

Chia sẻ



Quản lý nước xuyên biên giới



Chia sẻ



Water & Nature Initiative

Quản lý nước xuyên biên giới

Biên tập:

*Claudia Sadoff, Thomas Greiber,
Mark Smith, và Ger Bergkamp*





Việc định nghĩa các thực thể địa lý và cách trình bày các tư liệu trong ấn phẩm này không hàm ý thể hiện quan điểm của IUCN và các đơn vị trong IUCN về tình trạng pháp lý của các quốc gia, vùng lãnh thổ hay khu vực, hay về thẩm quyền pháp lý và phân định ranh giới, biên giới đối với các thực thể địa lý đó.

Quan điểm trình bày trong ấn phẩm này không nhất thiết phản ánh quan điểm của IUCN.

Xuất bản: IUCN, Gland, Thụy Sĩ

Biên dịch: Nguyễn Song Hà và Nguyễn Đức Tú, biên tập: Đào Trọng Tứ. IUCN không chịu trách nhiệm về các lỗi hoặc thiếu sót có thể có do việc chuyển tải từ ngôn ngữ gốc sang tiếng Việt. Nếu có sự thiếu nhất quán giữa hai tài liệu, làm ơn tham khảo bản gốc bằng tiếng Anh.

Bản quyền: ©2012 Tổ chức Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế

Việc tái bản ấn phẩm này cho các mục đích giáo dục và phi thương mại có thể được phép mà không cần sự cho phép bằng văn bản của cơ quan giữ bản quyền mà chỉ cần thừa nhận rõ ràng nguồn tư liệu trong tái bản.

Nghiêm cấm việc tái bản ấn phẩm này để bán hoặc cho các mục đích thương mại khác mà không có sự cho phép của cơ quan giữ bản quyền.

Trích dẫn: Sadoff, C., Greiber, T., Smith, M. và Bergkamp, G. (2012). Chia sẻ - Quản lý nước xuyên biên giới. Gland, Thụy Sĩ.

ISBN 978-2-8317-1447-9

Thiết kế: Melanie Kandelaars

In ấn tại: Luck House Graphics

In 750 cuốn khổ 19 x 25 cm

Quyết định xuất bản số: 798/QĐ-NXBLĐXH

Đăng ký kế hoạch xuất bản số: 1437-2012/CXB/12-275/LĐXH

12 - 275

14 - 11

Ấn phẩm có tại: Văn phòng IUCN Khu vực Châu Á
63 Sukhumvit Road Soi 39 (Soi Prompong) Klongton-Nua, Wattana
Bangkok, 10110, Thailand
Tel: (66 2) 662 4029-33 | Fax: (66 2) 662 4387-89 | Email:asia@iucn.org

Văn phòng IUCN Việt Nam
2A Khu Phục vụ Ngoại giao đoàn Vạn Phúc, 298 Kim Mã, Quận Ba Đình
Hà Nội, Việt Nam, IPO Box 60.
Tel: (84 4) 3 726 15 75 | Fax: (84 4) 3 726 15 61 | Email:info.vietnam@iucn.org

Mục lục

Các thông điệp chính	6
Lời nói đầu	10
Các Biên tập viên và tác giả	11
Lời cảm ơn	12
Chương 1 Tổng quan về các nguồn nước quốc tế	15
1.1 Tài nguyên nước xuyên biên giới	15
1.2 Quản lý các nguồn nước xuyên biên giới.....	16
1.3 Chia sẻ nguồn nước xuyên biên giới	17
1.4 Chia sẻ.....	18
Chương 2 Tại sao phải chia sẻ? Lợi ích (và chi phí) của việc quản lý nước xuyên biên giới. 21	
2.1 Chia sẻ nước và chia sẻ các lợi ích từ nước mang lại.....	21
2.2 Những lợi ích của sự hợp tác	23
2.3 Khi nào cần phải chia sẻ?	25
2.4 Chia sẻ lợi ích công bằng	28
2.5 Các cơ chế chia sẻ lợi ích	30
2.6 Áp dụng chia sẻ lợi ích ở các cấp.....	33
2.7 Chia sẻ lợi ích trong thực tế.....	34
Chương 3 Các bên liên quan trong tiến trình quản lý và chia sẻ lợi ích	37
3.1 Các bên liên quan là ai?	37
3.2 Các bên liên quan tham gia khi nào và như thế nào	43
3.3 Lộ trình cho sự tham gia	47

Chương 4 Các khuôn khổ pháp lý cho hợp tác xuyên biên giới	51
4.1 Cơ sở pháp lý cho quản lý nước xuyên biên giới.....	51
4.2 Luật quốc tế trong thực tiễn: làm thế nào để thực thi các khuôn khổ pháp lý quốc tế ở các cấp độ quốc tế, quốc gia và địa phương.....	56
4.3 Xây dựng các công ước quốc tế mới về quản lý nguồn nước chia sẻ.....	58
4.4 Luật pháp: xương sống của quản lý nước xuyên biên giới.....	63
Chương 5 Các thể chế cho lưu vực xuyên biên giới	65
5.1 Thể chế quản lý và phát triển lưu vực xuyên biên giới: chức năng, tổ chức và hiệu quả.....	65
5.2 Xây dựng các tổ chức quản lý lưu vực xuyên biên giới.....	72
5.3 Huy động nguồn tài chính.....	75
Chương 6 Thực hiện quản lý hợp tác nguồn nước xuyên biên giới	81
6.1 Vai trò của việc thực hiện trong quản lý nước xuyên biên giới	81
6.2 Vận hành hoạt động hiệu quả	82
6.3 Các yếu tố chính quyết định việc thực hiện thành công	82
6.4 Thực hiện và chia sẻ lợi ích	88
Các trường hợp và hợp	90
Các bảng và hình	91
Tài liệu tham khảo	92
Bản quyền ảnh	95

Các thông điệp chính

1. Tổng quan về các Nguồn nước Quốc tế trên thế giới

Các con sông quốc tế cung cấp khoảng 60% tổng số lượng nước ngọt trên thế giới

Trên Thế giới có 260 lưu vực sông quốc tế. Các lưu vực sông này chiếm gần một nửa diện tích bề mặt của trái đất và là nơi cư trú của 40% tổng số dân cư trên thế giới.

Nhu cầu về nước ngày càng tăng khiến các quốc gia phải phát triển các nguồn tài nguyên chung này

Sự gia tăng dân số và tăng trưởng kinh tế đang đòi hỏi nhiều nước hơn. Các quốc gia đang cần phải khai thác nhiều hơn nguồn tài nguyên chung này để đáp ứng các nhu cầu về nước uống, nước cho sản xuất nông nghiệp, năng lượng và công nghiệp - điều này làm gia tăng các nguy cơ xung đột, sử dụng quá mức và trầm trọng hơn sự suy thoái các hệ sinh thái.

Các lưu vực sông, chứ không phải là đường biên giới, xác định phạm vi lý tưởng nhất cho việc quản lý nước

Các chiến lược quản lý tổng hợp tài nguyên nước - các quá trình thúc đẩy sự phát triển và quản lý có điều phối liên quan đến tài nguyên nước, đất và các nguồn tài nguyên liên quan khác ở cấp độ lưu vực sông đã được thừa nhận một cách rộng rãi là phương thức quản lý bền vững, hiệu quả và công bằng nhất.

Các lưu vực sông có ranh giới và tất cả các bên đều được hưởng lợi từ sự hợp tác

Ranh giới tồn tại giữa các quốc gia, các đơn vị hành chính và ngay cả giữa các nhóm sử dụng nước sống trong cùng một thôn. Từ quy mô quốc tế tới địa phương, luôn tồn tại các nhu cầu có tính cạnh tranh về tài nguyên nước. Những nhu cầu này cần được đánh giá đầy đủ và giải quyết thấu đáo nhất.

2. Tại sao phải chia sẻ? Những lợi ích (và chi phí) của việc quản lý nước xuyên biên giới

Các quốc gia sẽ hợp tác khi họ tin rằng mình có lợi khi làm điều này

Sự lựa chọn giữa hợp tác hay không hợp tác phụ thuộc vào việc người ta nhìn nhận lựa chọn nào sẽ có lợi hơn. Các lợi ích này có thể là về môi trường (lợi ích đối với dòng sông), về kinh tế (lợi ích mà dòng sông mang lại), về chính trị (lợi ích do sự có mặt của dòng sông) hoặc thậm chí rộng hơn (những lợi ích đến từ bên ngoài dòng sông).

Hợp tác là cùng có lợi

Sự hợp tác liên quan đến sông quốc tế có thể bao gồm từ việc chia sẻ thông tin, cùng quản lý và phát triển lưu vực sông. Sự hợp tác mang lại những lợi ích mà từng quốc gia riêng lẻ không thể có được – đặc biệt vì nó cho phép đối xử với các lưu vực sông như những hệ thống thống nhất, đây chính là mục tiêu cao nhất của quản lý tổng hợp tài nguyên nước.

Hợp tác có thể làm tăng tính hiệu quả và công bằng

Hợp tác, cụ thể là chia sẻ lợi ích và chi phí, có thể thúc đẩy việc quản lý lưu vực sông hiệu quả và công bằng hơn thông qua việc tách bạch vị trí cụ thể của các hoạt động phát triển sông (nơi các hoạt động được thực hiện) với việc phân bổ kinh tế của các lợi ích/chi phí (ai hưởng lợi/chi trả cho các hoạt động trên).

Hợp tác là một thách thức ở mọi cấp độ, từ cấp thôn xã tới cấp quốc gia

Những cơ chế thiết thực và linh hoạt để phân chia lợi ích một cách công bằng giữa các bên tham gia tại tất cả các cấp độ chính là yếu tố quan trọng nhất của sự hợp tác bền vững. Chia sẻ lợi ích ở cấp địa phương, đặc biệt những địa phương bị tác động trực tiếp từ các quyết định quản lý nước cũng có thể có những thách thức như khi chia sẻ lợi ích ở cấp quốc tế.

