

Các chính sách thúc đẩy hợp tác của Trung Quốc với tiểu vùng sông Mekong

Nguyễn Văn Lành
Bộ Tài nguyên và Môi trường

Tiểu vùng sông Mekong có ý nghĩa quan trọng trong chính sách ngoại giao láng giềng và chiến lược hợp tác khu vực của Trung Quốc. Bài viết phân tích các nguyên nhân và chính sách của Trung Quốc liên quan tới việc nâng cấp hợp tác tiểu vùng sông Mekong qua các khía cạnh hợp tác kinh tế, an ninh, chính trị và nhu cầu tăng cường vai trò của Trung Quốc trong khuôn khổ hợp tác tiểu vùng. Việc Trung Quốc thúc đẩy hợp tác tiểu vùng sông Mekong, mặc dù có một số yếu tố không chắc chắn, nhưng điều này cũng sẽ mang lại các cơ hội phát triển mới cho các nước hạ lưu sông Mekong.

1. Mở đầu

Bắt đầu những năm 1990, các sáng kiến hợp tác tiểu vùng dọc theo dòng Mekong được đề xuất. Nhiều cơ chế hợp tác dần được hình thành, như Hợp tác Tiểu vùng sông Mekong mở rộng (GMS), Ủy ban sông Mekong (MRC), Hợp tác phát triển lưu vực ASEAN-Mekong (AMBDC), Tứ giác vàng hay Hợp tác kinh tế bốn bên (QEC), Sáng kiến Hạ lưu sông Mekong (LMI), Hội nghị cấp cao giữa Nhật Bản và các nước lưu vực sông Mekong, Hợp tác an ninh và thực thi tuần tra chung Trung Quốc- Lào-Myanmar-Thái Lan trên các lưu vực sông Mekong. Có thể thấy, mô hình hợp tác trong khu vực là rất đa dạng và đa cấp.

Trung Quốc đã tìm cách nâng cấp hợp tác GMS sau khi đưa ra sáng kiến "Vành đai, Con đường". Cho đến nay, Trung Quốc đã đưa ra một loạt các chính sách và biện pháp. Đáng chú ý nhất là sự hình thành cơ chế Hợp tác Lan Thương - Mekong (Lancang-Mekong Cooperation) giữa Trung Quốc với năm nước hạ lưu sông Mekong vào ngày 12/11/2015. Vậy, đâu là những nguyên nhân và các chính sách của Trung Quốc trong việc tích cực thúc đẩy việc nâng cấp hợp tác tiểu vùng sông Mekong?

2. Nguyên nhân của việc Trung Quốc cải thiện hợp tác với tiểu vùng sông Mekong

Vì sự chênh lệch sức mạnh giữa Trung Quốc và các nước sông Mekong ngày càng gia tăng, ảnh hưởng của chính sách "thúc đẩy quan hệ chính trị bằng cách phát triển hợp tác kinh tế" của Trung Quốc bắt đầu suy giảm. Do vậy, Trung Quốc tìm cách cải thiện các mối quan hệ hợp tác tiểu vùng một cách lành mạnh hơn.

Thứ nhất, trong bối cảnh hiệu ứng biên của thuế quan thấp đã suy giảm đáng kể, khu vực tiểu vùng cần cải thiện quan hệ kinh tế. Cho đến nay, quan hệ hợp tác kinh tế tiểu vùng Mekong đã đạt đến một mức độ sâu hơn. Trong những năm gần đây, đầu tư

của Trung Quốc vào tiểu vùng đã tăng lên đáng kể và Trung Quốc đã trở thành một nguồn đầu tư quan trọng cho cả năm nước hạ lưu sông Mekong. Đồng thời, trong bối cảnh chuyển đổi kinh tế, chính trị và bất ổn xã hội ở một số quốc gia tiểu vùng, dân tộc và chủ nghĩa dân tộc về tài nguyên và môi trường đã xuất hiện. Ngoài ra, một số khuyết tật trong đầu tư của Trung Quốc như thiếu minh bạch, các tiêu chuẩn thiếu nghiêm ngặt về bảo vệ môi trường và lao động, tập trung quá nhiều vào tài nguyên, dẫn đến những quan hệ thương mại song phương không bền vững. Do đó, Trung Quốc và năm nước hạ lưu sông Mekong cần áp dụng các biện pháp mới để thúc đẩy phát triển bền vững và tăng cường hợp tác kinh tế tiểu vùng.

