

**QUAN HỆ HỢP TÁC GIỮA VIỆT NAM VỚI CÁC NƯỚC
HẠ NGUỒN SÔNG MEKONG TRONG VẤN ĐỀ AN NINH NGUỒN NƯỚC
GẮN VỚI PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ BỀN VỮNG Ở ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG**

BUI ANH THU*, TRẦN THỊ THANH THANH**

TÓM TẮT

Cùng với sự tăng trưởng nhanh chóng về kinh tế, quá trình đô thị hóa ở vùng đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) hiện nay đang diễn ra hết sức mạnh mẽ. Nhìn lại quá trình phát triển của ĐBSCL, có thể nhận thấy, trong quá trình đô thị hóa và phát triển bền vững, NƯỚC là một yếu tố chi phối rất quan trọng. Là một quốc gia nằm trong lưu vực của dòng sông quốc tế, việc hợp tác chặt chẽ của Việt Nam với các quốc gia trong lưu vực Mekong, đặc biệt là các quốc gia vùng hạ nguồn (Thái Lan, Lào, Cam-pu-chia) trong vấn đề đảm bảo an ninh nguồn nước, được xem là chìa khóa cho bài toán phát triển bền vững của ĐBSCL, trong đó có vấn đề đô thị hóa.

Từ khóa: MRC, các nước hạ nguồn Mekong, quan hệ hợp tác, vấn đề an ninh nguồn nước, đồng bằng sông Cửu Long.

ABSTRACT

Cooperative relationships between Vietnam and the lower Mekong countries on water security issues with sustainable urban development in the Mekong delta

Along with the rapid growth of the economy, the process of urbanization in the Mekong Delta is going extremely strong. Looking back at the development of the Mekong Delta, may have noticed, in the process of urbanization and sustainable development, WATER is a very important dominant factor. As a country that is located in the basins of the international river, the close cooperation between Vietnam and other countries in the Mekong basin, particularly the lower Mekong countries (Thailand, Laos, Cambodia) on water security issue, is seen as key to the problem of sustainable development of the Mekong Delta, including urbanization issues.

Keywords: MRC, the lower Mekong countries, Cooperative relationships, Water security issues, the Mekong delta.

1. Đặt vấn đề

Sông Mekong – dòng sông mẹ của vùng Đông Nam Á – xuất phát từ vùng núi cao tỉnh Thanh Hải, băng qua cao nguyên Tây Tạng, theo suốt chiều dài tỉnh Vân Nam của Trung Quốc, đi qua lãnh thổ Myanmar, Lào, Thái Lan, Campuchia trước khi vào Việt Nam.

Sông có chiều dài dòng chính là 4880 km, diện tích lưu vực là 795.000 km² và tổng lượng dòng chảy hàng năm là 475 tỉ m³. Vùng thượng nguồn sông Mekong đi qua lãnh thổ hai quốc gia là Trung Quốc và Myanmar có diện tích 189.000 km² (chiếm 24% diện tích lưu vực). Bốn quốc gia còn lại thuộc vùng hạ nguồn là Lào,

* NCS, Trường Đại học Sư phạm TPHCM; Email: buianhthu1184@gmail.com

** TS, Trường Đại học Sư phạm TPHCM

Thái Lan, Campuchia và Việt Nam, có diện tích là 606.000 km² (chiếm 76% diện tích lưu vực). [10, tr.1]

Với chiều dài và lưu vực rộng lớn, Mekong đã tạo ra một khu vực có mức độ đa dạng sinh học cao, đứng thứ hai trên thế giới (sau khu vực sông Mississippi). Ngoài hệ sinh thái động thực vật phong phú, khu vực này còn có một nguồn tài nguyên vô giá – NƯỚC. Nguồn nước được cư dân nơi đây sử dụng chủ yếu trong việc tưới tiêu, nuôi trồng thủy sản, phát triển thủy điện... Tuy nhiên, hiện nay, các nước trong lưu vực đã và đang khai thác triệt để các nguồn lợi từ hệ thống sông Mekong mà thiếu sự đồng thuận trong chiến lược phát triển bền vững, đáng lo ngại nhất là các hoạt động khai thác thủy điện trên dòng chính. Điều này đã, đang và sẽ ảnh hưởng mạnh mẽ đến sông Mekong và các hệ sinh thái trong lưu vực, đẩy hàng triệu người dân đứng trước nhiều khó khăn, thách thức.

2. Quá trình đô thị hóa ở vùng ĐBSCL dưới góc độ phát triển bền vững

Đô thị hóa là một quá trình tất yếu, đồng thời cũng là một trong những thước đo, động lực quan trọng cho sự phát triển kinh tế - xã hội của một quốc gia. Từ năm 1990 đến nay, cùng với sự phát triển mạnh mẽ của quá trình đô thị hóa, nền kinh tế Việt Nam đã có những bước tiến vượt bậc, đem lại sự thay đổi tích cực cho diện mạo đất nước. Bên cạnh đó, với những tác động phức tạp của xu thế toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế và biến đổi khí hậu, quá trình đô thị hóa ở Việt Nam hiện đang phải đối mặt với nhiều thách thức,

nổi bật là các vấn đề: tỉ lệ đô thị hóa còn khá thấp, quản lí đô thị còn nhiều bất cập, thiếu hụt nguồn nhân lực chất lượng cao, cơ sở hạ tầng chưa theo kịp với tốc độ phát triển, vấn đề ô nhiễm môi trường, các vấn đề công bằng xã hội... Trong bối cảnh đó, định hướng phát triển đô thị hóa bền vững được xem là phương thức quan trọng hàng đầu để giải quyết những khó khăn trên.