3. Các bên liên quan trong tiến trình chia sẻ lợi ích và quản lý

Rất nhiều bên liên quan có thể đóng góp vào việc quản lý nước xuyên biên giới

Các bên liên quan có thể là các cá nhân, nhóm hay tổ chức tham gia trực tiếp hay gián tiếp tới việc quản lý các nguồn nước xuyên biên giới. Việc xác định và ràng buộc các bên liên quan sẽ giúp đạt được các mục tiêu quản lý dễ dàng hơn, đảm bảo các chi phí và lợi ích được chia sẻ công bằng hơn, tránh những xung đột gây thiệt hại.

Gắn kết đúng các bên liên quan vào đúng thời điểm là yếu tố chủ đạo

Các bên liên quan khác nhau có những hình thức tham gia khác nhau. Việc xác định đầy đủ các bên liên quan và xác lập được lộ trình phân bổ lợi ích, khả năng và tác động của họ tại các thời điểm khác nhau trong các quá trình quản lý có thể giúp xác định thời điểm và cách thức tốt nhất để họ có thể tham gia.

Việc tham gia của các bên liên quan cần được nhìn nhận là lâu dài

Quản lý nước xuyên biên giới là một quá trình dài hạn với các mục tiêu liên thế hệ. Sự tham gia của các bên liên quan phải được xem trên cùng một mặt bằng về thời gian, đòi hỏi một cách tiếp cận năng động và linh hoạt có thể đáp ứng với những thay đổi về cơ cấu của các bên liên quan cũng như nhu cầu và lợi ích của họ theo thời gian.

Việc bố trí tài chính cần phải bao gồm chi phí tham gia của các bên liên quan

Từ giai đoạn sớm nhất khi phát triển dự án đến giai đoạn thực hiện và giám sát, sự tham gia của các bên liên quan cần được ghi rõ trong các dự trù kinh phí. Kế hoạch tài chính cần được phân chia theo từng giai đoạn và phải linh hoạt để có thể đáp ứng khi có những thay đổi về nhu cầu và cơ hội.

4. Các khung pháp lý cho hợp tác xuyên biên giới

Các định chế pháp luật quốc tế là cơ sở để quản lý nước xuyên biên giới

Các khuôn khổ pháp lý và thể chế liên quốc gia là xương sống của các hệ thống quản lý hợp tác. Các khuôn khổ pháp lý và thể chế tuy không thể ngăn ngừa tất cả các tranh chấp nhưng là những chỗ dựa quan trọng trong việc xác định "luật chơi" và như vậy nó đảm bảo tăng cường an ninh pháp lý và giảm khả năng tranh chấp nước giữa các quốc gia cùng chia sẻ.

Các định chế quốc tế cần phải được cụ thể hóa đến cấp quốc gia và địa phương

Luật nước quốc tế cần phải được cụ thể hóa ở cấp quốc gia thành các quyền và nghĩa vụ cho các cá nhân và các tổ chức tại các quốc gia. Điều này có thể đạt được thông qua các luật nước và quá trình quản lý tài nguyên nước của các quốc gia và các địa phương.

Quốc gia có quyền sử dụng tài nguyên nước của mình, nhưng có nghĩa vụ tránh không gây tổn hại cho các quốc gia khác

‘Sử dụng công bằng’ là một trong những quy chế thông lệ quan trọng nhất đối với việc chia sẻ tài nguyên nước. Nó dựa trên quan điểm về sự bình đẳng về quyền, kêu gọi cân bằng tất cả các lợi ích hợp lý chứ không chỉ là chia sẻ bình quân về tài nguyên nước.

Các cơ chế giải quyết xung đột là yếu tố quan trọng của mọi định chế pháp lý

Nhằm giúp luật nước quốc tế đạt được hiệu quả khi đi vào thực tiễn, các quốc gia cần phải nhất trí về các cách thức giải quyết tranh chấp một cách hòa bình và các công cụ pháp lý có hiệu lực để giải quyết những trường hợp không thể hòa giải.

5. Các thể chế cho quản lý lưu vực sông xuyên biên giới

Các thể chế đưa ra các “luật chơi” chính thức và cả không chính thức

Các thể chế tổ chức quản lý nước xuyên biên giới có thể thúc đẩy các cơ hội và giải quyết các vấn đề do nguồn nước xuyên biên giới tạo ra. Thể chế có thể là không chính thức như sự đồng thuận về một vấn đề hoặc các thỏa thuận bất thành văn nhưng đang thực thi, hoặc là rất chính thức, bao hàm trong các tổ chức quản lý lưu vực sông hoặc các điều ước có ràng buộc về mặt pháp lý.

Không có tổ chức quản lý nước xuyên biên giới hoàn hảo

Các tổ chức xuyên biên giới có rất nhiều chức năng, từ thu thập dữ liệu và chia sẻ thông tin tới giải quyết các nhiệm vụ cụ thể như xây một con đập cho tới việc quản lý chung về các vấn đề nước trong khuôn khổ lưu vực sông mà họ quản lý. Chức năng và mục tiêu sẽ quyết định quy mô của tổ chức.

Các thể chế xuyên biên giới cần phải có sự linh hoạt để thích ứng

Việc điều chỉnh các Hiệp định và thay đổi các tổ chức chính thức là không dễ, do đó chúng cần phải được thiết kế để có thể giải quyết được những biến động không lường trước về thông tin, hoàn cảnh và các ưu tiên có thể xảy ra trong tương lai. Thách thức này chỉ có thể được giải quyết bằng việc xây dựng khả năng linh hoạt cho tổ chức.

Bảo đảm nguồn lực về con người và tài chính thích hợp là một thách thức lâu dài

Một số tổ chức có thể gắn kết trực tiếp nguồn tài chính của họ với việc phát triển và vận hành các tài sản kinh tế như các con đập; một số khác thì khó khăn hơn. Duy trì một quy mô thích hợp kết hợp năng lực con người là vấn đề phức tạp khi mà bối cảnh điều kiện, kiến thức và các ưu tiên thay đổi rất nhanh chóng.

6. Thực hiện quản lý hợp tác nước xuyên biên giới

Việc thực hiện không chỉ đơn thuần là tuyên bố các nguyên tắc và quy định.

Nhìn chung, việc thực hiện các thỏa thuận quốc tế được xác định là các hoạt động mà các bên liên quan thực hiện để hoàn thành các nghĩa vụ và để đạt được những mục tiêu và mục đích của điều ước quốc tế, ví dụ như chuyển hóa các thỏa thuận thành luật quốc gia, thành lập các tổ chức phù hợp và thực thi tuân thủ.

Quản trị là yếu cầu tiên quyết để thực hiện quản lý nước xuyên biên giới

Để thực hiện hiệu quả đòi hỏi cam kết thực sự của các chính phủ và các bên liên quan và một sự cân bằng khó khăn giữa theo đuổi tinh thần và các nghĩa vụ cụ thể của các thỏa thuận quốc tế trong khi vẫn phải phát triển các phương thức hoạt động và thích ứng với hoàn cảnh thay đổi.

Quá trình thực hiện cần được hướng dẫn bởi kiến thức và sự tham gia

Kiến thức và sự tham gia sẽ xây dựng niềm tin, quyền sở hữu và sự hiểu biết lẫn nhau giữa các bên tham gia – các giá trị này không thể bị phóng đại. Chúng giúp xác định các mục tiêu, tăng cường hiệu quả, xóa bỏ các xung đột và duy trì sự hợp tác quản lý nước xuyên biên giới.

Quản lý thích ứng cho phép sự linh hoạt trong quản lý nguồn nước xuyên biên giới

Các quá trình quản lý thích ứng – liên quan đến việc trao đổi thông tin, rà soát và đánh giá lại một cách liên tục – có ý nghĩa quan trọng trong việc thực hiện quản lý nước xuyên biên giới trong bối cảnh nhu cầu, sự căng thẳng và sự bất ổn khí hậu ngày càng tăng cao.

Lời nói đầu

Các dòng sông quốc tế đang ngày càng được quan tâm để đáp ứng nhu cầu phát triển dân số và kinh tế. Quá trình phát triển tạo sức ép lên các nguồn nước hiện có làm sâu sắc thêm những nhu cầu cạnh tranh giữa các quốc gia, các khu vực nông thôn và thành thị, các nhóm sử dụng khác nhau và chính bản thân các hệ sinh thái của các dòng sông. Thách thức đặt ra là cân bằng những nhu cầu cạnh tranh này theo cách công bằng và bền vững cho thế hệ hôm nay và mai sau.

Không có nơi nào mà thách thức về quản lý nguồn nước xuyên biên giới lại hiện hữu rõ nét như tại châu Phi.

Lịch sử hình thành đã để lại cho châu lục này nhiều dòng sông quốc tế do ba hay nhiều quốc gia cùng chia sẻ hơn bất kỳ một châu lục nào trên thế giới (hiện có 60 lưu vực sông, hồ xuyên biên giới tại châu Phi và là nơi sinh sống của khoảng 2/3 dân số châu lục này). Châu Phi đã cố gắng giải quyết vấn đề này bằng một số sáng kiến quản lý sông xuyên biên giới, ví dụ như ở lưu vực sông Niger, sông Nile, sông Senegal. Nhưng những thách thức này không phải chỉ có duy nhất ở châu Phi.

Thúc đẩy hợp tác hòa bình và phát triển sự phối hợp giữa những nhóm sử dụng nước khác nhau tại tất cả các cấp độ và giữa các quốc gia là một thách thức mang tính toàn cầu. Tầm quan trọng của việc tăng cường quan hệ các quốc gia ven sông và nhu cầu hợp tác quản lý của các nguồn nước chung đang ngày càng tăng trong bối cảnh sự bất thường của khí hậu đang ngày càng lớn.

Cuốn sách này trình bày các công cụ thực tế cho việc hình thành khái niệm và thực hiện hợp tác, quản lý có sự tham gia các nguồn tài nguyên nước xuyên biên giới. Nó nhấn mạnh tầm quan trọng của thông tin, truyền thông, các thể chế và khả năng thích ứng. Nó chỉ ra được một loạt các lợi ích từ quản lý và phát triển tài nguyên nước bắt nguồn từ sự hợp tác, và phải được chia sẻ một cách công bằng.