Thứ hai, vấn đề an ninh phi truyền thống trong tiểu vùng đã ngày càng gia tăng, gây áp lực buộc Trung Quốc phải mở rộng sang các lĩnh vực chính trị, an ninh và xã hội. Có một thực tế là trong hợp tác tiểu vùng sông Mekong hiện nay chủ yếu tập trung trong vào lĩnh vực kinh tế, còn hợp tác trong các lĩnh vực chính trị, an ninh và xã hội thì không đạt được nhiều tiến bộ. Do đặc điểm và hiệu ứng lan tỏa xuyên quốc gia của các vấn đề an ninh phi truyền thống, các mối quan hệ song phương và đa phương có thể dễ dàng xấu đi và gây trở ngại cho sự hợp tác và hội nhập tiểu vùng. Đặc biệt, những sự kiện gần đây liên quan tới nguồn tài nguyên nước, phát triển thủy điện và an toàn vận chuyển về các vấn đề nóng bỏng liên quan tới sông Mekong giữa các nước trong tiểu vùng. Như vậy, những trường hợp này có thể chứng minh cho sự cần thiết phải có cơ chế và phương thức hợp tác mới hiệu quả hơn trong hợp tác tiểu vùng Mekong.

Thứ ba, Trung Quốc muốn đóng một vai trò toàn diện hơn trong hợp tác tiểu vùng và thực thi hiệu quả các sáng kiến và có ảnh hưởng tới việc tạo ra luật chơi trong tiểu vùng. Khi Trung Quốc trở thành nền kinh tế lớn thứ hai thế giới, một số vấn đề và

mâu thuẫn đã tích lũy trong nhiều năm cuối cùng cũng nổ ra. Bên cạnh đó, sự cạnh tranh hoặc yếu tố "can thiệp" từ Hoa Kỳ và Nhật Bản, cũng sẽ tạo ra những rào cản đối với việc thúc đẩy hợp tác sâu sắc hơn giữa Trung Quốc và các nước trong khu vực. Điều này dẫn tới một mối quan hệ bất cân xứng giữa chi phí kinh tế và lợi ích chính trị giữa Trung Quốc và các nước trong khu vực. Trong bối cảnh này, Trung Quốc cần phải thay đổi cách tiếp cận hợp tác để cân bằng các nhu cầu an ninh kinh tế và chính trị tiểu vùng và đóng vai trò "xây dựng" của nước này một cách toàn diện và hiệu quả hơn.

3. Chính sách thúc đẩy hợp tác tiểu vùng sông Mekong của Trung Quốc

Thứ nhất, về mặt chiến lược, việc thúc đẩy hợp tác Tiểu vùng sông Mekong mở rộng là bước thu hoạch sớm của Trung Quốc đối với Sáng kiến Vành đai, Con đường. Việc thúc đẩy hợp tác tiểu vùng Mekong mang tầm quan trọng chiến lược đối với Trung Quốc. Điều này là vì tiểu vùng sông Mekong có một nền tảng vững chắc cho hợp tác kinh tế và nhu cầu thị trường khá lớn, và ít rủi ro hơn về tranh chấp lãnh thổ và các mối đe dọa khủng bố. Đây có lẽ là khu vực thí điểm phù hợp nhất cho Sáng kiến Vành đai, Con đường để Trung Quốc có thể đưa ra một bước đột phá. Đối với các nước tiểu vùng sông Mekong, Trung Quốc có thể dễ dàng cung cấp hỗ trợ tài chính và kỹ thuật thông qua Ngân hàng Đầu tư Hạ tầng châu Á (AIIB) để thúc đẩy xây dựng cơ sở hạ tầng cho khu vực. Chính phủ Trung Quốc đã đóng góp 40 tỷ USD cho Quỹ Con đường tơ lụa mới nhằm hỗ trợ xây dựng cơ sở hạ tầng và hợp tác công nghiệp giữa các nước vùng sông Mekong. Như vậy, có thể thấy, Trung Quốc sẽ đóng một vai trò quan trọng với tư cách là một nhà tài trợ trong khu vực.