Trong phân vùng đô thị, Việt Nam hiện có 9 vùng: vùng Thủ đô Hà Nội (vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc), vùng duyên hải Bắc Bộ, vùng trung du và miền núi phía Bắc, vùng Bắc Trung Bộ, vùng Tây Nguyên, vùng duyên hải Nam Trung Bộ, vùng kinh tế trọng điểm miền Trung, vùng Thành phố Hồ Chí Minh (vùng kinh tế trọng điểm phía Nam) và vùng đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) [1, tr.33]. Vì đặc trưng của từng vùng nên trong quá trình đô thị hóa mỗi nơi có những thuận lợi và khó khăn riêng; trong đó, ĐBSCL hiện là khu vực gây nhiều quan ngại nhất. Nguyên nhân chính của vấn đề nằm ở đặc trưng sông nước của vùng đất này.

ĐBSCL gồm 13 tỉnh, thành: Cần Thơ, Long An, Tiền Giang, Bến Tre, Đồng Tháp, Vĩnh Long, Trà Vinh, Hậu Giang, An Giang, Sóc Trăng, Kiên Giang, Bạc Liêu và Cà Mau; diện tích tự nhiên khoảng 4 triệu hecta (khoảng 12% diện tích cả nước); dân số khoảng 18 triệu người. Theo thống kê mới nhất, hiện ĐBSCL có 159 đô thị chiếm 1/5 số lượng đô thị cả nước, trong đó có 1 đô thị loại I trực thuộc Trung ương, 3 đô thị loại II, 9 đô thị loại III là thành phố, 3 đô thị loại III là thị xã, 6 đô thị loại IV là thị xã, 15 đô thị loại IV là thị

trần và 115 đô thị loại V. [7]

Nhìn lại lịch sử hình thành và phát triển đô thị ở vùng ĐBSCL, có thể nhận thấy đây là một quá trình mang đậm dấu ấn riêng biệt so với nhiều vùng đô thị trong cả nước. Hệ thống sông ngòi chằng chịt cùng với sự phát triển hệ thống giao thông thủy, quá trình “dẫn thủy nhập điền” trong tiến trình lịch sử là yếu tố quan trọng hình thành nên đô thị ĐBSCL. Ngày nay, với “đặc trưng của vùng đồng bằng về kiến trúc cảnh quan là những con sông, con rạch, cây xanh, con đò... Ngoài ra, cảnh mua bán trên sông và không gian hai bên bờ là không gian mở quý báu với những sinh hoạt cộng đồng phong phú và hấp dẫn. Việc khai thác những yếu tố này đã mang lại những nét độc đáo cho hình ảnh đô thị vùng ĐBSCL” [2, tr.593]. Nói cách khác, văn minh sông nước chính là nét khác biệt, nét riêng trong quá trình phát triển đô thị vùng ĐBSCL.

Bên cạnh yếu tố sông nước, khi nhìn nhận đặc trưng của quá trình đô thị hóa ở ĐBSCL phải thấy được nét đặc thù trong nền kinh tế của vùng đất này. Sự ra đời của các thị tứ, sau đó là các thị trấn và thành phố duy nhất trong vùng, cũng gắn liền trước hết với một xã hội làm lúa, buôn bán, chế biến và xuất khẩu lúa gạo. Đặc điểm về một đô thị nông nghiệp chi phối quá trình đô thị hóa ở ĐBSCL không chỉ trong quá khứ, hiện tại mà còn trong tương lai.

Cả hai đặc trưng sông nước và nông nghiệp của quá trình phát triển đô thị ở ĐBSCL, suy cho cùng, đều chịu sự chi phối bởi một yếu tố - chính là NƯỚC, hiểu chính xác hơn đó là từ dòng

Mekong. ĐBSCL hình thành chủ yếu từ trầm tích phù sa của sông Mekong và bồi dần qua các kỉ nguyên thay đổi mực nước biển, những hoạt động hỗn hợp của sông và biển đã tạo ra vùng đồng bằng rộng lớn có độ cao trung bình chỉ khoảng 1.5 m so với mực nước biển với những dải đất phù sa ngọt nằm xem kẽ giữa các vùng đất phèn và mặn. Do những đặc tính này, sông Mekong có một vai trò rất quan trọng đối với vùng ĐBSCL. Lượng phù sa từ sông Mekong đổ về làm hạn chế hiện tượng xói lở dọc bờ biển. Đặc biệt, các chu kì lũ hàng năm từ sông Mekong giúp ĐBSCL đẩy mặn, rửa phèn, cải tạo đất và qua đó cải thiện năng suất nông nghiệp. Ngoài ra, tương tự các quốc gia khác trong lưu vực, sông Mekong còn là nguồn cung cấp nước tưới tiêu và thủy sản chính cho các tỉnh ĐBSCL của Việt Nam. Nhờ những ưu thế này, hàng năm ĐBSCL đã đóng góp 27% GDP, 90% sản lượng gạo xuất khẩu và 60% kim ngạch xuất khẩu thủy sản cho Việt Nam, dù vùng này chỉ chiếm khoảng 30% tổng diện tích của cả nước. Chính vì vậy, việc khai thác hiệu quả dòng sông này được xem là yếu tố mấu chốt đảm bảo sự phát triển bền vững ĐBSCL, trong đó có quá trình đô thị hóa.

Tuy nhiên, bên cạnh những ưu đãi của dòng Mekong đem lại, ĐBSCL đang đứng trước thách thức của “hai gọng kìm” do những tác động từ con người. Gọng kìm thứ nhất là tình trạng biến đổi khí hậu, nước biển dâng... Gọng kìm thứ hai là tác hại do việc các quốc gia đầu nguồn sông Mekong xây dựng các đập thủy điện trên dòng chính. Thách thức

này đưa đến ba tác động đặc biệt nghiêm trọng: (i) làm thay đổi dòng chảy ở hạ lưu, (ii) giảm lượng phù sa bồi đắp, (iii) khả năng hình thành địa chấn gây sự cố vỡ đập.

