

AN NINH NGUỒN NƯỚC: MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN TẠI TIỂU VÙNG MÊ CÔNG

Tô Minh Thu* - Vũ Thị Thu Ngân**

Tóm tắt

An ninh nguồn nước là một trong những thách thức lớn mà thế giới đang phải đối mặt. Tăng cường an ninh nguồn nước trong một thế giới gồm các quốc gia có chủ quyền, trong bối cảnh gia tăng dân số và biến đổi khí hậu tiếp tục là một mục tiêu cả về chính trị, kinh tế, xã hội và môi trường. Trong những năm gần đây, an ninh nguồn nước tại khu vực sông Mê Công đang đứng trước những thách thức lớn, tiềm ẩn những nguy cơ dẫn đến tranh chấp, xung đột giữa các quốc gia liên quan. Từ góc độ quan hệ quốc tế, an ninh nguồn nước có thể được giải thích thông qua các dòng lý thuyết chính như thuyết hiện thực, thuyết tự do. Thông qua các lý thuyết về quan hệ quốc tế, bài viết đã đưa ra một số gợi ý chính sách về hợp tác quốc tế nhằm thúc đẩy việc sử dụng nguồn nước một cách công bằng, có hiệu quả, bền vững tại khu vực sông Mê Công trên các khía cạnh pháp lý, thể chế khu vực và phối hợp chính sách giữa các quốc gia.

Từ khóa: an ninh nguồn nước, hợp tác quốc tế, Tiểu vùng Mê Công.

Tiếp cận lý thuyết về an ninh nguồn nước

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

* Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu Chiến lược, Học viện Ngoại giao

** Viện Nghiên cứu Chiến lược, Học viện Ngoại giao

nước ở khu vực Trung Đông.¹ 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.

Năm 2013, Chương trình Nước của Liên Hợp Quốc (UN-Water) đã đề xuất một 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 cũng như để bảo vệ hệ sinh thái trong một môi trường hòa bình và ổn định chính trị*”.² Định nghĩa này thể hiện bốn 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.³ 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 mức nguồn nước cho sinh hoạt và sản xuất. Biến đổi khí hậu được cho là nhân tố làm trầm

¹ 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* (New York: Metropolitan Books, 2001).

² Liên Hợp Quốc, “Water Security & the Global Water Agenda: A UN-Water Analytical Brief,” *SDG Knowledge Hub*, ngày 26/3/2020, <http://sdg.iisd.org/news/un-water-brief-defines-water-security/>.

³ 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>.

trọng thêm vấn đề này. Theo Liên Hợp Quốc, để bảo đảm an ninh nguồn nước, cần có sự kết hợp của bốn 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.

An ninh nguồn nước là một chủ đề đa ngành, đa lĩnh vực. Vì vậy, nghiên cứu về an ninh nguồn nước được tiếp cận từ nhiều góc độ khác nhau như từ môi trường, thủy văn, luật pháp quốc tế, kinh tế, lịch sử, đến an ninh - chính trị. Nghiên cứu này chủ yếu tiếp cận vấn đề an ninh nguồn nước từ khía cạnh an ninh - chính trị và sử dụng các lý thuyết quan hệ quốc tế để soi chiếu vấn đề.

Những người ủng hộ trường phái Malthus mới (Neo-Malthusian theory), trên cơ sở phân tích mối liên hệ trực tiếp giữa tăng trưởng dân số, khan hiếm tài nguyên thiên nhiên và xung đột bạo lực, chỉ ra rằng trong bối cảnh dân số thế giới không ngừng gia tăng, sự phân bố tài nguyên không đồng đều và sự suy giảm nguồn tài nguyên tác động tiêu cực đến chất lượng sống của người dân và có thể gây ra xung đột.⁴ Nhiều nghiên cứu cho rằng cạnh tranh về tài nguyên khan hiếm, đặc biệt là tài nguyên nước xuyên biên giới là không thể tránh khỏi.⁵

⁴ Donella H. Meadows et al., "The Limits to Growth," *New York* 102 (1972): 27; Thomas F. Homer-Dixon, *Environment, Scarcity, and Violence* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001).

⁵ Michael T. Klare, *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict* (New York: Metropolitan Books, 2001); Thomas F. Homer-Dixon, *Environment, Scarcity, and Violence* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001); Arthur H. Westing, *Global Resources and International Conflict: Environmental Factors in Strategic Policy and Action* (Sipri Publication, 1986); Juha I. Uitto and Alfred M. Duda, "Management of Transboundary Water Resources: Lessons from International Cooperation for Conflict Prevention," *Geographical Journal* 168, no. 4 (2002): 365-378; Jacob D. Petersen-Perlman, Jennifer C. Veilleux, and Aaron T. Wolf, "International Water Conflict and

Trong các lý thuyết quan hệ quốc tế, vấn đề an ninh nguồn nước, đặc biệt là nguồn nước xuyên biên giới (transboundary water resources) ngày càng nhận được nhiều sự chú ý. Các nhà hiện thực chủ yếu xem xét an ninh nguồn nước dưới góc nhìn của xung đột quốc tế. Dưới lăng kính hiện thực: (i) An ninh có tính phức tạp và khó xác định; (ii) An ninh quốc gia là chiến lược nhằm đảm bảo các lợi ích sống còn; (iii) Sức mạnh quân sự là phương tiện bảo vệ an ninh quốc gia; (iv) Cân bằng lực lượng là công cụ để đảm bảo an ninh. Thực tế, nguồn nước hay các vấn đề về môi trường khác không phải là mối quan tâm của chủ nghĩa hiện thực vốn tập trung vào vấn đề an ninh quân sự. Nhưng sự an ninh hóa thành công nguồn nước đã góp phần đưa vấn đề này vào chương trình nghị sự “chính trị cấp cao” (high politics)⁶ và để nguồn nước đóng vai trò là một “khía cạnh địa chính trị” (geopolitical dimension).⁷ Thậm chí, có ý kiến cho rằng an ninh nguồn nước sẽ sớm đứng ngang hàng với an ninh quân sự trong chương trình nghị sự của các cơ quan hoạch định chính sách an ninh. Theo Homer-Dixon, khan hiếm các tài nguyên không phục hồi được là yếu tố góp phần đẩy xung đột vũ trang ở nhiều nơi thuộc thế giới thứ ba. Khi có một tài nguyên bị cạn kiệt hay một quốc gia bị hạn chế tiếp cận nguồn tài nguyên, có thể dẫn đến xung đột.⁸ Việc tiếp cận và sử dụng nguồn nước trở thành một cuộc chơi có tổng bằng không (zero-sum game). Các quốc gia chỉ quan tâm đến lợi ích tương đối (ai được nhiều lợi ích hơn ai), do đó họ luôn tìm cách tối đa hóa lợi ích đạt được. Nhiều công trình nghiên cứu cho rằng an ninh hóa có thể dẫn

Cooperation: Challenges and Opportunities,” *Water International* 42, no. 2 (2017): 105-120.