Thứ hai, về mặt chiến thuật, Trung Quốc sẽ có thể thực hiện Kế hoạch "Đột phá miền trung", tập trung vào quản lý hợp tác với Lào, Thái Lan và Campuchia. Có thể thấy điều này qua quan hệ hợp tác giữa Trung Quốc và Lào. Trung Quốc và Lào phát triển Khu hợp tác kinh tế Mohan-Boten ở khu vực biên giới giữa tỉnh Vân Nam của Trung Quốc và tỉnh Luang Namtha của Lào. Mục đích của khu hợp tác kinh tế này được đưa ra là để tận dụng lợi thế của cơ cấu kinh tế có tính bổ sung của hai nước và thúc đẩy khu vực biên giới phát triển bằng cách tạo thuận lợi cho thương mại, đầu tư, trao đổi nhân sự và hợp tác công nghiệp. Ngân hàng Phát triển Trung Quốc cũng đã tăng cường đầu tư tại Lào lên hơn 10 tỷ USD cho các dự án liên quan đến nhà máy điện, hạ tầng giao thông, khu kinh tế... có ý nghĩa cho sự phát triển kinh tế-xã hội của Lào. Tiếp theo, Trung Quốc có thể sẽ tiếp tục mở cửa thị trường sang Lào bằng cách giảm thuế quan, hạn ngạch và các rào cản kỹ thuật đối với các sản phẩm ngũ cốc như gạo và ngô. Hai

nước cũng đang đàm phán và ký kết các hiệp ước hữu nghị và hợp tác song phương trong lĩnh vực phát triển nông nghiệp, xóa đói giảm nghèo, phát triển nguồn nhân lực, cũng như đào tạo chuyên môn kỹ thuật.

Thứ ba, về xây dựng cơ chế, Trung Quốc coi hợp tác Lan Thương-Mekong (LMC) là đầu mối của việc thúc đẩy cơ chế hợp tác mới trong tiểu vùng sông Mekong mở rộng. Sau một năm chuẩn bị, Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao LMC đầu tiên được tổ chức tại tỉnh Vân Nam, Trung Quốc vào ngày 12/11/2015. Tại cuộc họp này, các bên đã đưa ra thông cáo chung, trong đó thống nhất các nước Trung Quốc, Lào, Myanmar, Thái Lan, Việt Nam và Campuchia sẽ xây dựng LMC thành một nền tảng hợp tác tiểu vùng vì lợi ích chung của tất cả các bên. Năm lĩnh vực ưu tiên trong hợp tác là: liên kết nối, năng lực sản xuất, hợp tác kinh tế xuyên biên giới, hợp tác tài nguyên nước, hợp tác nông nghiệp và xóa đói giảm nghèo.

Ngay khi cấu trúc LMC đa tầng được thiết lập, các nước thành viên đã tổ chức các cuộc họp hội nghị thượng đỉnh LMC đầu tiên vào năm 2016. LMC và các cơ chế tiểu vùng khác như GMS, MRC, và AMBDC sẽ bổ sung lẫn nhau, với kết tạo mạng lưới và phối hợp cùng thúc đẩy hội nhập khu vực. Các dự án và các nguồn tài trợ của LMC sẽ được đàm phán giữa chính phủ các nước có liên quan. Trong khi đó, hỗ trợ tài chính từ các cơ chế tài chính khác và các tổ chức quốc tế sẽ không bị loại trừ.

Thứ tư, về các dự án, Trung Quốc tiếp tục ưu tiên thúc đẩy hợp tác cơ sở hạ tầng thông qua tuyến đường sắt xuyên biên giới. Kết nối quốc tế thông suốt là điều kiện tiên quyết cho việc cải thiện hợp tác tiểu vùng sông Mekong. Hiện nay, Dự án Hành lang Đông-Tây kết nối Thái Lan, Lào, Việt Nam và Myanmar trong tiểu vùng đã hoàn thành và bắt đầu hoạt động. Dự án đã có tác dụng kích thích nền kinh tế, nhưng hành lang Bắc-Nam vẫn cần được tiếp tục phát triển và đầu tư nhiều hơn nữa từ tất cả các bên.