Những hoạt động khai thác thiếu bền vững nguồn nước Mekong không chỉ đơn thuần làm giảm nguồn lợi thủy sản, làm tồi tệ thêm tình trạng đất ngập mặn; mà xét dưới góc độ phát triển đô thị còn gây ra diện tích ngập úng rộng hơn với thời gian lâu hơn, cùng với hiện tượng sụt lún đất, lốc xoáy xuất hiện ngày càng nhiều và thường xuyên hơn. Khi người dân nông thôn không thể mưu sinh trên cánh đồng ngập mặn, khúc sông cạn kiệt thủy sản, họ sẽ từ bỏ các cộng đồng ven sông đến mưu sinh ở thành thị. Từ đây, áp lực cho các vấn đề xã hội, dân cư tại các đô thị sẽ tăng lên. Đây là những thách thức lớn mà ĐBSCL phải đối mặt. Bên cạnh đó, cùng với việc nhanh chóng tìm ra phương thức khắc phục khó khăn trước mắt, điều quan trọng hơn hết là cần phải có tầm nhìn dài hạn, chiến lược dài hạn và kế hoạch hành động cụ thể để chủ động ứng phó, thích nghi.

Với tính chất là một dòng sông quốc tế, nguồn nước trong lưu vực sông Mekong không phải là tài sản riêng của mỗi quốc gia nơi dòng sông chảy qua, mà nó là tài sản chung của khu vực, của nhân loại. Do vậy, những khó khăn trong quá trình đô thị hóa ở ĐBSCL sẽ không thể thực sự được giải quyết nếu như chỉ là nỗ lực từ phía Việt Nam. Một sự hợp tác chặt chẽ với các quốc gia trong MRC, với cộng đồng thế giới, nhằm tìm ra tiếng nói chung trong vấn đề an ninh nguồn nước

được xem là phương thức quan trọng hàng đầu, giải đáp những thách thức cho quá trình phát triển kinh tế - xã hội ở ĐBSCL, trong đó có vấn đề đô thị hóa.

3. Vấn đề an ninh nguồn nước gắn với phát triển bền vững ĐBSCL trong quan hệ hợp tác giữa Việt Nam với các nước ở hạ nguồn sông Mekong

3.1. Khái quát quá trình hợp tác của các nước hạ nguồn sông Mekong trong khuôn khổ Ủy hội sông Mekong quốc tế (MRC)

Nhận thức được tầm quan trọng của sông Mekong đối với tương lai phát triển khu vực và trên thế giới, ngay từ những thập niên giữa thế kỉ XX, các nước trong hệ thống lưu vực Mekong, với sự hỗ trợ tích cực của các cường quốc và các tổ chức quốc tế, đã đi đến thỏa thuận hợp tác nhằm khai thác hiệu quả và bền vững dòng sông này. Trong khuôn khổ hợp tác các nước ở hạ nguồn Mekong, có thể chia thành các giai đoạn như sau:

- Giai đoạn 1 (1957-1975)

Điều đặc biệt là lịch sử hợp tác quốc tế sông Mekong không phải bắt nguồn từ nỗ lực của các quốc gia trong lưu vực mà từ vai trò của các tổ chức quốc tế. Tổ chức tiên phong cho sự hợp tác quốc tế tại khu vực này chính là Ủy ban Kinh tế châu Á và Viễn Đông (ECAFE). Vào năm 1951, Cục Phòng chống lũ lụt của ECAFE đã tiến hành khảo sát điều tra về mực nước, phương pháp phòng chống lũ, quản lý nguồn nước ở hạ lưu vực sông Mekong. Thông qua các kết quả điều tra, ECAFE đã đề xuất về việc thành lập một cơ chế hợp tác liên chính phủ để thúc đẩy việc hợp tác và

phát triển hạ lưu vực Mekong. Sáng kiến của ECAFE đã dẫn đến sự ra đời của Ủy ban điều phối nghiên cứu hạ lưu vực sông Mekong gọi tắt là Ủy ban sông Mekong (MC). Tổ chức này được thành lập ngày 17/09/1957 với bốn nước thành viên là Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam (Nam Việt Nam). Tổ chức này có hai chức năng chính: (i) Đại diện cho các nước thành viên tiến hành việc quản lý và xúc tiến các chương trình, dự án khai thác tài nguyên nước ở hạ lưu sông Mekong; (ii) Kêu gọi sự viện trợ về tài chính và kỹ thuật từ các cường quốc và các tổ chức quốc tế lớn trên thế giới. Đây là một trong những tổ chức đầu tiên ra đời trong giai đoạn đầu của thời kỳ sau Chiến tranh thế giới thứ hai ở khu vực Đông Nam Á.

Với nguồn viện trợ từ Liên hiệp quốc, Mỹ, các nước phương Tây và Nhật Bản, trong giai đoạn này, MC đã tập trung triển khai xây dựng các đập có quy mô lớn như 87 dự án ngắn hạn trên những dòng phụ và 17 dự án dài hạn trên những dòng chính của sông Mekong, phát triển và mở rộng hệ thống tưới tiêu từ 2130 km² thành 30.000 km² [4, tr.142]. Tất cả các hoạt động của MC trong thời gian này đều phụ thuộc hoàn toàn vào nguồn viện trợ từ bên ngoài. Trong các dự án xây dựng đập, phần lớn các dự án ngắn hạn đều được hoàn thành. Tuy nhiên, đối với các dự án dài hạn thì chỉ có một đập được xây dựng thành công là đập Nam Ngum ở Lào (hoàn thành vào năm 1971). Dự án này được đánh giá là dự án có tính chất chính phủ duy nhất thành công của MC trong suốt quá trình

tồn tại từ năm 1957-1975.