Những bài học được đưa ra ở đây cung cấp những hiểu biết có giá trị cho các quốc gia, các tổ chức xã hội dân sự, và tất cả chúng ta những người chia sẻ và trân trọng những giá trị của nước.



Maria Mutagamba
Bộ trưởng Bộ Nước và Môi trường
Chủ tịch Hội đồng các Bộ trưởng sông Nile
Uganda.

Các Biên tập viên và tác giả

Biên tập: Claudia Sadoff, Thomas Greiber, Mark Smith và Ger Bergkamp

Chương 1 TS Claudia Sadoff, IUCN và Viện quản lý Nước Quốc tế (IWMI)

Chương 2 TS Claudia Sadoff; David Grey, Ngân hàng Thế giới

Chương 3 TS Alan Nicol, Viện Phát triển Hải ngoại (ODI); Sabona Mtisi, Đại học Manchester

Chương 4 Thomas Greiber, Tiến sỹ Alejandro Iza, IUCN

Chương 5 TS Mark Giordano, Viện Quản lý Nước Quốc tế (IWMI); TS Aaron Wolf, Đại học bang Oregon; TS Meredith Giodano, Viện Quản lý Nước Quốc tế (IWMI)

Chương 6 Sokhem Pech, Hội Tư vấn Hatfield

Lời cảm ơn

Tài liệu hướng dẫn thực tế này là kết quả hợp tác của IUCN, Sáng kiến Tự nhiên (WANI) và Trung tâm Luật Môi trường IUCN nhằm tăng cường khả năng quản lý nước xuyên biên giới. Việc xuất bản ấn phẩm này nằm trong khuôn khổ hoạt động tăng cường năng lực cho Cơ quan Quản lý hồ Tanganyika do IUCN WANI và văn phòng IUCN khu vực Đông Phi thực hiện.

Nhiều cá nhân đưa ra nhiều ý kiến tư vấn và sẵn sàng giúp đỡ các tác giả và biên tập viên bằng cách chia sẻ kinh nghiệm của họ và trả lời các câu hỏi cụ thể. Những nhân tố này đã đóng một vai trò quan trọng trong việc lập kế hoạch và hoàn thiện cuốn sách này. Chúng tôi xin cảm ơn và trân trọng thời gian và sự hỗ trợ mà những cá nhân này đã dành cho chúng tôi.

Đặc biệt, chúng tôi muốn cảm ơn các chuyên gia sau: Christina, Ele Jan Saaf, Sokhem Pech và Madiodio Niasse đã cung cấp thông tin, ý tưởng và khuyến khích việc phát triển nghiên cứu về quản lý nước xuyên biên giới. Chúng tôi cũng muốn cảm ơn Tiến sĩ Tesfaye Tafesse (Đại học Addis Ababa, Ethiopia), Daryl Fields (Ngân hàng Thế giới), Nicolas Boeglin Naumovic (Đại học Costa Rica) và Mekuria Tafesse (Giám đốc điều hành Văn phòng Kỹ thuật Khu vực Đông sông Nile, Addis Ababa, Ethiopia) đã dành thời gian đọc và góp ý vào bản dự thảo.

Chúng tôi rất biết ơn Tiến sĩ Kelly West của IUCN là người đầu tiên đề nghị nên có một tài liệu hướng dẫn về quản lý nguồn nước xuyên biên giới trong bộ công cụ WANI, và những người đã có ý tưởng và có những tư vấn giá trị trong quá trình xây dựng tài liệu này. Chúng tôi cũng xin cảm ơn Mary Paden và Tiina Rajamets đã hỗ trợ biên tập tài liệu này và xin cảm ơn Megan Cartin và Sandra Faulkner của IUCN vì những hỗ trợ vô cùng quý báu của họ.

Và cuối cùng, chúng tôi vô cùng cảm kích trước đóng góp tài chính của chính phủ Hà Lan thông qua Sáng kiến Nước và Thiên nhiên.



Tổng quan về các nguồn nước quốc tế

1.1 Tài nguyên nước xuyên biên giới

Các quốc gia trên thế giới chia sẻ 260 dòng sông quốc tế với diện tích lưu vực chiếm gần 50% diện tích bề mặt trái đất (Hình 1.1) cung cấp khoảng 60% lượng nước mặt và là nơi cư trú của 40% dân số thế giới¹. Do nhu cầu về nước của các quốc gia ngày càng tăng, các nguồn nước chung đang được khai thác ngày càng nhiều để đáp ứng nhu cầu về nước uống, sản xuất lương thực, năng lượng và công nghiệp của hàng tỷ người – dẫn đến suy giảm số lượng nước, và thường là suy giảm chất lượng nước, dẫn đến không đủ để duy trì các hệ sinh thái và đáp ứng nhu cầu nước của con người ngày càng tăng trong tương lai. Ngay cả tại những nơi có lịch sử chia sẻ nước và quản lý lưu vực sông tốt thì những bất ổn về biến đổi khí hậu cũng có khả năng tạo ra những thách thức mới, thách thức này đòi hỏi các quốc gia ven sông – những nước cùng chia sẻ một lưu vực sông – phải tăng cường hợp tác.

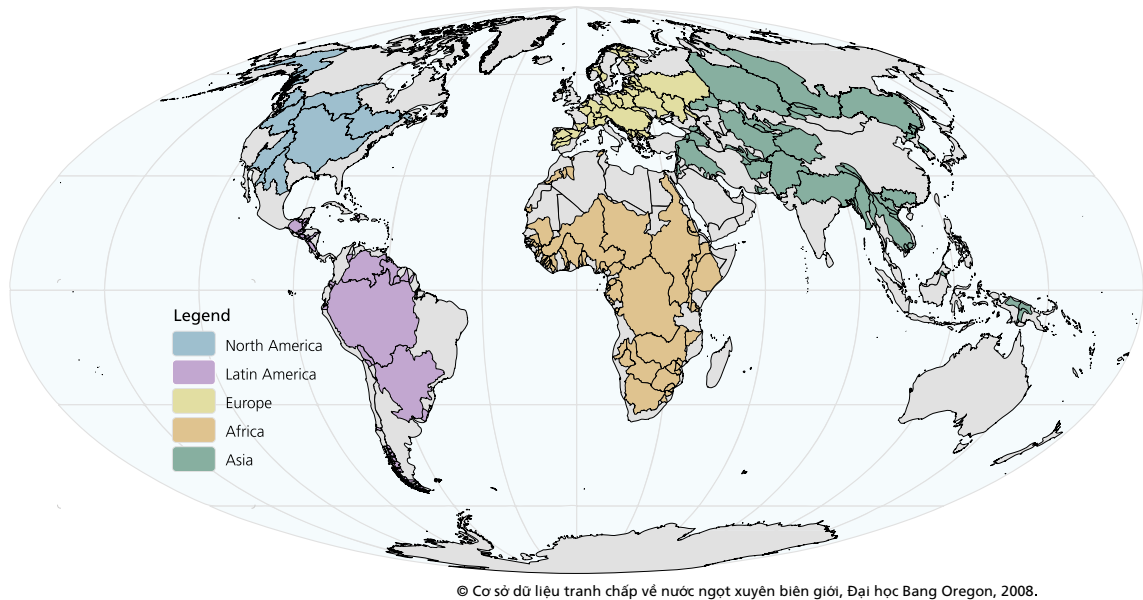
“CÁC NGUỒN NƯỚC CHUNG SẼ ĐƯỢC KHAI THÁC NGÀY MỘT NHIỀU NHẪM ĐÁP ỨNG NHU CẦU NGÀY Càng TĂNG CỦA HÀNG TỶ NGƯỜI”

Các dòng sông quốc tế không phải là nơi duy nhất đặt ra những thách thức về chia sẻ nguồn nước. Cạnh tranh tại các nguồn nước xuyên biên giới và những căng thẳng giữa các nhóm sử dụng nước có thể thấy ở mọi cấp độ. Các thực thể ở địa phương như các bang, khu vực, tỉnh và thành phố cần hợp tác chia sẻ và quản lý nguồn nước chảy qua khu vực của mình. Ngay tại cấp độ thấp nhất, trong phạm vi một thành phố hay một làng nơi không có các ranh giới hành chính hay tự nhiên rõ ràng, các nhóm sử dụng khác nhau cũng vẫn thấy khó khăn khi tìm ra cách để chia sẻ nước sao cho tất cả mọi người đều cảm thấy công bằng và hợp lý. Từ góc độ quốc tế cho tới góc độ địa phương, những căng thẳng và cơ hội đều có thể nảy sinh ở những nơi mà người sử dụng chia sẻ nguồn nước có chất lượng và số lượng ảnh hưởng tới và bị ảnh hưởng bởi tất cả những người sử dụng chúng.

Hộp 1.1 Thuật ngữ về các nguồn nước xuyên biên giới

Thuật ngữ có thể gây tranh cãi. Thuật ngữ “các dòng sông quốc tế” để chỉ nước chảy trong lòng dẫn của con sông (thuật ngữ nguồn nước thường được sử dụng cho mục đích này), hoặc cho toàn bộ hệ thống thu nước mặt và/hoặc nước ngầm có liên quan. Thuật ngữ “lưu vực sông quốc tế” thường được dùng để chỉ dòng chảy nước mặt, nước ngầm, nước mưa và nước trong đất trong một lưu vực. Trong luật hàng hải, thuật ngữ “vùng nước quốc tế” là thuật ngữ pháp lý chỉ các vùng biển nằm ngoài quyền tài phán của bất kỳ quốc gia nào, trong khi được sử dụng để mô tả lưu vực sông được chia sẻ, nó có thể có ý nghĩa giống như “con sông quốc tế”. Do đó, chúng ta sử dụng thuật ngữ các nguồn nước xuyên biên giới và nguồn nước chia sẻ một cách linh hoạt để chỉ nước ngọt (nước bề mặt và nước ngầm) chảy qua biên giới quốc gia hoặc qua ranh giới nhiều địa phương trong một quốc gia.