Việc thông suốt tuyến đường sắt Trung Quốc-Lào-Thái Lan sẽ thúc đẩy kết nối của đoạn giữa của tuyến đường sắt Liên Á, và trở thành một kênh vận tải hành khách và vận chuyển hậu cần trong cả khu vực sông Mekong. Điều này sẽ có vai trò quan trọng trong việc: i) thúc đẩy kế hoạch Một con đường, Một vành đai trong khuôn khổ Trung Quốc-ASEAN; ii) cải thiện điều kiện giao thông trên giữa Trung Quốc, Lào, Thái Lan và các nước ASEAN khác; iii) xây dựng mạng lưới giao thông vận tải đường sắt an toàn và thông suốt giữa Trung Quốc và các nước ASEAN; và (iv) thúc đẩy hợp tác theo chiều sâu về kinh tế và thương mại, công nghiệp và tài nguyên năng lượng cho các nước dọc theo dòng Mekong và ASEAN.

Thứ năm, tiếp tục thúc đẩy việc hành pháp trên lưu vực sông Mekong và hợp tác an ninh. Một số vấn

đề như tội phạm ma túy, buôn lậu, buôn lậu vũ khí, cướp tài sản, và nhập cư bất hợp pháp đã trở nên nghiêm trọng ở tiểu vùng sông Mekong, và đặt ra một mối đe dọa cho sự an toàn với người dân trong khu vực. Cơ chế hợp tác hành pháp sông Mekong Trung Quốc-Lào-Myanmar-Thái Lan và cơ chế hợp tác an ninh được thiết lập vào tháng 12/2011. Tuy nhiên, ở một mức độ nào đó, cơ chế hợp tác này đã không phát huy vai trò do các vấn đề luật pháp quốc tế phức tạp và vấn đề chủ quyền quốc gia. Vì tình hình an ninh phức tạp trong lưu vực sông Mekong, các nước lưu vực sông Mekong cần dựa trên cơ sở tôn trọng chủ quyền và không can thiệp, để nâng cấp mức độ hợp tác an ninh hiện nay.

Thứ sáu, tiếp tục cải thiện các tiêu chuẩn và minh bạch trong đầu tư của Trung Quốc tại tiểu vùng. Khi Trung Quốc tăng cường hỗ trợ xây dựng cơ sở hạ tầng ở các nước tiểu vùng, các dòng vốn và doanh nghiệp Trung Quốc vào các dự án hạ tầng lớn ở các nước láng giềng sẽ gây áp lực đối với Trung Quốc trong việc cải thiện luật pháp và các quy định có liên quan. Đặc biệt, cách thức hợp tác trong đầu tư trực tiếp vào các nước láng giềng nhằm khai thác khoáng sản, tài nguyên nước đang được được quan tâm hơn. Tiêu chuẩn môi trường và chất lượng nghiêm ngặt đang dần được thực thi. Khi có sự nhìn nhận về hành vi đầu tư trong quá khứ của mình, Trung Quốc được kỳ vọng là sẽ cẩn trọng hơn và có những hành động cần thiết để tăng cường quan hệ song phương với các nước hạ lưu sông Mekong.

Bảy là, tiếp tục khai thác triển vọng và thực hiện hợp tác tài chính trong tiểu vùng. Hợp tác tài chính giữa Trung Quốc và các nước tiểu vùng là một vấn đề mới. Dựa trên cơ chế hợp tác đa phương Sáng kiến Chiang Mai hiện tại, Trung Quốc đã tạo điều kiện cho các cơ chế tiền tệ ở cấp độ tiểu vùng. Một lộ trình phát triển trong tương lai cho hợp tác tài chính khu vực sẽ được tích cực nghiên cứu và xây dựng. Ngân hàng Phát triển Trung Quốc công bố là đã hình thành khoản vay đặc biệt trị giá 10 tỷ USD cho các dự án hạ tầng Trung Quốc-ASEAN nhằm hỗ trợ các doanh nghiệp, xây dựng nhà máy và phát triển công nghiệp ở địa phương. Dự kiến Trung Quốc sẽ hỗ trợ không hoàn lại, vay ưu đãi và tài trợ hợp tác khu vực cho các dự án hợp tác tiểu vùng, và tích cực cho sự tham gia của các cơ chế tài chính quốc tế và các quỹ phát triển mới như AIIB và Quỹ Con đường tơ lụa.