- Giai đoạn 2 (1975-1995)

Sau khi cuộc kháng chiến chống Mỹ của nhân dân ba nước Đông Dương kết thúc thắng lợi vào năm 1975, MC ngừng hoạt động. Tuy nhiên trong thời gian này, Ban Thư kí Mekong vẫn tồn tại dưới sự bảo trợ của Ủy ban Kinh tế Xã hội châu Á và Thái Bình Dương (viết tắt là ESCAP, tiền thân chính là ECAFE).

Tháng 4/1977, CHDCND Lào, CHXHCN Việt Nam và Vương quốc Thái Lan đã ra tuyên bố về việc thành lập Ủy ban lâm thời sông Mekong. Campuchia lúc này đang dưới quyền kiểm soát của Khmer Đỏ đã không tham gia. Đến tháng 01/1978, “Ủy ban tạm thời về điều phối, nghiên cứu hạ lưu vực sông Mekong” được thành lập. Trong thời gian tồn tại từ năm 1978 đến 1995, tổ chức này đã nghiên cứu và soạn thảo 29 dự án xây dựng đập, trong số đó có 26 dự án thuộc cấp độ quốc gia và phần lớn đều nằm trên lãnh thổ Thái Lan [4, tr.358]. Tháng 6/1991, trước khi Hội nghị hòa bình về vấn đề Campuchia diễn ra tại Paris, Campuchia đã chính thức gia nhập lại MC, đánh dấu sự cáo chung của Ủy ban Mekong tạm thời.

- Giai đoạn 3 (từ 1995 đến nay)

Năm 1995, bốn quốc gia hạ lưu vực Mekong (Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam) sau thời gian khá dài đàm phán (bắt đầu từ năm 1992) đã đạt được thỏa thuận quan trọng về một cơ chế hợp tác mới. Ngày 05/4/1995, đại diện chính phủ bốn nước tiến hành ký kết một văn kiện quan trọng - “Hiệp định hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong”

(gọi tắt là Hiệp định Mekong 1995). Với việc Hiệp định Mekong 1995 được kí kết, Ủy hội sông Mekong quốc tế (MRC) đã được thành lập. Đây là một cột mốc quan trọng cho sự hợp tác của các quốc gia hạ lưu sông Mekong, đánh dấu bước tự chủ của các quốc gia trong hoạt động của Ủy hội. Hoạt động của Ủy hội không chỉ còn đơn thuần trên lĩnh vực kinh tế mà đã chú trọng đến sự hợp tác toàn diện nhằm xây dựng một cộng đồng lưu vực Mekong phát triển bền vững.

Một trong những nguyên tắc cơ bản của Hiệp định này là các đề xuất phát triển trên dòng chính sông Mekong của các quốc gia thành viên phải được thông qua cơ chế tham vấn, thông báo trước và minh bạch thông tin. Theo đó, chính phủ các quốc gia trong lưu vực phải hợp tác chặt chẽ với nhau, cùng đối thoại, trao đổi với các bên liên quan trong nội bộ mỗi nước như chính quyền và nhân dân địa phương để tìm tiếng nói chung cho các quyết định phát triển.

Từ khi thành lập đến nay, MRC đã tổ chức hai hội nghị cấp cao. Lần thứ nhất là tại Hua Hin (Thái Lan) vào ngày 05/4/2010. Hội nghị đã ra Tuyên bố chung Hun Hin với chủ đề “Đáp ứng nhu cầu, giữ cân bằng: Hướng tới phát triển bền vững của lưu vực sông Mekong”. Tuyên bố chung khẳng định lĩnh vực hành động ưu tiên là “nhằm tối đa hóa việc sử dụng đa mục tiêu tài nguyên nước và vì lợi ích chung của tất cả các nước ven sông, để tránh bất kì tác động bất lợi nào do các hiện tượng tự nhiên và con người gây ra và bảo vệ giá trị lớn lao của các hệ sinh thái tự nhiên và cân bằng sinh

thái” [8, tr.4]. Tiếp nối thành công của Hua Hin, ngày 05/4/2014 Hội nghị cấp cao MRC lần thứ 2 đã diễn ra tại Thành phố Hồ Chí Minh. Hội nghị ra Tuyên bố chung Thành phố Hồ Chí Minh với chủ đề “An ninh nguồn nước, năng lượng và lương thực trong bối cảnh biến đổi khí hậu ở lưu vực sông Mekong”. Bối cảnh phức tạp của vấn đề phát triển thủy điện trên dòng chính Mekong được phản ánh khá rõ trong Tuyên bố chung của Hội nghị lần này, bởi một trong những lĩnh vực hành động ưu tiên được nhấn mạnh nhiều lần trong văn kiện chính là “Đẩy mạnh tiến độ thực hiện Nghiên cứu của Hội đồng Ủy hội sông Mekong quốc tế về phát triển và quản lí bền vững sông Mekong, bao gồm những tác động của các công trình thủy điện dòng chính, có sự phối hợp với nghiên cứu do Việt Nam đề xuất để đưa ra các khuyến cáo và các khuyến nghị phù hợp cho phát triển bền vững trong lưu vực” [9, tr.3].

Để xây dựng một lưu vực Mekong phát triển bền vững trong bối cảnh toàn cầu hóa, khu vực hóa, một trong những điểm nhất quán, được đề xuất từ Hội nghị cấp cao MRC lần thứ nhất và được tái khẳng định, nhấn mạnh tại Hội nghị lần hai chính là việc “tăng cường và đẩy mạnh quan hệ hợp tác của Ủy hội với các đối tác đối thoại, các đối tác phát triển, các sáng kiến vùng và quốc tế, các tổ chức xã hội, khu vực tư nhân và các bên liên quan khác” [9, tr.4]. Đây là một bước đi đúng đắn, bởi MRC khó có thể thực hiện các mục tiêu của mình nếu không được sự đồng thuận của hai quốc gia thượng nguồn Mekong là Trung Quốc và

Myanmar, đặc biệt là sự ủng hộ từ Ngân hàng phát triển châu Á (ADB), các tổ chức khu vực và quốc tế liên quan như Tiểu vùng Mekong mở rộng (GMS), Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), Chương trình phát triển của Liên hiệp quốc (UNDP)..., các cường quốc như Hoa Kỳ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Australia, Hà Lan..., các tổ chức phi chính phủ và cộng đồng, người dân trong lưu vực.

