3. National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Commerce: “Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road”, Ibid.

Hợp tác Mê Công - Lan Thương (MLC) thành lập năm 2015, với phạm vi hợp tác gồm sáu nước ven sông Mê Công - Lan Thương (tính từ thượng nguồn) là Trung Quốc, Mianma, Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam. Mục tiêu bao trùm của Hợp tác MLC là thúc đẩy hợp tác toàn diện để xây dựng cộng đồng trách nhiệm và lợi ích chung ở tiểu vùng. Ngoài ra, Hợp tác MLC còn hướng tới mục tiêu khác bao gồm củng cố lòng tin và hiểu biết lẫn nhau, duy trì hòa bình và ổn định; thúc đẩy phát triển bền vững, giảm nghèo, thu hẹp khoảng cách phát triển, hội nhập toàn diện vào kinh tế khu vực và toàn cầu; tăng cường tình hữu nghị và quan hệ láng giềng tốt giữa nhân dân các nước. Hợp tác MLC được xây dựng trên các nguyên tắc đồng thuận, bình đẳng, phối hợp, cùng có lợi, tôn trọng Hiến chương Liên hợp quốc và luật pháp quốc tế. Các nội dung ưu tiên hợp tác gồm hợp tác về quản lý nguồn nước Mê Công - Lan Thương, tăng cường kết nối giữa sáu nước, hợp tác phát triển năng lực sản xuất, hợp tác kinh tế xuyên biên giới, hợp tác nông nghiệp và giảm nghèo.

Về khuôn khổ hợp tác, Tuyên bố Tam Á về một Cộng đồng chia sẻ tương lai hòa bình và thịnh vượng giữa các nước Mê Công - Lan Thương là văn bản mang tính chất nền tảng, đưa ra những nguyên tắc, xác định lĩnh vực trọng tâm và các định hướng dài hạn cho Hợp tác MLC. Khuôn khổ Hợp tác MLC bao gồm sự chỉ đạo của lãnh đạo các nước, hợp tác toàn diện, quy mô tham gia rộng, dựa trên các dự án cụ thể. Văn kiện này cũng kêu gọi gắn kết Hợp tác MLC với sáng kiến “Vành

đai và Con đường” của Trung Quốc và Kế hoạch kết nối tổng thể ASEAN. Kế hoạch hành động 5 năm Hợp tác Mê Công - Lan Thương (giai đoạn 2018-2022) thông qua tại Hội nghị Bộ trưởng MLC lần thứ ba (tháng 12/2017, tổ chức tại Đại Lý, Trung Quốc) đã đưa ra các nội dung cụ thể cho các trụ cột hợp tác. Theo đó xác định năm 2018 và năm 2019 sẽ là giai đoạn bản lề, tập trung vào việc củng cố hợp tác theo lĩnh vực, lên kế hoạch và thực hiện các dự án hợp tác vừa và nhỏ. Các năm 2020-2022 là giai đoạn củng cố và mở rộng, các quốc gia thành viên sẽ củng cố hợp tác trong năm lĩnh vực ưu tiên và tìm kiếm những lĩnh vực hợp tác mới, qua đó đáp ứng được nhu cầu phát triển của các quốc gia thành viên, tối ưu hóa mô hình hợp tác và từng bước mở rộng hợp tác với các dự án lớn.

Về lĩnh vực hợp tác, trong các cơ chế hợp tác tiểu vùng giữa các nước lớn như Mỹ, Trung Quốc - Nhật Bản với tiểu vùng sông Mê Công thì hợp tác MLC là cơ chế có nội dung hợp tác bao trùm nhất, toàn diện nhất.

**Bảng 7. So sánh lĩnh vực hợp tác của ba cơ chế Sáng kiến hạ nguồn Mê Công (LMI), Hợp tác Mê Công - Lan Thương (MLC) và hợp tác Mê Công - Nhật Bản trong giai đoạn 2016-2019**

LMI	MLC	Mê Công - Nhật Bản
<b>1. Hợp tác nguồn nước, năng lượng, lương thực và</b>	<b>1. An ninh - chính trị</b> (bao gồm giao thiệp ở cấp cao, đối thoại chính sách, giao lưu giữa các đảng chính	<b>1. Kết nối sống động và hiệu quả</b> (bao gồm hạ tầng cứng, hạ tầng

<p><b>môi trường</b> (bao gồm nâng cao năng lực quản trị, ứng dụng công nghệ, công cụ tài chính)</p> <p><b>2. Hợp tác phát triển nhân lực và kết nối</b> (bao gồm cơ sở hạ tầng, y tế và giáo dục)</p> <p><b>3. Các nội dung hợp tác mang tính xuyên suốt</b> (bao gồm bình đẳng giới, trao quyền cho phụ nữ, hợp tác công tư)</p>	<p>trị, hợp tác an ninh phi truyền thống)</p> <p><b>2. Kinh tế và phát triển bền vững</b> (bao gồm hợp tác kết nối, năng lực sản xuất, hợp tác kinh tế qua biên giới và thương mại, tài chính, nguồn nước, nông nghiệp, xóa đói giảm nghèo, lâm nghiệp, bảo vệ môi trường, hải quan)</p> <p><b>3. Giao lưu xã hội - văn hóa</b> (bao gồm hợp tác giao lưu văn hóa, du lịch, giáo dục, y tế, truyền thông, giao lưu nhân dân và địa phương)</p>	<p>mềm và công nghiệp)</p> <p><b>2. Xã hội lấy con người làm trung tâm</b> (bao gồm phát triển nhân lực, y tế, giáo dục, hợp tác tư pháp)</p> <p><b>3. Hiện thực hóa Mê Công xanh</b> (bao gồm giảm rủi ro thiên tai và biến đổi khí hậu, quản lý nguồn nước, kinh tế tuần hoàn, bảo tồn và sử dụng bền vững tài nguyên hải sản)</p>
--	--	--

Nguồn: Tác giả tổng hợp

#### 4. Ý nghĩa chiến lược của Hợp tác Mê Công - Lan Thương

Với Trung Quốc: Sáng kiến MLC được đề xuất để tranh thủ sự đồng thuận, ủng hộ của các quốc gia và kiến tạo thành

tích ngoại giao<sup>1</sup>. Cơ chế MLC ra đời tạo thế cho Trung Quốc tại tiểu vùng trong tương quan so sánh với các nhà tài trợ khác như Mỹ, Nhật Bản, Ấn Độ,... Các học giả Trung Quốc cho rằng Trung Quốc muốn đưa Hợp tác MLC trở thành hình mẫu thử nghiệm đầu tiên trong việc hiện thực hóa khái niệm “Cộng đồng chung vận mệnh” do Trung Quốc đưa ra. Trung Quốc sẵn sàng chia sẻ cơ hội về phát triển với các nước láng giềng trong khu vực và cùng hợp tác với các nước trong khu vực để chống lại những thách thức và giải quyết các vấn đề mới nổi lên. Do đó, Trung Quốc tăng cường mức độ đầu tư vào các lĩnh vực như cơ sở hạ tầng, nông nghiệp, xóa đói giảm nghèo, bảo vệ môi trường, giáo dục - đào tạo ...; từng bước thông qua các mối quan hệ như sự tin cậy lẫn nhau về chính trị, cùng thắng về kinh tế, giao lưu văn hóa, bảo vệ môi trường..., không ngừng làm sâu sắc thêm sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các nước thuộc khu vực sông Mê Công - Lan Thương, mang đến hình mẫu và sự gợi ý cho việc thúc đẩy sáng kiến “Vành đai và Con đường” trên toàn cầu và “Cộng đồng chung vận mệnh của nhân loại”<sup>2</sup>.

Hơn nữa, khu vực sông Mê Công là phần cấu thành quan trọng của Vành đai kinh tế con đường tơ lụa trong khi xây

1. Xem Phạm Sỹ Thành: “Vành đai, Con đường”: sáng kiến của Trung Quốc và hàm ý chính sách đối với Việt Nam, Nxb. Thế giới, Hà Nội, 2017.

2. Xem Hồ An Cường: “Cộng đồng chung vận mệnh giữa các quốc gia Mê Công - Lan Thương: Từ lý tưởng đến thực tế”, Tạp chí *Thế giới đương đại*, số 01, tháng 01/2018.

dựng “Vành đai và Con đường”, đang đảm nhận chức năng và nhiệm vụ quan trọng của hành lang hợp tác kinh tế quốc tế giữa Trung Quốc và bán đảo Đông Dương. Hợp tác MLC là hợp tác đa phương đầu tiên có liên quan đến Đông Nam Á do Trung Quốc giữ vai trò chủ đạo. Trong hơn 20 năm tham gia vào các hợp tác tiểu vùng, Trung Quốc đã không trở thành một tác nhân quan trọng trong việc tạo ra luật chơi trong khu vực và cho thấy khả năng thuyết phục thấp.<sup>3</sup> Việc thành lập cơ chế này đánh dấu ngoại giao đa phương giữa Trung Quốc đối với Đông Nam Á bước vào giai đoạn mới, tức là chuyển từ việc thận trọng tham gia trước đây sang chủ động xây dựng hiện nay, chuyển từ áp dụng các quy tắc của ASEAN sang Trung Quốc, ASEAN cùng nhau xây dựng quy tắc cho trật tự khu vực, từ thận trọng ủng hộ với các tổ chức đa phương có liên quan sang chủ động xây dựng thể chế tại khu vực Mê Công - Lan Thương; từ đây cho thấy sự thay đổi chính sách của Trung Quốc từ một nước áp dụng luật lệ có sẵn sang chủ động xây dựng các quy tắc hợp tác quốc tế.<sup>4</sup>

Bên cạnh đó, việc Trung Quốc thúc đẩy cơ chế Hợp tác MLC còn nhằm góp phần thực hiện chiến lược phát triển

---

3. Lê Kim Sa và Hồ Thị Hương Mai: “Động thái mới của Trung Quốc trong hợp tác với tiểu vùng Mê Công”, Tạp chí *Nghiên cứu Trung Quốc*, 9 (193), 2017, tr. 40-41.

4. Phúc Oánh: “Vai trò của Lào trong hợp tác Mê Công - Lan Thương”, Tạp chí *Nghiên cứu An ninh và biển châu Á - Thái Bình Dương*, số 7, tháng 7/2019.

kinh tế - xã hội của trong nước, cụ thể là: thúc đẩy sự phát triển của khu vực miền Tây Trung Quốc, mở rộng thị trường cho hàng hóa Trung Quốc nhằm giải quyết vấn đề dư thừa năng lực sản xuất đối với các sản phẩm như thép, xi măng và một số mặt hàng khác cần thiết cho việc xây dựng cơ sở hạ tầng. Đây cũng là các lĩnh vực mà các nước Mê Công còn lại có nhu cầu lớn. Trung Quốc cũng thông qua cơ chế Hợp tác MLC để thúc đẩy quốc tế hóa đồng nhân dân tệ, bổ sung cho việc thực hiện sáng kiến “Vành đai và Con đường” và góp phần vào xây dựng hình ảnh Trung Quốc tại khu vực. Như vậy, khu vực Mê Công - Lan Thương là một bộ phận cấu thành quan trọng của sáng kiến “Vành đai và con đường”, liên kết Vành đai kinh tế con đường tơ lụa và Con đường tơ lụa trên biển<sup>5</sup>.

*Với các nước tiểu vùng sông Mê Công:* Tham gia Hợp tác MLC mang lại cho các nước tiểu vùng cơ hội thiết thực về thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nâng cao trình độ phát triển, mức sống của người dân trong khu vực. Nhìn chung, hầu hết các nước Mê Công đều là các quốc gia đang phát triển ở mức thu nhập thấp tới trung bình, đang có nhu cầu rất lớn về công nghiệp hóa và tăng trưởng kinh tế. Do đó, tham gia Hợp tác MLC giúp các nước Mê Công nói riêng, ASEAN nói chung đẩy nhanh kết nối nội khối ASEAN theo mục tiêu tổng thể

---

5. Phúc Oánh: “Vai trò của Lào trong hợp tác Mê Công - Lan Thương”, *Tlđđ*.

của Kế hoạch kết nối ASEAN đến năm 2025, cũng như kết nối khu vực. Việc thu hút thêm đầu tư từ Trung Quốc góp phần tạo thêm động lực để phát triển cơ sở hạ tầng cứng, tăng cường sự kết nối chính sách (hạ tầng mềm) ở tiểu vùng. Qua đó, hình thành mạng lưới các trục hành lang, trục giao thông kết nối, không chỉ tạo ra sự kết nối liên thông giữa các nước Mê Công mà còn giữa tiểu vùng sông Mê Công với bên ngoài. Tuy nhiên, việc tăng cường hợp tác kinh tế và liên kết sâu hơn với Trung Quốc cũng tạo rủi ro cho các nền kinh tế quy mô nhỏ hơn ở tiểu vùng bị phụ thuộc nhiều hơn vào kinh tế Trung Quốc.

Bên cạnh đó, Hợp tác MLC là kênh thúc đẩy đối thoại, mang lại cơ hội cho giải pháp đa phương về an ninh nguồn nước sông Mê Công, thúc đẩy lòng tin giữa các bên liên quan. Cho tới nay, Hợp tác MLC là cơ chế duy nhất có đủ sáu nước ven sông Mê Công - Lan Thương và có trụ cột hợp tác về nguồn nước cũng như các cơ chế thảo luận liên quan. Do đó, Hợp tác MLC có thể là diễn đàn hiệu quả hơn để xử lý vấn đề an ninh nguồn nước so với các cơ chế hợp tác khác ở tiểu vùng<sup>6</sup>. Maureen Haris - Giám đốc Chương trình Đông Nam Á của Tổ chức Các dòng sông quốc tế - cho rằng: Trung Quốc cần bảo đảm MLC tạo ra cơ chế hợp tác hiệu quả bao trùm toàn bộ lưu vực sông, xây dựng được các quy trình để đạt

---

6. <https://thediplomat.com/2018/12/the-trouble-with-the-lancang-mekong-cooperation-forum/>.

được mục tiêu bền vững, đặt ưu tiên đối với tầm quan trọng của hệ sinh thái của sông Mê Công và thúc đẩy sự tham gia của người dân bản địa vào các quyết định quan trọng liên quan tới tương lai của dòng sông<sup>7</sup>. Mặt khác, tham gia Hợp tác MLC cũng đặt các nước Mê Công trước các thách thức địa - chính trị khi tiểu vùng Mê Công ngày càng trở thành tâm điểm của cạnh tranh ảnh hưởng giữa các cường quốc, nhất là giữa Trung Quốc và Mỹ<sup>8</sup>. Hợp tác MLC là hình mẫu của việc Trung Quốc tăng cường sử dụng công cụ thể chế để thúc đẩy hợp tác<sup>9</sup>, từ đó tạo đồng thuận cho các mục tiêu và kế hoạch quy mô lớn hơn ở khu vực và toàn cầu của quốc gia này.

### **5. Hợp tác Mê Công - Lan Thương: thành lập sau nhưng triển khai mạnh mẽ**

Kể từ sau khi chính thức đề xuất sáng kiến thành lập Hợp tác Mê Công - Lan Thương (MLC) tại Hội nghị Cấp cao ASEAN - Trung Quốc (tháng 11/2014), phía Trung Quốc đã vận động thành công các nước Mê Công phối hợp cùng tổ

---

7. Mekong Eye: Can the countries of the Mekong pioneer a new model of cooperation?, 2018, <https://www.mekongeye.com/2018/03/15/can-the-countries-of-the-mekong-pioneer-a-new-model-of-cooperation/>.

8. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/duelling-diplomacy-over-southeast-asia-s-most-important-river>.

9. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/04/chinas-emerging-institutional-statecraft.pdf>.

chức Hội nghị Cấp cao Hợp tác MLC lần thứ nhất (tháng 3/2016, tại Tam Á, Hải Nam).

*Hội nghị Cấp cao Hợp tác MLC lần thứ nhất* đã chính thức khởi động cơ chế hợp tác mới giữa sáu nước Việt Nam, Campuchia, Lào, Mianma, Thái Lan, Trung Quốc và thống nhất các định hướng lớn cho cơ chế hợp tác, trong đó: (i) MLC phải đóng góp tích cực cho phát triển kinh tế - xã hội của các nước thành viên, thu hẹp khoảng cách phát triển trong khu vực và hỗ trợ xây dựng Cộng đồng ASEAN, thực hiện các Mục tiêu phát triển bền vững đến 2030 (SDGs) và thúc đẩy hợp tác Nam - Nam; (ii) Hợp tác sẽ được triển khai trên ba trụ cột là an ninh - chính trị; kinh tế và phát triển bền vững; văn hóa - xã hội và giao lưu nhân dân (đây cũng là ba trụ cột của hợp tác ASEAN - Trung Quốc); năm lĩnh vực hợp tác ưu tiên trong giai đoạn tới là nguồn nước, kết nối, hợp tác năng lực sản xuất, hợp tác kinh tế qua biên giới, nông nghiệp và giảm nghèo; và (iii) Các nguyên tắc chỉ đạo là đồng thuận, bình đẳng, tham vấn và phối hợp lẫn nhau, tự nguyện, cùng đóng góp và chia sẻ lợi ích, tôn trọng Hiến chương Liên hợp quốc và luật pháp quốc tế.

Trung Quốc và các nước Mê Công đã phối hợp để thành lập các nhóm công tác chuyên ngành về nguồn nước, kết nối, hợp tác năng lực sản xuất, hợp tác kinh tế qua biên giới, nông nghiệp và giảm nghèo.

Hội nghị Cấp cao Hợp tác MLC lần thứ nhất đã thông qua 45 dự án “thu hoạch sớm”. Trung Quốc thành lập Quỹ

đặc biệt Hợp tác MLC với tổng vốn là 300 triệu USD để tài trợ cho các dự án ưu tiên của hợp tác.

Đến *Hội nghị Cấp cao Hợp tác MLC lần thứ hai* (ngày 10/01/2018, tại Phnôm Pênh, Campuchia,) đã thông qua Tuyên bố chung Phnôm Pênh và Kế hoạch hành động MLC giai đoạn 2018-2022<sup>10</sup>, theo đó thống nhất nội dung triển khai trên ba trụ cột hợp tác gồm: (i) Về an ninh - chính trị, duy trì trao đổi cấp cao, tăng cường đối thoại, giao lưu giữa các đảng chính trị và đẩy mạnh hợp tác an ninh phi truyền thống; (ii) Về kinh tế và phát triển bền vững, thúc đẩy hợp tác kết nối hạ tầng cứng và mềm, năng lực sản xuất, thương mại và đầu tư, tăng cường hợp tác tài chính trong khu vực, hợp tác về nông nghiệp, lâm nghiệp, xóa đói giảm nghèo; đẩy mạnh hợp tác quản lý và sử dụng bền vững nguồn nước sông Mê Công, bảo vệ môi trường và tăng trưởng xanh; (iii) Về văn hóa - xã hội và giao lưu nhân dân, chú trọng giao lưu văn hóa, nghệ thuật, xúc tiến du lịch, tăng cường hợp tác về giáo dục, y tế, đẩy mạnh truyền thông về MLC. Các bên cũng nhất trí từng bước mở rộng quy mô của các dự án, đặc biệt là hình thành và triển khai các dự án cơ sở hạ tầng lớn ở khu vực.

Trên cơ sở đó, các Nhóm công tác chuyên ngành sẽ xây dựng kế hoạch hành động riêng cho lĩnh vực ưu tiên, gồm

---

10. Xinhua: “Lancang-Mekong Cooperation Leaders' Meeting hails achievements, maps out blueprint for future development”, Bắc Kinh, 2018, [http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/11/c\\_136887766.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/11/c_136887766.htm).



nguồn nước, nông nghiệp và giảm nghèo, kết nối, hợp tác năng lực sản xuất và hợp tác kinh tế qua biên giới.

Các nhà lãnh đạo còn tái khẳng định mục tiêu xây dựng một khu vực Mê Công - Lan Thương hoà bình, ổn định, phát triển bền vững và thịnh vượng; nhất trí Hợp tác MLC cần đóng góp tích cực hơn nữa vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội của khu vực, thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các nước thành viên và hỗ trợ xây dựng Cộng đồng ASEAN. Hợp tác MLC cũng cần phối hợp hài hoà với các chương trình, kế hoạch phát triển như Kế hoạch tổng thể kết nối ASEAN (MPAC), Sáng kiến Hội nhập ASEAN (IAI), Chương trình Phát triển bền vững 2030 của Liên hợp quốc cũng như các sáng kiến liên kết khu vực.

Về hợp tác nguồn nước, các nhà lãnh đạo nhất trí tăng cường hợp tác quản lý và sử dụng bền vững nguồn nước thông qua các hoạt động như: đối thoại chính sách; xây dựng và cải thiện hệ thống theo dõi chất lượng nguồn nước; chia sẻ thông tin và số liệu thủy văn; hợp tác kỹ thuật, triển khai các nghiên cứu chung và các dự án thí điểm liên quan đến nguồn nước sông Mê Công; nâng cao năng lực trong quản lý nước; hợp tác trong quản lý lũ lụt, hạn hán và nghiên cứu sớm thiết lập đường dây liên lạc trong các tình huống khẩn cấp.

Tại Hội nghị Cấp cao Hợp tác MLC lần thứ hai, các nhà lãnh đạo cũng đã ghi nhận: (i) Danh sách 214 đề xuất dự án của các nước thành viên để triển khai trong thời gian tới, trong đó Trung Quốc có 92 dự án, Việt Nam có 28 dự án,

Campuchia có 39 dự án, Lào có 26 dự án, Mianma có 10 dự án và Thái Lan có 19 dự án; (ii) Báo cáo của 6 Nhóm công tác chuyên ngành.

Tại Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao MLC lần thứ tư (ngày 17/12/2018, tại Luông Phabang, Lào), Trung Quốc đã thúc đẩy việc khởi động xây dựng Vành đai Phát triển kinh tế MLC nhằm phát huy lợi thế kết nối mạnh mẽ và bổ trợ lẫn nhau về kinh tế. Bộ trưởng Ngoại giao Trung Quốc Vương Nghị cho rằng đối diện với chủ nghĩa đơn phương và chủ nghĩa bảo hộ, các nước MLC cần đẩy mạnh hợp tác tiểu vùng để cùng nhau đối mặt với thách thức từ bên ngoài<sup>11</sup>.

Theo đó, Vành đai Phát triển kinh tế MLC sẽ được phát triển trên năm khía cạnh: (i) Tiếp cận hợp tác dựa trên điều phối, theo đó các nước MLC cần phối hợp về chiến lược phát triển, thúc đẩy các dòng vốn hợp lý và sự phân bổ tối ưu các nhân tố sản xuất, nâng cao chuỗi công nghiệp và chuỗi giá trị tiểu vùng; (ii) Tiếp cận hợp tác dựa trên các ngành công nghiệp, theo đó Hợp tác MLC cần phát huy vai trò của các trung tâm công nghiệp, các dự án hạ tầng lớn, xây dựng 1 hoặc 2 khu hợp tác năng lực sản xuất công nghiệp ở mỗi nước MLC; (iii) Tiếp cận hợp tác dựa trên sáng tạo, theo đó Hợp tác MLC tập trung vào xây dựng hạ tầng kỹ thuật số, năng

---

11. Trích phát biểu của Bộ trưởng Ngoại giao Trung Quốc Vương Nghị tại buổi họp báo kết thúc Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao Hợp tác Mê Công - Lan Thương lần thứ tư (ngày 17/12/2018), <http://www.china-un.org/eng/zgyw/t1625071.htm>.

lực sáng tạo nhằm thúc đẩy sự chuyển đổi công nghiệp và nâng cấp, thúc đẩy thương mại điện tử xuyên biên giới ở tiểu vùng, xây dựng chiến lược ứng dụng công nghệ thông tin chung nhằm kết nối mạng lưới giữa các nước MLC; (iv) Tiếp cận hợp tác dựa trên tăng trưởng xanh, theo đó cần bảo vệ môi trường sinh thái, bảo vệ và sử dụng hợp lý nguồn nước sông Mê Công, triển khai kế hoạch Lan Thương - Mê Công xanh; (v) Tiếp cận hợp tác vì sự hội nhập, theo đó thúc đẩy hội nhập kinh tế, tự do hóa luồng di chuyển thể nhân, hàng hóa, dòng vốn đầu tư và tài chính nhằm mở rộng không gian cho phát triển.

Tại *Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao MLC lần thứ năm* (ngày 20/02/2020, tại Viêng Chăn, Lào), các Bộ trưởng thống nhất đẩy mạnh hơn nữa việc triển khai Kế hoạch hành động MLC giai đoạn 2018-2022. Đối với hợp tác nguồn nước, các Bộ trưởng nhất trí tăng cường chia sẻ thông tin số liệu thủy văn, đẩy mạnh hợp tác trong xử lý các tình huống khẩn cấp như lũ lụt, hạn hán, nâng cao năng lực quản lý nguồn nước nhằm bảo đảm việc sử dụng bền vững và hợp lý các nguồn nước

Tại *Hội nghị Cấp cao Hợp tác MLC lần thứ ba* (tháng 8/2020, tổ chức trực tuyến), lãnh đạo các nước đã đánh giá cao những kết quả mà hợp tác MLC đạt được trong triển khai Kế hoạch hành động MLC giai đoạn 2018-2022, cụ thể: (i) Nâng cấp hợp tác về nguồn nước lên cấp Bộ trưởng, ký kết Bản ghi nhớ giữa Trung tâm Hợp tác nguồn nước MLC và Ban Thư ký MRC; (ii) Thành lập Trung tâm Hợp tác nông nghiệp và Trung tâm Hợp

tác trao đổi thanh niên; và (iii) Quỹ đặc biệt MLC đã tài trợ cho 324 dự án vừa và nhỏ trong nhiều lĩnh vực hợp tác từ thương mại, đầu tư, du lịch, nông nghiệp đến quản lý nguồn nước.