Tám là, tiếp tục tăng cường trao đổi và hợp tác văn hóa. Thúc đẩy hợp tác nhân dân là một trong những ưu tiên Sáng kiến Vành đai, Con đường. Trên thực tế, Trung Quốc đã có thể thấy sự không hài lòng trong tiểu vùng sông Mekong trong những năm qua, và nhận ra rằng điều đó sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng hình ảnh của mình. Do đó, Trung Quốc đã có kế hoạch thực hiện một loạt các dự án hợp tác như trao đổi văn hóa, trao đổi nhân sự, thông tin dịch bệnh

truyền nhiễm, công nghệ phòng chống và đào tạo chuyên gia. Đồng thời, Trung Quốc đã tăng cường cam kết với các tổ chức phi chính phủ của các nước tiểu vùng. Trung Quốc đã tổ chức các hoạt động để phục vụ cho lợi ích công cộng trong giáo dục, y tế, đa dạng sinh học và bảo vệ sinh thái, và cải thiện điều kiện sống trong khu vực nghèo đói ở tiểu vùng.

4. Kết luận

Thời gian từ khi Trung Quốc tìm cách thúc đẩy hợp tác kinh tế tiểu vùng sông Mekong đến nay, hiệu quả của các chính sách của Trung Quốc sẽ bị ảnh hưởng bởi (mặc dù không giới hạn) các yếu tố sau: i) mức độ tin tưởng và ủng hộ của các nước sông Mekong đối với chính sách thúc đẩy hợp tác của Trung Quốc; ii) hiệu quả phối hợp giữa các cơ chế LMC, GMS và MRC; iii) khả năng để vượt qua mối đe dọa tiềm năng của chủ nghĩa khủng bố và buôn lậu của người Duy Ngô Nhĩ đối với các nước dọc sông Mekong; iv) khả năng của Trung Quốc trong việc hỗ trợ tài chính và thị trường để nâng cấp hợp tác tiểu vùng; và v) cách thức và thái độ hợp tác với các nước và tổ chức quốc tế bên ngoài tiểu vùng.

Nhìn về phía trước, có thể có hai xu hướng chính. Thứ nhất, trong tương lai gần, Trung Quốc sẽ không chủ động chấp nhận rủi ro thay thế GMS bằng LMC. Các cơ chế hợp tác vẫn sẽ cùng tồn tại trong tiểu vùng với một số chức năng chồng chéo, mặc dù mỗi cơ chế có vai trò riêng của mình. Thứ hai, trong bối cảnh của Sáng kiến Vành đai, Con đường của Trung Quốc, tiểu vùng sông Mekong có một vai trò đặc biệt. Trung Quốc có thể sẽ đưa nhiều nguồn lực vào khu vực này, nghĩa là các nước hạ lưu sông Mekong thông minh hơn mà tận dụng được những cơ hội sẽ được hưởng lợi rất nhiều từ cơ chế hợp tác này./.

Tài liệu tham khảo

Lu Guangsheng, "China's Entry into the Mekong River Commission, Advantages and Disadvantages?" *The World Knowledge*, no. 8, 2012.

National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs, and Ministry of Commerce of the People's Republic of China: *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road and Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road* (China: People's Publishing House, 2015).

"China and Laos Signed the 'Mohan-Boten Economic Cooperation Zone Construction Overall Scheme'," *People's Daily*, September 1, 2015, section 3.

"Ministerial Meeting on Law Enforcement & Security Cooperation along the Mekong River," *People's Daily*, October 25, 2015, section 4.