⁶ Jon Barnett, “Security and Climate Change,” *Global Environmental Change* 13, no. 1 (2003): 7-17; Shlomi Dinar, “Water, Security, Conflict, and Cooperation,” *Sais Review* 22, no. 2 (2002): 229-253.

⁷ Okbazghi Yohannes, *Water Resources and Inter-Riparian Relations in the Nile Basin: The Search for an Integrative Discourse* (New York: Suny Press, 2009).

⁸ Thomas F. Homer-Dixon, *Environment, Scarcity, and Violence* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001)

đến quân sự hóa nguồn nước và cuối cùng sẽ dẫn đến xung đột bạo lực tại các lưu vực sông.⁹ Nguồn nước vừa có thể trở thành mục tiêu của hành động quân sự, vừa có thể là công cụ của chiến tranh. Liên quan đến vấn đề hợp tác, các nhà hiện thực không loại trừ khả năng hợp tác giữa các quốc gia để bảo đảm an ninh nguồn nước vì hợp tác cũng là một loại hành vi tự cứu (self-help) quan trọng, phù hợp với logic hiện thực. Tuy nhiên, các hợp tác này cũng chỉ mang tính chất tương đối, tạm thời và các cơ chế hợp tác thường là công cụ để triển khai cân bằng quyền lực của các nước lớn.

Khác với các nhà hiện thực, các học giả theo trường phái tự do ngay từ đầu đã nhấn mạnh tầm quan trọng của các vấn đề an ninh phi truyền thống mà các học giả hiện thực gọi là “chính trị cấp thấp” (low politics) trong chương trình nghị sự. An ninh nguồn nước, cũng như các vấn đề mới nổi khác, quan trọng do: (i) Tính chất xuyên biên giới của vấn đề; (ii) Sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các quốc gia; (iii) Môi liên kết phức tạp giữa các vấn đề môi trường, kinh tế, chính trị và an ninh. Khi mối đe dọa xuất hiện, không một quốc gia riêng lẻ nào, kể cả nước lớn có thể giải quyết được. Dù bản chất môi trường quốc tế vẫn là vô chính phủ như các nhà tân hiện thực lập luận, nhưng các học giả tự do cho rằng các quốc gia cần phối hợp làm việc với nhau trên cơ sở “lợi ích chung” (common interests) thay vì “lợi ích quốc gia” (national interests).¹⁰ Theo trường phái lý thuyết này, do bản chất tương thuộc của nhân tố nước, hợp tác chính trị về nguồn nước là một hợp tác cùng thắng (win - win

⁹ Paul R. Hensel and Marit Brochmann, “Armed Conflict over International Rivers: The Onset and Militarization of River Claims,” in *Annual Meeting of the International Studies Association*, 2007; Oli Brown and Alec Crawford, *Climate Change and Security in Africa: A Study for the Nordic-African Foreign Ministers Meeting* (International Institute for Sustainable Development, 2009).

¹⁰ Dinh Tinh Le, “Enhancing Water Security in Southeast Asia: The Case of the Mekong River,” in Shebonti Ray Dadwal, Uttam Kumar Sinha (Ed), *Non-Traditional Security Challenges in Asia: Approaches and Responses* (New Dehli: Routledge, 2015): 176.

game), giúp gia tăng lợi ích kinh tế, chính trị, xã hội và môi trường cho tất cả các chủ thể. Các nhà tự do cho rằng những vi phạm các chuẩn mực đạo đức và luật pháp quốc tế là những nguy cơ đe dọa đến an ninh nguồn nước; do đó cần thúc đẩy một trật tự dựa trên luật lệ và tính hiệu quả của các cơ chế đa phương để quản trị vấn đề. Từ góc độ luật pháp quốc tế, trong quan hệ quốc tế, chủ quyền quốc gia luôn bị giới hạn bởi các nghĩa vụ quốc tế mà quốc gia gánh vác, tương tự như quan điểm đưa ra bởi học thuyết “chủ quyền hạn chế”. Bên cạnh đó, trường phái tự do đề cao sự tham gia của các chủ thể phi quốc gia trong các tiến trình an ninh quốc tế, bao gồm các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức xã hội dân sự, các cá nhân có ảnh hưởng... Cuộc cách mạng về chủ thể của chủ nghĩa tự do cũng giúp làm rõ thêm quá trình an ninh hóa nguồn nước và các biện pháp đưa ra để bảo đảm an ninh nguồn nước.

Xuất phát từ quan điểm cho rằng mất an ninh bắt nguồn từ sự bất bình đẳng, các nhà Macxit Leninit cho rằng an ninh nguồn nước bị đe dọa do sự phân bố không đồng đều của nguồn tài nguyên nước và sự chiếm hữu của một số chủ thể. Cũng tương tự như chủ nghĩa hiện thực, chủ nghĩa Mác - Lê-nin cho rằng tình trạng này dễ đẩy các quốc gia đến bờ xung đột và nguy cơ quân sự hóa vấn đề.