Cũng tại Hội nghị, lãnh đạo các nước đã chia sẻ quan điểm Hợp tác MLC cần giúp các nước ứng phó với đại dịch COVID-19, phục hồi kinh tế và phát triển bền vững. Theo đó, ba lĩnh vực hợp tác được nhấn mạnh tại Hội nghị gồm: (i) Hợp tác quản lý nguồn nước Mê Công; (ii) Hợp tác y tế cộng đồng; (iii) Hợp tác phục hồi kinh tế và phát triển bền vững.

Tại *Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao MLC lần thứ sáu* (ngày 08/6/2021, tại Trùng Khánh, Trung Quốc), các Bộ trưởng khẳng định thời gian tới sẽ thúc đẩy Hợp tác MLC theo hướng củng cố quan hệ láng giềng hữu nghị, đóng góp tích cực cho phát triển kinh tế - xã hội của các nước thành viên, xây dựng Cộng đồng ASEAN và thực hiện các Mục tiêu phát triển bền vững 2030. Các Bộ trưởng nhấn mạnh các nguyên tắc hợp tác cơ bản, gồm đồng thuận, bình đẳng, tham vấn lẫn nhau, chia sẻ lợi ích, tôn trọng Hiến chương Liên hợp quốc, Hiến chương ASEAN và luật pháp quốc tế, cũng như phù hợp với các quy định và luật pháp mỗi nước. Hội nghị thông qua ba văn kiện về tăng cường hợp tác phát triển bền vững, khuyến khích hợp tác giữa các địa phương và hợp tác y học cổ truyền. Các nước MLC đã đề ra bốn nội dung ưu tiên trong thời gian tới gồm:

*Thứ nhất*, hợp tác nguồn nước và môi trường nhằm giải quyết các vấn đề lớn của khu vực như môi trường sinh thái

sông Mê Công, lũ lụt và hạn hán, biến đổi khí hậu. Các nước sẽ tiếp tục hợp tác trong chia sẻ thông tin và số liệu thủy văn, triển khai các nghiên cứu chung, nâng cao năng lực quản lý tài nguyên thiên nhiên, xây dựng cơ sở hạ tầng bền vững; thành lập Trung tâm Tri thức MLC về hạ tầng xanh, phát thải thấp và bền vững.

*Thứ hai*, tăng cường hợp tác ứng phó với đại dịch COVID-19, đặc biệt là trong bảo đảm nguồn cung thiết bị và vật liệu y tế cần thiết; sản xuất và chuyển giao công nghệ vaccine; thúc đẩy hợp tác y học cổ truyền.

*Thứ ba*, phục hồi kinh tế sau đại dịch thông qua thúc đẩy thương mại và đầu tư giữa sáu nước, phát triển kinh tế số, hợp tác nông nghiệp, du lịch, giáo dục, tăng cường kết nối khu vực; phối hợp xây dựng Vành đai Phát triển kinh tế Mê Công - Lan Thương và gắn kết với các hành lang kinh tế đã có tại khu vực.

*Thứ tư*, khuyến khích hợp tác giữa chính quyền địa phương sáu nước để phát huy tiềm năng và lợi thế cạnh tranh của các địa phương và nâng cao hiệu quả chung của Hợp tác MLC.

Những định hướng này cũng đặt cơ sở cho việc xây dựng kế hoạch hành động MLC trong giai đoạn 5 năm tiếp theo.

### **6. Các thành tựu sau hơn 5 năm triển khai hợp tác MLC**

*Thứ nhất*, mặc dù Hợp tác MLC được thành lập khá muộn so với các cơ chế của Nhật Bản, Mỹ, Hàn Quốc ở khu vực, song Trung

*Quốc luôn tích cực đẩy mạnh và nhanh việc thể chế hóa Hợp tác MLC*, cụ thể: (i) Thống nhất việc tổ chức định kỳ thường niên Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao và Hội nghị Cấp cao 2 năm/lần, thành lập một loạt Nhóm công tác chuyên ngành; thúc đẩy hình thành Ban Thư ký MLC quốc tế. Trung Quốc cũng đang thúc đẩy việc nâng cấp mức độ hợp tác chuyên ngành từ nhóm công tác lên quan chức cấp cao và cấp Bộ trưởng, đồng thời mở ra hợp tác kênh II (học giả); (ii) Đưa ra một loạt sáng kiến cụ thể như thành lập Trung tâm Hợp tác nguồn nước Mê Công - Lan Thương, Chương trình giao lưu cán bộ, Chương trình mổ mắt nhân đạo, Diễn đàn hợp tác phụ nữ, Diễn đàn hợp tác các thành phố du lịch Mê Công - Lan Thương; (iii) Thành lập Quỹ đặc biệt Hợp tác MLC, trong đó Trung Quốc đóng góp 300 triệu USD; xây dựng Danh sách 45 dự án “thu hoạch sớm”, thông báo dành 10 tỷ nhân dân tệ (RMB) cho các khoản vay ưu đãi, 5 tỷ USD cho các khoản tín dụng bên mua, và 5 tỷ USD cho các khoản vay đặc biệt dành cho các dự án hạ tầng cơ sở và hợp tác năng lực sản xuất; (iv) Sáu nước thành viên đã thống nhất thành lập 5 trung tâm hợp tác trong khuôn khổ Hợp tác MLC gồm: Trung tâm Hợp tác tài nguyên nước, Trung tâm Hợp tác môi trường, Trung tâm Hợp tác nông nghiệp, Trung tâm Hợp tác trao đổi thanh niên và Trung tâm Đào tạo hướng nghiệp. Trung Quốc đã thành công trong xây dựng cả về thể chế và triển khai hoạt động cụ thể, từng bước tạo dựng được vai trò dẫn dắt về chương trình nghị sự trong hợp tác tiểu vùng.

*Thứ hai, việc Trung Quốc thành công trong việc sớm triển khai các dự án cho thấy Hợp tác MLC là cơ chế có tính "hành động", không chỉ "nói suông".* Mặc dù các dự án này quy mô còn nhỏ nhưng đã mang lại hiệu ứng khá tích cực. Với lĩnh vực hợp tác rộng và nguồn lực tài chính, có thể thấy Hợp tác MLC đang dần hình thành khả năng cạnh tranh với Sáng kiến Hạ nguồn Mê Công (LMI) và Hợp tác Mê Công - Nhật Bản. Đại sứ Trung Quốc tại Việt Nam Hùng Ba cho biết sau 3 năm nỗ lực, Hợp tác MLC đã vững bước từ sáng kiến trở thành hiện thực, hình thành cục diện hợp tác với nhiều hoạt động về hợp tác kinh tế, cơ sở hạ tầng, trao đổi giáo dục, y tế...<sup>1</sup>. Trong giai đoạn 2018-2020, Trung Quốc tiếp tục triển khai 100 dự án y tế và chăm sóc sức khỏe tại các nước Mê Công trong khuôn khổ Chương trình xóa nghèo mục tiêu MLC. Chương trình khám chữa bệnh "Hành trình ánh sáng Mê Công" triển khai từ năm 2016 đã chữa trị cho hơn 600 bệnh nhân ở Mianma, Lào và Campuchia, nâng cao thị lực cho 3.000 bệnh nhân<sup>2</sup>. Trong giai đoạn 2016-2017, hơn 12.000 sinh viên từ các nước Mê Công đã được nhận học bổng của Trung Quốc

---

1. Trích phát biểu của Đại sứ Trung Quốc tại Việt Nam tại Hội thảo "Hợp tác Mê Công - Lan Thương và các cơ hội hợp tác khu vực" do Học viện Ngoại giao Việt Nam và Đại sứ quán Trung Quốc tại Việt Nam tổ chức ngày 18/3/2019 tại Hà Nội.

2. Khmer Times: "Lancang-Mekong Cooperation puts people first, brings benefits to locals," Phnôm Pênh, 2018, <https://www.khmertimeskh.com/101014/lancang-mekong-cooperation-puts-people-first-brings-benefits-locals/>.

và hơn 3.000 cán bộ các bộ, ngành các nước Mê Công đã tham gia các khóa đào tạo tại Trung Quốc. Trung tâm Đào tạo nghề Mê Công - Lan Thương đặt tại tỉnh Vân Nam, Trung Quốc đã đào tạo hơn 10.000 nhân lực cho các nước Mê Công.

*Thứ ba, Hợp tác MLC đã thúc đẩy được các dự án mang lại lợi ích cho các nước thành viên.* Về phía Trung Quốc, nhìn chung, các dự án triển khai phù hợp với ưu tiên của nước này như cắt giảm năng suất dư thừa, đầu tư ra bên ngoài trong lĩnh vực xây dựng cơ sở hạ tầng. Cho tới nay, trong trụ cột hợp tác năng lực sản xuất, Trung Quốc và các nước Mê Công đã triển khai gần 30 dự án cơ sở hạ tầng lớn về đường sắt, đường cao tốc, đập thủy điện, xây dựng các khu phát triển kinh tế...<sup>1</sup> Về phía các nước Mê Công, phát triển cơ sở hạ tầng, công nghiệp, phát triển nông nghiệp bền vững luôn là những ưu tiên phát triển. Cơ chế Hợp tác MLC, với những lợi thế của mình, đã đem đến xung lực mới cho hợp tác hướng tới phát triển bền vững ở tiểu vùng sông Mê Công. Trung Quốc là nhà đầu tư lớn cho các dự án cơ sở hạ tầng, là thị trường quan trọng và chất xúc tác cho phát triển kinh tế tại tiểu vùng.

*Thứ tư, thông qua Hợp tác MLC, Trung Quốc đã xử lý các quan ngại về an ninh nguồn nước của các nước Mê Công theo một chương trình nghị sự do Trung Quốc dẫn dắt mà không có sự can*

---

1. Trích phát biểu của Bộ trưởng Ngoại giao Trung Quốc Vương Nghị tại Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao Hợp tác Mê Công - Lan Thương lần thứ tư (ngày 17/12/2018), [http://www.chinese-embassy.no/eng/zgwj\\_1/t1625073.htm](http://www.chinese-embassy.no/eng/zgwj_1/t1625073.htm).

dự của Mỹ và Nhật Bản<sup>1</sup>. Trong trụ cột hợp tác về an ninh nguồn nước, Trung Quốc đã thành lập Trung tâm Hợp tác tài nguyên nước Lan Thương - Mê Công (LMWRCC), tổ chức Diễn đàn Hợp tác tài nguyên nước Lan Thương - Mê Công lần đầu tiên vào ngày 01 và 02/ 11/ 2018 tại Côn Minh, tỉnh Vân Nam, Trung Quốc. Trong khuôn khổ đó, nhiều hoạt động hợp tác về nguồn nước đã được tổ chức, giúp tăng cường sự đối thoại giữa Trung Quốc và các nước Mê Công. Trung Quốc cũng hoan nghênh việc Ủy hội sông Mê Công (MRC) kêu gọi về tăng cường hợp tác chặt chẽ hơn giữa LMWRCC và MRC. Trước các lo ngại rằng Trung Quốc lợi dụng MLC để tạo ra các cơ chế thay thế MRC, các quan chức Trung Quốc đã nỗ lực giảm nhẹ các lo ngại này. Trong phát biểu tại Hội nghị Cấp cao MRC lần thứ ba, Bộ trưởng Bộ Tài nguyên nước của Trung Quốc Ngạc Cảnh Bình đã nhấn mạnh việc Trung Quốc cung cấp cho MRC dữ liệu thủy văn trong 15 năm liên tiếp, tháo nước từ thượng nguồn trong đợt hạn hán ở tiểu vùng sông Mê Công năm 2016; đồng thời khẳng định Hợp tác MLC sẽ không thay thế các cơ chế ở tiểu vùng và sẽ hợp tác với MRC<sup>2</sup>.

---

1. Biba S.: *China's Hydro-politics in the Mekong: Conflict and Cooperation in Light of Securitization Theory*, Routledge, New York, 2018.

2. Trích phát biểu của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên nước Trung Quốc Ngạc Cảnh Bình tại Hội nghị Cấp cao MRC lần thứ ba, <https://www.mrcsummit.org/assets/documents/Summit/d3c86888f7/Statement-from-Chinese-Minister-E-Jingping-at-Summit.pdf>.

Thứ năm, Trung Quốc đẩy mạnh hợp tác nghiên cứu kênh II. Trung tâm Toàn cầu nghiên cứu về Mê Công (GCMS) được thành lập vào ngày 28/9/2017 tại Phnom Penh, Campuchia, theo sáng kiến của Trung Quốc đưa ra tại Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao MLC lần thứ hai (tháng 11/2016). Phát biểu tại Lễ ra mắt GCMS (tháng 9/2017), đại diện Bộ Ngoại giao Trung Quốc nhấn mạnh mục tiêu của GCMS là huy động các chuyên gia nổi tiếng và các viện nghiên cứu liên quan ở tiểu vùng và thế giới, để hỗ trợ về mặt học thuật đối với Hợp tác MLC trên mọi lĩnh vực. Cho tới nay, GCMS đã tổ chức nhiều chuỗi hội thảo, tọa đàm và xây dựng được một số sản phẩm nghiên cứu như báo cáo các khuyến nghị của GCMS về cùng nhau xây dựng Vành đai Phát triển kinh tế Mê Công - Lan Thương (MLEDB) trình lên Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao MLC lần thứ năm (tháng 02/2020), nghiên cứu tham mưu chính sách hợp tác trong các lĩnh vực như phát triển bền vững, hợp tác chống buôn bán người, hợp tác y tế, thương mại, đầu tư, nghiên cứu về kết hợp giữa Hợp tác MLC và sáng kiến “Vành đai và Con đường”. Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao MLC lần thứ sáu (tháng 6/ 2021) đã ghi nhận báo cáo nghiên cứu chung về thúc đẩy kết nối MLEDB và Hành lang quốc tế thương mại trên bộ - trên biển mới.

Như vậy, những nỗ lực thúc đẩy của Trung Quốc cho thấy, Hợp tác MLC tiếp tục được xem là một ưu tiên trong triển khai chính sách ngoại giao láng giềng của Trung Quốc, đặc biệt trong bối cảnh cạnh tranh chiến lược Mỹ - Trung

Quốc ngày càng gay gắt, bên cạnh đó là nhu cầu xây dựng và củng cố các chuỗi sản xuất, cung ứng khu vực của Trung Quốc. Từ năm 2019, Trung Quốc đã có những điều chỉnh quan trọng trong cách tiếp cận đối với Hợp tác MLC, chủ động đề xuất nội dung hợp tác trong những lĩnh vực mà các nước Mê Công có nhu cầu như hợp tác nguồn nước, hợp tác nông nghiệp và mở cửa thị trường Trung Quốc cho hàng nông sản Mê Công, ứng phó đại dịch COVID-19. Bên cạnh đó, Trung Quốc cũng tiếp tục thúc đẩy gắn kết Hợp tác MLC với các sáng kiến và chiến lược ở phạm vi địa lý rộng lớn hơn như BRI, Hành lang quốc tế thương mại trên bộ - trên biển mới. Với cách làm này, Trung Quốc vừa giữ được thế chủ động, thể hiện thiện chí hợp tác, gia tăng sự ủng hộ của các nước Mê Công, bác bỏ chỉ trích, phê phán của Mỹ và phương Tây, vừa phát huy vai trò nước lớn và tiếp tục theo đuổi các mục tiêu chiến lược đề ra.

### 7. Một số hạn chế cần khắc phục

*Thứ nhất, Hợp tác MLC cần đẩy mạnh hơn việc trao đổi, đưa ra những giải pháp thỏa đáng và hài hòa lợi ích trong hợp tác sử dụng, quản lý nguồn nước Mê Công và tìm kiếm giải pháp lâu dài cho sự phát triển bền vững của lưu vực.* Đáng chú ý, Hợp tác MLC chưa hiện thực hóa được các sáng kiến, nội dung hợp tác về quản lý nguồn nước nêu ra trong Kế hoạch hành động MLC như thiết lập sớm đường dây/kênh trao đổi chia sẻ

thông tin trong trường hợp hạn hán, lũ lụt khẩn cấp tại khu vực sông Mê Công - Lan Thương.

*Thứ hai, một số sáng kiến đưa ra trong Hợp tác MLC chưa rõ về nội hàm, gây khó khăn trong việc triển khai.* Trong đó có việc xây dựng Vành đai Phát triển kinh tế Mê Công - Lan Thương và gắn kết Vành đai này với Tuyến vận tải quốc tế đường bộ - đường biển mới. Các vấn đề đặt ra bao gồm xác định trọng tâm hợp tác, lĩnh vực, cơ chế triển khai hợp tác, quy mô địa lý của sáng kiến, sự gắn kết, hỗ trợ với các mục tiêu và nguyên tắc hợp tác đề ra từ ban đầu của Hợp tác MLC. Vấn đề tiếp cận thông tin cụ thể về các sáng kiến này còn hạn chế, tạo khó khăn cho các nước Mê Công trong việc xác định chủ trương, mức độ tham gia sáng kiến.

*Thứ ba, sự gắn kết, hỗ trợ giữa Hợp tác MLC với ASEAN và các cơ chế hợp tác khác ở tiểu vùng chưa cao.* Điều này gây khó khăn cho các nước Mê Công trong việc tận dụng hiệu quả nguồn lực từ các đối tác bên ngoài, cũng như ảnh hưởng tới hiệu quả tổng thể của các dự án phát triển tại tiểu vùng. Trên thực tế, nhiều sáng kiến, nội dung hợp tác của Hợp tác MLC hiện mới chủ yếu hướng tới gắn kết với sáng kiến “Vành đai và Con đường” của Trung Quốc.

### 8. Triển vọng Hợp tác MLC

Do tính “sát sườn” của tiểu vùng Mê Công đối với Trung Quốc, là không gian để Trung Quốc mở rộng ảnh hưởng trước khi vươn ra toàn cầu, trở thành bá chủ khu vực và thế

giới, nhiều khả năng Trung Quốc sẽ vừa tiếp tục mở rộng quy mô, vừa làm sâu sắc hơn Hợp tác MLC. Về thể chế hóa hợp tác, Trung Quốc sẽ tiếp tục thúc đẩy hình thành Ban Thư ký quốc tế MLC, kết hợp với logo, bài hát mà Hợp tác MLC đã có. Như vậy, Hợp tác MLC có thể sẽ trở thành cơ chế duy nhất ở tiểu vùng có đặc điểm như một tổ chức khu vực, có tính thể chế cao hơn hẳn so với các cơ chế LMI và MJC. Trung Quốc sẽ tiếp tục sử dụng các công cụ kinh tế dựa trên lợi thế về sức mạnh kinh tế của mình, thông qua các sáng kiến như Vành đai Phát triển kinh tế MLC để gia tăng sự gắn kết, tùy thuộc của tiểu vùng sông Mê Công vào nền kinh tế Trung Quốc. Về lĩnh vực hợp tác, từ nay tới năm 2022, Hợp tác MLC sẽ tiếp tục triển khai Kế hoạch hành động MLC giai đoạn 2018-2022, trong đó tập trung vào một số nội dung chính sau:

*Về an ninh - chính trị*, duy trì trao đổi cấp cao, tăng cường đối thoại giữa các đảng chính trị, quốc hội, chính phủ và địa phương, đẩy mạnh hợp tác giải quyết các vấn đề an ninh phi truyền thống, hợp tác về y tế cộng đồng ứng phó với đại dịch COVID-19 và phục hồi tăng trưởng kinh tế. Các nước MLC sẽ triển khai Quỹ đặc biệt Hợp tác MLC về y tế cộng đồng để hỗ trợ các nước MLC ứng phó với đại dịch COVID-19 và trong lĩnh vực y tế nói chung sau này.

*Về kinh tế và phát triển bền vững*, thúc đẩy kết nối khu vực cả về hạ tầng cứng và mềm; tạo thuận lợi cho thương mại đầu tư, hợp tác công - tư; đẩy mạnh hợp tác phát triển nông thôn và xóa đói giảm nghèo, hợp tác năng lực sản xuất, phát triển

kinh tế số và khoa học công nghệ; tăng cường hợp tác quản lý và sử dụng bền vững nguồn nước sông Mê Công, bảo vệ môi trường, đa dạng sinh học. Trong đó, các nước MLC sẽ đẩy mạnh hơn việc chia sẻ thông tin số liệu thủy văn của lưu vực sông, thực hiện các nghiên cứu chung, đối thoại chính sách, quản lý lũ lụt và hạn hán, phối hợp chặt chẽ với Ủy hội sông Mê Công.

*Về văn hóa - xã hội và giao lưu nhân dân*, triển khai các hoạt động hợp tác giáo dục, các chương trình đào tạo nhằm phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao đáp ứng nhu cầu thị trường trong thời đại cuộc cách mạng công nghiệp 4.0; xúc tiến hợp tác du lịch và giao lưu văn hóa.

Đồng thời, Hợp tác MLC sẽ xây dựng Kế hoạch hành động cho giai đoạn hợp tác tiếp theo sau năm 2022 trên cơ sở đánh giá lại hợp tác thời gian qua và điều chỉnh để phù hợp với bối cảnh mới của tình hình khu vực, quốc tế. Một trong những vấn đề đáng lưu ý trong thời gian tới là sự thể chế hóa hợp tác, và sự mở rộng vị trí địa lý đó cũng khiến cho quy mô của các dự án sẽ đặc biệt là hình thành và triển khai các dự án cơ sở hạ tầng lớn ở khu vực.

### **9. Việt Nam tích cực tham gia Hợp tác MLC**

Sông Mê Công có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với các nước trong tiểu vùng và nằm trong không gian an ninh, phát triển của Việt Nam. Việt Nam chiếm khoảng 8% diện tích lưu vực và đóng góp khoảng 11% tổng lượng nước sông Mê

Công. Hơn 20 triệu người (tương đương với gần 1/4 dân số Việt Nam) sống tại vùng đồng bằng sông Cửu Long. Đây cũng là khu vực sản xuất lúa gạo hàng đầu của Việt Nam và thế giới, với 20% tổng lượng gạo xuất khẩu được sản xuất tại đây, đóng vai trò là trụ cột trong ổn định phát triển nông nghiệp của Việt Nam.

Về mặt địa lý, đồng bằng sông Cửu Long nằm ở cuối nguồn nước, được hưởng những lợi thế về sự màu mỡ do phù sa sông Mê Công bồi đắp và nhận lại lượng dòng chảy sau khi qua các nước phía thượng lưu. Nhưng mặt khác, đồng bằng sông Cửu Long phải hứng chịu tác động của mọi biến động thiên nhiên và hoạt động của con người ở các quốc gia phía thượng lưu. Những năm vừa qua, tác động của biến đổi khí hậu và các dự án thủy điện, chuyển nước ở đầu nguồn đã làm cho tình trạng lũ lụt và hạn hán xảy ra nghiêm trọng hơn, cùng với xâm nhập mặn làm ảnh hưởng đến môi trường, hệ sinh thái của đồng bằng sông Cửu Long, tác động nghiêm trọng đến sản xuất và cuộc sống của người dân sinh sống ở khu vực.

Việt Nam tham gia hợp tác tiểu vùng Mê Công nói chung và Hợp tác MLC nói riêng vừa tạo điều kiện thuận lợi cho kinh tế trong nước phát triển, vừa giúp củng cố chính trị - quốc phòng - an ninh, góp phần giữ vững ổn định trong lưu vực, bảo đảm an ninh biên giới, bảo vệ môi trường và phát triển bền vững, trong đó có vấn đề nguồn nước sông Mê Công.

Từ góc độ hợp tác phát triển, Hợp tác MLC góp phần giúp Việt Nam: (i) Thu hút nguồn lực bên ngoài cho sự phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam; (ii) Thúc đẩy tăng trưởng, liên kết vùng, xóa đói giảm nghèo, đặc biệt là các tỉnh biên giới; (iii) Tăng cường liên kết kinh tế với các nước trong tiểu vùng sông Mê Công; (iv) Thu hút đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, thúc đẩy thương mại và đầu tư giữa các nước trong tiểu vùng.

Về tham gia các hoạt động hợp tác cụ thể, Việt Nam đã tích cực tham gia cơ chế Hợp tác MLC ngay từ quá trình thành lập và có nhiều đóng góp về nội dung, lĩnh vực hợp tác. Việt Nam tham gia ở mọi cấp độ, đặc biệt là tích cực tham gia các hoạt động trao đổi ở cấp cao, cấp Bộ trưởng Ngoại giao, quan chức cấp cao và các nhóm công tác; đã thành lập Ban Thư ký quốc gia, theo dõi quá trình triển khai các chương trình, dự án hợp tác trong khuôn khổ Hợp tác MLC; chủ động, tích cực tham gia vào quá trình đàm phán, chuẩn bị các văn kiện hợp tác và trong khuôn khổ các nhóm công tác. Năm 2017, trong kênh hợp tác giữa các Viện nghiên cứu (Kênh II), Học viện Ngoại giao Việt Nam đã thành lập Trung tâm Nghiên cứu sông Mê Công - Việt Nam (VNCMS), trở thành đầu mối điều phối các hoạt động nghiên cứu, tham gia các cuộc họp của Trung tâm toàn cầu nghiên cứu về Mê Công (GCMS).

Tại Hội nghị Cấp cao Hợp tác MLC lần thứ nhất, Việt Nam đã nhấn mạnh hợp tác quản lý nước nên là ưu tiên hàng đầu của cơ chế hợp tác trong bối cảnh biến đổi khí hậu, hạn hán, xâm nhập mặn ngày càng nghiêm trọng ở khu vực hạ



lưu. Việt Nam đã vận động và đấu tranh để thúc đẩy nội dung quan tâm là quản lý bền vững nguồn nước và nội dung này đã được đưa vào Tuyên bố chung. Đồng thời, trong vai trò là một trong những thành viên tích cực của Hợp tác MLC, Việt Nam khẳng định sẵn sàng phối hợp với các nước tiểu vùng Mê Công triển khai dự án chung về thành lập Trung tâm Hợp tác nguồn nước MLC nhằm chia sẻ thông tin, nâng cao năng lực về quản lý bền vững tài nguyên nước sông Mê Công, trong đó có việc đóng góp tài chính, chuyên gia làm việc tại Trung tâm này. Việt Nam cũng đề xuất nhiều dự án và được các nước nhất trí đưa vào Danh sách dự án “thu hoạch sớm” để triển khai giai đoạn đầu của Hợp tác MLC. Các dự án này đều có lợi ích thiết thực, phù hợp với ưu tiên của Hợp tác MLC, nhất là dự án tăng cường phối hợp quản lý lũ lụt, hạn hán trong lưu vực sông Mê Công và dự án hài hòa hóa tiêu chuẩn, thủ tục giữa các nước trong tiểu vùng.