Hình 1.1. Các lưu vực sông quốc tế



“CĂNG THẲNG GIỮA CÁC NHÓM SỬ DỤNG NƯỚC CẠNH TRANH XẢY RA Ở MỌI CẤP ĐỘ”

1.2 Quản lý các nguồn nước xuyên biên giới.

Cách thức quản lý tài nguyên nước tối ưu được thừa nhận rộng rãi nhất là mô hình quản lý tổng hợp ở quy mô lưu vực.² Quản lý tổng hợp lưu vực sông là phương pháp tốt nhất để đảm bảo tính toàn vẹn của hệ sinh thái. Đó cũng là cách tốt nhất để thúc đẩy năng suất và tăng tổng lợi ích vì nó cho phép các nhà lập kế hoạch có thể xác định được vị trí tốt nhất cho các hoạt động cụ thể (ví dụ, phát triển thủy sản, sản xuất lương thực và cây có sợi, thủy điện, giải trí và giao thông thủy) và quản lý mối quan hệ qua lại của các hoạt động và giải pháp đánh đổi.

“CÁCH THỨC QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN NƯỚC TỐI ƯU NHẤT LÀ MÔ HÌNH QUẢN LÝ TỔNG HỢP Ở QUY MÔ LƯU VỰC”

Tuy nhiên, quản lý lưu vực tại các lưu vực sông xuyên biên giới đòi hỏi sự hợp tác xuyên biên giới. Tất cả các lưu vực đều được chia sẻ giữa nhiều nhóm sử dụng, do đó luôn tồn tại những thách thức trong quản lý tổng hợp lưu vực trong khi vẫn phải đáp ứng được lợi ích riêng biệt của các bên liên quan khác nhau. Thách thức này luôn hiện hữu ở mọi cấp độ từ các quốc gia cho tới các làng xã.

Mâu thuẫn giữa mong muốn có được sự công bằng và thực tế bất bình đẳng trong phân bổ quyền lực sẽ luôn tồn tại trong bất kỳ hệ thống chia sẻ nào. Thuộc tính thủy văn, chính trị và kinh tế của một dòng sông sẽ quyết định bối cảnh của quản lý lưu vực.

Các đặc tính tự nhiên của dòng sông là một vấn đề. Các dòng sông còn phì nhiêu hay đã bị khai thác kiệt quệ, ổn định hay dễ thay đổi, khỏe mạnh hay xuống cấp, còn có thể sử dụng cho giao thông thủy

hay không, tất cả đều tạo ra những cơ hội và sự căng thẳng. Các quan hệ không gian địa lý của các quốc gia ven sông cũng là một vấn đề. Nếu xét về cách nhìn nhận lợi ích và các lựa chọn phương thức hợp tác quản lý nước thì động cơ/mong muốn của các quốc gia ven bờ sông (có vị trí hai bên bờ sông đối diện nhau) khác đáng kể so với động cơ/mong muốn của các quốc gia ven sông nằm ở phần trên hoặc phần dưới của con sông (nằm tách biệt ở phần thượng lưu hay phần hạ lưu của dòng sông).

Ngoài các đặc tính tự nhiên, các đặc trưng chính trị và kinh tế của các quốc gia ven sông cũng ảnh hưởng đến động thái chia sẻ nguồn nước. Một con sông được chia sẻ giữa nhiều quốc gia ven sông hoặc chỉ hai quốc gia, hoặc tồn tại sự hợp tác hoặc các căng thẳng có tính lịch sử giữa các quốc gia, và một quốc gia ven sông có thể có kiến thức tốt hơn về hệ thống sông so với các quốc gia khác, tất cả những điều này đều sẽ ảnh hưởng đến cách thức thương lượng để chia sẻ nguồn nước. Đặc biệt, nếu có quyền lực về chính trị, kinh tế, quân sự được áp đặt lên một dòng sông, thì sự bất tương xứng về quyền lực sẽ còn làm rắc rối hơn các điều kiện để tiến hành các thỏa thuận.³

“CÁC THUỘC TÍNH THỦY VĂN, CHÍNH TRỊ VÀ KINH TẾ CỦA MỘT DÒNG SÔNG QUYẾT ĐỊNH BỐI CẢNH CỦA QUẢN LÝ LƯU VỰC”

1.3 Chia sẻ nguồn nước xuyên biên giới

Theo truyền thống, trọng tâm trong đàm phán về các dòng sông chung thường là phân chia nước. Một khi nguồn nước đã được chia, mỗi quốc gia (hay nhóm sử dụng) luôn tìm cách để tối ưu hóa việc quản lý trong phạm vi ranh giới của mình chứ không chú trọng đến các mục tiêu quản lý cho toàn bộ lưu vực chung. Gần đây, ngày càng nhiều hơn các đàm phán tập trung vào việc chia sẻ – phân bổ lợi ích thu được từ việc sử dụng (và không sử dụng) nước mà không phải đơn thuần chỉ là chia sẻ nguồn nước.⁴ Trong cấu trúc này, người ta đã xem xét tới các mô hình thay thế của việc tiêu thụ hoặc không tiêu thụ nước, và đã đạt được các thỏa thuận về cách phát triển nguồn tài nguyên chung và việc phân bổ lợi ích và chi phí của sự phát triển này.

Chia sẻ lợi ích tạo ra triển vọng lập kế hoạch dựa trên quy mô lưu vực sông. Điều này không chỉ giúp quản lý tài nguyên tốt hơn mà còn cho phép đưa ra các thỏa thuận quản lý hợp tác trên quy mô lớn hơn và có thể chấp nhận được bởi tất cả các bên. Việc tập trung vào chia sẻ lợi ích từ việc sử dụng chứ không chỉ chú trọng vào chia sẻ nguồn nước có thể giúp các nhà đàm phán thoát khỏi một cuộc cạnh tranh thắng – thua cho một nguồn tài nguyên hữu hạn. Thay vào đó, họ có thể tập trung vào những lợi ích linh hoạt hơn - giải pháp phát triển tích cực hơn – qua những mô hình thay thế và các quan hệ đối tác sử dụng nước. Chia sẻ lợi ích cũng đem lại một phương tiện để cấu trúc hoặc tái phân bổ chi phí và lợi ích ở những nơi cần đạt được tính khả thi và sự công bằng. Hơn nữa, nó có thể mang lại sự minh bạch hơn cho các cuộc đàm phán bằng cách giải thích rõ ràng về sự đánh đổi và giảm bớt sự khác biệt trong việc tiếp cận thông tin thường được sử dụng làm cơ sở để đàm phán.⁵

Mặc dù ấn phẩm này không tập trung vào mối quan hệ quyền lực giữa các quốc gia ven sông, nhưng vẫn phải thừa nhận rằng tất cả các đàm phán về chia sẻ nước đều mang đậm màu sắc chính trị. Ở mức độ nào đó, chia sẻ lợi ích có thể làm giảm sự khác biệt về thông tin nhờ cân nhắc kỹ các mô hình khác nhau về sử dụng nước và phân chia lợi ích và chi phí. Chia sẻ lợi ích cũng có thể là một phương tiện để tìm ra những lợi ích gián tiếp hoặc vô hình của sự hợp tác, chẳng hạn như thương mại, an ninh, địa vị quốc tế, những yếu tố có thể củng cố vị trí thống trị hoặc thậm chí có thể áp đặt cán cân quyền lực. Tất nhiên, chia sẻ lợi ích sẽ không bao giờ thay thế được thực tế chính trị, mà cơ chế chia sẻ này phải được thúc đẩy trong các bối cảnh chính trị cụ thể.

“ĐÀM PHÁN VỀ CHIA SẺ NGUỒN NƯỚC LUÔN MANG MÀU SẮC CHÍNH TRỊ”

1.4 Chia sẻ

Cách thức mà các nguồn nước xuyên biên giới được chia sẻ và quản lý sẽ có những tác động sâu sắc tới môi trường, sự bình đẳng, đói nghèo, thịnh vượng và những mối quan hệ địa chính trị. Chia sẻ tài nguyên nước – trong bối cảnh dân số ngày một tăng nhanh, nền kinh tế đa dạng hóa và những bất ổn về biến đổi khí hậu tạo ra những thách thức đáng kể trong thế kỷ 21. Ấn phẩm này dành cho các đối tượng muốn góp phần đóng góp giải quyết các thách thức đó, gồm: các nhà hoạch định chính sách, những người thực thi quyết định và chính sách và Các bên liên quan tìm cách tạo điều kiện thuận lợi cho việc quản lý nước xuyên biên giới một cách công bằng, hiệu quả và bền vững bằng phương pháp tiếp cận chia sẻ lợi ích.

CHIA SẺ mong muốn cụ thể hóa các tập hợp nền tảng của phương pháp tiếp cận chia sẻ lợi ích để quản lý nước xuyên biên giới và xây dựng lộ trình cho tiến trình này. Ba giai đoạn chính của tiến trình này có thể cân nhắc bao gồm: (1) vận động, (2) thiết kế, và (3) thực hiện. Do sự phức tạp của các nguồn nước xuyên biên giới, sẽ cần rất nhiều lĩnh vực chuyên môn khác nhau như thủy văn, kinh tế, pháp luật, sinh thái, xã hội học, đàm phán và hỗ trợ - và đòi hỏi các chuyên gia trong những lĩnh vực này phải phối hợp với nhau. Từ đầu tới cuối, tự thân tiến trình là đặc biệt quan trọng. Xây dựng lòng tin, kiến thức và quyền sở hữu đối với các thể chế⁶ là những yếu tố quan trọng quyết định sự thành công.