Với vai trò là một bên tham gia quan trọng, việc tăng cường hợp tác chặt chẽ với các quốc gia thành viên trong MRC là cách thức quan trọng để Việt Nam giải bài toán phát triển bền vững vùng đồng bằng châu thổ Mekong, nhằm góp phần bảo vệ lợi ích cộng đồng, quốc gia và sự phát triển hài hòa trong lưu vực.

3.2. Quan hệ hợp tác giữa Việt Nam với MRC trong vấn đề an ninh nguồn nước gắn với phát triển đô thị hóa bền vững ở ĐBSCL

Mặc dù được đánh giá là khu vực có nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú và mức độ đa dạng sinh học cao, nền kinh tế ở khu vực Mekong vẫn kém phát triển, tỉ lệ đói nghèo cao. Từ thực tế đó, tất cả các nước trong lưu vực đều ra sức khai thác các lợi thế về tài nguyên nước và các tài nguyên liên quan, coi đó là biện pháp cần thiết để vượt qua nghèo đói. Một trong những tiềm năng to lớn mà nước đem lại cho nơi đây chính là thủy điện.

Theo đánh giá của Ủy hội sông Mekong quốc tế, tiềm năng thủy điện toàn lưu vực sông Mekong có thể khai thác (tiềm năng kỹ thuật) vào khoảng

53.900 MW; trong đó, phần thượng lưu sông Mekong thuộc lãnh thổ Trung Quốc - sông Lan Thương là 23.000 MW, phần hạ lưu vực thuộc 4 quốc gia Lào, Thái Lan, Campuchia và Việt Nam là 30.9000 MW (dòng nhánh là 17.900 MW, trong đó: Lào: 13.000 MW, Campuchia: 2.200 MW, Thái Lan: 700 MW và Việt Nam là 2.000 MW). [10, tr.6]

Từ trước đến nay, thủy điện vẫn được coi là một nguồn “năng lượng xanh” vì khả năng tái tạo và không phát khí thải nhà kính trong quá trình sản xuất. Thêm nữa, các đập nước trên lí thuyết còn giúp kiểm soát dòng chảy, điều chỉnh lưu lượng nước, phòng chống lũ lụt hay hạn hán tại hạ nguồn; giúp phát triển nông nghiệp. Chính vì thế, trong khi việc phát triển năng lượng hạt nhân và các nguồn năng lượng tái tạo khác như năng lượng biển, năng lượng gió, năng lượng mặt trời... còn gặp nhiều trở ngại về tài chính và kỹ thuật thì thủy điện luôn là một lựa chọn không dễ bỏ qua. Tuy nhiên, thế giới đã chứng kiến những thảm họa về môi trường, văn hóa và cả kinh tế, xung đột chính trị... từ việc khai thác thủy điện trên các dòng sông lớn như Amazon, Mississippi, Nile... Đó là những bài học tham khảo đắt giá cho các nước lưu vực Mekong hiện nay. Nhất là trong lịch sử, khu vực này đã chứng kiến những thảm họa môi trường, kinh tế, xã hội... từ đập thủy điện sông Mun của Thái Lan.

Tổ chức phi chính phủ quan tâm đến vấn đề môi trường Pan Nature đã có những đánh giá khá toàn diện về những tác động đa chiều của việc phát triển thủy

điện đối với các nước hạ nguồn Mekong. Đánh giá đã đi đến kết luận: các dự án dòng chính hạ lưu sông Mekong sẽ gây tác động lớn đến khu vực như tình trạng ngập lụt, sự suy giảm rất lớn về vận chuyển trầm tích, gây gián đoạn các mùa sinh thái - thủy văn, tổn thất vĩnh viễn về đa dạng sinh vật dưới nước và trên cạn, về lâu dài đây sẽ là hệ quả khó lường trong bối cảnh nhu cầu lương thực ngày một gia tăng. Báo cáo cũng khẳng định sinh kế của ít nhất 2,1 triệu người chắc chắn sẽ bị ảnh hưởng trực tiếp và gián tiếp. Đáng lưu ý, báo cáo khẳng định thủy điện chưa hẳn là nguồn năng lượng sạch, với hàng trăm triệu tấn khí mê-tan thải ra mỗi năm, các đập thủy điện lớn trên thế giới chịu trách nhiệm khoảng 4% tác động do con người gây ra đối với biến đổi khí hậu; thủy điện không phải nguồn năng lượng rẻ vì chi phí xây đập rất cao và thời gian cần thiết để hoàn thành công trình rất dài, năng suất thiết kế của đập thường cao hơn năng lượng thực tế mà đập sản xuất được, đặc biệt trong bối cảnh gia tăng về tần suất khô hạn hiện nay; đập thủy điện không thể kiểm soát lũ hiệu quả, biến đổi khí hậu đang làm tăng tính khắc nghiệt của lũ cùng với các rủi ro lớn hơn cho an toàn đập. Ngoài những tác động về kinh tế, báo cáo cũng đưa ra kết luận những hoạt động phát triển thủy điện sẽ gây ra những tác động xuyên biên giới và gây căng thẳng quốc tế trong vùng hạ lưu Mekong [6, tr.3-4]. Báo cáo quan trọng này đặt ra yêu cầu cho các nước thành viên MRC là phải có sự cân nhắc kỹ lưỡng và phải tìm ra tiếng nói đồng thuận trong vấn đề khai thác thủy điện nói riêng và

các hoạt động sử dụng nguồn nước trên dòng Mekong nói chung.