Tại Hội nghị Cấp cao Hợp tác MLC lần thứ hai, Việt Nam đã cho thấy sự tích cực trong quá trình chuẩn bị và thảo luận chuẩn bị cho nội dung Hội nghị. Cụ thể, Việt Nam tiếp tục kiên trì vận động và đấu tranh để thúc đẩy tối đa lợi ích của Việt Nam trong cơ chế hợp tác, đặc biệt là hợp tác quản lý nguồn nước, loại bỏ hoặc điều chỉnh các nội dung hợp tác không phù hợp trong các văn kiện như Tuyên bố Phnom Penh và Kế hoạch hành động 5 năm Hợp tác MLC giai đoạn 2018-2022.

Đặc biệt, đối với Kế hoạch hành động 5 năm, Thủ tướng Chính phủ Việt Nam đã đề nghị một số định hướng quan trọng cho cơ chế hợp tác và đề xuất các lĩnh vực hợp tác trong thời gian tới. Các lĩnh vực hợp tác bao gồm: (i) Tăng cường hợp tác bảo vệ, quản lý và sử dụng hiệu quả, bền vững nguồn nước sông Mê Công, đưa hợp tác nguồn nước trở thành một trọng tâm hợp tác giữa sáu nước. Cụ thể, Việt Nam quan tâm đến tăng cường chia sẻ thông tin và số liệu khí tượng thủy văn; hợp tác ứng phó với hạn hán, lũ lụt; tiến hành các nghiên cứu khoa học chung; nghiên cứu xây dựng Quy chế vận hành liên hồ chứa nước dọc theo dòng chảy Lan Thương - Mê Công. (ii) phát triển hệ thống hạ tầng cơ sở hoàn thiện và kết nối để tạo thuận lợi cho lưu thông hàng hóa, dịch vụ, dòng vốn và đi lại của người dân. (iii) Tận dụng cơ hội từ cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư để thúc đẩy công nghiệp hoá, phát triển lực lượng doanh nghiệp và đào tạo lao động có chất lượng, thu hút nguồn lực hướng vào phát triển hạ tầng và tăng cường hợp tác nghiên cứu, chuyển giao công nghệ phát triển nông nghiệp, nhất là phát triển nông nghiệp hữu cơ ứng dụng công nghệ cao<sup>1</sup>.

Về triển khai dự án, Việt Nam đã đề xuất một số dự án trong giai đoạn 2016-2018. Cụ thể, phía Việt Nam đã đề xuất

---

1. “Thủ tướng nhấn mạnh 3 nội dung hợp tác MLC đến năm 2022”, Tạp chí *Thông tin đối ngoại*, ngày 11/01/2018, <http://tapchithongtindoingoi.vn/thoi-su-chinh-tri/thu-tuong-nhan-manh-3-noi-dung-hop-tac-mlc-den-nam-2022-13919>.

3 dự án “thu hoạch sớm” tại Hội nghị Cấp cao Hợp tác MLC lần thứ nhất năm 2016 và 4 dự án sử dụng Quỹ MLCSF trong năm 2017. Do Quỹ MLCSF mới thành lập và đi vào hoạt động trong năm 2017, Việt Nam chưa thể triển khai 7 dự án này và thống nhất chuyển thành 5 dự án đăng ký trong năm 2018. Tuy nhiên, do không thống nhất được các bản ghi nhớ liên quan đến đăng ký và triển khai các dự án, 5 dự án này vẫn không thể triển khai. Năm 2019, các bộ, ngành Việt Nam đã đề xuất tổng cộng 29 dự án sử dụng Quỹ MLCSF, tập trung vào 8 lĩnh vực được quan tâm thúc đẩy.

Trong quá trình tham gia Hợp tác MLC, Việt Nam cũng đề xuất một số dự án hợp tác liên quan đến bảo đảm an ninh nguồn nước, đưa ra các sáng kiến cụ thể như thiết lập kênh liên lạc (đường dây nóng) trong hợp tác xử lý các tình huống khẩn cấp trên sông Mê Công, được các nước ủng hộ và đã đi vào triển khai thực tế. Việt Nam còn ủng hộ việc xây dựng cơ chế tài chính bảo hiểm rủi ro thiên tai và hỗ trợ tái thiết, khắc phục hậu quả, hợp tác nghiên cứu khoa học chung thông qua Trung tâm Hợp tác nguồn nước Mê Công - Lan Thương. Nhiều hội thảo trong nước và quốc tế về hợp tác tiểu vùng, hoạt động hợp tác nghiên cứu trong khuôn khổ Trung tâm nghiên cứu Mê Công được thực hiện. Năm 2020, Việt Nam đã đăng ký thực hiện 4 dự án với tổng kinh phí gần 1,5 triệu USD về các lĩnh vực như tăng cường khả năng quản lý lũ lụt và hạn hán, thuận lợi và nâng cao hiệu quả thương mại qua biên giới,

hài hòa hóa luật lệ và tiêu chuẩn giữa các nước thành viên MLC, và nâng cao năng lực về kỹ năng xuất nhập khẩu.

\*

\* \*

Hợp tác tiểu vùng Mê Công là một trong những kênh hợp tác có ý nghĩa chiến lược đối với Trung Quốc. Điều này xuất phát từ vị trí địa chiến lược của tiểu vùng, từ tổng thể cách tiếp cận của chính sách đối ngoại Trung Quốc, cũng như sự gắn kết của Hợp tác MLC với các chiến lược hợp tác lớn hơn của Trung Quốc như BRI, “cộng đồng chia sẻ tương lai”. Hợp tác MLC cũng là mô hình thử nghiệm về phát huy vai trò của Trung Quốc như một nước lớn dẫn dắt hợp tác và xử lý các thách thức chung với các nước láng giềng với tư cách là một nước thượng nguồn sông Mê Công - Lan Thương. Với nguồn lực dồi dào từ Trung Quốc, Hợp tác MLC đã tiến triển thực chất, trở thành một trong những cơ chế đi sau nhưng đã mở rộng lĩnh vực hợp tác, thể chế hóa cơ chế hợp tác ở mức cao so với hầu hết các cơ chế đã có ở tiểu vùng. Với ý nghĩa chiến lược đó, Trung Quốc và hầu hết các nước Mê Công đều coi trọng Hợp tác MLC vì hòa bình, ổn định và sự phát triển thịnh vượng của tiểu vùng sông Mê Công nói riêng và khu vực Đông Nam Á nói chung. Tuy nhiên, để đạt được mục tiêu này đòi hỏi Hợp tác MLC phải xử lý thỏa đáng được các nhu cầu phát triển chính đáng của các thành viên, trong đó có nhu cầu bảo đảm an ninh nguồn nước, duy trì tự cường về kinh tế và khả năng kháng chịu trước các cú sốc bên ngoài.

Các thách thức về cạnh tranh địa - chính trị cũng cần được tính tới và xử lý phù hợp để Hợp tác MLC có thể mang lại lợi ích thực chất, nâng cao đời sống người dân của các nước ven sông một cách bao trùm, bền vững và sáng tạo.

## Chương VIII

### HỢP TÁC MỸ - MÊ CÔNG: NHÌN LẠI CHẶNG ĐƯỜNG – HƯỚNG TỚI TƯƠNG LAI

Tô Minh Thu

Tiểu vùng sông Mê Công với điều kiện tự nhiên trù phú, tiềm năng lớn về phát triển và vị trí địa chiến lược quan trọng đã thu hút sự quan tâm của các cường quốc và đối tác lớn trong đó có Mỹ. Chính sách của Mỹ đối với khu vực Mê Công được thể hiện rõ nét nhất qua Sáng kiến Hạ nguồn Mê Công (LMI) từ năm 2009 đến 2020, gần đây là Đối tác Mê Công - Mỹ (MUSP) và sự tham gia của Mỹ vào các cơ chế hợp tác đa phương, song phương khác ở tiểu vùng. Thành lập năm 2009 với thành viên là 5 nước tiểu vùng sông Mê Công và Mỹ, sau hơn 10 năm ra đời, LMI đã trở thành một trong những cơ chế hợp tác tiểu vùng có vị trí quan trọng và là một phần trong chiến lược tái cân bằng của Mỹ nay là chiến lược Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương. Bên cạnh LMI, Mỹ còn thu hút sự tham gia của đồng minh và các đối tác có cùng quan tâm để cùng Mỹ triển khai các dự án tại Tiểu vùng thông qua cơ chế

Hợp tác Hạ nguồn Mê Công và những người bạn (FLM), bao gồm các nước LMI và Ôxtrâyliya, Nhật Bản, Hàn Quốc, EU, Niu Dilân, cùng với ADB và WB. Từ năm 2020, Mỹ đã nâng cấp LMI thành Đối tác Mê Công - Mỹ (MUSP). Chương này sẽ phân tích chiến lược của Mỹ đối với tiểu vùng Mê Công thông qua đánh giá về LMI trong thời gian qua, quá trình tái cấu trúc LMI và triển vọng của MUSP trong thời gian tới.

### 1. Bối cảnh ra đời Sáng kiến Hạ nguồn Mê Công

Sáng kiến Hạ nguồn Mê Công được đưa ra trong bối cảnh sự gia tăng ảnh hưởng của Trung Quốc ở tiểu vùng, sự thay đổi chính sách đối ngoại của chính quyền Tổng thống Obama và sự gia tăng những thách thức về an ninh và phát triển trong khu vực.

Trong ba thập kỷ trước đó, khi ảnh hưởng của Mỹ tại Đông Nam Á đã giảm một cách tương đối thì Trung Quốc đã nắm lấy cơ hội để tăng cường mở rộng ảnh hưởng trong khu vực. Cho tới thập kỷ đầu thế kỷ XXI, Trung Quốc đã thực hiện chính sách ngoại giao “tấn công quyền rũ” đối với các nước Đông Nam Á, tích cực đề xuất và tham gia một loạt sáng kiến mang tính chất địa kinh tế - chính trị trong hợp tác với ASEAN như hợp tác kinh tế trên biển, hợp tác kinh tế trên đất liền, ký kết hiệp định tự do hóa thương mại và đầu tư<sup>1</sup>.

---

1. Chiến lược một trục hai cánh, với cánh trên biển là Chương trình hợp tác kinh tế Vịnh Bắc Bộ mở rộng và cánh trên đất liền là

Tại tiểu vùng Mê Công, các hoạt động đầu tư và phát triển cơ sở hạ tầng đã góp phần thay đổi vị thế kinh tế của Trung Quốc tại ASEAN lục địa. Trung Quốc đã nổi lên là nhà tài trợ cho các dự án cơ sở hạ tầng lớn tại khu vực. Nguồn vốn của Trung Quốc được chào đón bởi nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng rất lớn của khu vực cùng với sự “dễ dãi” về những tiêu chuẩn môi trường, xã hội - vốn là khá ngặt nghèo khi vay vốn từ các tổ chức tín dụng quốc tế<sup>1</sup>.

Về phía Mỹ, ngay từ đầu nhiệm kỳ Tổng thống, ông Obama đã muốn thể hiện sự thay đổi trong chính sách đối ngoại của Mỹ đối với khu vực châu Á - Thái Bình Dương, khẳng định tăng cường can dự vào khu vực Đông Nam Á<sup>2</sup>. Chính quyền Obama đã thể hiện sự quan tâm mạnh mẽ đến việc tiến gần lại khu vực hơn so với Tổng thống tiền nhiệm. Ông Obama tự coi mình là “Tổng thống Thái Bình Dương

---

Chương trình Hợp tác kinh tế Tiểu vùng sông Mê Công mở rộng; và Khu vực tự do thương mại Trung Quốc - ASEAN.

1. Một thí dụ là việc Trung Quốc đã đề xuất thay thế bảo lãnh tài chính của Ngân hàng thế giới tài trợ cho Dự án thủy điện Nam Theung II khi Ngân hàng do dự vì những tác động tiềm tàng về môi trường của dự án này và xây đập của Trung Quốc ở thượng nguồn sông Mê Công.

2. Alice Ba, “Systemic Neglect? A Reconsideration of US-Southeast Asia Policy”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 31, No. 3, 2009, pp. 369-398.

đầu tiên của Mỹ”<sup>1</sup>. Những phát biểu và cam kết đưa ra trước thềm thành lập Sáng kiến hạ nguồn sông Mê Công cho thấy một mặt Mỹ muốn tiếp tục duy trì vai trò lãnh đạo ở khu vực, mặt khác lộ rõ thế và lực đi xuống tương đối của Mỹ và Mỹ không thể không chấp nhận xu hướng đa cực ở khu vực đang nổi lên<sup>2</sup>. Mỹ cần một Đông Nam Á liên kết chặt chẽ hơn để ít nhiều có thể kiềm chế ảnh hưởng của Trung Quốc ở khu vực này, thay vì khả năng ASEAN bị chia ra thành hai nhóm, gồm các nước trên lục địa gần gũi với Trung Quốc hơn, đối lập với các nước hải đảo gần gũi hơn với Mỹ. Mỹ đã nhận thức được rằng cần phải chuyển từ lập trường “trung lập tích cực” sang “quan tâm tích cực”<sup>3</sup> hơn đối với các nước thuộc Tiểu vùng Mê Công.

Sơ bộ có thể nhận thấy ba điều chỉnh lớn trong chính sách ngoại giao của Mỹ dưới thời Obama. Một là chuyển trọng tâm địa lý rõ nét hơn từ châu Âu sang châu Á, tập trung vào khu vực châu Á - Thái Bình Dương, trong đó có Đông Nam

---

1 . Mike Allen, *America's first Pacific President*, h.ttp://www.politico.com/news/stories/1109/29511.html truy cập ngày 19/6/2019.

2. Kuppaswamy, C. S(2007), “South East Asia: US Interests, Influence and Involvement”, *South Asia Analysis Group*, Paper no. 2188 (March.2007)

3. Yann-Huei, Song (2003), “The Overall Situation in the South China Sea in the New Millennium: Before and After the September 11 Terrorist Attacks”, *Ocean Development & International Law*, No.34, p. 229-277.

Á. Hai là thay đổi phương thức lãnh đạo, từ kiểu lãnh đạo nhấn mạnh chủ nghĩa đơn phương sang chủ nghĩa đa phương và nhấn mạnh “quyền lực mềm”, “sức mạnh thông minh” hơn là “quyền lực cứng.” Ba là trọng tâm của các chính sách an ninh đã chuyển từ các mối đe dọa truyền thống như đối phó với các nước lớn sang các vấn đề an ninh phi truyền thống như phát triển kinh tế, các vấn đề xã hội, sức khỏe, môi trường và biến đổi khí hậu<sup>1</sup>.

Việc triển khai một sáng kiến mới của Mỹ tại Mê Công cũng là một phép thử nghiệm phản ứng của Trung Quốc đối với sự can dự của Mỹ tại khu vực. Việc Mỹ trực tiếp giúp các nước láng giềng kề cận của Trung Quốc xử lý hay đối phó với những thách thức về phát triển và an ninh phi truyền thống, trong đó một phần bắt nguồn từ những hoạt động và chính sách của Trung Quốc, là sự thể hiện rõ nét chiến lược tái cân bằng, sự chuyển dịch trọng tâm chính sách đối ngoại của Mỹ sang Châu Á - Thái Bình Dương.

Về phía các nước hạ lưu sông Mê Công như Campuchia, Lào, Thái Lan và Việt Nam, các nước này đều đang phải đối mặt với những thách thức phi truyền thống ngày càng mở rộng, cấp bách như an ninh nguồn nước, an ninh năng lượng,

---

1. Nguyễn Mạnh Hùng, “Sự tham gia của Mỹ vào hợp tác Tiểu vùng sông Mê Công mở rộng: Triển khai quyền lực mềm và Giải quyết các vấn đề an ninh phi truyền thống”, Tham luận tại Tọa đàm khoa học “Sáng kiến hợp tác Mỹ - Mekong: Nguyên nhân, Giải pháp và Triển vọng”, ngày 28/1/2010.

buôn bán trái phép xuyên biên giới, môi trường, biến đổi khí hậu. Bên cạnh đó, việc Trung Quốc ngày càng mở rộng ảnh hưởng kinh tế cũng tạo ra những vấn đề mà các nước phải đối phó như lao động di cư từ Trung Quốc và các dự án khai thác tài nguyên thiên nhiên không bền vững của Trung Quốc trong Tiểu vùng, đặc biệt liên quan đến việc sử dụng nguồn nước sông Mê Công.

Tiểu vùng Mê Công cũng là khu vực tương đối lạc hậu ở Đông Nam Á, đặc biệt Cam-pu-chia, Lào và Mianma là những nước nghèo nhất, nguồn lực tài chính không dồi dào, nguồn thu nhà nước ít, rất cần sự hỗ trợ của các đối tác trong phát triển. Các nước Mê Công kỳ vọng thông qua vai trò dẫn dắt của Mỹ trong LMI và cơ chế Mê Công và những người bạn, nguồn lực từ các nhà tài trợ khác như EU, Nhật Bản, các tổ chức ADB, WB,... được phát huy. Không chỉ giới hạn ở nguồn lực tài chính, công nghệ, nhất là trong lĩnh vực quản lý nguồn nước, năng lượng, chống biến đổi khí hậu là những thế mạnh mà Mỹ mà các nước tiểu vùng có thể khai thác, tận dụng.

Trong bối cảnh đó, các trụ cột của LMI liên quan đến các lĩnh vực về phát triển bền vững, tăng cường kết nối, nâng cao chất lượng đời sống của người dân nên phù hợp với nhu cầu của các quốc gia tiểu vùng. Các dự án tập trung vào các vấn đề phát triển được kỳ vọng sẽ giúp các nước tiểu vùng thu hút thêm các nguồn lực cho phát triển kinh tế xã hội, nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân, hỗ trợ các nước đối phó với các thách thức từ các an ninh phi truyền thống và

xuyên biên giới cho đến môi trường và an ninh con người, đặc biệt trong bối cảnh các nước đều nhấn mạnh tới phục hồi và phát triển kinh tế bền vững.

Thông qua cơ chế LMI cũng như FLM, quan hệ ngoại giao của các nước tiểu vùng, nhất là với các nước lớn, được bổ sung một cơ chế hợp tác quan trọng, tạo đòn bẩy cho các quá trình hợp tác khác ở tiểu vùng.

## 2. Sự ra đời và phát triển của LMI

Năm 2009, bên lề Hội nghị Ngoại trưởng ASEAN tại Thái Lan, theo yêu cầu của Hoa Kỳ, Ngoại trưởng 5 nước: Mỹ, Thái Lan, Lào, Cam-pu-chia và Việt Nam (chưa có Mianma) đã họp mặt thống nhất thành lập Sáng kiến hạ nguồn sông Mê Công. Mianma tham gia tại Hội nghị Ngoại trưởng LMI 2012. Về cơ chế hoạt động, Sáng kiến hạ nguồn sông Mê Công được chỉ đạo bởi Hội nghị Ngoại trưởng diễn ra hàng năm và Các cuộc họp nhóm làm việc.

Ngay từ khi ra đời, các nước thành viên đã thống nhất 4 lĩnh vực hợp tác chính trong LMI là môi trường, y tế, giáo dục và cơ sở hạ tầng. Có thể nhận thấy rằng Mỹ đã cân nhắc những vấn đề hợp tác phù hợp để tránh đối đầu trực tiếp với Trung Quốc, ưu tiên triển khai quyền lực “mềm” của Mỹ tại Tiểu vùng<sup>1</sup>. Các lĩnh vực hợp tác trong khuôn khổ LMI đã

---

1. Robert Sutter, *The United States and China in Asia: Positive Equilibrium--Status, and Outlook*, Fourth Dialogue on U.S.-China Relations in a Global Context at George Washington University, and

được lựa chọn cần trọng để đảm bảo các nguyên tắc: công khai, minh bạch, khoa học, thiết thực và hiệu quả. Các nội dung hợp tác của LMI thường được triển khai thông qua việc tổ chức các Hội thảo, các lớp tập huấn, và các dự án ngắn hạn mang tính hỗ trợ phát triển bền vững.

Tại Hội nghị Bộ trưởng LMI lần thứ 8, tháng 8/2015, tại Malaysia, các nước thành viên đã thông qua kế hoạch hành động LMI giai đoạn 2016-2020 mở rộng các hoạt động ra 6 trụ cột hợp tác: y tế, kết nối, môi trường, giáo dục, năng lượng và nông nghiệp. Bên cạnh đó, LMI cũng chú trọng các vấn đề mang tính liên ngành như mối liên hệ giữa nước - năng lượng - lương thực và bình đẳng giới, giúp thúc đẩy phát triển bền vững và cân bằng tại tiểu vùng Mê Công. LMI cũng là cơ chế hợp tác duy nhất tại tiểu vùng Mê Công có nội dung hợp tác về thúc đẩy bình đẳng giới và trao quyền phụ nữ. Mỹ không chủ trương cạnh tranh với Trung Quốc và Nhật Bản trong đầu tư phát triển hạ tầng cơ sở tại khu vực mà đặt trọng tâm vào các khía cạnh “mềm” như nguồn nước, an ninh năng lượng - lương thực - nguồn nước, môi trường, giáo dục, y tế.

Kể từ năm 2017, LMI đã có những bước phát triển mới, mang tính bước ngoặt với trọng tâm tập trung vào vấn đề an ninh nguồn nước. Tại Hội nghị Bộ trưởng LMI lần thứ 10 vào tháng 8/2017 Mỹ đưa ra Sáng kiến Dữ liệu nguồn nước Mê

Công (MWDI) nhằm hỗ trợ các nước Mê Công thu nhập, phân tích và chia sẻ thông tin về nguồn nước<sup>1</sup>. Hội nghị diễn ra trong bối cảnh Cơ chế hợp tác Mê Công- Lan Thương vừa được thành lập năm 2016 với nội dung hợp tác tương đối toàn diện, bao trùm; sự lo ngại về ảnh hưởng của Trung Quốc ở tiểu vùng hạ tầng, nhất là khi Trung Quốc đã hoàn thành việc xây dựng hơn 10 đập thủy điện trên dòng chính sông Mê Công, đe dọa đến an ninh nguồn nước của các quốc gia hạ nguồn. Cũng trong Tuyên bố chung của Hội nghị, Mỹ cũng tái khẳng định cam kết với LMI và coi đây là một thành tố chính của hội nhập kinh tế tiểu vùng và phát triển bền vững và nền tảng là hợp tác trong tương lai. Bên cạnh đó, Mỹ cũng thể hiện thái độ ủng hộ đối với các cơ chế hợp tác tiểu vùng nội khối.

Tháng 8/2018, tại Hội nghị Bộ trưởng LMI lần thứ 11, các nước Mê Công cùng Mỹ và một số đối tác như EU, Ôxtrâyliya, Nhật, Hàn Quốc, Niu Dilân, Ngân hàng thế giới và Ủy hội sông Mê Công (MRC) đã cùng thông qua Tuyên bố chung về tăng cường quản lý và chia sẻ thông tin về dữ liệu nguồn nước tại khu vực hạ nguồn Mê Công. Hội nghị đã khẳng định vai trò của hợp tác LMI là động lực quan trọng đối với sự kết nối, hội nhập kinh tế, phát triển bền vững và quản trị tốt ở tiểu vùng Mekong, đánh giá cao cách tiếp cận tổng thể của

---

the China Institute of International Studies, Washington, D.C., May 12, 2009.

---

1. U.S Department of State, Press releases, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/08/273215.htm>.

hợp tác LMI đối với đảm bảo an ninh nguồn nước, lương thực, năng lượng và xử lý các thách thức môi trường.

Tại Hội nghị này, các Bộ trưởng đã thông qua việc cải tiến cơ cấu của LMI thành 2 trụ cột hợp tác bao gồm: (i) Hợp tác nguồn nước, năng lượng, lương thực và môi trường; (ii) Phát triển con người và kết nối. Như vậy, sau hơn gần 10 năm triển khai, đây là lần tái cấu trúc lớn nhất các hoạt động của LMI. Bên cạnh đó, các nội dung hợp tác về bình đẳng giới, trao quyền cho phụ nữ và đối tác công - tư cũng được lồng ghép vào các hoạt động của LMI. Hội nghị đã thông qua Tuyên bố chung, Tài liệu về tái cơ cấu LMI và Kế hoạch hành động LMI giai đoạn 2016-2020.

Để đi đến cách tiếp cận mới này, phía Mỹ đã có những nghiên cứu, tham vấn với các nước thành viên, các cơ quan nghiên cứu. Cách tiếp cận mới cho phép thực hiện các dự án đa mục tiêu, các hoạt động mang tính đa ngành và cách giải quyết các vấn đề mang tính tổng thể hơn.

Nội dung hợp tác quản lý nguồn nước, bảo vệ môi trường và ngăn ngừa thảm họa được nêu đậm trong Hội nghị. Các Bộ trưởng nhấn mạnh vai trò của Sáng kiến Dữ liệu nguồn nước Mekong trong việc thúc đẩy hợp tác giữa các nước LMI, các nhà tài trợ, Ủy hội sông Mekong (MRC) và các đối tác khác, tiếp tục thúc đẩy xây dựng một tầm nhìn chung và khuôn khổ chiến lược để nâng cao hiệu quả quản lý nguồn nước. Các nước LMI, FLM và MRC cũng đã thông qua Tuyên bố chung về tăng cường quản lý dữ liệu nguồn nước và chia

sẻ thông tin ở hạ nguồn Mê Công nhằm nâng cao năng lực của các nước LMI và MRC trong việc thu thập, xử lý và chia sẻ dữ liệu nguồn nước.