“SỰ PHỨC TẠP CỦA VẤN ĐỀ QUẢN LÝ NƯỚC XUYÊN BIÊN GIỚI ĐÒI HỎI NHIỀU CHUYÊN MÔN KHÁC NHAU”



Ảnh 1.1. Bầy lạc đà trú nắng dưới các con tàu hỏng gần làng Dzambul, trước đây là làng chài ở gần bờ biển Aral (Kazakhstan)

Các chương sau đây được sắp xếp theo thứ tự của các giai đoạn được thể hiện trong bảng 1.1. Chương 2 tập trung chủ yếu vào hoạt động vận động, mô tả cấu trúc chia sẻ lợi ích và những lợi ích tiềm năng và chi phí của hợp tác, đó là những động lực cơ bản để hợp tác quản lý nước xuyên biên giới. Chương 3, 4 và 5 tập trung chủ yếu vào giai đoạn thiết kế. Chương 3 tập trung vào các sự tham gia của các bên liên quan, đó là điều cần thiết để xác định các lợi ích tiềm năng và chi phí, cơ cấu cân bằng và bảo đảm công bằng và bền vững. Chương 4 mô tả các khuôn khổ pháp lý cung cấp tính hợp pháp và hướng dẫn cho các đàm phán hợp tác xuyên biên giới, cũng như những phương tiện quan trọng của quá trình thể chế hóa và thực thi thỏa thuận. Chương 5 mô tả các tổ chức và đặc điểm thể chế cần thiết để cấu trúc và duy trì hợp tác. Cuối cùng, Chương 6 mô tả các thách thức thể giới đã trải nghiệm qua việc thực hiện hợp tác xuyên biên giới và đưa ra một lộ trình đơn giản cho việc đối phó với những thách thức này.

Bảng 1.1. Sắp xếp các chương theo giai đoạn phát triển theo cách tiếp cận chia sẻ lợi ích để quản lý nước xuyên biên giới

	Giai đoạn 1 Vận động	Giai đoạn 2 Thiết kế	Giai đoạn 3 Thực hiện
Chia sẻ lợi ích Chương 2	● ●		
Sự tham gia của các bên Chương 3		● ●	
Luật pháp Chương 4		● ●	
Các thể chế Chương 5		● ●	
Thực hiện Chương 6			● ●



Tại sao phải chia sẻ? Lợi ích (và chi phí) của việc quản lý nước xuyên biên giới

Các nhóm sử dụng nước ở mọi cấp độ sẽ chia sẻ nước trên tinh thần hợp tác khi họ tin rằng đó là sự lựa chọn tốt nhất. Đây là một tiêu chí hợp lý - chừng nào các giá trị thực tế và đầy đủ của lợi ích và chi phí được thừa nhận trong đánh giá các lựa chọn thay thế.

“CÁC NHÓM SỬ DỤNG SẼ CHIA SẺ NƯỚC TRÊN TINH THẦN HỢP TÁC KHI HỌ TIN RẰNG ĐÓ LÀ LỰA CHỌN TỐT NHẤT”

2.1 Chia sẻ nước và chia sẻ các lợi ích từ nước mang lại

Theo truyền thống, quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới liên quan đến việc phân bổ phần nước giữa các quốc gia. Tuy nhiên, việc phân bổ nguồn nước hữu hạn có thể trói buộc các nhóm cư dân ven sông vào thế “thắng - thua” với rất ít cơ hội cho sự đồng thuận và không tạo ra động lực cho quản lý tổng hợp ở quy mô lưu vực. Chia sẻ lợi ích sẽ tạo ra khuôn khổ linh hoạt hơn có thể làm tăng đáng kể quy mô và khả năng hợp tác.

“NẾU CHỈ TẬP TRUNG VÀO VIỆC PHÂN BỐ NGUỒN NƯỚC CÓ THỂ ĐẶT CÁC QUỐC GIA VEN SÔNG VÀO THẾ “THẮNG - THUA” VỚI RẤT ÍT CƠ HỘI CHO SỰ ĐỒNG THUẬN VÀ KHÔNG TẠO RA ĐỘNG LỰC CHO QUẢN LÝ NƯỚC TRÊN QUY MÔ TOÀN LƯU VỰC”

Chia sẻ nước thông qua phân bổ quyền lợi vẫn là cách thức được thừa nhận rộng rãi để các quốc gia đàm phán chia sẻ các dòng sông quốc tế. Nhìn chung, phân bổ nước là một cuộc chơi “có kẻ thắng - người thua” trong bối cảnh tài nguyên nước là hữu hạn và sử dụng nước của nhóm sử dụng này sẽ ảnh hưởng tới nhóm sử dụng khác. Hơn nữa, quyền về nước là cách duy nhất để thảo luận. Nếu các đàm phán về quyền về nước không tiến triển, rất khó có thể phá vỡ những bế tắc do không còn gì để đàm phán.

Trên thực tế, mặc dù tài nguyên nước tự nhiên là hữu hạn nhưng số lượng tài nguyên nước có thể sử dụng sẽ được cải thiện nhờ các hành động quản lý. Ví dụ, quản lý đầu nguồn hiệu quả sẽ giảm thiểu sự xói mòn, tối đa hóa nước thấm vào đất, và làm chậm sự mất nước; bằng cách cung cấp nước dự trữ làm lượng đệm hàng năm cho sự biến động về lượng mưa và trữ nước trong những năm mưa nhiều để không bị mất nước, và bố trí các hồ chứa tại các khu vực trong lưu vực nơi ít bị tổn thất do bay hơi và sự phá vỡ môi trường.

Lưu vực sông được quản lý tốt cũng đem lại những lợi ích cho sử dụng nước không tiêu hao như thủy sản, giao thông thủy, giải trí, môi trường sống cho đa dạng sinh học và trong một số trường hợp là thủy điện. Từ “sử dụng” nước cho các mục đích trên không nhất thiết làm giảm bớt lượng nước có sẵn trong các hệ thống dành cho các mục đích sử dụng khác.

Khi các nhà đàm phán chỉ tập trung vào phân bổ các nguồn nước, sẽ có rất ít cơ hội cho những phương thức sử dụng khác - có tiềm năng mang lại lợi ích cao hơn. Việc chia sẻ lợi ích sẽ cho thấy những cách thức mà sự hợp tác có thể làm tăng đáng kể các lợi ích mà một dòng sông có thể mang lại và qua

đó thúc đẩy tính bền vững và hiệu quả. Điều này cũng giống như việc quản lý tốt tài nguyên nước có thể làm tăng tính khả dụng của nước trong các hệ thống sông, quản lý và phát triển lưu vực có thể làm tăng sức khỏe tổng thể và khả năng sinh lợi của toàn bộ hệ thống sông. Trong nhiều trường hợp, có thể thấy được các lợi ích của việc sử dụng nước nhưng không tiêu hao tiềm năng thậm chí không cần thay đổi cơ chế khai thác nước. Một số cơ chế sử dụng nước tiêu hao và không tiêu hao quy mô toàn lưu vực có thể được khai thác để tìm ra những phương án có thể đáp ứng được nhu cầu của chính dòng sông và của tất cả các nước ven sông.

“PHƯƠNG PHÁP TIẾP CẬN CHIA SẺ LỢI ÍCH SẼ CHO THẤY NHỮNG CÁCH THỨC MÀ SỰ HỢP TÁC CÓ THỂ LÀM TĂNG ĐÁNG KỂ NHỮNG LỢI ÍCH MÀ MỘT DÒNG SÔNG CÓ THỂ MANG LẠI”

Các bên tham gia đàm phán thường không chỉ quan tâm đến nguồn nước thuần túy mà thường quan tâm đến những cơ hội kinh tế và dịch vụ hệ sinh thái mà việc tiếp cận nước đem lại. Khi hai quốc gia đàm phán về quản lý và phát triển một dòng sông chung, họ có thể chỉ tập trung vào việc phân bổ các quyền về nước hoặc linh hoạt hơn họ có thể tập trung vào sự phát triển và phân phối lợi ích thu được từ việc sử dụng nước (xem bảng 2.1).

Chia sẻ lợi ích giúp các quốc gia ven sông có được sự linh hoạt để phân tách sự phân bổ hạ tầng của các hoạt động phát triển dòng sông (nơi có hoạt động diễn ra) với việc phân bổ kinh tế các nguồn lợi mà con sông mang lại (những người hưởng lợi từ các hoạt động trên). Lý tưởng nhất là cách phân chia này cho phép các quốc gia ven sông có thể tập trung vào việc tạo ra các lợi ích từ lưu vực sông và đồng thời chia sẻ những lợi ích đó theo những thỏa thuận công bằng. Nhờ đó, các quốc gia ven sông có thể quản lý lưu vực sông một cách tổng hợp và hiệu quả, bảo tồn các hệ sinh thái quan trọng và bố trí các hoạt động phát triển năng lượng, công nghiệp và nông nghiệp đạt hiệu suất cao nhất và ít gây ảnh hưởng tới môi trường và xã hội nhất.

Những người đàm phán tập trung vào chia sẻ lợi ích có thể sử dụng rất nhiều cơ chế đàm phán để đạt được mục tiêu phân bổ minh bạch các lợi ích phù hợp với tất cả các bên (xem bảng 2.1). Càng đàm phán, các bên tham gia có thêm cơ hội để tìm ra các giải pháp được cả hai bên chấp thuận. Chuyển hướng để bóc tách các lợi ích mà tài nguyên mang lại ra khỏi các tham số vật lý sẽ có thể giúp đưa ra một khuôn khổ đàm phán linh hoạt hơn, trong khi vẫn đảm bảo sự linh hoạt để cơ cấu việc phân bổ các lợi ích một cách công bằng.

Trường hợp 2.1. Sông Indus - tăng cường truyền thông, liên kết các quốc gia ven sông

Hiệp ước Nước Indus (IWT) được ký năm 1960 đã thành công trong việc duy trì thông tin liên lạc và hợp tác quản lý xuyên biên giới giữa hai quốc gia Ấn độ và Pakitxtan trong gần 50 năm - bất chấp những căng thẳng về địa chính trị và ba cuộc xung đột vũ trang.

Sau khi Pakitxtan tách khỏi Ấn độ vào năm 1947, Indus đã trở thành một dòng sông quốc tế. Sự phụ thuộc của cả hai quốc gia vào dòng sông này đòi hỏi một giải pháp hợp tác để giải quyết các nhu cầu gây xung đột. Sau nhiều năm đàm phán song phương, Ngân hàng Thế giới đã được yêu cầu làm trung gian, và sau những tham vấn rộng, một đề nghị đã được đưa ra nhằm cơ bản phân chia hệ thống sông giữa hai nước. Đề xuất này phân bổ phần phía tây của dòng sông cho Pakitxtan và phần phía đông cho Ấn độ. Hiệp ước đã thành lập Ủy ban thường trực sông Indus có nhiệm vụ chính thống hóa các hoạt động thông tin như báo cáo hàng năm về tình trạng của sông và thông báo trước về các yêu cầu trong các kế hoạch phát triển sông và thiết lập một cách rõ ràng cơ chế giải quyết xung đột.