Xét từ lý thuyết địa chính trị, các nhà nghiên cứu cho rằng lợi ích của các quốc gia trong các cuộc đàm phán và kết quả của các cuộc đàm phán liên quan đến nguồn nước có thể bị ảnh hưởng bởi vị trí địa lý của quốc gia đó và sự phân bố năng lực quân sự tại lưu vực.¹¹ Các quốc gia thượng lưu, do lợi thế địa lý, không nhất thiết cần phải quan tâm đến nhu cầu của các nước hạ lưu. Một ví dụ điển hình là giữa Thổ Nhĩ Kỳ và Xy-

¹¹ Miriam R. Lowi, “Bridging the Divide: Transboundary Resource Disputes and the Case of West Bank Water,” *International Security* 18, no. 1 (1993): 113-138; Neda A. Zawahri and Sara McLaughlin Mitchell, “Fragmented Governance of International Rivers: Negotiating Bilateral versus Multilateral Treaties,” *International Studies Quarterly* 55, no. 3 (2011): 835-858.

ri - I-rắc không tồn tại một hiệp ước đa phương liên quan đến sử dụng nguồn nước sông Euphrates và Tigris; do đó Thổ Nhĩ Kỳ không cần tham vấn nước láng giềng khi nước này xây đập.¹² Lý thuyết địa chính trị này có nhiều điểm gặp gỡ với học thuyết “chủ quyền tuyệt đối”, lập luận rằng luật pháp quốc tế cho phép quốc gia ở thượng nguồn có quyền tự do hành động hoàn toàn đối với phần của nguồn nước quốc tế chảy qua lãnh thổ của mình bất kể những hậu quả có thể xảy ra đối với quốc gia khác.

Đặc biệt, trong nghiên cứu về an ninh nguồn nước nổi lên một số nhánh lý thuyết, tiêu biểu là thuyết Bá quyền Nước (Hydro-Hegemony). Thuyết này cho rằng quan hệ quyền lực giữa các quốc gia ven sông là nhân tố quyết định chủ yếu mức độ kiểm soát với nguồn nước mà quốc gia đó có và sự tuân thủ của nước nhỏ đối với bá quyền nước lớn trên lưu vực là nhân tố quan trọng để tránh xung đột nguồn nước xảy ra. Hai học giả Mark Zeitoun và Jeroen Warner cho rằng nước lớn thiết lập các cơ chế hợp tác để đạt được và duy trì kiểm soát đối với nguồn nước chung đôi khi theo cách đơn phương.¹³ Hành vi của bá quyền có thể đem lại kết quả tiêu cực nếu như bị ảnh hưởng bởi tư duy hiện thực, coi hợp tác là một cuộc chơi lợi ích tương đối; hoặc đem lại kết quả tích cực, cùng thắng khi vai trò lãnh đạo của nước bá quyền tạo ra kết quả có lợi cho tất cả các chủ thể, như các nhà tự do lập luận. Tuy nhiên, lý thuyết này cũng cho rằng kết quả được xem là có lợi đối với nước lớn chưa chắc đã có lợi đối với nước nhỏ. Hệ quả là, cái gọi là “hợp tác thực chất” thông qua những thỏa thuận, cơ chế chỉ mang chức năng cường chế; xung đột vẫn tiềm tàng hoặc thậm chí có thể bị kéo dài hơn.

Gần đây, việc an ninh hóa nguồn nước cũng nhận được nhiều chỉ trích vì nó làm gia tăng nguy cơ quân sự hóa vấn đề nguồn nước. Các

¹² Neda A. Zawabri, “Stabilising Iraq’s Water Supply: What the Euphrates and Tigris Rivers Can Learn from the Indus,” *Third World Quarterly* 27, no. 6 (2006): 1041-1058.

¹³ Mark Zeitoun and Jeroen Warner, “Hydro-Hegemony - a Framework for Analysis of Trans-Boundary Water Conflicts,” *Water Policy* 8, no. 5 (2006): 435-460.

học giả đề xuất khái niệm phi an ninh hóa (desecuritization), có nghĩa là quá trình tách vấn đề nguồn nước ra khỏi chính trị và tập trung vào vấn đề phát triển bền vững. Luật Nước quốc tế có thể hỗ trợ quá trình này, thông qua quản lý các nguồn tài nguyên chung và đưa ra các cơ chế để ngăn ngừa và giải quyết các tranh chấp tiềm ẩn. Do đó, khi tài nguyên nước xuyên biên giới bị thiếu hụt (về chất lượng và số lượng) hoặc quốc gia không thể tiếp cận được và có thể phát sinh xung đột, luật pháp quốc tế cung cấp một bộ quy tắc và quy trình hướng dẫn các quốc gia giải quyết vấn đề mất an toàn nước đó, thông qua quá trình phi an ninh hóa.

An ninh nguồn nước tại các diễn đàn quốc tế

An ninh nguồn nước không chỉ là vấn đề của mỗi quốc gia mà còn là vấn đề trong quan hệ quốc tế cũng như toàn cầu, một trong những chương trình nghị sự tại các diễn đàn quốc tế. Tuyên bố liên chính phủ đầu tiên về vấn đề nguồn nước được đưa ra tại Diễn đàn Nước thế giới lần thứ hai ở Hague năm 2000. Diễn đàn đã tuyên bố đây là mục tiêu chung hướng tới trong thế kỷ XXI. Tuyên bố cấp Bộ trưởng về An ninh nguồn nước tại diễn đàn đã liệt kê bảy thách thức cốt lõi để đạt được mục tiêu này: (i) Đáp ứng nhu cầu cơ bản của con người; (ii) Đảm bảo cung cấp thực phẩm và nước cho sản xuất lương thực; (iii) Đảm bảo tính toàn vẹn của hệ sinh thái; (iv) Chia sẻ tài nguyên nước và thúc đẩy hợp tác hòa bình; (v) Quản lý rủi ro; (vi) Định giá nước để phản ánh các giá trị kinh tế, xã hội, môi trường và văn hóa của nước và (vii) Đảm bảo quản trị tốt thông qua sự tham gia của các bên liên quan. An ninh nguồn nước ngày càng thu hút sự chú ý của cả cộng đồng quốc tế. Cuộc họp của Đại hội đồng Liên Hợp Quốc tại New York diễn ra vào 25/9/2012, trong đó bao gồm một sự kiện cấp cao về an ninh nước toàn cầu, đã đưa ra kết luận rằng cần phải tăng cường hợp tác trong lĩnh vực này, đặc biệt là trong một thế giới bao gồm các quốc gia có chủ quyền, cạnh tranh để sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới.

Sau Diễn đàn Nước thế giới lần thứ hai (2000), các học giả và nhà hoạch định chính sách bắt đầu sử dụng rộng rãi thuật ngữ này. Bốn chủ đề liên quan chi phối các nghiên cứu về an ninh nguồn nước gồm: (i) Tính sẵn có của nước, (ii) Tính dễ bị tổn thương của nguồn nước, (iii) Nhu cầu của con người (liên quan đến phát triển, chú trọng đến tính an toàn thực phẩm) và (iv) Tính bền vững.