Với những hướng tái cấu trúc như trên, mục tiêu của Mỹ đối với LMI tiếp tục là: (i) duy trì ổn định và cân bằng ở khu vực, kiềm chế ảnh hưởng của Trung Quốc; (ii) gia tăng can dự và vai trò của Mỹ trong việc giải quyết các vấn đề khu vực, tạo dựng hình ảnh tích cực của Mỹ tại tiểu vùng;<sup>1</sup> (iii) kéo quan điểm của các nước Mê Công về vấn đề nguồn nước Mê Công lại gần nhau hơn nhằm tạo tiếng nói chung giữa các nước để cân bằng với Trung Quốc; (iv) tạo thêm cơ chế hỗ trợ doanh nghiệp Mỹ mở rộng thị trường và khai thác tiềm năng của khu vực.

Quá trình tái cấu trúc và củng cố tham dự của Mỹ tại tiểu vùng liên tục được làm mới. Tại Hội nghị LMI 12, Ngoại trưởng Mỹ Mike Pompeo đã đưa ra một loạt các biện pháp nhằm tăng cường sự can dự của Mỹ vào tiểu vùng sông Mê Công như: (i) Đóng góp 29,5 triệu USD, cùng Nhật Bản thiết lập “Đối tác năng lượng Mê Công” (JUMPP) nhằm xây dựng hệ thống điện lưới tại khu vực Mê Công; (ii) Hỗ trợ 14 triệu USD cho các nước Mê Công chống lại tội phạm xuyên biên giới và buôn lậu; (iii) Hợp tác với Hàn Quốc cùng thực hiện

---

1. Báo cáo “Xu hướng toàn cầu 2025” của Hội đồng An ninh quốc gia Mỹ nhấn mạnh việc quản lý nguồn nước xuyên biên giới giữa các quốc gia ngày càng trở thành vấn đề khó khăn trong nội bộ từng quốc gia và giữa các nước ở châu Á.



dự án về sử dụng hình ảnh vệ tinh để đánh giá lụt lội và hạn hán tại sông Mê Công; (iv) Phối hợp với các chuyên gia của Ngân hàng Thế giới, Ôxtrâyliya, Pháp và Nhật Bản nhằm tiến hành đánh giá an toàn đập cho 55 đập tại Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào; (v) Hỗ trợ cho các dự án năng lượng và hạ tầng nhằm phát triển các cảng nhập khẩu khí thiên nhiên hóa lỏng (LNG) và các dự án điện khí tại Việt Nam, cũng như các dự án điện gió và điện mặt trời; (vi) Hỗ trợ Chiến lược Hợp tác Kinh tế Ayeyawady-Chao Praya-Mekong (ACMECS) với tư cách là một đối tác phát triển, và đảm bảo các chương trình trong LMI phù hợp với các mục tiêu của ACMECS; (vii) Chương trình tác động chung LMI nhằm giúp các nước Mê Công tham gia sâu hơn vào quá trình đề xuất và thực hiện dự án LMI. Mỹ cũng cho biết sẽ công bố thêm các sáng kiến mới để hỗ trợ các nước Mê Công về cơ sở hạ tầng, năng lượng và kỹ thuật số<sup>2</sup>.

Hội nghị này cũng đánh dấu một bước chuyển về thái độ của Mỹ khi nước này bắt đầu đưa ra phản ứng mạnh mẽ hơn đối với các vấn đề trong tiểu vùng. Phát biểu tại Hội nghị, Ngoại trưởng Pompeo đã cho rằng việc xây dựng đập ở thượng nguồn sông Mê Công ảnh hưởng đến dòng chảy hạ nguồn và nhấn mạnh mực nước sông Mê Công đang thấp kỷ lục; chỉ trích Trung Quốc tiến hành ngăn dòng chảy thượng

nguồn, nạo phá lòng sông, đưa ra những quy trình quản lý dòng sông Mê Công, làm suy yếu vai trò của MRC.

Tại Hội nghị, Ngoại trưởng Mỹ, Bộ trưởng Ngoại giao các nước Mê Công và Trưởng đoàn các đối tác thành viên Hợp tác Hạ nguồn Mê Công và những người bạn (FLM) đã thông qua Tuyên bố chung về tăng cường sự phối hợp giữa Những người bạn của Hạ nguồn Mê Công, theo đó thống nhất tăng cường chia sẻ thông tin và phối hợp chặt chẽ hơn nữa trong các hoạt động của các nước này tại khu vực.

Các biện pháp được nêu ra tại Hội nghị tái khẳng định việc Washington quyết tâm mở rộng vai trò tại Mê Công. Mặc dù những sáng kiến này chỉ là một phần của những gì Mỹ đang làm và còn thiếu khá nhiều những bước đi cụ thể, nhưng chúng có ý nghĩa trong việc giúp tạo dựng vai trò mạnh mẽ hơn cho Mỹ trong tiểu vùng Mê Công thông qua những hoạt động có thể tác động thực sự đến kế sinh nhai của người dân, kết nối với những gì đồng minh và đối tác của Mỹ đang làm tại Tiểu vùng và với những gì mà các nước Mê Công ưu tiên và gắn kết chiến lược sông Mê Công vào vào chiến lược Châu Á của Mỹ, trong đó có Chiến lược Ấn Độ - Thái Bình Dương.

### **3. Một số kết quả chính trong hợp tác Mỹ - Mê Công sau 10 năm triển khai LMI**

Sau hơn 10 năm triển khai từ 2009 đến 2019, LMI đã đạt được nhiều kết quả tích cực trong hỗ trợ phát triển cho các

---

2. Nguồn: <https://vn.usembassy.gov/vi/tang-cuong-quan-he-doi-tac-hoa-ky-mekong/>

nước trong khu vực hạ lưu sông Mê Công. Các lĩnh vực hợp tác cũng được mở rộng cho phù hợp với nhu cầu các bên.

Một số dự án cụ thể trên từng lĩnh vực được triển khai trong thời gian qua gồm:

- Trụ cột y tế: Chương trình Một sức khoẻ (2016-2018) xem xét mối liên hệ giữa động vật và môi trường trong giải quyết các vấn đề sức khoẻ của con người; Dự án Chính sách tiểu huỷ gia cầm 2016-2017 nhằm ứng phó với sự bùng phát của dịch cúm gia cầm.

- Trụ cột kết nối: Dự án kết nối sông Mê Công thông qua giáo dục và đào tạo (COMET), Chương trình Phát triển Sáng tạo công nghệ và nguồn lực doanh nhân (TIGER@Mekong) là những nền tảng liên kết công tư nhằm hỗ trợ các nhà sáng tạo và doanh nhân trẻ; Chương trình Đào tạo nước thứ ba giữa Mỹ và Singapore với mục tiêu hỗ trợ xây dựng cộng đồng ASEAN thông qua tăng cường kết nối, thúc đẩy phát triển bền vững và nâng cao khả năng thích ứng của khu vực thông qua tổ chức các hội thảo chuyên đề.

- Trụ cột môi trường và nguồn nước: (i) Chương trình Cơ sở hạ tầng thông minh cho Mê Công (SIM) cung cấp cho chính phủ đối tác LMI trợ giúp kỹ thuật từ các nhà khoa học và kỹ sư hàng đầu của Chính phủ Hoa Kỳ để thúc đẩy cơ sở hạ tầng bền vững, khí hậu thông minh, môi trường thân thiện với môi trường, phát triển năng lượng sạch. Đây được xem là chương trình biểu tượng của LMI và mang lại nhiều lợi ích thiết thực cho các nước Mê Công. Nhiều dự án đã được phê

duyet và triển khai trong khuôn khổ Chương trình. Đến nay SIM đã đem lại tác động tích cực cho ít nhất 7 dự án phát triển hạ tầng thông qua cung cấp các hỗ trợ kỹ thuật và đào tạo; (ii) Chương trình Biện pháp đối phó của châu Á đối với việc buôn bán các động vật có nguy cơ diệt chủng (ARREST) (2011-2016); (iii) Chương trình Giảm phát thải ở các khu rừng châu Á (2011-2016); (iv) Chương trình Mê Công Xanh là chương trình kéo dài 3 năm nhằm huy động sự tham gia của các nhà hoạch định chính sách, các tổ chức dân sự xã hội và các bên liên quan để xây dựng năng lực trong giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu của rừng; (v) Chương trình Thích ứng và Ứng phó với Biến đổi khí hậu ở sông Mê Công (2011-2016); (vi) Chương trình Đối tác về Môi trường; (vii) Chương trình Đối tác nhằm tăng cường sự tham gia nghiên cứu (PEER); (ix) Chương trình SERVIR Lower Mekong: nhằm tăng cường ứng phó với biến đổi khí hậu ở sông Mê Công; (x) Chương trình tăng cường đánh giá tác động Môi trường trong khu vực Mê Công

- Trụ cột giáo dục: Các chương trình đào tạo tiếng Anh, đào tạo tiếng anh kỹ thuật cho các chuyên gia làm việc trong các lĩnh vực trụ cột của LMI; Dự án đào tạo kỹ năng giao tiếp cho Lãnh đạo, nhân viên Chính phủ các nước LMI.

- Trụ cột an ninh năng lượng: thúc đẩy chuyên môn cho các khu vực công và tư nhân của Mỹ nhằm tăng cường an ninh năng lượng cho các nước đối tác LMI; Một số chương trình dự án cụ thể bao gồm đánh giá hoạt động của đập thủy

điện, nghiên cứu về di cư của cá qua các đập thủy điện, xây dựng ứng dụng điện tử về đánh giá rủi ro về biến đổi khí hậu của các dự án thủy điện, sang kiến giảm thiểu rủi ro và huy động nguồn vốn tư nhân trong các dự án năng lượng tái tạo.

- Trung tâm Nữ doanh nhân khởi nghiệp (WECREATE): (2014-2019) giúp kết nối doanh nghiệp địa phương với các cố vấn nhằm xây dựng, phát triển các kỹ năng kinh doanh và ý tưởng kinh doanh giúp giảm thiểu phân biệt đối xử về giới tính, văn hóa, xã hội. Trung tâm được thiết kế để trở thành nơi phụ nữ có thể truy cập các nguồn lực cần thiết, giúp vượt qua những rào cản giới. Trung tâm WECREATE có thành lập cơ quan đại diện tại các nước tiểu vùng.

Tại Hội nghị Ngoại trưởng LMI lần thứ 10 tại Thái Lan (ngày 2/8) Ngoại trưởng Mike Pompeo đã có những tổng kết về đóng góp của cơ chế LMI với các quốc gia tiểu vùng<sup>3</sup>: (i) Trong hơn 10 năm qua, các cơ quan của Hoa Kỳ đã cung cấp hơn 3,5 tỷ đô la hỗ trợ cho các nước thuộc khu vực Mekong; (ii) Đầu tư trực tiếp từ Hoa Kỳ trong khu vực đạt con số 17 tỷ đô la vào năm 2017, tăng so với 10 tỷ đô la cách đó một thập niên. Thương mại hai chiều đạt mức 109 tỷ đô la vào năm 2018; (iii) Kể từ năm 1999, xuất khẩu của Hoa Kỳ sang các nước Mekong đã tạo ra hơn 1,4 triệu việc làm tại Mỹ trong

---

3. Đại sứ quán Mỹ tại Việt Nam (2019), *Mê Công đóng vai trò quan trọng đối với Mỹ*, <https://vn.usembassy.gov/vi/tang-cuong-quan-he-doi-tac-hoa-ky-mekong/>

các ngành công nghiệp như điện tử, sản phẩm nông nghiệp, và máy móc; (iv) Có hơn 33.000 sinh viên trong khu vực đã nhập học tại các trường cao đẳng và đại học của Hoa Kỳ trong riêng năm 2018. Hơn 72.000 thanh niên trong khu vực này là thành viên của Sáng kiến Thủ lĩnh Trẻ Đông Nam Á do Mỹ khởi xướng kể từ sau khi chính thức ra mắt Sáng kiến này tại Manila vào tháng 12/2013.

Nhìn chung, sau 10 năm triển khai, các chương trình của LMI đã giúp các nước khu vực Mekong tăng cường nhận thức, ứng phó tốt hơn với các thách thức xuyên biên giới liên quan đến an ninh nước, thủy điện thông minh, năng lượng và quy hoạch hạ tầng, cũng như giáo dục STEM. Theo thống kê của Bộ Ngoại giao Mỹ, các dự án trong khuôn khổ LMI đã mang lại những kết quả cụ thể đối với đời sống của người dân trong khu vực Mekong: (i) Giúp cho 340.000 người tiếp cận được với nước uống sạch, 27.000 người được cải thiện vệ sinh; (ii) Đào tạo cho 1.000 giáo viên về giáo trình STEM (để giảng dạy cho khoảng 80.000 học sinh); (iii) Phối hợp với Singapore đào tạo cho 1.200 cán bộ của các quốc gia khu vực Mekong về các vấn đề quản lý liên quan đến tính kết nối và phát triển bền vững, thông qua Chương trình Đào tạo cho Nước thứ ba; (iv) Nâng cao trình độ tiếng Anh chuyên ngành cho 3.800 cán bộ, giáo viên và học sinh; (v) Hỗ trợ cho hàng trăm nữ doanh nhân thông qua ba trung tâm hỗ trợ doanh nghiệp; (vi) Tăng cường năng lực của khu vực trong việc ứng phó và khôi phục trong các tình huống khẩn cấp thông qua

các Diễn tập và Trao đổi Ứng phó Thảm họa Thái Bình Dương do Lực lượng Công binh Lục quân Hoa Kỳ tổ chức.

Với vị trí ý nghĩa quan trọng về mặt chiến lược của tiểu vùng Mê Công đối với Hoa Kỳ, có thể nói những kết quả đạt được của LMI vẫn còn khá khiêm tốn. Ngoài trụ cột giáo dục và nâng cao năng lực có những kết quả cụ thể, sự gắn kết về kinh tế, gia tăng đầu tư, thương mại giữa các nước Mê Công và Mỹ khó có thể coi là hệ quả trực tiếp với những dự án được triển khai trong khuôn khổ LMI. Nhìn chung, các nước Mê Công đều có nhu cầu thúc đẩy hợp tác LMI và duy trì sự hiện diện của Mỹ tại khu vực vì cả mục đích an ninh, chính trị và kinh tế. Tuy nhiên, cả Mỹ và các nước Mê Công đều chưa thực sự hài lòng về hợp tác LMI, có thể do độ bền vững về cách tiếp cận đối với hợp tác này khi các nước Mê Công mong muốn các hỗ trợ tài chính trong khi Mỹ ưu tiên thúc đẩy đối thoại chính sách. Về phía Mỹ, chính sách kinh tế của Mỹ sẽ tiếp tục ảnh hưởng sâu đến việc xây dựng mối quan hệ đối tác mạnh mẽ hơn giữa Mỹ và khu vực Mê Công. Việc cung cấp tài chính của Mỹ còn rất khiêm tốn so sánh với số vốn mà Trung Quốc hay Nhật Bản hỗ trợ hay đầu tư cho khu vực. Trong khi đó, cách tiếp cận của Mỹ cũng đòi hỏi sự chủ động hơn từ các nước Mê Công, tuy nhiên đây cũng là điểm yếu khi năng lực xây dựng chính sách của các nước còn nhiều hạn chế.

Về mặt khách quan, nỗ lực của Mỹ gặp nhiều thách thức. Trước hết, có những diễn biến vượt xa hơn cả những cách tiếp cận trong chính sách của Mỹ, bao gồm cả những xu

hướng đáng lo ngại như việc xây đập và ảnh hưởng ngày càng lớn của Trung Quốc lên các nước tiểu vùng.

Đối với ASEAN, mặc dù chính phủ Mỹ nêu rõ mong muốn duy trì và thúc đẩy chủ quyền, tính minh bạch, quản trị tốt, lấy ASEAN là trung tâm, và một trật tự dựa trên các quy tắc, tuy nhiên, trên thực tế khác với Trung Quốc và Nhật Bản, Mỹ không cung cấp vốn phát triển cho các nước Mê Công để hỗ trợ AMBDC và IAI. Các hoạt động của LMI cũng hầu như không có sự gắn kết với các chương trình của ASEAN. Trong khi EU trở thành thành viên ban đầu của FLM, ASEAN không phải là thành viên. Kể từ cuộc họp FLM lần thứ 3, Tổng thư ký ASEAN cũng không tham gia FLM. Điều này có lẽ do FLM là diễn đàn bao gồm các nhà tài trợ cho khu vực. Tuy nhiên, với tư cách là một tổ chức khu vực quan trọng, ASEAN cần có vai trò và tiếng nói trong cơ chế này.

#### **4. Sự ra đời và các nội dung hợp tác chính của MUSP:**

Trước những kỳ vọng và cả những hạn chế, việc nâng cấp LMI là điều được dự đoán trước. Ngày 11 tháng 9 năm 2020, Mỹ, Cam-pu-chia, Lào, Mianma, Thái Lan, Việt Nam và Ban Thư ký ASEAN đã khởi động một khuôn khổ hợp tác Đối tác Mê Công - Mỹ, nâng cấp từ LMI. Theo Bộ Ngoại giao Mỹ, Đối tác này sẽ phát triển trên nền tảng của LMI “bằng cách tăng cường sự tự chủ, độc lập kinh tế, phát triển bền vững của các nước Mê Công và thúc đẩy cách tiếp cận minh bạch, dựa trên luật lệ đối với những thách thức xuyên biên

giới". Mục tiêu của quan hệ đối tác Mê Công - Mỹ là tạo nền tảng cho các hợp tác ở cấp cao về các thách thức chiến lược và chính sách ở tiểu vùng Mê Công và là động lực cho sự phối hợp các ưu tiên chung giữa Mỹ và các nước Mê Công. Các hoạt động của MUSP nhằm thúc đẩy hòa bình, ổn định, thịnh vượng tại khu vực, hỗ trợ việc thực hiện các Mục tiêu phát triển bền vững. Các hoạt động của MUSP sẽ hướng tới thúc đẩy phát triển bao trùm và bền vững thông qua tăng cường kết nối, thu hẹp khoảng cách phát triển, kinh tế số và phát triển nguồn nhân lực, minh bạch và cách tiếp cận dựa trên luật lệ để ứng phó với những thách thức phát triển của khu vực, hội nhập khu vực và xây dựng khả năng sáng tạo, và củng cố quan hệ hữu nghị và đối tác giữa các nước Mê Công và Mỹ. Đối tác này cũng giúp các nước thành viên ứng phó với các thách thức chung như tội phạm xuyên quốc gia, thảm họa tự nhiên, an ninh sức khỏe và thúc đẩy thích ứng và giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu, an ninh nước-lương thực- năng lượng và quản lý tài nguyên hiệu quả<sup>4</sup>.

*Về nguyên tắc hợp tác*, các Bộ trưởng khẳng định quan hệ đối tác Mekong-Mỹ cần đề cao nguyên tắc ASEAN làm trung tâm, cởi mở, bình đẳng, đồng thuận, cùng có lợi, minh bạch, tôn trọng chủ quyền của các nước, không can thiệp, tôn trọng luật pháp quốc tế cũng như quy định và luật pháp của các

---

4. Phụ lục 1 - Văn bản hình thành Đối tác Mê Công - Mỹ trong Tuyên bố chung Hội nghị Bộ trưởng lần thứ nhất Đối tác Mê Công-Mỹ (ngày 11/9/2019).

nước thành viên. Hội nghị cũng nhất trí tăng cường hỗ trợ và phối hợp với ASEAN, các khuôn khổ hợp tác Mekong hiện có; nhấn mạnh tầm quan trọng của phát triển tiểu vùng đối với tiến trình xây dựng Cộng đồng ASEAN và hoan nghênh các nỗ lực tăng cường gắn kết giữa hợp tác tiểu vùng với ASEAN.

*Về lĩnh vực hợp tác*, Đối tác Mekong-Mỹ sẽ tập trung vào bốn lĩnh vực là: kết nối kinh tế; quản lý bền vững nguồn nước, tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường; an ninh phi truyền thống; phát triển nguồn nhân lực. Theo đó, kết nối kinh tế bao gồm hỗ trợ cho phát triển hạ tầng chất lượng cao, phát triển thị trường điện, thương mại năng lượng xuyên biên giới, phát triển doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ (MSME), nông nghiệp, vận tải, thuận lợi hóa đầu tư và thương mại, cơ sở hạ tầng và nền kinh tế số. Quản lý bền vững nguồn tài nguyên thiên nhiên và nước, bảo tồn và bảo vệ môi trường, bao gồm việc hỗ trợ cách tiếp cận khoa học, có sự điều phối tốt và đồng thuận, trong việc quản lý Lưu vực sông Mê Công; hỗ trợ vai trò và nhiệm vụ của Ủy hội sông Mê Công (MRC) trong việc thúc đẩy hợp tác vì phát triển bền vững ở lưu vực sông Mê Công, và hỗ trợ việc bảo tồn và bảo vệ môi trường ở tiểu vùng Mê Công và nâng cao năng lực các nước thành viên trong việc bảo tồn và bảo vệ môi trường. Các vấn đề an ninh phi truyền thống bao gồm chống tội phạm xuyên quốc gia (gồm cả buôn lậu thuốc phiện, động vật hoang dã, gỗ khối và buôn bán người); an ninh sức khỏe bao gồm khả năng sẵn

sàng trong tình huống khẩn cấp và hỗ trợ nhân đạo để giảm thiểu tác động của thảm họa (HADR). Phát triển nguồn nhân lực bao gồm hỗ trợ phát triển vốn nhân lực thông qua đào tạo, dạy nghề, trao quyền cho giới trẻ và nâng cao khả năng kinh tế của phụ nữ, hợp tác đại học và trao đổi giáo dục, sinh viên, giáo sư.

*Một số chương trình trọng điểm của MUSP trong thời gian đầu gồm:*

- Sáng kiến dữ liệu nguồn nước Mê Công (MWDI) (Tài nguyên thiên nhiên): NWDI thúc đẩy quản lý bền vững lưu vực sông Mê Công và cuộc sống của người dân. Thông qua các chương trình trọng điểm, các công cụ chia sẻ dữ liệu như Nền tảng Giám sát đập Mê Công, Mekongwater.org và các sáng kiến xây dựng năng lực, NWDI giúp nâng cao năng lực của các nước tiểu vùng Mê Công trong việc thu thập, phân tích và quản lý thông tin liên quan đến nước và giảm thiểu các nguy cơ, tăng khả năng phản ứng trước những tình huống khẩn cấp về môi trường và thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững.

- Chuỗi đối thoại chính sách kênh 1,5 MUSP: Chuỗi đối thoại chính sách này tập hợp chuyên gia đề từ chính phủ, các tổ chức phi chính phủ, học giả, doanh nghiệp và những người liên quan khác cam kết thúc đẩy thịnh vượng bền vững và tự chủ ở các nước Mê Công. Các chủ đề đối thoại bao gồm quản trị nguồn nước, hội nhập và truyền tải năng lượng khu

vực, Kết nối, phát triển kinh tế và cơ sở hạ tầng, và an ninh phi truyền thống.

- Chương trình Y tế (An ninh phi truyền thống): Chương trình y tế tiên phong giúp các cơ quan y tế tại các nước tiểu vùng Mê Công xác định và phản ứng trước những bệnh lây nhiễm đang gia tăng. Chương trình này hỗ trợ cho hỗ trợ lâu dài của Mỹ đối với hệ thống y tế cộng đồng ở Đông Nam Á, bao gồm cả hỗ trợ của Mỹ để chống lại dịch bệnh Covid-19.

- Những người bạn Mê Công: Mỹ là một thành viên của những người bạn Mê Công, một

### **5. Triển vọng hợp tác Mỹ - Mê Công**

Triển vọng hợp tác Mỹ - Mê Công phụ thuộc vào tính toán lợi ích và nỗ lực của cả hai phía. Về phía Mỹ, chính sách của Mỹ đối với khu vực Mê Công nói chung và Hợp tác MUSP nói riêng được quyết định bởi: (i) chính sách của Mỹ đối với Trung Quốc; (ii) chính sách của Mỹ đối với khu vực châu Á - Thái Bình Dương nói chung và ASEAN nói riêng; và (iii) quan điểm của chính quyền, một số nhân vật chủ chốt về vấn đề nguồn nước, trong đó có nguồn nước Mê Công. Trong quá trình hình thành chương trình hợp tác tại tiểu vùng, sự tham gia của các nước tiểu vùng là yếu tố quan trọng.

Xét về từng khía cạnh nêu trên, việc duy trì và thúc đẩy hợp tác MUSP là phù hợp với lợi ích của Mỹ, đặc biệt là trong vấn đề cạnh tranh chiến lược với Trung Quốc tại khu vực cũng như trong việc giải quyết các vấn đề an ninh phi

truyền thống tại tiểu vùng. Thứ nhất, hai cường quốc Mỹ và Trung Quốc đều coi Đông Nam Á nói chung và Tiểu vùng Mê Công nói riêng là địa bàn quan trọng để gia tăng ảnh hưởng. Trung Quốc với lợi thế về sự gắn kết địa lý với tiểu vùng, đang gia tăng ảnh hưởng cả về kinh tế và chính trị tại khu vực. Chính sách đối ngoại Trung Quốc coi ngoại giao láng giềng là một trong bốn trụ cột chính. Trung Quốc đã đầu tư lớn cho cơ chế Hợp tác Mê Công - Lan Thương, được thành lập năm 2016. Với sự dẫn dắt và đầu tư của Trung Quốc, Hợp tác Mê Công - Lan Thương đã trở thành cơ chế nổi bật tại khu vực những năm gần đây. Mỹ coi khu vực là nhân tố ổn định và cân bằng lực lượng ở khu vực, kiềm chế sự trỗi dậy của Trung Quốc. Chính vì vậy, thúc đẩy tham gia của Mỹ tại tiểu vùng là một cấu phần quan trọng trong chính sách đối ngoại của Mỹ đối với Ấn Độ - Thái Bình Dương.

Thứ hai, vai trò của Tiểu vùng Mê Công có vị trí trung tâm trong chiến lược Châu Á của Mỹ. Thực tế, trong Chiến lược Ấn độ - Thái Bình dương tự do và rộng mở của Mỹ, tiểu vùng Mê Công là nơi mà những nguyên tắc tự do và rộng mở đang gặp những thách thức lớn nhất. Tiểu vùng, với những thách thức xuyên biên giới đa dạng và phức tạp, cũng là “điển hình” tốt nhất cho sự kể nối giữa 3 trụ cột của FOIP là an ninh, kinh tế và quản trị. Tương lai của khu vực Mê Công cũng “chạm đến” những mục tiêu rộng hơn của Mỹ, bao gồm việc thúc đẩy quan hệ đồng minh và đối tác, tăng cường vai

trò trung tâm của ASEAN, tăng gắn kết kinh tế giữa Mỹ và các quốc gia tiểu vùng.