IWT đã chứng minh được đây là một thỏa thuận vững chắc trong bối cảnh chính trị vô cùng phức tạp. Tuy nhiên, điểm yếu chính của IWT chính là việc thiếu một cơ chế cho sự tham gia của công chúng và thiếu cách tiếp cận tổng hợp để việc quản lý nước nhằm có thể đem lại lợi ích nhiều hơn cho tất cả mọi người. Cả hai quốc gia đều có những quan ngại về nhu cầu phát triển và áp lực đối với dòng sông - bao gồm chất lượng nước và các yêu cầu về dòng chảy môi trường đã không được giải quyết khi đàm phán IWT. Ấn Độ và Pakitxtan đang thảo luận các giải pháp để

xem xét lại Hiệp ước này, nhưng ngay từ bây giờ, câu hỏi được đặt ra là liệu họ có thể đạt được thỏa thuận trên cơ sở một tiếp cận tổng hợp hơn cho việc quản lý toàn lưu vực hay không.

2.2 Những lợi ích của sự hợp tác

Lợi ích thúc đẩy hợp tác, vì vậy, điều quan trọng là xác định đầy đủ mức độ các lợi ích tiềm năng của sự hợp tác. Có bốn dạng lợi ích hợp tác được miêu tả trong Bảng 2.1.⁷ Lợi ích đầu tiên là hợp tác tạo điều kiện tốt hơn để quản lý hệ sinh thái lưu vực sông, đem lại lợi ích cho bản thân dòng sông và làm cơ sở vững chắc cho những lợi ích khác có thể đạt được. Lợi ích thứ hai là quản lý và phát triển các dòng sông chung một cách hiệu quả, trên tinh thần hợp tác sẽ đem lại những lợi ích to lớn từ dòng sông, chẳng hạn như giúp làm tăng sản xuất lương thực và năng lượng. Căng thẳng giữa các quốc gia ven sông luôn hiện hữu, có thể trầm trọng hay không trầm trọng, nhưng tất cả các căng thẳng đều gây tổn thất. Lợi ích thứ ba là hợp tác làm giảm căng thẳng có tính cạnh tranh giữa các quốc gia ven sông, nhờ đó có thể làm giảm các phí tổn gây ra bởi nguyên nhân từ dòng sông. Và cuối cùng, hợp tác để thu được các lợi ích từ dòng sông và giảm chi phí từ dòng sông sẽ dẫn đến dạng lợi ích thứ tư là: các quốc gia có sự hợp tác tổng thể tốt hơn, thậm chí hội nhập kinh tế, điều này có thể được coi là các lợi ích đến từ bên ngoài dòng sông.

“LỢI ÍCH THÚC ĐẨY HỢP TÁC, VÌ VẬY, ĐIỀU QUAN TRỌNG LÀ XÁC ĐỊNH ĐẦY ĐỦ CÁC LỢI ÍCH TIỀM NĂNG VỀ MÔI TRƯỜNG, KINH TẾ VÀ CHÍNH TRỊ CỦA SỰ HỢP TÁC.”

Bảng 2.1 Các loại lợi ích của sự hợp tác. Nguồn: phỏng theo Sadoff & Grey (2002)

	Thách thức	Cơ hội
Loại 1 <i>Cung cấp lợi ích cho dòng sông</i>	Chất lượng nước, các vùng đầu nguồn, đất ngập nước và đa dạng sinh học bị suy thoái	<ul style="list-style-type: none"> Giảm lũ lụt và hạn hán Quản lý xói mòn và chất lắng Bảo tồn đất ngập nước và đa dạng sinh học Bảo tồn nước và dòng chảy tối thiểu
Loại 2 <i>Thu được lợi ích từ dòng sông</i>	Nhu cầu ngày càng tăng về nước, quản lý và phát triển tài nguyên nước không tối ưu	<ul style="list-style-type: none"> Tăng sản xuất thủy sản, nông nghiệp và thủy điện Cải thiện sinh kế và an ninh lương thực Hàng hải, du lịch/giải trí Tin dụng cacbon và chi trả dịch vụ hệ sinh thái liên quan đến nước
Loại 3 <i>Giảm chi phí do dòng sông</i>	Căng thẳng trong quan hệ khu vực và tác động kinh tế chính trị tăng	<ul style="list-style-type: none"> Hợp tác và tăng sự ổn định chính trị Chuyển dịch chính sách từ tự cung tự cấp thực phẩm/năng lượng sang an ninh lương thực/năng lượng
Loại 4 <i>Phát sinh lợi ích ngoài dòng sông</i>	Sự không thống nhất trong khu vực	<ul style="list-style-type: none"> Thống nhất khu vực Đầu tư trong khu vực, phát triển công nghiệp và thương mại Thương mại khu vực và tăng tiếp cận thị trường (gồm xuất khẩu) Kinh tế đa dạng

Những lợi ích cho dòng sông có thể được tăng cường thông qua đồng quản lý các hệ sinh thái sông ở quy mô lưu vực. Đồng quản lý lưu vực sông có thể là một khởi đầu rất có giá trị và không thể bàn cãi cho phát triển hợp tác quốc tế. Quản lý môi trường là nền tảng của quản lý và phát triển lưu vực sông, và nó có thể mang lại lợi ích cho mọi chức năng của dòng sông và tất cả các nhóm sử dụng dòng sông.

Tuy các dòng sông là những hệ sinh thái có khả năng tự chống chịu để hồi phục từ các cú sốc do tự nhiên và con người gây ra, nhưng dân số tăng và quá trình công nghiệp hóa luôn gây thiệt hại cho các dòng sông ví dụ như làm giảm dòng chảy, xói mòn chất lượng nước và làm giảm trữ lượng cá. Thiết kế các hành động chủ động và phối hợp để bảo vệ các dòng sông ngay cả trong phạm vi một quốc gia đã cho thấy sự phức tạp, và do vậy những thách thức trong việc bảo vệ các thủy vực quốc tế sẽ còn lớn hơn. Trong một số trường hợp, đặc biệt là ở các khu vực nghèo đói cao, phát triển sông thường tập trung để đáp ứng nhu cầu của con người chứ không phải là quản lý hệ sinh thái. Tuy nhiên, các dòng sông là những hệ thống cân bằng có thể bị phá vỡ bởi sự phát triển không được kiểm soát dẫn đến những tác động lớn về kinh tế và xã hội. Bảo vệ môi trường và phát triển kinh tế không thể tách rời nhau một cách đơn giản. Hợp tác trong việc quản lý đất và nước trong phạm vi hệ sinh thái lưu vực sông đem lại những lợi ích cho sông và thậm chí là điều kiện tiên quyết để các dòng sông có thể tạo ra các lợi ích cho con người.

Các lợi ích từ dòng sông có thể được cải thiện bằng cách quản lý tổng hợp lưu vực từ góc độ hệ thống để nâng cao chất lượng, số lượng có sẵn và năng suất kinh tế của các dòng sông. Việc quản lý sông tốt sẽ thúc đẩy triển vọng tổng thể và có hệ thống trong đó có những cơ hội sử dụng nước và mối quan hệ giữa các cá nhân sử dụng nước cũng sẽ được xét đến. Sẽ có thêm nhiều thực phẩm, năng lượng, khả năng giao thông thủy nếu duy trì được tính toàn vẹn của môi trường. Những lựa chọn đánh đổi khó khăn thường nảy sinh khi cân nhắc giữa bảo vệ môi trường và phát triển sông, nhưng chỉ có thể đánh giá đúng sự đánh đổi này khi cân nhắc trên quy mô toàn lưu vực. Sự thay đổi quan điểm sang lập kế hoạch theo quy mô lưu vực sẽ cho thấy các lợi ích kinh tế có thể đạt được từ việc đồng quản lý nguồn nước chung.

“HỢP TÁC XÂY DỰNG KẾ HOẠCH Ở CẤP ĐỘ LƯU VỰC SẼ MANG LẠI NHIỀU LỢI ÍCH KINH TẾ”

Trường hợp 2.2 Quản lý tổng hợp sông Senegal.⁸

Tổ chức phát triển lưu vực sông Senegal (OMVS) được coi là hình mẫu cho việc thúc đẩy hợp tác quản lý nước xuyên biên giới và đầu tư chung về nguồn nước. Tổ chức này do Mali, Mauritania và Senegal thành lập năm 1972, nhiệm vụ của tổ chức này là củng cố nền kinh tế của các nước thành viên và bảo vệ sinh kế thông qua việc phát triển nguồn tài nguyên nước và năng lượng ở toàn lưu vực.

OMVS xây dựng và hiện đang vận hành đập đa năng Manantali tại Mali và đập Diama (trên biên giới giữa Mauritania và Senegal). Chi phí và lợi ích từ những khoản đầu tư này do 3 quốc gia thành viên OMVS là Mali, Mauritania và Senegal chia sẻ theo một công thức rõ ràng được các bên nhất trí. Trong khi những cấu trúc này là hình mẫu cho việc hợp tác phát triển của các quốc gia, chúng cũng có những tác động tiêu cực tới môi trường và xã hội. Nhiều nỗ lực đáng kể đã được thực hiện để giải quyết những vấn đề này.

Trong năm 2002, một bản Hiến chương mang tính đột phá đã được thông qua thể hiện nguyên tắc thực hành đảm bảo tính công bằng, quản lý tổng hợp tài nguyên nước và bảo vệ môi trường. Ví dụ, Hiến chương yêu cầu con đập đang hoạt động trong lưu vực phải đảm bảo “dòng chảy môi trường” theo các điều kiện khí hậu-thủy văn hàng năm cho phép, và cho phép nước xả từ đập Manantali tương đương với các đợt lũ hàng năm để đáp ứng nhu cầu của các vùng đất sản xuất nông nghiệp và các hệ sinh thái vùng đồng bằng hạ lưu.