Chủ đề đầu tiên là các nghiên cứu về tính sẵn có của nước cho rằng cung cấp đủ nước cho con người là thước đo chính của an ninh nguồn nước. Đối với một cá nhân, an ninh nguồn nước tồn tại khi người đó có đủ nước an toàn và giá cả phải chăng để đáp ứng nhu cầu cá nhân trong sinh hoạt và sinh kế.¹⁴

Chủ đề thứ hai liên quan đến các mối nguy hiểm và tính dễ tổn thương của nguồn nước. Viện Giáo dục Nước của UNESCO ủng hộ cách tiếp cận cơ sở hạ tầng và hệ thống đối với an ninh nguồn nước, bao gồm bảo vệ các hệ thống nước dễ bị tổn thương, chống lại các mối đe dọa liên quan đến nguồn nước như lũ lụt và hạn hán, phát triển bền vững tài nguyên nước và bảo đảm tiếp cận với các dịch vụ nước. Cơ quan Bảo vệ Môi trường Hoa Kỳ định nghĩa an ninh nguồn nước là phòng ngừa và bảo vệ chống lại sự ô nhiễm và khủng bố.¹⁵

Chủ đề thứ ba là nhu cầu của con người, bao gồm quyền tiếp cận sử dụng, an ninh lương thực và các mối quan tâm liên quan đến phát triển con người. Ví dụ, an ninh nguồn nước từ những năm 1990 tập trung vào nhu cầu sử dụng nước của con người, theo đó an ninh nguồn nước là

¹⁴ Frank R. Rijsberman, "Water Scarcity: Fact or Fiction?," *Agricultural Water Management* 80, no. 1-3 (2006): 5-22.

¹⁵ Joseph Crisologo, "California Implements Water Security and Emergency Preparedness, Response, and Recovery Initiatives," *Journal - American Water Works Association* 100, no. 7 (2008): 30-34; Scott Minamyer, "Effective Crisis Communication during Water Security Emergencies," *Journal - American Water Works Association* 100, no. 9 (2008): 180-184.

điều kiện có đủ lượng nước với chất lượng cần thiết, giá cả phải chăng nhằm đáp ứng nhu cầu ngắn hạn và dài hạn để bảo vệ sức khỏe, an toàn, phúc lợi và năng lực sản xuất của hộ gia đình, cộng đồng, khu phố hoặc quốc gia. Janksy định nghĩa an ninh nguồn nước là tất cả các khía cạnh của an ninh con người liên quan đến việc sử dụng và quản lý nguồn nước.¹⁶ Tuy nhiên, chủ nghĩa nhân học đã bỏ qua tầm quan trọng của hệ sinh thái như là một thành phần không thể thiếu của an ninh con người và nguồn nước.

Theo cách tiếp cận nhu cầu của con người, có xu hướng coi an ninh nước là một thành phần hoặc tập hợp con của an ninh lương thực.¹⁷ Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp (FAO) đã liên kết khái niệm an ninh nguồn nước với an ninh lương thực, trong đó an ninh nguồn nước là khả năng cung cấp nguồn nước đầy đủ và đáng tin cậy cho dân cư sống ở các khu vực khô hạn của thế giới để đáp ứng nhu cầu sản xuất nông nghiệp.

Chủ đề thứ tư là về tính bền vững. Theo Hiệp hội Đối tác Nước Toàn cầu (GWP) (2000), an ninh nguồn nước ở mọi cấp độ từ hộ gia đình đến toàn cầu có nghĩa là mọi người đều được sử dụng đủ nước an toàn với chi phí phải chăng, đảm bảo có cuộc sống sạch sẽ, lành mạnh và hiệu quả trong khi đảm bảo rằng môi trường tự nhiên được bảo vệ và nâng cao.

Trong lĩnh vực quan hệ quốc tế, có một số nghiên cứu gắn an ninh nguồn nước với an ninh quân sự hoặc an ninh môi trường (“chiến tranh xanh”), một khái niệm xuất hiện trong những năm 1990 để chỉ mối liên

¹⁶ Nevelina I. Pachova, Mikiyasu Nakayama, and Libor Jansky, *International Water Security Domestic Threats And Opportunities* (New Delhi: Bookwell Publications, 2009).

¹⁷ Asit K. Biswas, “Water Crisis: Current Perceptions and Future Realities,” *Water International* 24, no. 4 (1999): 363-367; Daniel M. White et al., “Food and Water Security in a Changing Arctic Climate,” *Environmental Research Letters* 2, no. 4 (2007): 045018.

hệ giữa xung đột bạo lực và suy thoái môi trường.¹⁸ Nhìn chung, các nghiên cứu quan hệ quốc tế chủ yếu tiếp cận an ninh nguồn nước dưới góc độ nguồn nước xuyên biên giới và do ảnh hưởng của tư duy an ninh, vấn đề nguồn nước được đặt trong bối cảnh xung đột hoặc tiềm tàng xung đột; cần các cơ chế quản trị khu vực và toàn cầu để giải quyết vấn đề. Thông qua nghiên cứu hai trường hợp sông Nile và sông Mê Công, nghiên cứu điển hình của Gerdy Rees¹⁹ cho thấy rằng trong khi những nước lớn hơn tìm kiếm lợi ích tương đối so với các nước nhỏ thông qua quá trình hợp tác, thì các thỏa thuận ổn định và công bằng hơn có thể đạt được ở những khu vực có năng lực thể chế mạnh và trong những trường hợp như vậy, chủ nghĩa thể chế tân tự do có thể là một công cụ hữu ích để phân tích. Ngược lại, trong khu vực mà không có nước nào đóng vai trò nổi bật hơn phần còn lại, chủ nghĩa hiện thực có thể là một khung lý thuyết phù hợp hơn. Tuy nhiên, cũng có ý kiến cho rằng một cách tiếp cận đa nguyên hơn để phân tích tương tác giữa các quốc gia trong tương lai đối với an ninh nguồn nước sẽ hiệu quả vì phương pháp này sẽ cho phép người quan sát giải thích đầy đủ các yếu tố và sắc thái ảnh hưởng đến quá trình hợp tác thay vì chỉ sử dụng một ống kính lý thuyết.²⁰

Thực tiễn an ninh nguồn nước tại tiểu vùng Mê Công và những vấn đề đặt ra

Sông Mê Công chảy qua lãnh thổ sáu quốc gia, dài 4.909 km bắt nguồn từ vùng núi cao tỉnh Thanh Hải, theo suốt chiều dài tỉnh Vân Nam

¹⁸ Thomas F. Homer-Dixon, *Environment, Scarcity, and Violence* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001).