Về cơ bản, chính quyền Mỹ tiếp tục cách tiếp cận tăng cường hiện diện ở khu vực Châu Á - Thái Bình Dương để duy trì trật tự dựa trên luật lệ, củng cố quan hệ với đồng minh và đối tác để ngăn chặn Trung Quốc. Chính quyền Trump và sau này là Biden tiếp tục coi: (i) đối thủ lớn nhất của Mỹ trong cả trung hạn và dài hạn là Trung Quốc; (ii) Khu vực mở rộng Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương là khu vực đặc biệt quan trọng đối với nền kinh tế của Mỹ; và (iii) Đây cũng là khu vực có nhiều đồng minh và đối tác của Mỹ nên Washington sẽ tiếp tục tăng cường hiện diện và can dự mạnh mẽ tại khu vực.

Hiện Mỹ đang dẫn dắt và triển khai các cơ chế hợp tác như MUSP và FMI. Trong các văn bản chính sách quan trọng như Đạo luật Sáng kiến Tái đảm bảo châu Á (2019), Đạo luật Ủy quyền Quốc phòng 2019, tài liệu của Bộ Ngoại giao Mỹ và Nhà trắng về Chiến lược Ấn Độ - Thái Bình Dương, Mỹ luôn coi LMI và MUSP là nhân tố chủ chốt kết nối, thúc đẩy hội nhập, phát triển khu vực tiểu vùng sông Mê Công. Chính quyền Mỹ duy trì tham dự các cuộc họp cấp Bộ trưởng với các nước liên quan; cấp ngân sách cho các Sáng kiến liên quan của khu vực Mê Công; tăng cường đối thoại với các nước hạ nguồn Mê Công, tìm cách triển khai các sáng kiến trong khuôn khổ Chiến lược Ấn Độ - Thái Bình Dương (Sáng kiến Kết nối số và Đối tác an ninh mạng - DCCP, Mạng lưới hỗ trợ và quản lý cơ sở hạ tầng - ITAn, nâng cao phát triển và tăng

cường cho khu vực châu Á thông qua năng lượng - ASIA EDGE tại khu vực Hạ nguồn Mê Công) và công bố một loạt sáng kiến mới tại các Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao gần đây.

Về phía các nước tiểu vùng Mê Công, những nước này đều là những nước nhỏ, có quan hệ kinh tế chặt chẽ, nhưng lại luôn có những e ngại về mặt an ninh với Trung Quốc. Vì vậy, một cách tự nhiên, các nước đều có ít nhiều nhu cầu thúc đẩy quan hệ với các đối tác khác như Mỹ, EU, Nhật Bản để “cân bằng” quan hệ với Trung Quốc. Các nhà tư tưởng hiện thực như Stephan Walt đã liệt kê bốn đặc điểm khiến các nước có động cơ “cân bằng” với một nước đang ẩn chứa những mối đe dọa (*balance against threat*) là: (i) nước đó có sức mạnh tổng hợp tăng; (ii) nước đó có khoảng cách địa lý gần gũi; (iii) nước đó có năng lực tấn công; và (iv) nước đó có ý định hiếu chiến.<sup>5</sup> Đối với các nước thuộc Tiểu vùng Mê Công, Trung Quốc đang hội tụ ít nhất là ba trong số bốn đặc điểm đó. Đặc điểm thứ tư ít nhiều đã được thể hiện trong các yêu sách của Trung Quốc đối với chủ quyền và hành động của nước này trên biển Đông. Trên thực tế, việc cân bằng lại với Trung Quốc không phải là một bài toán đơn giản, không chỉ do các nước này không đủ tiềm lực và còn vì bên cạnh những nguy cơ, quan hệ tốt với Trung Quốc còn mang lại nhiều lợi ích kinh tế mà khó nước nào có thể làm ngơ. Việc Mỹ dính

---

5. Stephen M. Walt, “Alliance Formation and the Balance of World Power” *International Security*, Vol. 9, No. 4 (Spring, 1985).

liú sâu hơn vào Tiểu vùng có thể kích lệ các nước ở đây thay đổi chính sách, hợp tác với nhau chặt chẽ hơn trong các lĩnh vực được trợ giúp và có phản ứng quyết liệt hơn đối với những nguy cơ tiềm tàng từ phía Trung Quốc.

Trước những diễn biến phức tạp của đại dịch, ưu tiên hàng đầu của MUSP là ứng phó hiệu quả đối với dịch bệnh, bảo đảm tiếp cận vắc-xin kịp thời, an toàn và hiệu quả. Đồng thời, MUSP cần tích cực đóng góp và củng cố môi trường hòa bình, ổn định, thịnh vượng tại khu vực; hỗ trợ việc triển khai các mục tiêu phát triển bền vững (SDGs), Tầm nhìn Cộng đồng ASEAN 2025, Khung phục hồi tổng thể ASEAN; thu hẹp khoảng cách phát triển; và tăng cường gắn kết với các khuôn khổ hợp tác Mê Công hiện có như Ủy hội sông Mê Công (MRC) và Chiến lược hợp tác kinh tế Ayeyawady - Chao Phraya - Mê Công (ACMECS). Tại hội nghị Bộ trưởng MUSP lần thứ 2, tháng 8 năm 2021, các Bộ trưởng đã thông qua Kế hoạch hành động giai đoạn 2021-2023, trong đó ưu tiên triển khai các chương trình, dự án thuộc các lĩnh vực ưu tiên đã được xác định.

Có thể thấy, với khuôn khổ hợp tác mới, Mỹ đã nâng cao một bước mức độ thể chế hóa hợp tác giữa Mỹ và tiểu vùng đem lại sức sống mới cho hợp tác Mê Công - Mỹ. Sau hai năm thực hiện, trong bối cảnh dịch bệnh Covid khiến nhiều hoạt động bị ngừng trệ, hai bên đã cố gắng duy trì các trao đổi ở kênh chính phủ và trao đổi chính sách kênh 1,5. Các hoạt động như Sáng kiến dữ liệu nguồn nước Mê Công (MWDI),



Nền tảng Giám sát đập Mê Công (Dam Monitoring), Nền tảng theo dõi dự án cơ sở hạ tầng (Infrastructure Tracker), được đưa vào hoạt động đã giúp cung cấp thêm thông tin, tạo sức ép cho việc minh bạch hóa thông tin và các hoạt động tại lưu vực sông Mê Công.

\*

\* \*

Tiểu vùng sông Mê Công, với vị trí địa chiến lược tại Châu Á- Thái Bình Dương, đang ngày càng thu hút sự chú ý của các cường quốc. Sự ra đời của LMI hơn 10 năm trước đánh dấu việc Mỹ chính thức xây dựng một cơ chế đa phương do Mỹ dẫn dắt tại tiểu vùng. Với 10 năm hình thành và phát triển, Sáng kiến hạ nguồn sông Mê Công đã góp phần tạo dựng hình ảnh của Mỹ là đối tác tích cực, đồng hành vì sự phát triển bền vững của khu vực tiểu vùng sông Mê Công. Những chương trình hợp tác trong khuôn khổ LMI đã góp phần thúc đẩy quá trình phát triển nhất là trong các lĩnh vực y tế, giáo dục, các lĩnh vực an ninh phi truyền thống của khu vực, với những tiêu chí mang tính đặc thù của phương Tây về phát triển bền vững, minh bạch, vì sự phát triển toàn diện của con người, ủng hộ bình đẳng giới. Tuy nhiên, có thể nhận thấy về cơ bản, LMI chưa đạt được những mục tiêu chiến lược chính mà Chính quyền Mỹ kỳ vọng, chưa thực sự có tác dụng hỗ trợ các nước tiểu vùng đối phó với những thách thức ngày càng tăng về môi trường, phát triển và ảnh hưởng gia tăng của Trung Quốc tại tiểu vùng. Với việc nâng cấp LMI

thành MUSP, Mỹ đang tăng cường nguồn lực và bổ sung các chương trình hợp tác tại tiểu vùng trong thời gian tới. Có thể kỳ vọng hợp tác của Mỹ với các nước tiểu vùng thông qua MUSP sẽ tiếp tục được thúc đẩy, được đầu tư nguồn lực và thể chế hóa ở mức cao hơn. Với rất nhiều thách thức mà tiểu vùng đang phải đối mặt, việc Mỹ quan tâm và thúc đẩy hợp tác chia sẻ dữ liệu nguồn nước, thúc đẩy minh bạch thông tin, kết nối, phát triển nguồn nhân lực và cách tiếp cận dựa trên luật lệ là cơ hội cho các quốc gia tiểu vùng có thêm sự hỗ trợ cần thiết cho quá trình xây dựng một tiểu vùng phát triển bền vững và an toàn.

**Chương IX**  
**TẦM QUAN TRỌNG CỦA VẤN ĐỀ MÊ CÔNG**  
**ĐỐI VỚI ASEAN**

Vũ Thị Thu Ngân

Năm 2020, khi Việt Nam trở thành Chủ tịch luân phiên của ASEAN, lần đầu tiên vấn đề Mê Công và hợp tác tiểu vùng được đưa vào chương trình nghị sự của ASEAN. Đây có thể coi là dấu mốc quan trọng, không chỉ đối với các quốc gia tiểu vùng Mê Công nói riêng mà còn cả ASEAN với tư cách là một cộng đồng với mười quốc gia thành viên. Nhu cầu định vị vấn đề Mê Công trong ASEAN trong cả giới hoạch định chính sách và nghiên cứu không phải hoàn toàn mới, nhưng có lẽ chưa bao giờ bức thiết như hiện nay. Nghiên cứu này cố gắng lý giải một cách toàn diện những động lực quan trọng để ASEAN thúc đẩy vấn đề Mê Công trong chương trình nghị sự; và lý do năm 2020 là bước ngoặt; cũng như đưa ra một số dự báo triển vọng và khuyến nghị chính sách cho tổ chức khu vực này.

Các quốc gia Mê Công chiếm khoảng 37,5% dân số ASEAN, 43,2% diện tích đất liền, nhưng chỉ chiếm 29% GDP. Những nỗ lực không ngừng trong chính sách phát triển kinh tế và hội nhập quốc tế sâu rộng hơn đã tạo ra sự tăng trưởng nhanh và năng động của tiểu vùng trong vài thập kỷ qua. Tuy nhiên, khoảng cách phát triển giữa các quốc gia Mê Công và các nước thành viên ASEAN khác vẫn là một thách thức chưa được khắc phục.

Sông Mê Công đóng một vai trò quan trọng trong sự phát triển của các nước ven sông. Trong nhiều thế kỷ, con sông là huyết mạch nuôi dưỡng hàng chục triệu người dân trong tiểu vùng. Sông là nguồn tài nguyên quan trọng cho nhiều hoạt động sản xuất như đánh cá, nông nghiệp, thủy điện, giao thông vận tải... Tuy nhiên, ngày nay, sự phát triển kinh tế và áp lực dân số cao, thiếu quản lý tài nguyên nước hợp lý và thiếu hợp tác giữa các quốc gia ven sông đã dẫn đến nhiều vấn đề về số lượng và chất lượng nước, mất đa dạng sinh học và các thảm họa như hạn hán và lũ lụt. Năm 2019, ở vùng hạ lưu sông Mê Công đã xảy ra hạn hán nghiêm trọng khi lưu lượng nước giảm 70-75% so với trung bình cùng kỳ năm 2018. Hơn nữa, chu kỳ lũ lụt của sông đã trở nên bất thường, ảnh hưởng nghiêm trọng đến đánh bắt cá, sản xuất nông nghiệp và đời sống của người dân. Trên thực tế, mặc dù có tồn tại nhiều cơ chế hợp tác tiểu vùng, tài nguyên nước ở đây vẫn được quản lý một cách thiếu đồng bộ và bị chi phối bởi các

mục tiêu năng lượng và lương thực, dẫn đến sự suy thoái nhanh chóng.

Các quốc gia Mê Công đang đứng giữa nhiều lựa chọn khác nhau. Với lợi thế về nguồn tài nguyên phong phú, dân số trẻ và sự năng động kinh tế, các nước có thể nắm bắt các xu hướng lớn để phát triển. Ngược lại, nếu không có chính sách đúng đắn, những nước này sẽ dễ dàng bị cuốn vào vòng xoáy sản xuất những sản phẩm giá trị gia tăng thấp, phát triển dựa vào tài nguyên thiên nhiên và hủy hoại môi trường. Là một thành viên của Cộng đồng ASEAN, các quốc gia Mê Công rất cần sự hỗ trợ từ các thành viên ASEAN trong nhiều vấn đề khác nhau, từ an ninh, kinh tế, quản lý môi trường, đến quan hệ đối ngoại. Mặt khác, với việc lưu vực sông Mê Công là một phần không thể tách rời của Đông Nam Á, ASEAN cũng cần coi các vấn đề của sông Mê Công là vấn đề của cả khối và tận dụng tiềm năng tăng trưởng của tiểu vùng cũng như các cơ hội đầu tư nước ngoài để giảm khoảng cách phát triển trong khối.

### **1. Thực tiễn: Vì sao vấn đề Mê Công được đưa vào chương trình nghị sự của ASEAN?**

Bên cạnh việc tổ chức thành công Diễn đàn ASEAN về phát triển tiểu vùng: Gắn kết hợp tác Mê Công với các mục tiêu phát triển của ASEAN và Phiên họp đặc biệt của Hội đồng Điều phối ASEAN (ACC) về phát triển tiểu vùng, trong văn kiện của các cuộc họp trong tuần lễ cấp cao ASEAN 37

cũng đề cập đến vai trò của hợp tác tiểu vùng. Đây là lần đầu tiên trong lịch sử, vấn đề Mê Công xuất hiện trong các văn kiện Hội nghị của ASEAN. Điều này cho thấy vấn đề Mê Công có một vai trò vô cùng quan trọng, không chỉ đối với các nước tiểu vùng có dòng sông chảy qua mà còn cả khu vực Đông Nam Á.

Thứ nhất, đặt vấn đề Mê Công trong chương trình nghị sự của ASEAN như một chiến lược cân bằng nội lực (internal balancing) và cân bằng thể chế ngoại tiếp (exclusive balancing) trước thách thức từ cạnh tranh nước lớn tại tiểu vùng sông Mê Công. Trong lịch sử, sông Mê Công có ý nghĩa địa chính trị to lớn, cho phép thực dân châu Âu tiếp cận Đông Dương và lục địa Trung Quốc từ Tây Thái Bình Dương.

Trên thực tế, từ trước khi vấn đề Mê Công được đưa vào thảo luận trong ASEAN, đã có nhiều cơ chế hợp tác nội khối và ngoại khối được ra đời. Đến nay, đã có tới hơn 15 cơ chế hợp tác tồn tại ở khu vực sông, bao gồm: (i) các cơ chế hợp tác giữa các nước tiểu vùng sông Mê Công (Ủy hội sông Mê Công, Hợp tác tiểu vùng sông Mê Công mở rộng, Chiến lược hợp tác kinh tế Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong, Hợp tác Mê Công - Lan Thương,...) và (ii) các cơ chế hợp tác giữa các nước Mê Công và đối tác bên ngoài (Đối tác Mỹ - Mê Công, Hợp tác Mê Công - Nhật Bản, Hợp tác Mê Công - Hàn Quốc, ...). Trong khi đó, ASEAN bao gồm năm nước lục địa có lợi ích trực tiếp tại sông Mê Công gần như không dành sự quan tâm tương xứng cho khu vực này mà để tiểu vùng bị

kiểm soát nhiều bởi các đối tác bên ngoài. Cơ chế Hợp tác Phát triển Lưu vực sông Mê Công của ASEAN (AMBDC), được thành lập sớm từ năm 1996 với mục tiêu tăng cường hội nhập kinh tế giữa các nước thành viên và xây dựng Cộng đồng Kinh tế ASEAN vào năm 2015, nếu so sánh, không có nhiều tiến triển so với các cơ chế năng động khác tại tiểu vùng<sup>6</sup>. Đáng chú ý hơn, những năm gần đây, các nước lớn ngày càng đầu tư nhiều cho tiểu vùng, đặc biệt là thể chế hoá hợp tác ở mức cao nhất, tiêu biểu là Hợp tác Mê Công - Lan Thương (MLC) với tư cách là cơ chế hợp tác duy nhất có sự tham gia của Trung Quốc hay Đối tác Mỹ - Mê Công (tiền thân của Sáng kiến Hạ nguồn Mê Công),... ASEAN cần định vị vị trí của Mê Công và thể hiện sự quan tâm của Hiệp hội đến vấn đề này như cách họ đã công bố Tầm nhìn của ASEAN về Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương, trước cạnh tranh giữa hai đại chiến lược Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương tự do và rộng mở (FOIP) của Mỹ và Vành đai và Con đường (BRI) của Trung Quốc.

Vì ASEAN về bản chất bao gồm những nước vừa và nhỏ, nếu đơn phương hành động, họ không thể tạo lên thế đối trọng với sức mạnh bên ngoài. Trong khi đó, khi tập hợp lại, họ có khả năng tạo ra một thế cân bằng hơn. Xét tiểu vùng

---

6. Shawn Ho and Kaewkamol Pitakdumrongkit, "Can ASEAN Play a Greater Role in the Mekong Subregion?," *The Diplomat*, January 30, 2019, <https://thediplomat.com/2019/01/can-asean-play-a-greater-role-in-the-mekong-subregion/>.

Mê Công là một hệ thống mà ở đó Trung Quốc đang là cực có sức mạnh và vai trò chi phối mạnh nhất, và sự phụ thuộc lẫn nhau về kinh tế giữa các nước trong khu vực tương đối cao, các nước ASEAN sẽ thực thi chiến lược cân bằng thể chế ngoại tiếp (giữ các nước lớn nằm bên ngoài thể chế).<sup>7</sup> Hiệu quả của chiến lược này là sự thống nhất và tính cố kết của cơ chế có thể giúp các nước nhỏ hơn "nói không" với sức mạnh của nước lớn.

*Thứ hai*, ASEAN và các cơ chế do ASEAN dẫn dắt tạo không gian chiến lược cho các nước thành viên hợp tác về các vấn đề liên quan đến Mê Công. Trước hết, các nước đều có nhu cầu bảo đảm lợi ích quốc gia trước tiên. Về mặt địa an ninh, hiện lưu vực sông Mê Công đang phải đối mặt với nhiều vấn đề an ninh phi truyền thống như an ninh nguồn nước, ô nhiễm môi trường, tội phạm xuyên quốc gia,... có thể có xu hướng trầm trọng hơn nữa trong tương lai nếu không có các giải pháp phù hợp. Vì các vấn đề an ninh phi truyền thống là phi biên giới, có khả năng gây ra những kết quả tiêu cực ngoài ý muốn đối với các nước ASEAN khác không thuộc lưu vực sông. Do đó, cần có một cách tiếp cận toàn khu vực để có một giải pháp toàn diện. Cần nhấn mạnh rằng, an ninh phi truyền thống là một trong những nội dung được quan tâm trong Cộng đồng Chính trị - An ninh ASEAN (APSC).

---

7. Lý thuyết về cân bằng thể chế ngoại tiếp, xem thêm, He, "Institutional Balancing and International Relations Theory."

Kế hoạch tổng thể xây dựng APSC (2009) và sau đó (2016) nêu rõ mục đích chính của ASEAN là ứng phó hiệu quả và kịp thời đối với các hình thức đe dọa, tội phạm xuyên quốc gia và thách thức xuyên biên giới, phù hợp với các nguyên tắc an ninh toàn diện (comprehensive security).<sup>8</sup> Rõ ràng, các vấn đề liên quan đến Mê Công có ảnh hưởng lâu dài đến các nước ASEAN. Vì vậy, sự tham gia của tất cả các bên liên quan trong khu vực để đạt được một chiến lược chung giúp đạt được an ninh toàn diện và hợp tác là vô cùng cần thiết.

Tiếp theo, về mặt địa kinh tế, mối quan tâm chung của các cơ chế hợp tác tại tiểu vùng cũng như ASEAN là tìm kiếm giải pháp để thu hẹp khoảng cách phát triển giữa Đông Nam Á lục địa và Đông Nam Á hải đảo; đồng thời thúc đẩy hội nhập các nước CLM (Campuchia, Lào, Mianma) vào tiến trình phát triển chung của khu vực. Nếu hàng hóa từ các nước ASEAN có thể tiếp cận thị trường tiểu vùng sông Mê Công và ngược lại nhờ kết nối đường bộ và đường biển cũng như cơ sở hạ tầng trong tiểu vùng đó, trao đổi thương mại có thể được cải thiện đáng kể. Tăng cường kết nối khu vực và hỗ trợ xây dựng Cộng đồng ASEAN thông qua việc thực hiện Kế hoạch Tổng thể về Kết nối ASEAN (MPAC) 2025 là ưu

tiên hàng đầu trong chương trình nghị sự của ASEAN.<sup>1</sup> ASEAN đã xác định 19 dự án cơ sở hạ tầng ưu tiên nhằm tăng cường kết nối khu vực và huy động đầu tư, trong đó có 15 dự án thuộc Tiểu vùng Mê Công mở rộng. Các dự án kết nối cũng giúp các nước Mê Công hội nhập với các trung tâm kinh tế sôi động của khu vực Châu Á - Thái Bình Dương.

**Bảng 8. Một số chỉ số kinh tế vĩ mô của các nước ASEAN<sup>2</sup>**

Quốc gia	GDP (tỷ USD)	GDP bình quân đầu người (USD/người)	PPP (tỷ USD)	PPP bình quân đầu người (USD/người)
Indonesia	1.060	3.920	3.300	12.220
<i>Thái Lan</i>	<i>501,89</i>	<i>7.190</i>	<i>1.270</i>	<i>18.240</i>
Philippines	362,24	3.330	919,37	8.450
<i>Việt Nam</i>	<i>340,82</i>	<i>3.500</i>	<i>1.060</i>	<i>10.870</i>
Singapore	339,98	58.900	560,21	97.060
Malaysia	338,28	10.270	902,6	27.400
<i>Mianma</i>	<i>81,26</i>	<i>1.530</i>	<i>278,85</i>	<i>5.240</i>
<i>Campuchia</i>	<i>25,95</i>	<i>1.660</i>	<i>73,61</i>	<i>4.700</i>
<i>Lào</i>	<i>19,08</i>	<i>2.630</i>	<i>58,94</i>	<i>8.110</i>
Brunei	12,02	26.090	28,73	62.370

8. ASEAN, "ASEAN Political-Security Community Blueprint," 2009; ASEAN, "ASEAN Political-Security Community Blueprint 2025," 2016.

1. ASEAN Member States, "Master Plan on ASEAN Connectivity (MPAC) 2025," September 2016.

2. IMF, "World Economic Outlook Database," IMF, April 2021, <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO>.

Trung bình ASEAN lục địa	193,8	3.302	548,28	9.432
Trung bình ASEAN hải đảo	422,504	20.502	1.142	41.500

Cũng từ góc độ phát triển mà các nhà chủ nghĩa tự do quan tâm, giải quyết vấn đề Mê Công trong các khuôn khổ hợp tác của ASEAN gắn với mục tiêu phát triển bao trùm và bền vững. Khía cạnh “bao trùm” hàm ý một khu vực ASEAN phát triển năng động, hiện có quy mô tương đương nền kinh tế thứ 5 thế giới, không thể để các nước ASEAN lục địa tụt hậu lại phía sau. Trong khi đó, khía cạnh “bền vững” và gần đây là “bền bỉ” (resilient) đang ngày càng được nhấn mạnh trong bối cảnh phục hồi hậu đại dịch COVID-19. Đánh giá vai trò đặc biệt quan trọng của phát triển đồng đều, bền vững trong xây dựng Cộng đồng ASEAN, Thủ tướng Việt Nam Nguyễn Xuân Phúc kỳ vọng ASEAN có cam kết mạnh mẽ và đoàn kết trong thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các vùng, miền và các quốc gia, gắn kết và hài hòa các nỗ lực phát triển tiểu vùng, như Mê Công với tiến trình phát triển chung của ASEAN<sup>1</sup>.

Với các nước có lợi ích tại tiểu vùng Mê Công, điều cần thiết là một không gian bao trùm để các công cụ ngoại giao,

1. “Hội Nghị Cấp Cao ASEAN 37 Chính Thức Khai Mạc,” ASEAN Việt Nam 2020, December 11, 2020, [https://asean2020.vn/web/asean/xem-chi-tiet1/-/asset\\_publisher/ynfWm23dDfpd/content/hoi-nghi-cap-cao-asean-37-chinh-thuc-khai-mac-hop-phien-toan-the-sang-12-11](https://asean2020.vn/web/asean/xem-chi-tiet1/-/asset_publisher/ynfWm23dDfpd/content/hoi-nghi-cap-cao-asean-37-chinh-thuc-khai-mac-hop-phien-toan-the-sang-12-11).

kinh tế và thông tin trung lập có thể giữ cho khu vực gắn kết và phụ thuộc lẫn nhau. Các kênh như vậy cho phép các quốc gia giao tiếp và đàm phán về ranh giới đồ chung, cũng như xác định các lĩnh vực hợp tác mà lợi ích phù hợp; chẳng hạn như đưa ra các kế hoạch cho một hệ thống quản lý sông bền vững về mặt sinh thái. ASEAN với các cơ chế hợp tác sẵn có là một công cụ thể chế khả thi nhất để giúp các nước vừa và nhỏ có thể đảm bảo lợi ích cũng như giữ cân bằng giữa các nước lớn. Các diễn đàn và tổ chức về Mê Công hiện tại không thúc đẩy dạng cân bằng đa hướng đa cực như ở các diễn đàn do ASEAN lãnh đạo<sup>1</sup>.