Guinea, quốc gia ven sông cuối cùng ở phần thượng nguồn nhất của sông Senegal gần đây cũng đã gia nhập OMVS. Sự tham gia của Guinea giúp có thể quản lý sông Senegal ở quy mô toàn lưu vực và tạo cơ hội cải thiện sự phối hợp trong quản lý vùng đầu nguồn và phát triển thủy điện.

Chính các dòng sông chung đã tạo ra lịch sử căng thẳng giữa nhiều quốc gia láng giềng ven sông. Có thể đạt được những lợi ích vốn khó đạt được nếu việc hợp tác giúp làm giảm bớt các căng thẳng phát sinh từ việc kiểm soát dòng chảy của sông. Các vấn đề về chủ quyền, chiến lược và danh dự quốc gia (thường có liên quan, và đôi khi không tách rời các căng thẳng khác) có thể bị đẩy đến điểm làm phức tạp hóa mối quan hệ giữa các quốc gia trong lưu vực và là rào cản đối với sự phát triển do ngăn cản giao

thương trong khu vực và hạn chế sự phối hợp về nguồn nhân lực và tài chính. Những căng thẳng và chi phí trên luôn hiện hữu ở tất cả các lưu vực sông với những cấp độ khác nhau, ở một số lưu vực nó có thể không lớn nhưng lại là thử thách lớn ở một số lưu vực khác. Thử thách lớn dành cho các nhà đàm phán về sông quốc tế là cải thiện các mối quan hệ thông qua các cơ hội chung, đóng góp vào các lợi ích của hợp tác và hội nhập vượt qua ngoài khuôn khổ của dòng sông.

“NHIỀU LỢI ÍCH THỰC SỰ CÓ THỂ CÓ ĐƯỢC TỪ VIỆC GIẢM CĂNG THẲNG GIỮA CÁC NHÓM SỬ DỤNG NƯỚC”

Bên ngoài dòng sông có rất nhiều cơ hội lớn cho hợp tác. Hợp tác trong quản lý và phát triển các dòng sông quốc tế có thể thúc đẩy và củng cố các hợp tác xuyên biên giới khác. Tăng cường các lợi ích từ sông và giảm chi phí phát sinh liên quan đến sông có thể thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và hội nhập khu vực, tạo lợi ích ngay cả trong các ngành ít liên quan đến tài nguyên nước. Các dòng chảy khác, không kể dòng nước - ví dụ, thông tin liên lạc và thương mại được cải thiện - cũng có thể phát triển. Do đó, tiến bộ trong việc hợp tác chia sẻ dòng sông có thể cho phép và là chất xúc tác cho các lợi ích bên ngoài sông, trực tiếp thông qua các liên kết kinh tế và ít trực tiếp hơn thông qua việc xóa bỏ căng thẳng và cải thiện các mối quan hệ.

Cả bốn loại lợi ích trên đều có thể đạt được tại tất cả các lưu vực sông quốc tế, nhưng quy mô, tính khả thi và tầm quan trọng của mỗi loại ở mỗi lưu vực sông lại rất khác nhau. Tiềm năng tương đối đối với mỗi loại lợi ích khác nhau trong phạm vi một lưu vực sông cụ thể sẽ là kết quả của các cơ hội, chi phí và kiểu hợp tác được phát triển giữa các quốc gia ven sông.

Tương tự như vậy, đối với mỗi loại lợi ích có một thời điểm thích hợp để bắt đầu sự hợp tác; không có thứ tự cụ thể đối với việc hợp tác theo 4 loại lợi ích này. Thông thường, một trận lụt hay hạn hán sẽ tạo nhu cầu hợp tác khẩn cấp theo cách này hay cách khác. Bất cứ nơi nào có sự hợp tác ban đầu, các kiểu hợp tác khác có thể theo sau. Đánh dấu điểm khởi đầu hợp tác về môi trường (loại 1) hoặc hợp tác kinh tế trực tiếp (loại 2) có thể dẫn tới tăng cường hợp tác chính trị (loại 3) và hợp tác kinh tế gián tiếp (loại 4) hoặc ngược lại. Động thái qua lại giữa các loại hợp tác có thể tích cực hoặc tiêu cực. Ví dụ, trong khi hợp tác loại 3 có thể giúp phát triển hợp tác loại 1 và loại 2, thất bại trong mối quan hệ loại 3 có thể làm cản trở hợp tác loại 1 và 2.

Hợp tác có thể đem lại rất nhiều lợi ích, một số lợi ích rất rõ ràng và một số khác có thể khó nhận biết hơn, một số có giá trị phổ biến với mọi đối tượng và một số chỉ có giá trị với một số ít các bên tham gia. Nhận biết các lợi ích và hiểu rõ giá trị và động thái của chúng là cực kỳ quan trọng giúp cho việc lựa chọn giữa xung đột và hợp tác.

“NHẬN BIẾT CÁC LỢI ÍCH VÀ HIỂU ĐỘNG LỰC CỦA CHÚNG GIÚP LỰA CHỌN ĐÚNG ĐẮN GIỮA XUNG ĐỘT VÀ HỢP TÁC”

2.3 Khi nào cần phải chia sẻ?

2.3.1 Nhìn nhận sự hợp tác quốc tế như một ưu tiên của quốc gia

Việc cân nhắc giữa giữa hợp tác và không hợp tác sẽ được quyết định dựa trên nhận thức là sự lựa chọn nào sẽ đem lại lợi ích lớn hơn. Nói một cách đơn giản, các quốc gia sẽ hợp tác khi nào họ tin rằng họ có lợi khi làm như vậy.

Trong một số trường hợp, lợi ích có thể không đủ bù đắp chi phí cho các hoạt động hợp tác, nhưng trong một số trường hợp khác, lợi ích có thể là rất cao. Hợp tác về các dòng sông quốc tế thậm chí có thể đem lại nhiều lợi ích mà không một quốc gia nào có thể một mình đạt được do sự hợp tác cho phép

lưu vực sông được quản lý một cách tổng hợp - mục tiêu cao nhất của quản lý tổng hợp tài nguyên nước – qua đó làm tăng những lợi ích có thể có được từ dòng sông. Lợi ích là bất cứ điều gì được xã hội thừa nhận là có giá trị như sinh kế, tăng trưởng, các dịch vụ hệ sinh thái, đa dạng sinh học, các di sản tự nhiên và di sản quốc gia, an ninh, bình đẳng giới, đạo đức, thẩm mỹ và sự thừa nhận quốc tế. Xác định và hiểu quy mô của các lợi ích liên quan đến nhau thường bắt nguồn từ hợp tác quản lý và phát triển các dòng sông quốc tế là trọng tâm của cả việc quản lý tốt hơn các dòng sông và cải thiện mối quan hệ giữa các quốc gia cùng chia sẻ các dòng sông đó.

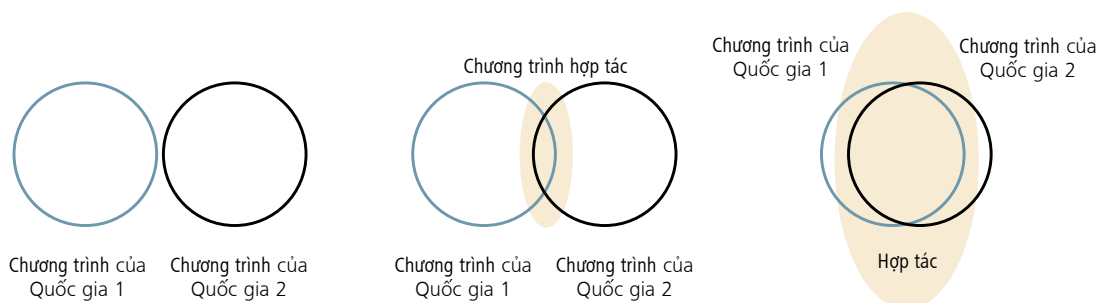
“HỢP TÁC VỀ CÁC DÒNG SÔNG QUỐC TẾ CÓ THỂ SẼ ĐEM LẠI CÁC LỢI ÍCH MÀ KHÔNG MỘT QUỐC GIA ĐƠN LẺ NÀO CÓ THỂ ĐẠT ĐƯỢC”

Một thực tế được ghi nhận là mọi cư dân ven sông đều có một mục tiêu chung nhất – đó là duy trì hệ thống sông lành mạnh và hiệu quả sử dụng – từ đó có thể sắp xếp các ưu tiên quốc gia và ưu tiên quốc tế. Các quốc gia có chủ quyền luôn có các kế hoạch quốc gia để phát triển các dòng sông quốc tế của họ: đây là điều hợp lý và hợp pháp.⁹ Hai quốc gia chia sẻ một dòng sông sẽ có hai kế hoạch quốc gia. Nếu hai chương trình này có một số mục tiêu chung, ví dụ như giảm thiểu lũ lụt hoặc duy trì và dòng chảy môi trường thì sẽ có một chương trình hợp tác chung thứ ba, đó là vì lợi ích của cả hai nước (xem bảng 2.1). Nếu chương trình hợp tác được đưa ra có thể đem lại những lợi ích mà các chương trình đơn lẻ của từng quốc gia không thể đạt được (hoặc không thể đạt được với chi phí hợp lý), thì đó sẽ chính là lý do cả hai quốc gia sẽ phải lựa chọn ưu tiên hợp tác.

Chương trình hợp tác có thể là nhỏ hoặc lớn. Tại một số lưu vực, khi mà việc xây dựng lòng tin và cơ hội đang dần được công nhận và đảm bảo, chương trình chung có thể phát triển cho tới khi chương trình của hai quốc gia cơ bản đảm bảo để cập được hết các ưu tiên chung. Xác định và vận động cho một chương trình hợp tác cùng có lợi là bước đi đầu tiên trong việc thúc đẩy hợp tác.

“VIỆC XÁC ĐỊNH CHƯƠNG TRÌNH HỢP TÁC HAI BÊN CÙNG CÓ LỢI LÀ BƯỚC ĐI ĐẦU TIÊN TRONG VIỆC THÚC ĐẨY HỢP TÁC”

Hình 2.1. Các quan niệm, ưu tiên và chương trình



Mức độ hội tụ của các chương trình của quốc gia ven sông sẽ được quyết định bởi các đặc trưng cụ thể về hệ thống sông, môi trường, kinh tế và xã hội

Nguồn: phỏng theo Sadoff & Grey (2005)¹⁰

2.3.2 “Hợp tác” là gì và khi nào thì sự hợp tác có ý nghĩa?