¹⁹ Gerdy Rees, "The Role of Power and Institutions in Hydrodiplomacy: Does Realism or Neo-Liberal Institutionalism Offer a Stronger Theoretical Basis for Analysing Inter-State Cooperation over Water Security?," *Paper Was Submitted as a Requirement for the Degree of MA International Studies and Diplomacy of the School of Oriental and African Studies* (London: University of London, 2010).

²⁰ Gerdy Rees, tldd.

(Trung Quốc), qua các nước Mi-an-ma, Thái Lan, Lào, Cam-pu-chia trước khi vào Việt Nam rồi đổ ra Biển Đông. Phần sông thuộc lãnh thổ Trung Quốc thường được gọi với tên gọi là sông Lan Thương. Tuy nhiên, trong bài viết này, tác giả sử dụng tên gọi Mê Công cho toàn bộ dòng sông, từ đầu nguồn đến hạ nguồn. Đây là con sông dài thứ 12 trên thế giới và lớn thứ 10 về tổng lượng dòng chảy (hàng năm đạt khoảng 475 tỷ m³, lưu lượng trung bình khoảng 15.000 m³/s).²¹ Sự đa dạng sinh học của sông Mê Công được đánh giá chỉ xếp sau sông Amazon. Tính đa dạng và giá trị của sông Mê Công bắt nguồn từ sự thay đổi theo mùa của lưu lượng nước sông, giúp hình thành nên những vùng đầm lầy giàu có và đa dạng.²² Hệ thống sinh thái này là nền tảng cho một loạt các hoạt động sinh kế và đảm bảo an ninh lương thực cho người dân. Hơn 80 triệu người (90% dân số ven sông) phụ thuộc vào các nguồn tài nguyên từ nước ngọt, thủy hải sản, giao thông và nước tưới, đến đất đai và lâm sản tại lưu vực.

Thách thức an ninh nguồn nước tại lưu vực sông Mê Công

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 sử dụng

²¹ Ủy ban Sông Mê Công Việt Nam, “Lưu Vực Sông Mê Công,” Ủy ban Sông Mê Công Việt Nam, truy cập ngày 2/10/2019, <http://vnmc.gov.vn/news/18.aspx>.

²² “Mekong Basin,” Mekong River Commission, accessed 2/10/2019, <http://www.mrcmekong.org/mekong-basin>.

năng lượng và các hoạt động công nghiệp, nông nghiệp và dịch vụ tại khu vực này. Sông Mê Công đã nhanh chóng trở thành dòng sông bị ngăn dòng, xây đập thủy điện nhiều nhất. Chỉ tính riêng trên thượng nguồn của dòng chính đã có hơn 10 đập thủy điện đang hoạt động. Bên cạnh đó là hàng trăm các đập thủy điện dòng nhánh. 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.²³ 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.

Theo trường phái Copenhagen về an ninh, 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 đối với 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.²⁴

²³ 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.

²⁴ Evelyn. Goh, "China in the Mekong River Basin: The Regional Security Implications of Resource Development on the Lancang Jiang," (1/2004): 236-37.

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.²⁵ 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 nông nghiệp hoặc thủy sản.²⁶ 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 các thành phố lớn.

²⁵ 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>.

²⁶ 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>.

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 mối bận tâm đối với các nước trong tiểu vùng.²⁷ 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 m³ trong mùa khô 2016.²⁸ Các chuyên gia Việt Nam cho rằng các dự án chuyển nước phục vụ tưới tiêu thậm chí còn gây hạn hán cho Cam-pu-chia và Đồng bằng sông 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

²⁷ 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.

²⁸ Ủy ban sông Mê Công Việt Nam, tltđ, tr.5.

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.²⁹ 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 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.

Các cơ chế hợp tác tại Mê Công

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 (như 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 (như Sáng kiến Hạ nguồn Mê Công, Hợp tác Mê Công - Nhật Bản, Hợp tác Mê Công - Hàn Quốc...).

Các cơ chế hiện nay trải rộng từ các lĩnh vực phát triển hạ tầng “cứng” như giao thông vận tải, năng lượng, đến các lĩnh vực thuộc hạ tầng “mềm” như bảo vệ môi trường, quản lý nguồn nước, giáo dục, y tế, cơ chế, chính sách... nhằm phát triển kinh tế, giải quyết các vấn đề xã hội, xóa đói giảm nghèo (trừ một số cơ chế đặc biệt nhằm mục tiêu bảo đảm an ninh - chính trị). Nhìn lại quá trình hoạt động, các cơ chế trên đều đã ít nhiều phát huy tác dụng, ít nhất là trên phương diện nâng cao nhận thức về tầm quan trọng và nhu cầu hợp tác, bổ sung nguồn lực cho phát triển và phối hợp chính sách tại tiểu vùng. Các khuôn khổ hợp tác

²⁹ 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>.

này là diễn đàn để các nước Mê Công củng cố lòng tin, tăng cường đối thoại để cùng nhau xử lý các thách thức chung trên cơ sở hài hòa lợi ích các bên mà nỗ lực riêng lẻ của từng nước hoặc hợp tác song phương không thể giải quyết được.

Tuy nhiên, các cơ chế hiện tại cho thấy không có nhiều tác động đáng kể đến chính sách về nguồn nước ở khu vực.³⁰ Ngay cả Ủy hội sông Mê Công (MRC), tổ chức duy nhất có chức năng xây dựng khung pháp lý cho quản lý nguồn nước,³¹ thông qua nhiều quy định và tiến trình cũng như tư vấn, cung cấp thông tin cho nhiều lĩnh vực như nghề cá, giao thông đường thủy, quản lý lũ lụt và hạn hán, môi trường và phát triển thủy điện nhưng hoạt động không thực sự hiệu quả bởi đây không phải là tổ chức ra quyết sách và không có quyền lực thực thi, cưỡng chế với các quốc gia thành viên. Hiệp định chỉ có giá trị điều chỉnh những hoạt động trên dòng chính sông Mê Công, không điều chỉnh những hoạt động trên các dòng nhánh.