Thứ ba, với ASEAN, việc nâng tầm vấn đề Mê Công trong chương trình nghị sự gắn với duy trì bản sắc là trung tâm trong cấu trúc an ninh khu vực. Cấu trúc đa phương truyền thống của châu Á - Thái Bình Dương bao gồm các cơ chế do ASEAN dẫn dắt. Đây là bản chất của vai trò trung tâm của ASEAN, giúp giữ cho khu vực gắn kết bất chấp xung đột và căng thẳng. Trong khi đó, chủ nghĩa đa phương tại tiểu vùng Mê Công hiện đang do các nước lớn dẫn dắt. Các cơ chế quản trị sông Mê Công hiện tại không phải là chủ nghĩa đa phương đa cực mà là những thỏa thuận thể chế độc quyền đã, đang hoặc sẽ, chắc chắn sẽ tạo tiền đề cho mở rộng cạnh

1. Bilahari Kausikan, “Why Asean Should Treat the Mekong like the South China Sea,” *South China Morning Post*, July 11, 2020, <https://www.scmp.com/week-asia/opinion/article/3093546/why-asean-should-treat-mekong-south-china-sea>.

tranh Mỹ - Trung bằng các phương thức khác.<sup>1</sup> Điều này trong dài hạn sẽ đe dọa quyền tự chủ chiến lược của các quốc gia vừa và nhỏ tại tiểu vùng.

Hơn nữa, nhìn từ cách tiếp cận bản sắc, giải quyết vấn đề Mê Công với tư cách là mối quan tâm chung của ASEAN liên quan đến xây dựng Cộng đồng ASEAN. Mục tiêu hướng tới “ASEAN - Một Tâm Nhìn, Một Bản Sắc, Một Cộng Đồng” không thể hiện thực hoá nếu vấn đề của các nước ASEAN lục địa bị gạt ra khỏi mối quan tâm của cả khối. Bản thân các nước ASEAN gặp khó khăn trong việc đạt được sự đồng thuận trong chương trình nghị sự vì ASEAN hiện đang thể hiện sự quan tâm đến vấn đề biển hơn là vấn đề đất liền. Điều này trực tiếp tác động nghiêm trọng đến sự thống nhất của ASEAN về lâu dài.<sup>2</sup>

## 2. Dấu mốc Năm Chủ tịch ASEAN 2020

Đối với Việt Nam, khu vực Mê Công có tầm quan trọng địa chiến lược, liên quan trực tiếp đến an ninh - phát triển của đất nước. Lưu vực sông Mê Công - Lan Thương bao gồm sáu nước Trung Quốc, Mianma, Lào, Campuchia, Thái Lan và Việt Nam, đều là những nước đang phát triển và hầu như nguồn lực còn hạn chế. Sông Mê Công có vai trò quan trọng

1. Frederick Kliem, “The Geopolitics of the Mekong and a Radical Proposal for ASEAN to Navigate It” (Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, November 2020), 5.

2. Bilahari Kausikan, “Regionalism in Southeast Asia: ASEAN’s Future and Japan.”

đối với sự phát triển kinh tế, xã hội của các nước trong toàn lưu vực với tư cách là nguồn cung cấp nước cho sinh hoạt, sản xuất nông nghiệp, thủy điện, đánh bắt cá và đa dạng sinh thái. Cùng với Biển Đông, Mê Công đóng vai trò là không gian sinh tồn và phát triển của Việt Nam, gắn với lợi ích quốc gia chính đáng trong bảo vệ chủ quyền, phát triển kinh tế và ổn định an ninh - xã hội. Những vấn đề an ninh truyền thống và phi truyền thống ở khu vực này đang ảnh hưởng trực tiếp và sâu sắc đến sinh kế của hàng chục triệu người dân đồng bằng sông Cửu Long nói riêng và của đất nước nói chung. Dưới tác động của các hoạt động sử dụng nước không bền vững, thiếu phối hợp trên thượng nguồn sông Mê Công, hạ nguồn sông Mê Công, đặc biệt là Đồng bằng sông Cửu Long đã chứng kiến hiện tượng hạn hán nghiêm trọng nhất từ trước đến nay, thiếu hụt nước và phù sa, góp phần gia tăng xâm nhập mặn và sạt lở nghiêm trọng.

Tuy nhiên, cả trong nghiên cứu và thực tế, vấn đề Mê Công chưa nhận được sự quan tâm tương xứng so với vấn đề Biển Đông, trong khi Mê Công cũng được đánh giá là một điểm nóng, một điểm có khả năng thổi bùng xung đột (flashpoint) trong khu vực. Cũng giống như Biển Đông, Mê Công đang chứng kiến sự can dự ngày càng tăng của nước lớn. Mê Công trở thành địa bàn của hợp tác và cạnh tranh giữa các trung tâm quyền lực mà thông qua đây các nước có thể mở rộng ảnh hưởng ra khu vực Đông Nam Á và rộng ra là Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương. Với Việt Nam, giải quyết

bài toán Mê Công một cách hiệu quả không chỉ là giải quyết giữa nội bộ sáu nước trong khu vực mà đòi hỏi xử lý hài hòa ba mối quan hệ với láng giềng, với khu vực và với nước lớn.

Việt Nam có nhiều cơ sở để đẩy mạnh vấn đề Mê Công trong chương trình nghị sự của ASEAN. *Thứ nhất*, về mặt năng lực, trong nhóm nước ASEAN lục địa, cùng với Thái Lan, Việt Nam hiện là nước có thứ hạng phát triển cao nhất. Việt Nam cũng có nhu cầu thu hẹp khoảng cách phát triển giữa nhóm nước CLMV (Campuchia, Lào, Mianma, Việt Nam) với các nước phát triển hơn trong khu vực. Chính đặc điểm địa kinh tế này giúp Việt Nam có thể đóng vai trò cầu nối (bridge). Đáng chú ý là Việt Nam cũng đã từng đóng vai trò này trong nỗ lực đưa Campuchia và Lào hội nhập vào cấu trúc an ninh khu vực<sup>1</sup>. *Thứ hai*, về mặt hành vi, Việt Nam đang nổi lên là một quốc gia tích cực trong khu vực và quốc tế. Việt Nam được xem là một thành viên ngày càng quan trọng mang đến nguồn năng lượng mạnh mẽ và tích cực cho ASEAN.<sup>2</sup> Không phải đến bây giờ, mà tại Hội nghị Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN 2013, Việt Nam đã được đánh giá như

---

1. Ralf Emmers and Thu Huong Le, "Vietnam and the Search for Security Leadership in ASEAN," *Asian Security*, June 7, 2020, 1–15, <https://doi.org/10.1080/14799855.2020.1769068>.

2. Thu Huong Le, "Vietnam's Evolving Role in ASEAN: From Adjusting to Advocating," *Brookings* (blog), July 11, 2016, <https://www.brookings.edu/opinions/vietnams-evolving-role-in-asean-from-adjusting-to-advocating/>.

một quốc gia tầm trung đang lên<sup>3</sup>. Việt Nam nhiều lần được mời tham dự Hội nghị Thượng đỉnh G7 và G20 - diễn đàn của những quốc gia quyền lực nhất thế giới. Đến khi Việt Nam trở thành chủ nhà cho Hội nghị Thượng đỉnh Mỹ - Triều lần thứ 2 (2019), ấn tượng về một quốc gia tầm trung ngày càng được ghi dấu mạnh mẽ. Các vai trò điển hình của một quốc gia tầm trung như nước đề xuất sáng kiến, cầu nối, điều phối liên minh và truyền bá chuẩn tắc cũng được thể hiện rõ ràng hơn và được quốc tế công nhận. Ngay khi đảm nhận cương vị Chủ tịch ASEAN, Việt Nam đã được cộng đồng khu vực và quốc tế tin tưởng sẽ làm hồi sinh và làm mới vấn đề Mê Công trong ASEAN.<sup>4</sup> Thứ ba, đặt trong bức tranh chung của khu vực, những năm gần đây đang chứng kiến sự quan tâm ngày càng tăng của các nước lớn và nước tầm trung vào khu vực. Việc nâng cấp các cơ chế hợp tác liên quan đến tiểu vùng Mê Công nằm trong các đại chiến lược như Ấn Độ

---

3. Sharon Chen and Gopal Ratnam, "Vietnam Rises as Middle Power at Defense Summit: Southeast Asia," *Bloomberg*, August 28, 2013, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2013-08-27/vietnam-rises-as-middle-power-at-defense-summit-southeast-asia>.

4. Thitinan Pongsudhirak, "Vietnam To Counter China With Asean Backing On Mekong River Region," *Forbes*, February 14, 2020, <https://www.forbes.com/sites/panel-of-economic-commentators/2020/02/14/vietnam-to-counter-china-with-asean-backing-on-mekong-river-region/#6aefff155ff3>; Marwaan Macan-Markar, "Vietnam Puts the Mekong's Fate on ASEAN's Agenda," *Nikkei Asian Review*, February 26, 2020, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Vietnam-puts-the-Mekong-s-fate-on-ASEAN-s-agenda>.



Dương - Thái Bình Dương tự do và rộng mở (FOIP) của Mỹ, Vành đai và Con đường (BRI) của Trung Quốc, Hành động hướng Đông (Act East) của Ấn Độ, Chính sách hướng Nam mới (New Southern Policy) của Hàn Quốc,... và việc các nước ủng hộ vai trò trung tâm của ASEAN cho thấy Việt Nam cần phải tận dụng cái gọi là sức mạnh thời đại để thúc đẩy vấn đề cấp bách này.

Nâng tầm vấn đề Mê Công trong chương trình nghị sự của ASEAN là sự hiện thực hoá đường lối đối ngoại đa phương của Việt Nam. Đại hội Đảng lần thứ XII đánh dấu lần đầu tiên đối ngoại đa phương trở thành một định hướng chiến lược, khác với các kỳ đại hội trước chỉ là một công cụ triển khai.<sup>5</sup> Tinh thần này tiếp tục được hiện thực hóa trong năm 2020 khi Việt Nam đảm nhận cương vị Chủ tịch ASEAN. Với việc đặt vấn đề Mê Công vào trong chương trình nghị sự chính thức của ASEAN, Việt Nam đã phần nào thể hiện được vai trò nòng cốt trong một vấn đề an ninh và phát triển lớn của khu vực. Thứ nhất, cùng với Thái Lan (thúc đẩy trở lại Chiến lược hợp tác kinh tế Ayeyarwady - Chao Phraya - Mê Công (ACMECS) vào năm Chủ tịch ASEAN 2019), Việt Nam là nước có quyết tâm chính trị cao nhất để đưa Mê Công trở thành mối quan tâm chung của ASEAN. Trên cương vị Chủ tịch ASEAN 2020, Việt Nam đã lồng ghép nội dung hợp tác

---

5. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn Kiện Đại Hội Đảng Lần Thứ XII* Văn phòng Trung ương Đảng, 2016.

tiểu vùng vào hợp tác chung của khu vực ASEAN. Bên cạnh việc tổ chức thành công Diễn đàn ASEAN về phát triển tiểu vùng: Gắn kết hợp tác Mê Công với các mục tiêu phát triển của ASEAN và Phiên họp đặc biệt của Hội đồng Điều phối ASEAN (ACC) về phát triển tiểu vùng, trong văn kiện của các cuộc họp trong tuần lễ cấp cao ASEAN 37 cũng đề cập đến vai trò của hợp tác tiểu vùng<sup>6</sup>. Thứ hai, Việt Nam đã nỗ lực điều hoà lợi ích giữa các nước ASEAN lục địa và hải đảo khi Việt Nam vừa có lợi ích ở cả hai nhóm này và đóng vai trò cầu nối để cân bằng chương trình nghị sự. Rõ ràng là việc đưa Mê Công lên trở thành một trong những nội dung trong chương trình nghị sự của ASEAN là một quá trình tiệm tiến, nhưng bước đầu này đóng vai trò định hình cách tiếp cận bao trùm của ASEAN đối với một điểm nóng trong khu vực; và gắn nó với quá trình xây dựng Cộng đồng chung. Với năng lực và ý chí cao, Việt Nam đã thành công trong việc đưa Mê Công vào thảo luận trong ASEAN, bước tiến quan trọng trong nâng cao nhận thức về vấn đề Mê Công trong nội bộ ASEAN cũng như là bước đệm quan trọng để ASEAN tăng cường tiếng nói và vai trò trong xử lý các vấn đề liên quan đến hợp tác tiểu vùng trong thời gian tới.

### 3. Triển vọng và khuyến nghị

---

6. Tham khảo Tuyên bố chung các cuộc họp ASEAN với các đối tác như Liên hợp quốc, Mỹ, Ôxtrâyliya, Niu Dilân, phát biểu của các lãnh đạo.

Tiểu vùng Mê Công nói riêng, khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương và thế giới nói chung đang chứng kiến những chuyển động sâu sắc chưa từng thấy dưới tác động của COVID-19. Tại tiểu vùng Mê Công, các thách thức về an ninh - phát triển vẫn còn là bài toán khó đối với quản trị quốc gia của các nước ven sông. Hiện nay, với sự cộng hưởng của đại dịch, những vấn đề mới lại nảy sinh. Nếu đơn phương, các quốc gia không thể nào vượt qua những thách thức này. Đa phương vẫn là một cách tiếp cận phù hợp hơn bao giờ hết đối với những nước vừa và nhỏ. Nhưng trước sự chông chéo của các cơ chế hợp tác tiểu vùng, các nước cần tái định hình hợp tác trong một cấu trúc lấy chính họ là trung tâm, thay vì bị dẫn dắt bởi các chủ thể bên ngoài. ASEAN và các cơ chế do ASEAN dẫn dắt sẽ là diễn đàn thích hợp để trao đổi thông tin, xây dựng niềm tin và tìm kiếm những giải pháp chung để giải quyết những nan đề về an ninh - phát triển cũng như đóng góp vào xây dựng Cộng đồng gắn kết và chủ động thích ứng trước những dòng thác chính trị mới.

Từ lý thuyết và thực tiễn, có thể thấy, việc Việt Nam thúc đẩy vấn đề Mê Công trong ASEAN có thể giúp trong dài hạn: (i) tạo ra lập trường chung của các nước ASEAN để phản ứng trước các đối tác bên ngoài (tương tự như AOIP); (ii) gia tăng sức mạnh thể chế cho các nước tiểu vùng; (iii) tăng cường tính khả thi cho việc xây dựng một trật tự dựa trên luật lệ tại tiểu vùng với việc thúc đẩy một Bộ Quy tắc Ứng xử (COC) tại Mê Công (tương tự như COC tại Biển Đông); (iv) thu hẹp

khoảng cách phát triển giữa nhóm ASEAN hải đảo và lục địa (tập trung vào thương mại nội khối, kết nối, kinh tế số,...); (v) từ vấn đề phát triển, đưa vấn đề an ninh nguồn nước vào thảo luận (có thể đưa vào thảo luận tại các cuộc họp của ASEAN từ cấp làm việc đến cấp cao, các diễn đàn như ADMM+, ARF, EAS,...). Dĩ nhiên, cần quản trị kỳ vọng vì ASEAN là một tổ chức liên chính phủ thay vì là một siêu chính phủ và các nước đều theo đuổi những hệ lợi ích và giá trị riêng. Nhưng những nỗ lực nâng tầm Mê Công trong ASEAN hoàn toàn phù hợp với lợi ích của Việt Nam và lợi ích của các nước trong tiểu vùng cũng như khu vực. Hơn nữa, đây là một tiến trình đòi hỏi quyết tâm chính trị cao, vì tính luân phiên trong cương vị Chủ tịch có thể tạo ra những “đứt đoạn” về mặt chính sách đối với ASEAN.

Trong thời gian tới, Việt Nam và các nước ASEAN cần: (i) tiếp tục duy trì các cơ chế thảo luận về Mê Công trong ASEAN, đưa Phát triển tiểu vùng trở thành cuộc họp định kỳ của tổ chức và đưa chủ đề này trong các cuộc họp liên quan khác; (ii) thúc đẩy việc xây dựng khuôn khổ pháp lý khu vực, đàm phán để ký kết một văn kiện pháp lý khu vực mới về quản trị sông Mê Công. Việc nghiên cứu kỹ lưỡng Hiệp định Hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mê Công và những văn bản thực thi kèm theo để trên cơ sở đó đưa ra những kiến nghị về củng cố những văn bản pháp lý này; và việc xây dựng các lập luận chứng minh sự tồn tại của các nguyên tắc của luật pháp quốc tế có giá trị pháp lý ràng buộc các quốc gia cùng chia sẻ nguồn nước quốc tế có ý nghĩa đặc biệt quan

trọng đối với những quốc gia hạ nguồn như Việt Nam. Trong tương lai, cần tiến tới xây dựng Bộ quy tắc ứng xử trên sông Mê Công<sup>7</sup>; (iii) ở ngoại giao kênh II, xây dựng một mạng lưới nghiên cứu chung của các nước ASEAN về Mê Công (có thể tận dụng mạng lưới Các viện nghiên cứu chiến lược và quốc tế ASEAN (ASEAN-ISIS) để trao đổi, nghiên cứu và tham vấn chính sách cho các chính phủ để có chính sách, chiến lược hợp tác hiệu quả hơn.

\*

\* \*

Qua phân tích một số điểm về tầm quan trọng của vấn đề Mê Công trong chương trình nghị sự của ASEAN, nghiên cứu cho rằng nâng tầm vấn đề Mê Công giúp: (i) ASEAN áp dụng chiến lược cân bằng mềm đối với các cường quốc bên ngoài; (ii) ASEAN duy trì và củng cố vai trò trung tâm trong cấu trúc an ninh - kinh tế khu vực và trong giải quyết các vấn đề khu vực; (iii) ASEAN xây dựng bản sắc tập thể, hướng tới tầm nhìn về Cộng đồng chung. Với thành công trong năm Chủ tịch ASEAN 2020, Việt Nam đang thể hiện vai trò đang lên của một lãnh đạo theo vấn đề (sectoral leadership) và ngoại giao chủ động, tích cực và sáng tạo của một quốc gia tầm trung. Những viên gạch đầu tiên trong năm 2020 sẽ là cơ sở để các nước tiểu vùng và ASEAN kỳ vọng về một Mê Công

---

7. Minh Thu To and Thi Thu Ngan Vu, "Water Security: Theoretical and Practical Issues in the Mekong Subregion," *International Studies* 42 (June 2020): 211–34.

hoà bình, ổn định, thịnh vượng và gắn kết với khu vực hơn trong tương lai.

## Chương X

### HƯỚNG TỚI HỢP TÁC HIỆU QUẢ VÌ SỰ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG, THỊNH VƯỢNG VÀ AN NINH TẠI TIỂU VÙNG SÔNG MÊ CÔNG

Nhóm tác giả

Vị trí địa chính trị, địa kinh tế và sự phát triển năng động và cả những thách thức tại tiểu vùng Mê Công đã thu hút sự quan tâm, chú ý của các đối tác trong và ngoài khu vực. Với hơn 10 cơ chế hợp tác năng động tại đây, hầu hết các nước lớn như Mỹ, Trung Quốc và các quốc gia tầm trung như Nhật Bản, Hàn Quốc, Ấn Độ, Ôxtrâylia, Niu Dilân, cùng các tổ chức quốc tế như Liên minh Châu Âu, Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng phát triển Châu Á, ... đều có sự hiện diện tại các cơ chế hợp tác này. Trong những năm gần đây, hợp tác khu vực tại Lưu vực sông Mê Công đã ngày càng trở nên năng động với sự hình thành của các cơ chế hợp tác mới và việc nâng cấp, tái cấu trúc các cơ chế đã có. Chương 10 sẽ tổng kết một số đóng góp của các cơ chế hợp tác tại tiểu vùng, những chuyển động của các cơ chế trong thời gian gần đây và đề

xuất một số định hướng cho sự phối hợp giữa các cơ chế trong thời gian tới.

#### 1. Hợp tác tiểu vùng - thúc đẩy hợp tác và phát triển

Là con sông dài nhất Đông Nam Á, chảy qua nhiều nước trong khu vực, sông Mê Công có vị trí quan trọng trong đời sống kinh tế, văn hóa và chính trị của các nước ven sông. Nguồn nước, hệ sinh thái phong phú, phù sa dồi dào của sông đã đem lại nguồn sống cho hơn 60 triệu người dân sống trong lưu vực sông. Trong những thập kỷ gần đây, bên cạnh những ưu đãi về điều kiện tự nhiên, chính sách cải cách và hội nhập kinh tế đã đem lại sự phát triển kinh tế năng động tại tiểu vùng Mê Công. Các nước tiểu vùng đã và đang vươn lên mạnh mẽ với tốc độ tăng trưởng kinh tế vượt trội so với mức tăng trưởng chung của ASEAN. Điều này đã biến tiểu vùng thành một mắt xích quan trọng trong quá trình liên kết và hội nhập khu vực, đóng vai trò ngày một quan trọng trong đời sống khu vực và quốc tế.

Tuy nhiên, bên cạnh sự phát triển mạnh mẽ về kinh tế, tiểu vùng cũng đang phải đối mặt với những thách thức an ninh phi truyền thống ngày càng gia tăng, đặc biệt là an ninh nguồn nước, lương thực, năng lượng, giảm đa dạng sinh học và các vấn đề tội phạm xuyên quốc gia. Những thách thức này xuất phát từ cả những yếu tố khách quan như biến đổi khí hậu, nhưng cũng phần nhiều xuất phát từ chính sách phát

triển kinh tế còn thiếu bền vững và sự thiếu phối hợp trong sử dụng các nguồn tài nguyên xuyên quốc gia.

Vị trí địa chính trị, địa kinh tế và sự phát triển năng động và cả những thách thức tại tiểu vùng Mê Công đã thu hút sự quan tâm, chú ý của các đối tác trong và ngoài khu vực. Hầu hết các nước lớn như Mỹ, Trung Quốc và các quốc gia tầm trung như Nhật Bản, Hàn Quốc, Ấn Độ, Ôxtrâyliia, Niu Dilân, cùng các tổ chức quốc tế như Liên minh Châu Âu, Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng phát triển Châu Á, ... đều có sự hiện diện tại các cơ chế hợp tác này. Trong những năm gần đây, hợp tác khu vực tại Lưu vực sông Mê Công đã ngày càng trở nên năng động với sự hình thành của các cơ chế hợp tác mới và việc nâng cấp, tái cấu trúc các cơ chế đã có. Chỉ trong vòng 5 năm trở lại đây, tiểu vùng đã chứng kiến sự ra đời của cơ chế Hợp tác Mê Công - Lan Thương, nâng cấp hợp tác của Mê Công - Hàn Quốc lên cấp thượng đỉnh, nâng cấp Sáng kiến Hạ nguồn Mê Công thành Đối tác Mê Công - Mỹ, tái khởi động ACMECS, sự quan tâm hơn của ASEAN đối với vấn đề tiểu vùng và nhiều những thay đổi quan trọng khác. Tầm nhìn và những định hướng quan trọng cho hoạt động của các cơ chế hợp tác được các đối tác và các nước Mê Công cùng nhau xác định, đánh dấu những chuyển động trong các cơ chế đa phương ở khu vực. Các cơ chế hợp tác tiểu vùng đã có đóng góp quan trọng vào sự phát triển của tiểu vùng trên các mặt:

*Thứ nhất*, hợp tác tiểu vùng Mê Công là kênh quan trọng củng cố môi trường hòa bình, ổn định và thúc đẩy hội nhập và phát triển tại lưu vực sông Mê Công. Các khuôn khổ hợp tác tiểu vùng Mê Công là diễn đàn để các nước Mê Công cũng như các đối tác củng cố lòng tin, đối thoại tìm biện pháp xử lý các thách thức chung trên cơ sở hài hòa lợi ích các bên.

*Thứ hai*, các cơ chế hợp tác đã giúp nâng cao nhận thức của các chính phủ và người dân các nước về các vấn đề mà tiểu vùng đang phải đối mặt, những cơ hội, thách thức và những sự lựa chọn chính sách cho các bên liên quan. Thông qua các thảo luận chính sách, các nghiên cứu, các dự án hợp tác, chính phủ các nước, các bộ, ngành, địa phương, người dân và doanh nghiệp có cơ hội được chia sẻ những vấn đề của mình, từ đó cùng nâng cao nhận thức chung của các bên về những vấn đề chung của khu vực.

*Thứ ba*, các cơ chế hợp tác tiểu vùng, đặc biệt là MRC, đã tạo ra khuôn khổ hợp tác quan trọng về nguồn nước, đóng góp vào việc xây dựng cơ sở dữ liệu nguồn nước, hệ thống quan trắc, thúc đẩy chia sẻ thông tin nguồn nước,... qua đó tạo cơ sở khoa học cho việc đánh giá tác động và tìm kiếm giải pháp cho các vấn đề an ninh nguồn nước.

*Thứ tư*, thông qua các cơ chế hợp tác, các đối tác đã cung cấp nguồn lực bổ sung quan trọng cho sự phát triển của tiểu vùng, đóng góp tích cực giúp xóa đói giảm nghèo, thu hẹp khoảng cách phát triển, nâng cao đời sống của người dân. Mặc dù số vốn huy động được từ các nhà tài trợ còn khá

khiêm tốn so với nhu cầu vốn cho phát triển, nhất là trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng, nhưng không thể phủ nhận hiệu quả của các dự án kết nối hạ tầng đã đem lại cơ hội phát triển, cơ hội tiếp cận thị trường cho những vùng sâu, vùng xa, vùng nghèo. Việc nâng cấp các tuyến đường bộ, cảng biển, đặc biệt là các hành lang kinh tế, đã tạo thuận lợi cho các tỉnh nâng cấp cơ sở hạ tầng dựa vào trục giao thông chính, đẩy nhanh chuyển dịch cơ cấu kinh tế sang công nghiệp, thương mại và dịch vụ, gắn kết phát triển với các vùng, miền thông qua liên kết giao thông, tạo thêm nhiều việc làm cho người dân địa phương. Nhiều địa phương nghèo đã tận dụng tốt cơ hội từ hợp tác tiểu vùng để vươn lên mạnh mẽ, rút ngắn khoảng cách phát triển với các tỉnh thành khác.