Bên cạnh thủy điện, các quốc gia trong lưu vực cũng đang có các kế hoạch sử dụng nước sông Mekong trên quy mô lớn. Lào dự định tăng diện tích tưới tiêu vào mùa khô từ 100.000 hecta/năm lên 300.000 hecta/năm trong vòng 20 năm tới. Campuchia cũng có tham vọng mở rộng sản xuất lúa và mở rộng diện tích tưới. Thái Lan đã có kế hoạch từ khá lâu với tham vọng chuyển nước từ dòng chính để giảm hạn hán ở khu vực Đông Bắc. Các hoạt động kinh tế khác khai thác lợi thế của sông Mekong bao gồm phát triển nuôi trồng thủy sản, giao thông thủy, quản lý lũ lụt và du lịch. Các dự án chuyển nước của các quốc gia thượng lưu kết hợp với sự hoạt động của đập thủy điện sẽ làm gia tăng sự thiếu hụt nguồn nước ở các quốc gia hạ lưu, trong đó Việt Nam nằm cuối cùng hạ lưu sẽ chịu tác động nặng nề nhất. Thêm vào đó, khi thiếu nguồn nước từ sông Mekong đổ về sẽ tạo điều kiện cho xâm nhập mặn từ biển Đông lấn sâu vào đất liền. Thời gian xâm nhập mặn sẽ đến sớm hơn và kéo dài hơn vào mùa khô khi nguồn nước sông Mekong đến khu vực hạ lưu bị suy giảm.

Một điều phải khẳng định rằng, phát triển thủy điện và khai thác các tiềm năng kinh tế do dòng Mekong đem lại là xu thế tất yếu, khó có một giải pháp thay thế. Vấn đề ở đây là phải làm sao để dung hòa lợi ích quốc gia với lợi ích khu vực.

Ngày 05/4/1995, tại Chiang Rai (Thái Lan), “Hiệp định hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong” (gọi tắt là Hiệp định Mekong 1995) được ký kết

giữa chính phủ bốn nước Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam – một cột mốc vô cùng quan trọng, đánh dấu việc giải quyết mâu thuẫn lợi ích khu vực thông qua con đường đối thoại, đàm phán. Một trong những vấn đề quan trọng nhất được đề cập trong Hiệp định Mekong 1995 chính là Quy chế về Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận (Procedurers for Notification, Prior Consultation and Agreement - viết tắt là PNPCA). Mục đích của Quy chế này là nhằm bắt buộc các quốc gia thành viên phải thông báo cho Ủy ban liên hợp của MRC khi họ tham gia bất cứ dự án phát triển hạ tầng nào trên dòng chính Mekong (trên dòng nhánh thì chỉ cần thông báo, không phải qua tham vấn trước), đặc biệt là các dự án có tác động xuyên biên giới, ảnh hưởng đáng quan ngại đến toàn lưu vực. Các nước thành viên sẽ tiến hành thẩm định, đánh giá nhằm đi đến nhất trí việc có nên triển khai dự án hay không, nếu có thì đề xuất những điều kiện đi kèm.

Cuối tháng 9/2010, MRC nhận được đề xuất của Lào về dự án phát triển thủy điện dòng chính sông Mekong tại tỉnh Xayabury. Với sự kiện đập Xayabury, Lào đã kích hoạt tiến trình PNPCA của MRC.

Có thể xem sự kiện Xayabury là thử thách đầu tiên cho MRC trong việc khẳng định vai trò của mình trong lưu vực. Sau khi ra thông cáo chính thức khởi động quy trình tham vấn trước đối với đề xuất công trình thủy điện Xayabury, MRC đã thể hiện vai trò tích cực thông qua việc xúc tiến quy trình tham vấn ở các quốc gia thành viên. Theo đó, các nước Việt Nam,

Lào, Thái Lan, Campuchia triển khai hàng loạt các cuộc họp, hội thảo trong nước và khu vực nhằm khảo cứu chi tiết những tác động của dự án đến sự phát triển bền vững lưu vực, theo đúng tinh thần của Hiệp định Mekong 1995. Những hội thảo này không chỉ thu hút sự tham gia của các bộ, ban, ngành trong mỗi quốc gia, mà điều đáng nói ở đây, nó thu hút nhiều sự quan tâm, đóng góp ý kiến từ các cường quốc như Mỹ, Nhật Bản, Hà Lan, Đan Mạch, Australia..., các tổ chức quốc tế, đặc biệt là các tổ chức phi chính phủ và cộng đồng các quốc gia trong lưu vực. Thông qua đó, MRC đã khẳng định được vị trí và vai trò của mình, đồng thời cho thấy tầm quan trọng của một “hợp tác vì nước” ở hạ lưu sông Mekong.

Tuy nhiên, cũng từ sự kiện Xayabury, nhiều điểm hạn chế của PNPCA cũng như tính ràng buộc pháp lý của MRC đã bộc lộ, khi mà, trước sự phản đối kịch liệt của Việt Nam, những quan ngại của Thái Lan, Campuchia, sự phản ứng mạnh mẽ từ cộng đồng cũng như các tổ chức quốc tế, Lào vẫn tiếp tục triển khai các dự án (hiện dự án thủy điện Xayabury đã thực hiện được 30%), gần đây nhất là dự án Don Sahong và Pak Beng. Quốc gia này cũng không giấu tham vọng sẽ trở thành “bình ắc quy” của khu vực Đông Nam Á với “chuỗi domino” thủy điện trên dòng chính và cả dòng nhánh. Đây sẽ là một tiền lệ rất xấu, bởi chỉ cần một công trình thủy điện hoàn thành sẽ là ngòi nổ để kích hoạt hàng loạt các dự án khác đang trong quá trình tham vấn, đặc biệt là trong bối cảnh các nước MRC vẫn chưa tìm ra tiếng nói thống

nhất về vấn đề này.