Có thể thấy, tính ràng buộc về mặt pháp lý của Hiệp định tương đối lỏng, không đủ ngăn chặn sự phát triển của các công trình trên dòng chính sông Mê Công có khả năng ảnh hưởng tới sự phát triển của các nước hạ lưu vực sông. Bên cạnh đó, hai quốc gia thượng nguồn là Trung Quốc và Mi-an-ma cũng chỉ tham gia với tư cách là quan sát viên. Một vấn đề khác tồn tại trong các cơ chế này là tính minh bạch. Thiếu thông tin về các hoạt động của các đập thủy điện đe dọa đến việc sử dụng nguồn nước một cách bền vững và công bằng bởi vì các quốc gia hạ nguồn ở vị trí yếu thế hơn trong triển khai các dự án chung.³²

³⁰ Le, "Enhancing Water Security in Southeast Asia: The Case of the Mekong River," 187.

³¹ Minh Thu To and Dinh Tinh Le, "Vietnam and Mekong Cooperative Mechanisms," *Southeast Asian Affairs 2019* (Singapore, 2019): 396.

³² Le, "Enhancing Water Security in Southeast Asia: The Case of the Mekong River," 188.

Việc an ninh hóa nguồn nước trở thành một vấn đề an ninh và đặt an ninh nguồn nước quan trọng không kém an ninh quân sự cho thấy cần có một cách tiếp cận tương xứng đối với vấn đề nguồn nước. Dù nhìn nhận và đánh giá đây là một vấn đề an ninh, song các chính sách mà các quốc gia đưa ra và thực thi mới chỉ dừng lại ở cách tiếp cận theo lĩnh vực chuyên ngành kỹ thuật, chưa huy động được đồng đảo các lực lượng cùng tham gia. Việc Trung Quốc nâng cao năng lực của “hải quân nước nâu” (brown water navy) hoạt động gần bờ và trên sông, tăng cường thực hiện các hoạt động tuần tra trên sông cho thấy những tính toán về an ninh - quân sự của nước này, không chỉ dừng lại ở tính toán về phát triển kinh tế.

Các phân tích từ góc độ lý thuyết và thực tiễn có thể giúp gợi mở một số cách tiếp cận để giải quyết vấn đề an ninh nguồn nước. Cụ thể, theo lý thuyết, chủ nghĩa hiện thực và chủ nghĩa Mác - Lê-nin cho thấy việc không quản trị tốt vấn đề sử dụng nguồn nước xuyên biên giới có thể dẫn đến xung đột, thậm chí là xung đột quân sự; do đó cần cơ chế hợp tác để cân bằng quyền lực hoặc cân bằng đe dọa, nhất là các cơ chế có sự tham gia của đối tác bên ngoài để nâng cao ngoại lực cho các nước nhỏ trên lưu vực. Chủ nghĩa tự do đưa ra nhiều giải pháp để quản lý vấn đề sử dụng nguồn nước chung hơn, chú trọng vào: (i) Tăng cường sức mạnh thể chế, tăng cường hợp tác trong các tổ chức khu vực (thông qua chia sẻ dữ liệu thủy văn, tham vấn, phối hợp hành động khi có sự cố...); (ii) Xây dựng một trật tự dựa trên luật lệ (luật pháp quốc tế, tập quán quốc tế, thỏa thuận liên quốc gia...); (iii) Khuyến khích sự tham gia mạnh mẽ hơn của các chủ thể phi quốc gia như tổ chức phi chính phủ, tổ chức xã hội dân sự và các cá nhân. Gần đây, việc Thái Lan phải dừng việc phá đá ngầm và cù lao trên sông Mê Công phục vụ cho các tàu hàng từ Trung Quốc di chuyển thuận lợi do sức ép từ các nhà hoạt động vì môi trường cho thấy vấn đề bảo đảm an ninh nguồn nước cần sự vào cuộc của nhiều nhóm chủ thể khác nhau. Nhìn chung, các lý thuyết đều đồng ý rằng sự xung đột về lợi ích và nhận thức giữa các quốc gia cùng chia sẻ

các nguồn nước quốc tế tất yếu dẫn đến các cuộc tranh chấp về sử dụng nước. Số lượng các tranh chấp và mức độ quyết liệt của các tranh chấp tăng lên cùng với sự cạn kiệt tài nguyên nước ở khắp các châu lục như châu Á, châu Phi, châu Âu và châu Mỹ. Tình trạng tranh chấp đó buộc các quốc gia ở thượng lưu và các quốc gia ở hạ lưu phải tìm cách tạo ra một khuôn khổ thích hợp (chính trị, ngoại giao, quốc phòng hay pháp lý...) để loại bỏ sự vô chính phủ trong việc sử dụng các nguồn nước quốc tế và giải quyết các tranh chấp giữa các quốc gia liên quan.

Từ những phân tích về mặt lý thuyết và thực tiễn ở trên, các quốc gia cần tiến tới xây dựng một chiến lược ứng phó để đảm bảo an ninh nguồn nước, tập trung vào quản lý nguồn nước xuyên biên giới. Chiến lược tổng quát này dựa trên cách tiếp cận toàn diện, đa tầng nấc. Để quản trị vấn đề an ninh nguồn nước một cách hiệu quả, cần sự phối hợp của các biện pháp chính trị - ngoại giao, luật pháp quốc tế cũng như sự tham gia của các chủ thể quốc gia và phi quốc gia. Cụ thể:

Thứ nhất, nâng cao vai trò của các thể chế khu vực, bao gồm các cơ chế hợp tác tiểu vùng và các cơ chế khu vực do ASEAN dẫn dắt. Một mặt, các nước Mê Công cần tăng cường sự phối hợp, nâng cao hiệu quả của các cơ chế hợp tác tiểu vùng, đặc biệt là Ủy hội sông Mê Công (MRC), Hợp tác Mê Công - Lan Thương (LMC), tranh thủ nguồn lực từ các cơ chế hợp tác với các đối tác của tiểu vùng như với Mỹ, Nhật Bản, Hàn Quốc, EU, Ô-xtrây-li-a, Niu Di-lân. Mặt khác, tận dụng các diễn đàn do ASEAN dẫn dắt để giải quyết vấn đề an ninh nguồn nước. Điểm quan trọng là cần đưa vấn đề Mê Công vào các chương trình nghị sự của ASEAN. Trong nghiên cứu và thực tế, vấn đề Mê Công chưa nhận được sự quan tâm tương xứng so với nhiều vấn đề an ninh khu vực khác như 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 trong khu vực. Cũng giống như Biển Đông, Mê Công đang chứng kiến những chuyển biến phức tạp không chỉ giữa các quốc gia cùng chia sẻ dòng sông mà của cả

những đối tác bên ngoài. Việc đưa vấn đề Mê Công trong chương trình nghị sự của ASEAN là cần thiết, bởi lẽ hiện có hơn 60 triệu công dân của các nước thành viên ASEAN đang sinh sống dựa vào nguồn nước sông Mê Công. Bản thân ASEAN cũng cần thực hiện vai trò điều phối hiệu quả hơn giữa các nước thành viên hướng tới mục tiêu phát triển bền vững ở tiểu vùng. ASEAN có thể giúp tạo ra sự cân bằng giữa các nước bằng việc đưa vấn đề an ninh nguồn nước là mối quan tâm chung của tất cả các nước thành viên hơn là của một tiểu vùng như hiện nay, tránh tình trạng chia rẽ giữa hai khối ASEAN lục địa và ASEAN hải đảo. Bên cạnh đó, ASEAN cần xem xét thiết lập một cơ quan khu vực chuyên trách về công tác đảm bảo an ninh nguồn nước nhằm cung cấp các nghiên cứu tổng thể, toàn diện và khách quan.

Thứ hai, ở khía cạnh luật pháp cần hướng tới thiết lập một khuôn khổ điều chỉnh nguồn nước sông Mê Công, thông qua: (i) Xác định các nguyên tắc của luật tập quán quốc tế điều chỉnh nguồn nước sông Mê Công, cụ thể là “nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý”, “nghĩa vụ không làm hại đến quốc gia ven sông khác”, “nghĩa vụ bảo vệ môi trường nước” và “nghĩa vụ thông báo trước và tham vấn”; (ii) Củng cố khuôn khổ pháp lý khu vực để đảm bảo việc phát triển bền vững nguồn nước sông Mê Công thông qua khuyến khích tất cả các quốc gia Mê Công chưa là thành viên tham gia Công ước Nguồn nước 1997 của Liên Hợp Quốc. Bên cạnh nhấn mạnh các nguyên tắc của luật tập quán quốc tế có giá trị ràng buộc với tất cả các quốc gia, cần đồng thời 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 nguồn nước sông Mê Công; (iii) Nâng cao nhận thức và hiểu biết trong khu vực về quy định của luật pháp quốc tế liên quan đến việc sử dụng nguồn nước sông Mê Công và lựa chọn cơ chế để củng cố khuôn khổ pháp lý khu vực. 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 trong việc khai thác sử dụng nguồn nước sông Mê Công - Lan Thương.

Thứ ba, các nước cần phối hợp chính sách, thông qua: (i) Chia sẻ thông tin, số liệu khí tượng thủy văn và tình hình diễn biến lưu lượng và việc khai thác tài nguyên nước cả trong mùa mưa và mùa khô. Đây là bước đầu tiên quan trọng của quá trình xây dựng lòng tin, giúp cải thiện dự báo dòng chảy, phối hợp kế hoạch phát triển dòng sông của mỗi nước, tạo cơ sở nghiên cứu khả năng xây dựng và thực hiện các dự án phát triển chung; (ii) Hợp tác ứng phó với lũ lụt, hạn hán; triệt để tận dụng kênh liên lạc (đường dây nóng) trong hợp tác xử lý các tình huống khẩn cấp trên sông Mê Công; xây dựng cơ chế tài chính bảo hiểm rủi ro thiên tai và hỗ trợ tái thiết, khắc phục hậu quả; (iii) Hợp tác nghiên cứu khoa học chung thông qua MRC, các khuôn khổ hợp tác kênh 2 giữa các Viện nghiên cứu trong và ngoại khu vực và tranh thủ hỗ trợ kỹ thuật thông qua các cơ chế hợp tác khác; (iv) Hợp tác nghiên cứu xây dựng Quy chế vận hành liên hồ chứa nước dọc theo dòng chảy Lan Thương - Mê Công nhằm đảm bảo lưu lượng dòng chảy ổn định, dự báo được cho sinh kế và phát triển của khu vực hạ lưu. Bên cạnh đó, các nước cần tham gia tích cực vào các diễn đàn khu vực, thế giới về tài nguyên nước, bao gồm các hoạt động trao đổi thông tin, trao đổi kinh nghiệm, tổ chức hội thảo, hợp tác khác về tài nguyên nước; tận dụng kết quả triển khai trong Sáng kiến Dữ liệu nguồn nước Mê Công (MWDI) để điều tiết việc khai thác nguồn nước sông Mê Công phục vụ phát triển ngành nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản, đánh bắt cá... và phối hợp cùng các quốc gia trong chia sẻ lợi ích từ nguồn nước sông Mê Công; khuyến khích sự kết nối giữa các cơ chế khu vực hiện có có nội dung về hợp tác quản lý

nguồn nước Mê Công như Ủy hội sông Mê Công, Hợp tác Mê Công - Lan Thương, Hợp tác Mỹ - Mê Công...

Thứ tư, kêu gọi và tranh thủ sự tham gia của các đối tác bên ngoài, các nhà tài trợ (WB, UN, ADB...), các tổ chức phi chính phủ (NGOs, WWF...) và chú trọng đến vai trò của khối tư nhân và các tổ chức xã hội dân sự như một công cụ của chính phủ tác động vào việc khai thác và sử dụng nước, đầu tư cơ sở hạ tầng... một cách hiệu quả và có trách nhiệm. Về cách tiếp cận, nên bắt đầu vận động các đối tác tài trợ các dự án nghiên cứu khoa học vì điều này sẽ giúp tránh các yếu tố nhạy cảm, nguồn ngân sách không quá khó vận dụng; trong khi các nước cũng có nhu cầu lớn về các kết quả nghiên cứu khoa học liên quan đến tiểu vùng.