*Thứ năm*, bên cạnh kết nối hạ tầng, kết nối thể chế, chính sách, thị trường là những yếu tố rất quan trọng giúp các nền kinh tế của năm nước tiểu vùng gắn kết chặt chẽ hơn, thúc đẩy thương mại, đầu tư và du lịch giữa các nước.

*Thứ sáu*, hợp tác trong lĩnh vực môi trường, y tế, phát triển nguồn nhân lực cũng giúp các nước Mê Công nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân và xây dựng mô hình phát triển bền vững.

Cuối cùng, các cơ chế hợp tác tiểu vùng là những minh chứng cụ thể thể hiện vai trò chủ nghĩa tiểu đa phương, thúc đẩy hợp tác bình đẳng, tôn trọng lẫn nhau, cùng có lợi giữa các quốc gia, góp phần quan trọng cho bảo vệ hoà bình, ổn định, hợp tác, và phát triển trong khu vực và trên thế giới.

## **2. Những chuyển động của các cơ chế đa phương tại tiểu vùng Mê Công**

Trong những năm gần đây, hợp tác quốc tế tại tiểu vùng Mê Công đã có nhiều thay đổi theo hướng vừa mở rộng về cơ chế, mở rộng về qui mô và lĩnh vực hoạt động, nâng cấp về cấp tham gia, tăng cường hơn sự trao đổi và kết nối giữa các cơ chế.

*Các nước đối tác nâng tầm hợp tác, đầu tư hơn cho các cơ chế hợp tác với các nước tiểu vùng Mê Công*

Thứ nhất, điểm nổi bật nhất trong hợp tác tiểu vùng những năm qua là sự ra đời của cơ chế hợp tác Mê Công - Lan Thương (MLC) vào năm 2016. Là một nước lớn và nước đầu nguồn dòng sông Mê Công, việc Trung Quốc thúc đẩy và dẫn dắt hoạt động của MLC được coi như một yếu tố làm thay đổi cục diện hợp tác tại tiểu vùng. Đây cũng là cơ chế đầu tiên có sự tham dự của cả 6 nước ven sông, là cơ chế có mức độ thể chế hóa tương đối cao, lĩnh vực hợp tác rộng rãi và nguồn tài chính lớn từ Trung Quốc. MLC được coi là một cấu phần quan trọng trong Chiến lược Vành đai và Con đường (BRI) của Trung Quốc. Cơ chế này được thành lập trong bối cảnh những vấn đề về an ninh nguồn nước tại hạ nguồn sông Mê Công ngày càng trở nên trầm trọng, cùng với đó, sự gia tăng ảnh hưởng của Trung Quốc tại khu vực, cạnh tranh Mỹ - Trung gia tăng,... Chính vì vậy, sự ra đời của MLC đã ít nhiều được cho là một chất xúc tác, thúc đẩy sự thay đổi ở các cơ chế hợp tác khác

Thứ hai là sự ra đời của Quan hệ đối tác Mê Công - Hoa Kỳ (MUSP) vào năm 2020 trên cơ sở Sáng kiến Hạ nguồn sông Mê Công (LMI). MUSP là sự tiếp nối và mở rộng của LMI, tập trung vào 4 lĩnh vực, gồm: (i) kết nối kinh tế; (ii) quản lý bền vững nguồn nước, tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường; (iii) an ninh phi truyền thống; và (iv) phát triển nguồn nhân lực. Mỹ cũng dành nhiều nguồn lực hơn cho các dự án tại tiểu vùng, nhất là cho các dự án phòng chống tội phạm xuyên biên giới, hỗ trợ Ủy hội Mê Công tăng cường chia sẻ dữ liệu nguồn nước phục vụ công tác hoạch định chính sách và một số dự án về quản lý thiên tai, tổ chức đối thoại chính sách nhiều bên về phát triển khu vực Mê Công. Những thay đổi này của Mỹ cho thấy Mỹ tiếp tục xem khu vực Mê Công là một ưu tiên quan trọng trong triển khai chính sách đối ngoại tại khu vực châu Á - Thái Bình Dương. Một mặt, Mỹ mở rộng đầu tư vào các lĩnh vực cơ sở hạ tầng, năng lượng tại khu vực Mê Công thông qua hoạt động của tập đoàn tư nhân và thúc đẩy quan hệ đối tác năng lượng với Nhật Bản. Mặt khác, Mỹ tăng cường chỉ trích công khai Trung Quốc, đặc biệt là với vấn đề nguồn nước sông Mê Công. Có thể thấy so với Sáng kiến Hạ nguồn Mê Công (LMI) chủ yếu tập trung vào nâng cao năng lực và ứng phó với các thách thức an ninh phi truyền thống, Quan hệ đối tác Mê Công - Mỹ mới được thành lập có thêm nhiều nội hàm mới, bao trùm nhiều lĩnh vực hơn nhưng vẫn duy trì các ưu tiên

trong LMI, thể hiện cách tiếp cận đa chiều và sự quan tâm ngày càng lớn của Mỹ đối với Tiểu vùng.

Thứ ba, Nhật Bản tiếp tục thể hiện vai trò là đối tác tài trợ chính, lâu đời và tin cậy của các nước tiểu vùng. Cơ chế hợp tác Mê Công - Nhật Bản liên tục duy trì được động lực hợp tác, với 13 kỳ Hội nghị cấp cao liên tục từ năm 2009 đến nay. Nhật Bản tiếp tục coi Khu vực Mê Công là một ưu tiên trong chính sách đối ngoại của Nhật Bản, trong đó cơ chế Hợp tác Mê Công - Nhật Bản là một cấu phần quan trọng trong triển khai chiến lược Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương tự do và rộng mở (FOIP). Những ưu tiên hợp tác triển khai trong thời gian tới trong hợp tác Mê Công - Nhật Bản sẽ tập trung vào 3 trọng tâm gồm: (i) Thúc đẩy dòng chảy thương mại và đầu tư giữa 6 nước, phát huy tối đa lợi thế cạnh tranh và sự hỗ trợ của các nền kinh tế; (ii) Tăng cường hợp tác về y tế thông qua chia sẻ thông tin và biện pháp ứng phó dịch Covid-19; hợp tác nghiên cứu dịch tễ học, phát triển và sản xuất vắc xin, bảo đảm tiếp cận vắc xin công bằng và hợp lý cho tất cả các nước; (iii) Tăng cường hợp tác về quản lý bền vững nguồn nước Mê Công, ứng phó thiên tai và biến đổi khí hậu, trong đó chú trọng bảo tồn đa dạng sinh học, nâng cao năng lực cảnh báo sớm, phòng chống hạn hán và lũ lụt, và phát triển nông nghiệp thông minh. Cùng với những ưu tiên này là việc triển khai các sáng kiến mang đậm dấu ấn của Nhật như Tầm nhìn Phát triển công nghiệp Mê Công 2.0, Sáng kiến Mê Công - Nhật Bản về các Mục tiêu phát triển bền vững hướng tới 2030,

Sáng kiến KUSANONE Mê Công về phát triển bền vững và gần đây nhất là Sáng kiến Đối tác Đầu tư vì Mục tiêu phát triển bền vững (SDG) Mê Công do Thủ tướng Suga Yoshihide đề xuất tại Hội nghị cấp cao Mê Công- Nhật Bản lần thứ 12.

Thứ tư, sự nâng cấp Hội nghị thường niên cơ chế hợp tác Mê Công - Hàn Quốc lên cấp cao từ năm 2019 và nâng cấp Hợp tác Mê Công - Hàn Quốc lên Quan hệ Đối tác chiến lược vì người dân, thịnh vượng và hòa bình. Theo đó, các bên sẽ đẩy mạnh hợp tác trong bảy lĩnh vực ưu tiên, nâng cao khả năng chống chịu của các chuỗi cung ứng khu vực và tạo thuận lợi cho các hoạt động của doanh nghiệp sáu nước. Lãnh đạo các nước đã xác định 3 lĩnh vực ưu tiên của cơ chế Hợp tác Mê Công – Hàn Quốc trong thời gian tới gồm: (i) hợp tác y tế cộng đồng; (ii) tăng cường hội nhập và kết nối khu vực, nâng cao khả năng chống chịu của các chuỗi cung ứng khu vực; và (iii) hợp tác phát triển bền vững. Hội nghị đã nhất trí nâng cấp hợp tác Mê Công - Hàn Quốc lên Quan hệ Đối tác chiến lược vì người dân, thịnh vượng và hòa bình.

Ngoài ra, các nhà lãnh đạo cũng khuyến khích sự tham gia của các địa phương và doanh nghiệp; đồng thời nhấn mạnh yêu cầu tăng cường hơn nữa sự phối hợp giữa hợp tác Mê Công - Hàn Quốc với ASEAN và các cơ chế hợp tác Mê Công khác. Các nhà lãnh đạo cũng nhất trí sẽ phối hợp tổ chức các sự kiện chung trong “Năm Giao lưu Mê Công - Hàn Quốc 2021” để kỷ niệm 10 năm thành lập cơ chế hợp tác.

Thứ năm, các cơ chế hợp tác đều nhấn mạnh đến vai trò trung tâm của ASEAN, việc hỗ trợ các kế hoạch tổng thể kết nối ASEAN, Mục tiêu phát triển Liên hợp quốc và chiến lược phát triển kinh tế xã hội của từng quốc gia thành viên. Bên cạnh đó, các nước lớn dẫn dắt cơ chế hợp tác này cũng lồng ghép các cơ chế hợp tác tiểu vùng vào tổng thể chiến lược đối ngoại lớn của riêng mình. Cụ thể, Mỹ tiến hành tái cơ cấu LMI và coi LMI là một phần của Chiến lược Ấn Độ Dương – Thái Bình Dương (IPS). Nhật Bản thúc đẩy phối hợp giữa hợp tác Mê Công – Nhật Bản với IPS, AMECS, LMI. Trung Quốc thúc đẩy hợp tác MLC với Vành đai – Con đường, Ngân hàng đầu tư cơ sở hạ tầng châu Á.

Thứ sáu, nhiều đối tác của ASEAN như châu Âu, Canada, Niu Dilân, Ôxtrâyliya, Liên hợp quốc cũng thể hiện sự quan tâm với phát triển tiểu vùng thông qua các kênh trao đổi và cả trong các tuyên bố chung của các nhà lãnh đạo ASEAN với các đối tác. Cụ thể, các nhà lãnh đạo ASEAN – Niu Dilân hoan nghênh sự quan tâm của Niu Dilân trong thúc đẩy quản lý bền vững nguồn nước sông Mê Công thông qua những đóng góp của nước này với Ủy hội sông Mê Công, Thủ tướng Ôxtrâyliya tuyên bố cam kết hỗ trợ 230 triệu đôla Ôxtrâyliya cho hợp tác Mê Công trong các lĩnh vực như môi trường, hạ tầng, công nghệ và học bổng, coi đây là nền tảng đóng góp xây dựng một ASEAN vững mạnh.

*Các cơ chế hợp tác nội khối giữa các nước tiểu vùng Mê Công được củng cố nhằm giữ vai trò của mình*



Trong bối cảnh các cơ chế hợp tác với các quốc gia bên ngoài được thúc đẩy, các quốc gia tiểu vùng cũng tăng cường đầu tư nguồn lực và gia tăng hợp tác trong khuôn khổ các cơ chế hợp tác nội khối. Đặc biệt, các cơ chế hợp tác này có xu hướng mở rộng sự tham gia của các đối tác bên ngoài (AMECS, GMS, CLV) hay tiến hành tái cơ cấu để tăng hiệu quả hoạt động (MRC, CLMV).

Năm 2018, Ủy hội sông Mê Công quốc tế tiến hành hội nghị cấp cao lần thứ 3 tại Phnom Penh và nhất trí việc tăng tính tự chủ, hiệu quả của Ủy hội, phân quyền cho các nước thành viên, đồng thời thúc đẩy cải tổ bộ máy Ban Thư ký theo hướng gọn nhẹ, hiệu quả, thống nhất công thức đóng góp niên liễm hàng năm của các quốc gia thành viên theo hướng đều nhau và hướng đến mục tiêu Ủy hội tự chủ về tài chính vào năm 2030, mở rộng hợp tác với các đối tác đối thoại, các đối tác phát triển, các tổ chức lưu vực sông quốc tế và các tổ chức quốc tế trong khu vực, đặc biệt là ASEAN. Những thay đổi này là không thể tránh

Hội nghị cấp cao AMECS lần 8 năm 2018 đánh dấu bước phát triển quan trọng của cơ chế hợp tác này với việc các nước thành viên thông qua Kế hoạch hành động tổng thể cho giai đoạn 2019-2023 với các nội dung hợp tác thiết thực cho khu vực như kết nối khu vực với chuỗi giá trị toàn cầu thông qua thúc đẩy áp dụng kiến thức và đổi mới, sáng tạo, thúc đẩy việc tiếp cận công nghệ và hợp tác công - tư. Đặc biệt, nước chủ nhà Thái Lan đề xuất việc thành lập Quỹ AMECS

và Quỹ tín thác cơ sở hạ tầng ACMECS với mục tiêu tạo kênh tài chính mới cho việc huy động vốn cho các dự án của ACMECS. Thái Lan đề xuất quy mô của Quỹ khoảng 500 triệu USD. Việc đóng góp vào quỹ dựa trên cơ sở tự nguyện và khả năng của từng nước. Quỹ AMECS sẽ do các quốc gia thành viên đóng góp và kêu gọi sự tham gia của các đối tác bên ngoài. Thái Lan đã vận động các nước, tổ chức quốc tế trở thành đối tác phát triển của ACMECS. Đến nay, cơ chế ACMECS đã tăng cường mở rộng hợp tác với nhiều đối tác phát triển quan trọng gồm các đối tác giai đoạn 1 là Mỹ, Trung Quốc, Ấn Độ, Hàn Quốc, Nhật Bản, Ôxtrâyliya và các đối tác giai đoạn 2 là Niu Dilân, Israel. Vai trò tích cực của Thái Lan trong ACMECS cũng là một trong những chuyển động đáng chú ý trong các khuôn khổ hợp tác nội khối, cho thấy

### 3. Hướng tới sự phối hợp hiệu quả giữa các cơ chế hợp tác

Các cơ chế hợp tác tiểu vùng Mê Công (dù mang tính chất nội khối hay với các đối tác bên ngoài) đang chứng kiến các thay đổi lớn cả về quy mô cũng như chất lượng hợp tác, trở thành một bộ phận quan trọng của tiến trình hội nhập tiểu khu vực. Mặc dù đạt được nhiều thành tựu, tuy nhiên các khuôn khổ hợp tác tiểu vùng vẫn còn một số hạn chế. *Thứ nhất*, dù đã có hơn 10 cơ chế hợp tác, hợp tác về quản lý nguồn nước ở tiểu vùng vẫn còn dưới kỳ vọng. Việc vận hành các đập thủy điện ở thượng nguồn, ngăn dòng, chuyển nước

tiếp tục gây ra những hệ lụy về môi trường trong dài hạn và những tác động nặng nề về kinh tế và xã hội đối với người dân các nước ở hạ nguồn. Trong khi MRC là cơ chế có khả năng và chức năng về quản lý nguồn nước, song Trung Quốc - nước thượng nguồn với nhiều hoạt động gây tranh cãi không phải là thành viên MRC. *Thứ hai*, các nước hạ nguồn Mê Công hạn chế về nguồn lực để có thể đầu tư vào các chương trình hợp tác khu vực và thường phụ thuộc vào hỗ trợ từ bên ngoài. Điều này ảnh hưởng ít nhiều đến tiếng nói của các nước này trong việc bảo vệ lợi ích quốc gia và lợi ích khu vực trước những chương trình nghị sự mang tính địa chính trị của các đối tác phát triển. Sự tham gia của các nước lớn với những lợi ích đối lập nhau cũng làm phức tạp hóa hợp tác tại tiểu vùng. *Thứ ba*, ngoài MRC là một tổ chức, tất cả các cơ chế hợp tác khác đều ở dạng các diễn đàn trao đổi chính sách giữa lãnh đạo hoặc các chuyên gia. Tiểu vùng Mê Công không có một “bộ qui tắc ứng xử” chung về sử dụng nguồn nước, không có cơ chế ràng buộc, cơ chế giải quyết tranh chấp về vấn đề nguồn nước. *Thứ tư*, bản thân giữa các nước ven sông và các nước đối tác cũng có lợi ích khác nhau, đặc biệt trong vấn đề nguồn nước. Do nhu cầu phát triển kinh tế, yếu tố bền vững đôi khi không được quan tâm đầy đủ trong các dự án phát triển của các nước thành viên. Cuối cùng, việc có quá nhiều cơ chế hợp tác tại tiểu vùng, cùng với sự chồng chéo về nội dung hợp tác đang đặt ra câu hỏi về tính hiệu quả của các cơ chế này cũng như vai trò và vị thế của

các nước tiểu vùng trong việc định hướng hợp tác trong khuôn khổ các cơ chế này. Những vấn đề này không phải là mới, nhưng đến nay, các nước tiểu vùng và các đối tác vẫn chưa định hình được một cơ chế phối hợp giữa các khuôn khổ hợp tác một cách rõ ràng. Sự tồn tại cùng lúc của nhiều cơ chế hợp tác đòi hỏi cách quản lý hiệu quả cả về nguồn lực cũng như tính toán chiến lược để có thể phát huy thế mạnh của từng cơ chế, giảm thiểu chồng chéo, xử lý cân bằng các mối quan hệ nước đối tác tại khu vực và bảo đảm tiếng nói của các nước Mê Công trong xác định phương hướng và nội dung hợp tác.

Những thay đổi gần đây cho thấy, bên cạnh những hạn chế, vẫn có những cơ hội để thúc đẩy sự phối hợp giữa các cơ chế, hướng tới một khu vực phát triển bền vững và thịnh vượng. Một mặt, đó là nhận thức ngày một được nâng cao của những nhà quản lý về những thách thức đối với sự phát triển bền vững của tiểu vùng, về những vấn đề của dòng sông và tính cấp thiết cần có sự phối hợp hiệu quả giữa các cơ chế. Mặt khác, một số yếu tố bên ngoài, cả ở cấp toàn cầu và khu vực, có thể thúc đẩy sự hợp tác hiệu quả hơn giữa các cơ chế để khắc phục những hạn chế nêu trên.

Trong bối cảnh đó, việc gắn kết hơn nữa hợp tác tiểu vùng Mê Công với hợp tác ASEAN là vấn đề cấp thiết. Tiểu vùng Mê Công có vai trò quan trọng đối với ASEAN theo nhiều cách khác nhau. Là một bộ phận cấu thành của ASEAN,

tiểu vùng sông Mê Công đóng một vai trò thiết yếu trong xây dựng Cộng đồng ASEAN từ cả khía cạnh an ninh (xử lý các vấn đề an ninh phi truyền thống), thu hẹp khoảng cách phát triển và tăng cường thương mại, đầu tư nội khối. Hơn nữa, việc tham gia vào các vấn đề Mê Công sẽ giúp tăng cường quan hệ của ASEAN với các đối tác bên ngoài và vai trò trung tâm của khối này trong cấu trúc khu vực đang thay đổi. ASEAN có nhiều lợi thế và đã thành công trong việc giải quyết nhiều vấn đề khu vực. Nếu ASEAN có cách tiếp cận hợp lý, tiểu vùng có thể trở thành một cơ hội để ASEAN tiếp tục khẳng định vai trò, tiếng nói và vị thế của mình trong các khuôn khổ đa phương tại khu vực.

Các nước Mê Công cần củng cố vai trò các cơ chế nội khối theo hướng tinh giảm, tập trung, hiệu quả thông qua: (i) Cải tiến cơ cấu, phương thức hoạt động của các cơ chế hợp tác nội khối, tăng cường hiệu quả và phát huy tối đa nguồn lực; (ii) Thúc đẩy sự cộng hưởng và tăng cường sự hỗ trợ lẫn nhau giữa các cơ chế hợp tác nội khối với nhau, với các cơ chế hợp tác tiểu vùng khác và với ASEAN nhằm phát triển tiểu vùng Mê Công bền vững, đoàn kết, và thịnh vượng; (iii) Đa dạng hoá các nguồn hỗ trợ trên cơ sở đoàn kết, hữu nghị, tin cậy lẫn nhau và hợp tác các bên cùng có lợi. Trong các khuôn khổ hợp tác, các nước thành viên có thể xây dựng các chương trình/dự án chung trong các lĩnh vực ưu tiên để huy động tài trợ của các đối tác phát triển; (iv) Thúc đẩy hợp tác hơn nữa để tìm ra các giải pháp thiết thực đối với các thách thức chung

của khu vực và toàn cầu (như biến đổi khí hậu, nguồn nước, ô nhiễm môi trường, thiên tai, dịch bệnh, an ninh phi truyền thống...) nhằm tăng cường uy tín của các cơ chế và tiếng nói của các nước thành viên.

Bên cạnh đó, cần chú trọng vai trò của các đối tác tầm trung như Nhật Bản, Hàn Quốc, Ấn Độ, Ôxtrâyliya, Liên minh Châu Âu, các tổ chức quốc tế như ADB bởi đây là những đối tác có thể cung cấp nguồn lực tài chính, có khả năng về kỹ thuật, có tri thức để có thể giúp các nước hạ nguồn chuyển đổi cơ cấu kinh tế, hiện thực hóa các chiến lược phát triển của mình.

Các nước ven sông và các nước đối tác cần thúc đẩy quản trị theo luật lệ, nhất là trong vấn đề quản lý nguồn nước, thông qua việc khuyến khích các nước tuân thủ luật quốc tế về quản lý nguồn nước, xây dựng bộ tiêu chuẩn và luật lệ chung về quản lý tổng hợp tài nguyên nước. Những bộ tiêu chuẩn này cần bao gồm ba cấu phần: các biện pháp xây dựng lòng tin, ngoại giao phòng ngừa và các cơ chế giải quyết tranh chấp.

Các nước thành viên và các đối tác cần phối hợp để củng cố vai trò và năng lực của MRC như một trung tâm quản lý nguồn nước và phối hợp giữa các cơ chế trong vấn đề nguồn nước, thúc đẩy việc áp dụng các thủ tục và hướng dẫn kỹ thuật của MRC. Bên cạnh đó, cần thúc đẩy chia sẻ thông tin ở mọi cấp thông qua các kênh song phương và đa phương để thường xuyên cập nhật những thông tin mới, trong cả năm

nhằm phối hợp hiệu quả, ngăn chặn và giảm thiểu tác động tiêu cực đối với hạ nguồn.

Xét cho cùng, sự phát triển bền vững và thịnh vượng của tiểu vùng Mê Công phải do Chính phủ và người dân ở đây quyết định. Về dài hạn, như các chiến lược phát triển của nhiều cơ chế đã nêu, các nước ven sông cần tìm kiếm các cơ hội phát triển mới, thông qua chuyển đổi xanh, chuyển đổi số, thúc đẩy thương mại, đầu tư và xây dựng chuỗi cung ứng toàn khu vực. Sự phát triển của khoa học, kỹ thuật trong thập kỷ qua, nhất là trong lĩnh vực năng lượng tái tạo, kinh tế số đang tạo ra những cơ hội to lớn cho các nước để giải thể đạt được sự phát triển mà không phải đánh đổi về mặt môi trường. Các chính phủ cần có cam kết mạnh mẽ về bảo vệ môi trường sinh thái, hướng đến mục tiêu phát triển dài hạn. Cùng với đó, cần huy động mọi nguồn lực, nhất là sự tham gia của người dân và doanh nghiệp vào mọi hoạt động hợp tác và phát triển. Người dân sẽ là người hiểu rõ nhất về dòng sông, về những tác động tiêu cực mà họ đang phải gánh chịu và cũng là đối tượng thụ hưởng từ sự phát triển bền vững của tiểu vùng. Muốn vậy, cần phải khuyến khích và thúc đẩy sự minh bạch thông tin, qua đó người dân được tiếp cận và giám sát để đảm bảo các dự án kinh tế có tính bền vững về môi trường và xã hội. Vấn đề minh bạch thông tin không chỉ ở trong một nước, trong một lĩnh vực mà cần được mở rộng, kết hợp với việc sử dụng công nghệ số để thông tin dễ dàng được tiếp cận, dễ hiểu và dễ dùng.

\*

\* \*

Tiểu vùng Mê Công với 5 quốc gia đang phát triển là một tiểu khu vực trù phú với nhiều tiềm năng phát triển. Hơn thế nữa, tiểu vùng Mê Công thời gian qua đã trở thành mắt xích quan trọng trong quá trình liên kết và hội nhập kinh tế khu vực. Trong những năm gần đây, hợp tác khu vực tại Lưu vực sông Mê Công đã ngày càng trở nên năng động với sự hình thành của các cơ chế hợp tác mới và việc tái cấu trúc các cơ chế đã có. Trong thập kỷ 90 thế kỷ XX, hợp tác khu vực tại tiểu vùng chủ yếu tập trung giữa các nước trong lưu vực. Tuy nhiên, 10 năm trở lại đây, do vị trí địa chiến lược và tiềm năng phát triển lớn, khu vực lưu vực sông Mê Công đã thu hút sự tâm của các nước lớn và các đối tác phát triển như Mỹ, Trung Quốc, Nhật Bản, Ấn Độ, EU.

Hợp tác tiểu vùng Mê Công là kênh quan trọng củng cố môi trường hòa bình, ổn định và thúc đẩy hội nhập và phát triển tại lưu vực sông Mê Công. Các khuôn khổ hợp tác tiểu vùng Mê Công thực chất là cơ chế phối hợp nỗ lực, là diễn đàn để các nước Mê Công củng cố lòng tin, đối thoại tìm biện pháp xử lý các thách thức chung trên cơ sở hài hòa lợi ích các bên. Hợp tác tiểu vùng Mê Công đóng góp tích cực thúc đẩy xóa đói, giảm nghèo, thu hẹp khoảng cách phát triển và nâng cao đời sống nhân dân các nước trong lưu vực trong Mê Công. Tuy nhiên, bên cạnh đó các cơ chế hợp tác tại đây vẫn còn nhiều hạn chế, chưa đạt được như kỳ vọng của tất cả các bên.