Trong các quốc gia ở hạ nguồn Mekong, Lào là quốc gia được hưởng lợi nhiều nhất khi các đập thủy điện vận hành. Lào sẽ thu được lợi nhuận thông qua việc bán điện cho các nước trong vùng (chủ yếu là Thái Lan), đồng thời tăng diện tích tưới tiêu và năng suất nông nghiệp ở một số vùng, cải thiện khả năng lưu thông của tàu thuyền lớn... Về phía Thái Lan, nước này sẽ giải quyết được vấn đề năng lượng trong phát triển kinh tế, có cơ hội cải thiện điều kiện lưu thông cho các tàu thuyền ở thượng nguồn vùng hạ lưu Mekong. Với trường hợp Campuchia, nếu các dự án thủy điện dòng chính của Lào được thực hiện thì dự án thủy điện Stung Treng và Sambor của Campuchia cũng sẽ được triển khai, Campuchia sẽ có nguồn thu từ xuất khẩu điện, mở rộng diện tích tưới tiêu và tăng năng suất nông nghiệp ở một số vùng.

Sau khi hàng loạt dự án thủy điện trong lưu vực Mekong được các nước đề xuất, MRC, cũng như các tổ chức quốc tế khác: Liên minh cứu trợ sông Mekong (SMC), Pan Nature... cùng nhiều viện nghiên cứu, trung tâm nghiên cứu, trường đại học của các nước trong khu vực và quốc tế đã thực hiện hàng loạt các công trình nghiên cứu liên quan đến vấn đề này, điều đáng quan ngại là tất cả các báo cáo đều có chung một nhận định về khả năng nếu Mekong bị băm nát bởi các con đập ở các dòng nhánh, cũng như dòng chính thì sẽ là thảm họa khó lường trên nhiều mặt. Nguy hiểm hơn, những tổn thất về kinh tế - xã hội, cũng như những bất đồng về lợi ích sẽ rất dễ dẫn đến

những căng thẳng, thậm chí xung đột chính trị giữa các nước trong khu vực.

Là một quốc gia nằm cuối lưu vực sông Mekong, lại nằm trong khu vực diễn biến phức tạp nhất của biến đổi khí hậu (theo số liệu tính toán cho các kịch bản về biến đổi khí hậu, khi kịch bản tồi tệ nhất xảy ra thì trong vòng 100 năm tới, nước biển ở Việt Nam sẽ dâng cao 1m, làm mất 40% diện tích đồng bằng sông Cửu Long, gây ảnh hưởng trực tiếp tới khoảng 10% dân số của Việt Nam), những nguồn lợi Việt Nam thu được từ việc nhập khẩu điện và việc tham gia đầu tư các dự án thủy điện, sẽ không thể so với thiệt hại nghiêm trọng mà nước ta phải gánh chịu, đặc biệt là tại ĐBSCL. Từ thực tế đó, so với các nước trong lưu vực, Việt Nam gặp rất nhiều bất lợi trong bài toán phát triển lưu vực sông Mekong.

4. Kết luận và kiến nghị

Từ các kết quả nghiên cứu trên đây, tham khảo các chuyên gia, nhà khoa học, nhà quản lí, chúng tôi đưa ra một vài kiến nghị về việc nhận thức quan hệ hợp tác của Việt Nam với các nước hạ nguồn sông Mekong trong vấn đề an ninh nguồn nước gắn với phát triển đô thị hóa bền vững ở ĐBSCL như sau:

- Việt Nam cần duy trì và tăng cường hợp tác Mekong thông qua MRC, tích cực thúc đẩy tăng cường sức mạnh của Ủy hội và các cơ chế của Ủy hội trên cơ sở hợp tác với các quốc gia thành viên, các đối tác phát triển và các nhà tài trợ.

- Với Quy trình Thông báo, tham vấn trước và thỏa thuận (PNPCA), Việt Nam cần đấu tranh để quy trình này thay đổi căn bản một số nội dung: (i) Về mặt thời

gian: quy trình này không nên đưa ra quy định về thời gian mà chỉ nên kết thúc khi có sự đồng thuận của tất cả các nước thành viên; (ii) Quy trình PNPCA cần áp dụng cho tất cả mọi hoạt động kiến tạo trên cả dòng chính lẫn dòng nhánh và áp dụng cho tất cả các hoạt động liên quan đến khai thác sử dụng nguồn nước chứ không riêng gì hoạt động xây dựng thủy điện; (iii) PNPCA cần phải quy định rõ vai trò của các bên liên quan, trong đó phải lưu ý vấn đề tham vấn cộng đồng dân cư ven sông, bởi đó là đối tượng dễ bị tổn hại nhất từ các hoạt động khai thác này.

- Việt Nam cần đầu tư nâng cao năng lực tổ chức cho Ủy ban sông Mekong Việt Nam với đầy đủ nguồn lực để thực hiện các chương trình, dự án nghiên cứu, giám sát tác động, tìm kiếm giải pháp nhằm tham vấn kịp thời cho Chính phủ trong hoạch định chính sách và hợp tác với các quốc gia trong lưu vực.

- Tích cực tạo sự đồng thuận trong việc định hướng mô hình phát triển bền vững lưu vực Mekong và trong cộng đồng ASEAN. Trong định hướng xây dựng cộng đồng chung ASEAN, Việt Nam nên ủng hộ quan điểm bổ sung trụ cột môi trường bên cạnh ba trụ cột hiện tại là kinh tế, an ninh và văn hóa – xã hội.