Tóm lại, trong những thập kỷ gần đây, an ninh nguồn nước đã trở thành một trong những chủ đề an ninh quan trọng. Tình trạng khan hiếm nước, căng thẳng, tranh chấp nguồn nước giữa các quốc gia ngày càng trở nên phổ biến tại nhiều khu vực trên thế giới và tiềm ẩn nhiều nguy cơ trở thành xung đột quân sự. Với tác động sâu, rộng, đa chiều, vấn đề này được sự quan tâm, chú ý của các học giả và trở thành nội dung trong chương trình nghị sự của các diễn đàn quốc tế. Lưu vực sông Mê Công đang đứng trước thách thức nghiêm trọng trên tất cả các thành tố của an ninh nguồn nước như thiếu nước, giảm chất lượng nước, khai thác, sử dụng nước thiếu bền vững, ô nhiễm môi trường. Khu vực sông Mê Công cũng là nơi mà các yếu tố địa chính trị đang tác động đến các cơ chế hợp tác bảo vệ nguồn nước. Từ góc nhìn của các lý thuyết về quan hệ quốc tế, việc nâng cao vai trò của các cơ chế hợp tác khu vực, thiết lập khuôn khổ đa phương điều chỉnh việc sử dụng nước sông Mê Công, phối hợp chính sách giữa các quốc gia, sự tham gia của các chủ thể khác nhau trong và ngoài khu vực là những hướng đi quan trọng góp phần tăng cường an ninh nguồn nước tại khu vực này./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Asit K. Biswas. "Water Crisis: Current Perceptions and Future Realities." *Water International* 24, no. 4 (1999): 363-367; Daniel M. White et al.. "Food and Water Security in a Changing Arctic Climate." *Environmental Research Letters* 2, no. 4 (2007): 045018.
2. Dinh Tinh Le. "Enhancing Water Security in Southeast Asia: The Case of the Mekong River." in Shebonti Ray Dadwal, Uttam Kumar Sinha (Ed). *Non-Traditional Security Challenges in Asia: Approaches and Responses* (New Dehli: Routledge, 2015): 176.
3. Donella H. Meadows et al.. "The Limits to Growth," *New York* 102 (1972): 27.
4. 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>.
5. Frank R. Rijsberman. "Water Scarcity: Fact or Fiction?." *Agricultural Water Management* 80, no. 1-3 (2006): 5-22.
6. Gerdy Rees. "The Role of Power and Institutions in Hydrodiplomacy: Does Realism or Neo-Liberal Institutionalism Offer a Stronger Theoretical Basis for Analysing Inter-State Cooperation over Water Security?." *Paper Was Submitted as a Requirement for the Degree of MA International Studies and Diplomacy of the School of Oriental and African Studies*. London: University of London, 2010.

7. Thomas F. Homer-Dixon, *Environment, Scarcity, and Violence*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.
8. Jacob D. Petersen-Perlman, Jennifer C. Veilleux, and Aaron T. Wolf. "International Water Conflict and Cooperation: Challenges and Opportunities." *Water International* 42, no. 2 (2017): 105-120.
9. Jon Barnett. "Security and Climate Change." *Global Environmental Change* 13, no. 1 (2003): 7-17; Shlomi Dinar. "Water, Security, Conflict, and Cooperation." *Sais Review* 22, no. 2 (2002): 229-253.
10. Joseph Crisologo. "California Implements Water Security and Emergency Preparedness, Response, and Recovery Initiatives." *Journal - American Water Works Association* 100, no. 7 (2008): 30-34.
11. Joyce R. Starr. "Water Wars." *Foreign Policy* no. 82 (1991): 17-36.
12. Juha I. Uitto and Alfred M. Duda. "Management of Transboundary Water Resources: Lessons from International Cooperation for Conflict Prevention." *Geographical Journal* 168, no. 4 (2002): 365-378.
13. Arthur H. Westing. *Global Resources and International Conflict: Environmental Factors in Strategic Policy and Action*. Sipri Publication, 1986.
14. Liên Hiệp Quốc. "Water Security & the Global Water Agenda: A UN-Water Analytical Brief." *SDG Knowledge Hub*, ngày 26/3/2020. cập nhật tại <http://sdg.iisd.org/news/un-water-brief-defines-water-security>

15. Mark Zeitoun and Jeroen Warner. "Hydro-Hegemony - a Framework for Analysis of Trans-Boundary Water Conflicts." *Water Policy* 8, no. 5 (2006): 435-460.
16. Michael T. Klare. *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*. New York: Metropolitan Books, 2001
17. Miriam R. Lowi. "Bridging the Divide: Transboundary Resource Disputes and the Case of West Bank Water." *International Security* 18, no. 1 (1993): 113-138;
18. Neda A. Zawahri and Sara McLaughlin Mitchell. "Fragmented Governance of International Rivers: Negotiating Bilateral versus Multilateral Treaties." *International Studies Quarterly* 55, no. 3 (2011): 835-858.
19. Neda A. Zawahri. "Stabilising Iraq's Water Supply: What the Euphrates and Tigris Rivers Can Learn from the Indus." *Third World Quarterly* 27, no. 6 (2006): 1041-1058.
20. Nevelina I. Pachova, Mikiyasu Nakayama, and Libor Jansky. *International Water Security Domestic Threats And Opportunities*. New Delhi: Bookwell Publications, 2009.
21. Okbazghi Yohannes. *Water Resources and Inter-Riparian Relations in the Nile Basin: The Search for an Integrative Discourse*. Suny Press, 2009.
22. Oli Brown and Alec Crawford. *Climate Change and Security in Africa: A Study for the Nordic - African Foreign Ministers Meeting*. International Institute for Sustainable Development, 2009.
23. Paul R. Hensel and Marit Brochmann. "Armed Conflict over

- International Rivers: The Onset and Militarization of River Claims.” in *Annual Meeting of the International Studies Association*, 2007.
24. Scott Minamyer. “Effective Crisis Communication during Water Security Emergencies.” *Journal-American Water Works Association* 100, no. 9 (2008): 180-184.
25. Ủy ban Sông Mê Công Việt Nam. “Lưu Vực Sông Mê Công.” Ủy ban Sông Mê Công Việt Nam, truy cập ngày 2/10/2019. <http://vnmc.gov.vn/news/18.aspx>.
26. Ủy hội sông Mê Công. “Mekong Basin.” Ủy hội sông Mê Công, truy cập ngày 2/10/2019. <http://www.mrcmekong.org/mekong-basin>.