Trên cơ sở những phân tích về tình hình khu vực và từng cơ chế hợp tác tại những chương trên, Chương 10 đã đề xuất một số khuyến nghị về sự phối hợp giữa các cơ chế như tăng cường sự tham gia của ASEAN, gia tăng vai trò điều phối của MRC trong các vấn đề quản lý nguồn nước, thúc đẩy việc xây dựng một bộ qui tắc chung về sử dụng nguồn nước một cách công bằng và hợp lý. Bên cạnh đó, Chương 10 cũng khuyến nghị về vai trò của các chính phủ trong việc chuyển hướng chính sách phát triển theo hướng xanh hóa và số hóa, thúc đẩy minh bạch thông tin, qua đó tăng cường sự tham gia và đồng hành của người dân trong quá trình phát triển.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

ADB: Chương trình hợp tác kinh tế tiểu vùng Mê Công mở rộng, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/161504/gms-ecp-overview-2015-vi.pdf>

Alice Ba, “Systemic Neglect? A Reconsideration of US-Southeast Asia Policy”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 31, No. 3, 2009, pp. 369-398.

Angaindrankumar Gnanasagaran: “Thailand leads cooperation and integration efforts in mainland Southeast Asia”, *The ASEAN Post*, 18/6/2018.

ANZ: “Greater Mekong Economic Outlook”, 2020, <https://www.austchamlao.org/wp-content/uploads/2020/05/Greater-Mekong-H2-20201.pdf>, truy cập ngày 23/4/2021.

ASEAN, “ASEAN Political-Security Community Blueprint,” 2009; ASEAN, “ASEAN Political-Security Community Blueprint 2025,” 2016.

Ashley Westerman: “In Laos, A Chinese-Funded Railway Sparks Hope For Growth - And Fears Of Debt,” NPR, <https://www.npr.org/2019/04/26/707091267/in-laos-a-chinese-funded-railway-sparks-hope-for-growth-and-fears-of-debt>.

Bennett L. Bearden: “Thế chế pháp lý về sông Mê Công”, Tạp chí Chính sách nguồn nước, số 12 (2010), tr.809. Biba S.: *China’s Hydro-politics in the Mekong: Conflict and Cooperation in Light of Securitization Theory*, Routledge, New York, 2018.

Bilahari Kausikan, “Why Asean Should Treat the Mekong like the South China Sea,” *South China Morning Post*, July 11, 2020,

Carl Middleton and Jeremy Allouche, “Watershed or Powershed? Critical Hydropolitics, China and the ‘Lancang-Mekong Cooperation Framework,’” *The International Spectator* 51, no. 3 (2016): 100.

Carvalho, Raquel, and Marcelo Duhalde. 2018. “Narcos: The Hidden Drug Highways Linking Asia and Latin America.” *South China Morning Post*. <https://multimedia.scmp.com/week-asia/article/2174634/narcos-hidden-drug-trafficking/>.

Claudia Kuenzer và c.s., “Understanding the Impact of Hydropower Developments in the Context of Upstream–Downstream Relations in the Mekong River Basin”, *Sustainability Science* 8, số 4 (1 Tháng Mười 2013): 568.

Đại sứ quán Mỹ tại Việt Nam (2019), *Mê Công đóng vai trò quan trọng đối với Mỹ*, <https://vn.usembassy.gov/vi/tang-cuong-quan-he-doi-tac-hoa-ky-mekong/>

Dang Kieu Nhan, Nguyen Van Be, Nguyen Hieu Trung (2007), “Water use and competition in the Mekong Delta, Vietnam”, *The Sustainable Mekong Research Network*, trang 143-188.

Dustin Garrick et al., “Environmental Water Governance in Federal Rivers: Opportunities and Limits for Subsidiarity in Australia’s Murray–Darling River,” *Water Policy* 14, no. 6 (December 1, 2012): 915–36.

Eduard Jordaan (2003), “The Concept of a Middle Power in International Relations: Distinguishing between Emerging and Traditional Middle Powers”, *Politikon: South African Journal of Political Studies*, 30 (1), pp. 165-181.

Eijas Ariffin: “What is the CLV Development Triangle Area?”, *The ASEAN Post*, 14/11/2018, <https://theaseanpost.com/>

[article/what-clv-development-triangle-area](https://theaseanpost.com/article/what-clv-development-triangle-area), truy cập ngày 18/02/2021.

Evers, J. and A. Pathirana (2018), “Adaptation to climate change in the Mekong River Basin: introduction to the special issue”, *Climatic Change*, Vol. 149/1, pp. 1-11.

Frederick Kliem, “The Geopolitics of the Mekong and a Radical Proposal for ASEAN to Navigate It” (Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, November 2020), 5.

Global Financial Integrity (2017) *Transnational Crime and the Developing World*. Washington DC: Global Financial Integrity.

Goh, “China in the Mekong River Basin: The Regional Security Implications of Resource Development on the Lancang Jiang”, 236–37.

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.

Hà Mai Lan: “Vai trò của các thể 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.

Hai Thanh Luong (2020), “Mapping on Transnational Crime Routes in the New Silk Road: a Case Study of the Greater Mekong Sub-region”, *The Chinese Journal of Global Governance* 6 (20-35).

Hồ An Cương: “Cộng đồng chung vận mệnh giữa các quốc gia Mê Công - Lan Thương: Từ lý tưởng đến thực tế”, *Tạp chí Thế giới đương đại*, số 01, tháng 01/2018.

Holbraad, C. (1984), *Middle Powers in International Politics* (London: Macmillan); R. W. Cox (1996), *Approaches to World Order*, with Timothy Sinclair (Cambridge: University of

Cambridge Press); C. Pratt (ed.) (1990), 'Middle Power Internationalism and Global Poverty', Middle Power Internationalism: The North-South Dimension (Montreal: McGill-Queen's University Press); M. Neufeld (1995), 'Hegemony and Foreign Policy Analysis: The Case of Canada', *Studies in Political Economy*, 48, pp. 7-29.

Hidetaka Yoshimatsu. (2017) China, Japan and the South China Sea Dispute: Pursuing Strategic Goals Through Economic and Institutional Means. *Journal of Asian Security and International Affairs* 4:3, pages 294-315.

Hortle, K.G. 2007. "Consumption and the yield of fish and other aquatic animals from the Lower Mekong Basin". Mekong River Commission.

ICEM (2010), MRC Strategic Environmental Assessment (SEA) of Hydropower on the Mekong Mainstream, International Centre for Environmental Management, Mekong River Commission, Vientiane, Hanoi, Viet Nam, <https://www.mremekong.org/assets/Publications/Consultations/SEA-Hydropower/SEA-Main-Final-Report.pdf>.

IMF, "World Economic Outlook Database," IMF, April 2021,

International Centre for Environmental Management (ICEM) (2009), Baseline and Projected 2050 Climate Change Salinity Intrusion, DELTA Tools for the Mekong Delta, 2014-2015.

Joyce R. Starr, "Water Wars," *Foreign Policy*, no. 82 (1991): 17–36; Thomas F. Homer-Dixon, *Environment, Scarcity, and Violence*. (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001); Michael T. Klare, *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict* (Metropolitan Books, 2001).

MRC, Kế hoạch Chiến lược của Ủy hội sông Mê Công giai đoạn 2016-2020, <http://www.mrcmekong.org/highlights/strategic-plan-2016-2020/>

Khmer Times: "Lancang-Mekong Cooperation puts people first, brings benefits to locals," Phnôm Pênh, 2018, <https://www.khmertimeskh.com/101014/lancang-mekong-cooperation-puts-people-first-brings-benefits-locals/>.

Kimura, S. and H. Phoumin, eds. (2019), *Energy Outlook and Energy Saving Potential in East Asia 2019*. Jakarta: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.

Lê Đình Tĩnh, "Mục tiêu cường quốc tầm trung và viễn cảnh ngoại giao Việt Nam sau năm 2030", *Tạp chí Nghiên cứu Quốc tế*, số 2(113)/2018, tr. 22-53.

Lê Đức Hoành: "Nâng cấp cửa khẩu Phước Tân, tạo thuận lợi giao thương với Campuchia", <https://www.vietnamplus.vn/nang-cap-cua-khau-phuoc-tan-tao-thuan-loi-giao-thuong-voi-campuchia/528259.vnp>, truy cập ngày 23/4/2021.

Lê Hải Bình: "Các cơ chế hợp tác ở khu vực Mê Công và sự tham gia của Việt Nam", *Tạp chí Cộng sản*, Số tháng 6, 2018.

Lê Kim Sa và Hồ Thị Hương Mai: "Động thái mới của Trung Quốc trong hợp tác với tiểu vùng Mê Công", *Tạp chí Nghiên cứu Trung Quốc*, 9 (193), 2017, tr. 40-41.

Le Van Thang, Nguyen Hai Thanh, Nguyen Van Tuan (2019), "Resources and Environment", 9(4): 71-79, <http://article.sapub.org/10.5923.j.re.20190904.01.html>.

Liên hợp quốc, "Water Security & the Global Water Agenda: A UN-Water Analytical Brief", cập nhật tại <http://sdg.iisd.org/news/un-water-brief-defines-water-security/> ngày 26/3/2020.

Marko Keskinen, Katri Mehtonen, và Olli Varis: “Transboundary cooperation vs. internal ambitions: The role of China and Cambodia in the Mekong region”, *International water security: Domestic threats and opportunities*, 2008, tr.82.

Masuda, M.: “Why has Chinese foreign policy become more assertive?”, *East Asia Forum*, Canberra, 2016.

Mekong Eye: Can the countries of the Mekong pioneer a new model of cooperation?, 2018, <https://www.mekongeye.com/2018/03/15/can-the-countries-of-the-mekong-pioneer-a-new-model-of-cooperation/>.

Mervyn Piesse (2016), Những thách thức trong tương lai của Ủy hội sông Mê Công, <http://www.futuredirections.org.au/publication/mekong-river-commission-faces-challenging-future/>

Michael Renner, *Fighting for Survival: Environmental Decline, Social Conflict, and the New Age of Insecurity* (London: Earthscan, 1997), pp.135-153; Jon Barnett, ‘Destabilizing the Environment-Conflict Thesis’, *Review of International Studies* Vol.26, No.2 (April 2000), pp.280-284.

Mike Allen, America’s first Pacific President, <http://www.politico.com/news/stories/1109/29511.html> truy cập ngày 19/6/2019.

Minh Thu To and Thi Thu Ngan Vu, “Water Security: Theoretical and Practical Issues in the Mekong Subregion,” *International Studies* 42 (June 2020): 211–34.

MRC (2018), “MRC Council Study: Flood Sector Key Findings Report”, Mekong River Commission, Vientiane.

MRC (2018), “State of the Basin Report”, Mekong River Commission, Vientiane.

Nguyen Anh Duong, Dinh Thu Hang, and Vo Tri Thanh: “Mekong Subregion: Development and Cooperation Status”, *Economic Research Institute for ASEAN and East Asia*, 2020, <https://www.eria.org/publications/subregional-development-strategy-in-asean-after-covid-19-inclusiveness-and-sustainability-in-the-mekong-subregion-mekong-2030/>, truy cập ngày 15/02/2021.

Nguyễn Mạnh Hùng, “Sự tham gia của Mỹ vào hợp tác Tiểu vùng sông Mê Công mở rộng: Triển khai quyền lực mềm và Giải quyết các vấn đề an ninh phi truyền thống”, Tham luận tại Tọa đàm khoa học “Sáng kiến hợp tác Mỹ - Mekong: Nguyên nhân, Giải pháp và Triển vọng”, ngày 28/1/2010.

Nguyễn Nhân Quảng: Chuyển nước trong Hạ lưu vực sông Mê Công & áp lực lên Đồng bằng sông Cửu Long, [https://nature.org.vn/vn/wp-content/uploads/2016/09/220916\\_chuyennuocMeKong.pdf](https://nature.org.vn/vn/wp-content/uploads/2016/09/220916_chuyennuocMeKong.pdf).

OECD (2020), “Innovation for Water Infrastructure Development in the Mekong region”, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b3463307-en/index.html?itemId=/content/component/b3463307-en>.

Open Development Cambodia, created by Save Cambodia’s Wildlife’s 2013 Atlas Working Group. Dataset reference date 10 April 2015.

Oxford Economics: “Global Infrastructure Outlook”, *Global Infrastructure Hub*, 7/2017, <https://www.oxfordeconomics.com/recent-releases/Global-Infrastructure-Outlook>, truy cập ngày 23/4/2021.

Peiying Loh (2020), “A River Drained: Fish, Rice and Food Security in the Mekong”, <https://cdn-images.kontinentalist.com/static-html/food-security-mekong-river-hydropower-dam-climate-change/index.html>



Phạm Sỹ Thành: "Vành đai, Con đường": sáng kiến của Trung Quốc và hàm ý chính sách đối với Việt Nam, Nxb. Thế giới, Hà Nội, 2017.

Phúc Oánh: "Vai trò của Lào trong hợp tác Mê Công - Lan Thương", Tạp chí Nghiên cứu An ninh và biên châu Á - Thái Bình Dương, số 7, tháng 7/2019.

Ralf Emmers and Thu Huong Le, "Vietnam and the Search for Security Leadership in ASEAN," *Asian Security*, June 7, 2020, 1–15, <https://doi.org/10.1080/14799855.2020.1769068>.

Richard Heydarian, "'Proactive diplomacy' in Mekong River dispute only way to resolve brewing conflict", *South China Morning Post*, January 14, 2018, at <https://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2128079/proactive-diplomacy-mekong-river-dispute-only-way>.

Robert Sutter, *The United States and China in Asia: Positive Equilibrium--Status, and Outlook*, Fourth Dialogue on U.S.-China Relations in a Global Context at George Washington University, and the China Institute of International Studies, Washington, D.C., May 12, 2009.

S. Liu; P. Lu; D. Liu; P. Jin; W. Wang: "Pinpointing source and measuring the lengths of the principal rivers of the World", *International Journal of Digital Earth*, 2009, 2 (1): 80-87.

Sassoon, A. (2017): "Cambodia's fisheries at risk due to hydropower development on Mekong, MRC warns", *Phnom Penh Post*, <https://www.phnompenhpost.com/national/cambodias-fisheries-risk-due-hydropower-development-mekong-mrc-warns>.

Sebastian Biba, *China's Hydro-Politics in the Mekong: Conflict and Cooperation in Light of Securitization Theory* (Routledge, 2018).

Sebastian Biba: *China's Hydro-Politics in the Mekong: Conflict and Cooperation in Light of Securitization Theory* (Routledge, 2018).

SEI (2016), "In the Mekong Region, climate change poses real threat to food security", <https://www.sei.org/perspectives/mekong-region-food-security/>.

Sharon Chen and Gopal Ratnam, "Vietnam Rises as Middle Power at Defense Summit: Southeast Asia," *Bloomberg*, August 28, 2013, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2013-08-27/vietnam-rises-as-middle-power-at-defense-summit-southeast-asia>.

Shawn Ho and Kaewkamol Pitakdumrongkit, "Can ASEAN Play a Greater Role in the Mekong Subregion?," *The Diplomat*, January 30, 2019, <https://thediplomat.com/2019/01/can-asean-play-a-greater-role-in-the-mekong-subregion/>.

Somluck Srimalee: "Thailand to develop master plan for closer ties with CLMV", *The Nation Thailand*, 18/6/2017, <https://www.nationthailand.com/business/30318409>>, truy cập ngày 15/02/2021.

Stephen M. Walt, "Alliance Formation and the Balance of World Power" *International Security*, Vol. 9, No. 4 (Spring, 1985).

Susanne Schmeier, "Regional Cooperation Efforts in the Mekong River Basin: Mitigating River-Related Security Threats and Promoting Regional Development," *SSRN Scholarly Paper* (Rochester, NY: Social Science Research Network, January 4, 2010).

The Story of Thailand: “EIC expects uneven CLMV economic recovery to continue in 2021”, 19/02/2021, <https://www.thestorythailand.com/en/19/02/2021/14649/>, truy cập ngày 22/02/2021.

Thu Huong Le, “Vietnam’s Evolving Role in ASEAN: From Adjusting to Advocating,” Brookings (blog), July 11, 2016, <https://www.brookings.edu/opinions/vietnams-evolving-role-in-asean-from-adjusting-to-advocating/>.

Thu, To Minh, and Le Dinh Tinh: “Vietnam and Mekong Cooperative Mechanisms.” Southeast Asian Affairs, 2019, pp. 395–411. [www.jstor.org/stable/26939706](http://www.jstor.org/stable/26939706), truy cập ngày 18/02/2021.

Timo Räsänen, “New Study Shows Significant Impact of Chinese Dams on Mekong,” The Third Pole, February 6, 2017, <https://www.thethirdpole.net/en/2017/02/06/new-study-shows-significant-impact-of-chinese-dams-on-mekong/>.

Tom Fawthrop, “Something Is Very Wrong on the Mekong River,” The Diplomat, August 26, 2019, <https://thediplomat.com/2019/08/something-is-very-wrong-on-the-mekong-river/>.

Tom Phillips: “Xi Jinping Heralds “new Era” of Chinese Power at Communist Party Congress”, The Guardian, 18/10/2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/18/xi-jinping-speech-new-era-chinese-power-party-congress>.

UNODC (2017) The Challenge of Synthetic Drugs in East and South-East Asia: Trends and Patterns of Amphetamine-Type Stimulants and New Psychoactive Substances. New York, NY: United Nations.

USAID (2021), “Responding to Covid-19’s impact on resilience and food security”, <https://www.usaid.gov/who-we>

[are/organization/bureaus/bureau-resilience-and-food-security/responding-to-covid-19-impact-on-resilience-and-food-security](https://www.usaid.gov/who-we-are/organization/bureaus/bureau-resilience-and-food-security/responding-to-covid-19-impact-on-resilience-and-food-security).

Ủy hội sông Mê Công quốc tế: State of the Basin Report 2010, Lao PDR: Vientiane,

Ủy ban sông Mê Công Việt Nam: “Báo cáo về tình hình sử dụng nước Mê Công của Thái Lan”, (Ủy ban sông Mê Công Việt Nam, 2018), 2, 5.

Ủy hội sông Mê Công: “Tác động của đập thủy điện Trung Quốc lên dòng chảy sông Mê Công”.

Vladimir Terehov: “About Lancang-Mekong Cooperation Meeting”, New Eastern Outlook, 11/4/ 2016.

Võ Thị Minh Lệ, Nguyễn Thị Hồng Nga: “An ninh nguồn nước ở các quốc gia Tiểu vùng sông Mê Công mở rộng: Những thách thức đặt ra”, 2020, Tạp chí Cộng sản.

Vo Tri Thanh: “Effectiveness of initiative for ASEAN Intergration”, ASEAN Economic Community Scorecard: Performance and Perception, ISEAS-Yusof Ishak Institute, p.200.

Williams, Phil. 2001. “Transnational Criminal Networks.” In Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy, edited by John Arquilla and David Ronfeldt, 61–97. Pennsylvania: RAND. Ohmae, Kenichi. 1999. The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy New York: McKinsey & Co.

Yann-Huei, Song (2003), “The Overall Situation in the South China Sea in the New Millennium: Before and After the September 11 Terrorist Attacks”, Ocean Development & International Law, No.34, p. 229-277.

Yoshida, Y. et al.: ‘Impacts of Mainstream Hydropower Dams on Fisheries and Agriculture in Lower Mekong Basin’, *Sustainability*, 12, 2408, <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/6/2408/pdf>.

Yoshikawa, H. and V. Anbumozhi, eds. (2019), *Shaping Energy Policies to Achieve the Sustainable Development Goals in Myanmar and the Greater Mekong Subregion*, ERIA Research Project Report 2019, No. 10. Jakarta: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.

Ziya Onis and Mustafa Kutlay, “The Dynamics of Emerging Middle-power Influence in Regional and Global Governance: The Paradoxical Case of Turkey”. *Australian Journal of International Affairs* 7, no. 2 (2017): 164-183, <https://doi.org/10.1080/10357718.2016.1183586>; David A. Cooper (2011), "Challenging Contemporary Notions of Middle Power Influence: Implications of the Proliferation Security Initiative for "Middle Power Theory". *Foreign Policy Analysis* 7, no. 3: 317-36. Accessed March 25, 2021. <http://www.jstor.org/stable/24909800>.

## MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
<i>Lời tựa</i>	5
<b>Chương I</b>	
<b>TÌNH HÌNH TIỂU VÙNG SÔNG MÊ CÔNG</b>	
1. Sơ lược về sông Mê Công và tiểu vùng sông Mê Công	17
2. Thực trạng Tiểu vùng Mê Công từ sau Chiến tranh Lạnh đến nay	30
<b>Chương II</b>	
<b>VẤN ĐỀ AN NINH PHI TRUYỀN THỐNG Ở TIỂU VÙNG SÔNG MÊ CÔNG</b>	
1. Khái niệm và đặc điểm an ninh phi truyền thống ở tiểu vùng Mê Công	52
2. An ninh nguồn nước	55
3. An ninh năng lượng	62
4. An ninh lương thực	64
5. Tội phạm xuyên quốc gia	77
6. Các yếu tố tác động	79
<b>Chương III</b>	
<b>ỦY HỘI SÔNG MÊ CÔNG VÀ VAI TRÒ QUAN TRỌNG TRONG BẢO VỆ NGUỒN NƯỚC</b>	
	91

1. Sự phát triển và thành tựu của Ủy hội sông Mê Công	94
2. Những đóng góp quan trọng của Ủy hội sông Mê Công	98
3. Hạn chế của MRC	102
4. Những thay đổi gần đây	104
5. Định hướng hợp tác trong thời gian tới	106
6. Tham gia của Việt Nam vào Ủy hội sông Mê Công	109

#### Chương IV

#### HỢP TÁC TIỂU VÙNG MÊ CÔNG MỞ RỘNG: TẦM NHÌN MỘT TIỂU VÙNG HỘI NHẬP, BỀN VỮNG VÀ THỊNH VƯỢNG

1. Sự khởi đầu cho hợp tác Tiểu vùng Mê Công sau Chiến tranh Lạnh	114
2. Định hướng chiến lược của hợp tác GMS	119
3. GMS: cơ chế hợp tác có tính hiệu quả và thực chất tại Tiểu vùng Mê Công	122
4. Các thành tựu quan trọng của gần 30 năm hợp tác GMS	130
5. Các hạn chế	133
6. Triển vọng hợp tác	134
7. Việt Nam tham gia đầy đủ và toàn diện vào hợp tác GMS	139

#### Chương V

VAI TRÒ CỦA CÁC CƠ CHẾ HỢP TÁC NỘI KHỐI TIỂU VÙNG MÊ CÔNG: ĐÁP ỨNG NHU CẦU PHÁT TRIỂN CỦA KHU VỰC	152
---	-----

1. Một số nét cơ bản về các cơ chế hợp tác nội khối tiểu vùng Mê Công	153
2. Vai trò của các cơ chế nội khối tiểu vùng Mê Công	158
3. Thu hút sự quan tâm của các đối tác và huy động nguồn lực phát triển tiểu vùng	168
4. Kết quả hợp tác của các cơ chế nội khối trong một số lĩnh vực	172

#### Chương VI

#### VAI TRÒ ĐỐI TÁC CỦA CÁC QUỐC GIA TẦM TRUNG TẠI TIỂU VÙNG MÊ CÔNG

1. Vai trò của các quốc gia tầm trung trong thế giới hiện nay	190
2. Hợp tác giữa Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc và Ôxtrâyliia với tiểu vùng	196
3. Sự tham gia của Việt Nam	206
4. Đánh giá quá trình hợp tác	212
5. Bức tranh lớn và dự báo triển vọng	216

#### Chương VII

#### TRUNG QUỐC: NƯỚC LỚN VÀ NƯỚC THƯỢNG NGUỒN SÔNG MÊ CÔNG

1. Hợp tác song phương giữa Trung Quốc và các nước tiểu vùng sông Mê Công	223
2. Chiến lược hợp tác khu vực của Trung Quốc và vị trí của tiểu vùng sông Mê Công	228

3. Sự hình thành cơ chế Hợp tác Mê Công - Lan Thương	232
4. Ý nghĩa chiến lược của Hợp tác Mê Công - Lan Thương	235
5. Hợp tác Mê Công - Lan Thương: thành lập sau nhưng triển khai mạnh mẽ	240
6. Các thành tựu sau hơn 5 năm triển khai hợp tác MLC	247
7. Một số hạn chế cần khắc phục	253
8. Triển vọng Hợp tác MLC	254
9. Việt Nam tích cực tham gia Hợp tác MLC	256

### **Chương VIII**

#### **HỢP TÁC MỸ - MÊ CÔNG:**

#### **NHÌN LẠI CHẶNG ĐƯỜNG** 264

1. Bối cảnh ra đời Sáng kiến Hạ nguồn Mê Công	265
2. Sự ra đời và phát triển của LMI	270
3. Một số kết quả chính trong hợp tác Mỹ - Mê Công sau 10 năm triển khai LMI	276
4. Sự ra đời và các nội dung hợp tác chính của MUSP:	282
5. Triển vọng hợp tác Mỹ - Mê Công	286

### **Chương IX**

#### **TẦM QUAN TRỌNG**

#### **CỦA VẤN ĐỀ MÊ CÔNG ĐỐI VỚI ASEAN** 293

1. Thực tiễn: Vì sao vấn đề Mê Công được đưa vào chương trình nghị sự của ASEAN?	295
2. Dấu mốc Năm Chủ tịch ASEAN 2020	303
3. Triển vọng và khuyến nghị	308

### **Chương X**

#### **HƯỚNG TỚI HỢP TÁC HIỆU QUẢ VÌ SỰ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG, THỊNH VƯỢNG VÀ AN NINH TẠI TIỂU VÙNG SÔNG MÊ CÔNG** 313

1. Hợp tác tiểu vùng - thúc đẩy hợp tác và phát triển	314
2. Những chuyển động của các cơ chế đa phương tại tiểu vùng Mê Công	318
3. Hướng tới sự phối hợp hiệu quả giữa các cơ chế hợp tác	324
<i>Tài liệu tham khảo</i>	332