- Khuyến khích sự tham gia của các tổ chức xã hội, các tổ chức phi chính phủ trong nghiên cứu, phổ biến thông tin, thúc đẩy hợp tác, đối thoại ở cấp quốc gia và khu vực nhằm tạo sự ủng hộ, đồng thuận của xã hội trong bảo vệ lợi ích chung của người dân trong lưu vực nói chung và Việt Nam nói riêng.

- Tăng cường hợp tác với cộng đồng

các nhà tài trợ và đối tác phát triển của Lào và Campuchia nhằm hỗ trợ nước bạn tìm kiếm các giải pháp phát triển tối ưu, bền vững, phù hợp với tinh thần hợp tác giữa các quốc gia trong lưu vực. Đồng thời, thông qua các hoạt động đầu tư vào Lào và Campuchia, Việt Nam sẽ giúp nước bạn định hướng phát triển các ngành, lĩnh vực đảm bảo sự phát triển bền vững trong lưu vực.

- Là vùng đất chịu tác động nặng nề nhất từ các hoạt động kiến tạo trên dòng Mekong, ĐBSCL phải nhanh chóng tìm ra đối sách để chủ động đối phó. Vấn đề quan trọng chính là 13 tỉnh thành trong ĐBSCL cần thống nhất một kế hoạch, một chương trình hành động chung cho toàn vùng trước thử thách “hai gọng kìm”. Quy hoạch cần đi trước một bước, các đô thị vùng ĐBSCL cần áp dụng những mô hình quy hoạch xây dựng đô thị mới, hướng tới tập trung vào việc xây dựng các đô thị sinh thái. Với đặc điểm tự nhiên sông nước của vùng, các đô thị trong khu vực cần thiết lập các biện pháp và những quy định về bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu và nước biển dâng, chống lũ lụt và thủy lợi hiệu quả. Đồng thời, xây dựng các chính sách thu hút đầu tư, huy động các nguồn vốn, tài trợ trong và ngoài nước cho quá trình xây dựng và phát triển các đô thị của vùng.

Lịch sử hình thành và phát triển đô thị ĐBSCL đã gắn liền với dòng sông Mekong huyền thoại. Nguồn nước từ dòng sông này đã gắn bó với biết bao thế hệ người Việt Nam, góp phần giữ vững vùng biên cương cực Nam Tổ quốc. Sự khai thác quá mức của con người, thậm chí có

thể được coi là “trích máu sông Mekong”, khiến chúng ta không khỏi lo lắng về một viễn cảnh miền Tây Nam Bộ Việt Nam vốn rất trù phú “trên bến, dưới thuyền, nước trong, gạo trắng” có nguy cơ trở thành một nơi “mặt nước mênh mông chỉ còn đáy sông khô cạn”. Một cơ chế hợp

tác chặt chẽ trên tinh thần tôn trọng, tin cậy, chia sẻ lợi ích là giải pháp quan trọng hàng đầu, là đích hướng đến cho ĐBSCL trong “một lưu vực sông Mekong thịnh vượng về kinh tế, công bằng về xã hội và lành mạnh về môi trường” – như trong Tuyên bố Hua Hin 2010.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Phạm Trần Hải (2014), “Liên kết vùng đô thị và đô thị hóa bền vững”, Kỉ yếu Hội thảo “20 năm Đô thị hóa Nam Bộ - Lí luận và thực tiễn”.
2. Nguyễn Thị Thu Hiền (2014), *Vài suy nghĩ về đặc trưng sông nước trong đô thị (trường hợp thành phố Cần Thơ)*, Kỉ yếu Hội thảo “20 năm đô thị hóa Nam Bộ - Lí luận và thực tiễn”.
3. Trần Hữu Hiệp, Nguyễn Song Tùng, Hà Huy Ngọc (2015), “Liên kết vùng trong ứng phó với biến đổi khí hậu ở Việt Nam – qua nghiên cứu trường hợp đồng bằng sông Cửu Long”, http://www.vass.gov.vn/noidung/tintuc/Lists/KhoaHocCongNghe/View_Detail.aspx?ItemID=16
4. Jacob, Jeffrey (1995), “Mekong Committee History and Lessons for River Basin Development”, *The Geographical Journal*, 161 (2).
5. Lê Hồng Kế (2010), “Đô thị hóa và sự phát triển bền vững”, <http://ashui.com/mag/chuyenmuc/quy-hoach-do-thi/3685-do-thi-hoa-va-su-phat-trien-ben-vung.html>
6. Trung tâm Con người và Thiên nhiên (Pan Nature), “Thủy điện Mê Kông: ai được, ai mất?”. http://www.cepf.net/SiteCollectionDocuments/indo_burma/FinalReport_PanNature_EcosystemServicesVietnam_Annex5.pdf
7. Trần Anh Tuấn, Lê Hoàng Trung (2013), “Phát triển đô thị sông nước vùng Đồng bằng sông Cửu Long hướng tới tăng trưởng xanh”, <http://www.phattriendothi.vn/News/Item/267/18/vi-VN/phat-trien-do-thi-song-nuoc-vung-dong-bang-song-cuu-long-huong-toi-tang-truong-xanh.aspx>
8. Tuyên bố Hua Hin (2010), http://vrn.org.vn/media/files/MRC%20Tuyen_bo_Hua_Hin_VN-Final_Trung.pdf
9. Tuyên bố Thành phố Hồ Chí Minh (2014), <http://www.mrcsummit.org/download/HCMC-Declaration-5Apr2014-VN.pdf>
10. Đào Trọng Tứ (2009), “Chính sách phát triển Mê Công trên quy mô khu vực: Ảnh hưởng và ứng phó từ phía Việt Nam”, http://www.nature.org.vn/vn/tai-lieu/HoptacMekong_Tu%204Aug2009.pdf

(Ngày Tòa soạn nhận được bài: 06-7-2015; ngày phản biện đánh giá: 13-8-2015; ngày chấp nhận đăng: 22-10-2015)