Hợp tác không phải là một phương thức “được ăn cả, ngã về không”. Một loạt hoạt động hợp tác và mức độ nỗ lực khác nhau cần được thực hiện. Hình thức hợp tác phù hợp sẽ được quyết định bởi các yếu tố thủy văn, môi trường, kinh tế, xã hội và chính trị. Những yếu tố này sẽ xác định những lợi ích tiềm năng và các chi phí cần được cân đối trong việc lựa chọn chiến lược hợp tác.

“HỢP TÁC KHÔNG PHẢI LÀ MỘT ĐỀ XUẤT “ĐƯỢC ĂN CẢ, NGÃ VỀ KHÔNG.”

Tại một số lưu vực sông, chia sẻ thông tin và đánh giá chiến lược toàn lưu vực có thể là đã đủ để thúc đẩy việc quản lý tốt hơn và hợp tác hơn. Ở những lưu vực khác, để đạt được các lợi ích đáng kể, có thể cần các hành động chung về điều tiết dòng chảy môi trường, trữ nước, và giảm nhẹ hạn hán và lũ lụt. Các lựa chọn hợp tác¹¹ có thể được xem xét từ hành động đơn phương (các kế hoạch độc lập không công khai của quốc gia), đến phối hợp (liên lạc và chia sẻ thông tin), hợp tác (điều chỉnh các kế hoạch quốc gia để đạt được lợi ích chung), và hành động chung (kế hoạch chung để quản lý hoặc đầu tư).

Hành động đơn phương Hành động đơn phương trong lưu vực sông có nghĩa là không có bất kỳ nỗ lực nào được thực hiện để hợp tác hoặc thậm chí trao đổi thông tin về vấn đề quản lý và quy hoạch phát triển dòng sông chung. Thái độ này không chỉ không đảm bảo cho những lợi ích hợp tác mà nó còn dẫn tới những tình huống mà ở đó, sự phát triển và các kế hoạch đầu tư của các quốc gia ven sông có thể làm ảnh hưởng xấu đến nhau. Các kế hoạch đơn phương được thiết kế dựa trên giả định rằng nhóm cư dân ven sông khác sẽ không đầu tư mới, khai thác nước, hoặc thay đổi chất lượng nước. Tác động lũy tích của các thay đổi do không hợp tác có thể làm giảm đáng kể dòng chảy, làm suy giảm chất lượng nước tới mức mà tất cả các hoạt động – và sức khỏe của hệ thống sông – có thể bị tổn hại.

Phối hợp có thể được thực hiện bằng cách trao đổi hoặc hợp tác thu thập thông tin về lưu vực sông. Trong hầu hết các lưu vực, những người quản lý tài nguyên nước chỉ có thông tin về những phần của dòng sông nằm trong lãnh thổ của họ. Việc trao đổi thông tin thủy văn của lưu vực có thể đem lại nhiều lợi ích như cải thiện dự báo dòng chảy, và chuẩn bị đối phó với lũ lụt và hạn hán. Trao đổi thông tin về các kế hoạch phát triển sông có thể giúp các nhà hoạch định lưu vực tại các quốc gia khác nhau tránh được những dự án xung đột lẫn nhau. Mở rộng thông tin hai chiều có thể giúp xây dựng lòng tin, sự tự tin và sự sẵn sàng hợp tác trong tương lai.

Hợp tác có thể được hiểu là sự thích ứng của các kế hoạch quốc gia tạo điều kiện cho các lợi ích hoặc giảm các chi phí tại các quốc gia ven sông khác. Hợp tác có thể được thực hiện thông qua việc điều chỉnh các kế hoạch đang tiến hành, hoặc thông qua việc xây dựng các danh mục dự án quốc gia trên cơ sở tham vấn với các quốc gia sống ven sông khác trong toàn lưu vực.

Hành động chung diễn ra khi các quốc gia ven sông là đối tác trong việc thiết kế, đầu tư và thực hiện việc phát triển sông quốc tế. Mức độ hợp tác này được chính thức hóa nhờ các hiệp ước. Các cơ chế chia sẻ lợi ích như đồng sở hữu và cùng quản lý các giá trị của dòng sông thể hiện nỗ lực hợp tác cao nhất có thể và đòi hỏi có sự hợp tác mạnh mẽ với năng lực và thể chế vững chắc. Hành động chung có thể bao gồm cả sự tham gia của khu vực tư nhân tại các quốc gia ven sông, các kỹ thuật quản lý và các kịch bản đầu tư hiện đại nhất có thể tối ưu hóa các lợi ích trực tiếp cũng như gián tiếp từ sự hợp tác.

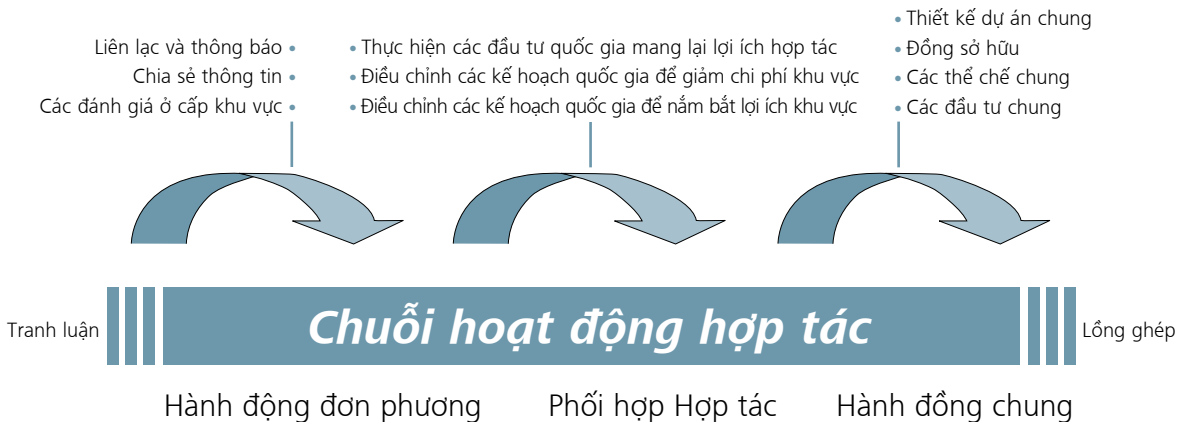
“CÙNG PHÁT TRIỂN MỘT HỆ THỐNG SÔNG THỂ HIỆN MỨC ĐỘ HỢP TÁC CAO NHẤT.”

Hình 2.2 mô tả các cấp độ khác nhau của sự hợp tác. Điều quan trọng là phải nhận ra rằng đây là một chuỗi hành động không định hướng, năng động và lặp đi lặp lại. Chuỗi hành động này không định hướng là vì không nhất thiết hợp tác nhiều hơn đã tốt hơn. Chuỗi hành động này thể hiện mức độ nỗ lực hợp tác ngày càng cao, nhưng khẳng định đây là mục tiêu ở tất cả các lưu vực. Chuỗi hành động này có tính năng động do có nhiều điểm phù hợp đối với các hoạt động khác nhau tại các thời điểm khác nhau. Các quốc gia có thể điều chỉnh hoạt động của mình nhằm làm tăng hay giảm mức độ hợp tác để đáp ứng các cơ hội hoặc quá trình phát triển mới nằm trong (hoặc ngoài) quá trình hợp tác. Chuỗi hành động này lặp đi lặp lại do các cơ hội hợp tác xuất hiện liên tục, và sự thành công của hợp tác trước, đặc biệt là các lợi ích đã được nhận ra, có thể thúc đẩy tăng cường hợp tác. Trong một bối cảnh đó, các nhóm cư dân ven sông cũng nhận thức được rằng các hành động phi hợp tác có thể làm mất cơ hội hợp tác trong tương lai.

Hợp tác đòi hỏi chi phí thực tế về thời gian, tiền bạc và nguồn nhân lực. Nếu chi phí của một mức độ hợp tác cụ thể lớn hơn các lợi ích (theo nghĩa rộng có thể gồm cơ hội xây dựng lòng tin trong mối quan hệ hợp tác mới) thì sự hợp tác đó là không xứng đáng. Hoạt động hợp tác tốn kém quá mức có thể dẫn tới vỡ mộng về hợp tác và gây ảnh hưởng xấu tới các nỗ lực lâu dài.

Xác định đúng mức độ nỗ lực và đầu tư trong hợp tác quốc tế là yếu tố quan trọng để nắm bắt được những lợi ích thực sự mà không phải chi phí quá mức. Tính thực tế này sẽ giúp tạo ra cam kết chính trị và đảm bảo rằng nó là mối quan tâm của tất cả các bên để duy trì hợp tác.

Hình 2.2. Chuỗi hoạt động hợp tác



Nguồn: Trích từ Sadoff & Grey (2005).

2.4 Chia sẻ lợi ích công bằng

Để thúc đẩy và duy trì hợp tác, điều cần thiết là tất cả các cộng đồng/các quốc gia ven sông đều thấy lợi ích hợp tác được chia sẻ công bằng.

Việc quản lý hợp tác và phát triển các lưu vực sông nhìn chung sẽ đem lại lợi ích thực sự cho toàn lưu vực, nhưng điều này không đồng nghĩa với việc chia sẻ công bằng cho mỗi quốc gia (hoặc mỗi nhóm sử dụng). Nếu phần lớn lợi ích được dồn cho một quốc gia (hoặc một nhóm), trong khi phần lớn chi phí lại do người khác gánh, thì dự án có vẻ tốt đó lại có thể gây các thiệt hại cho một số bên liên quan. Lưu vực có thể được phát triển để tối đa hóa sự bền vững và tổng lợi ích, nhưng nếu những lợi ích đó chỉ thu được ở nơi mà chúng được tạo ra (ví dụ, như các khu vực có thủy điện hoặc các công trình thủy lợi) thì việc chia sẻ lợi ích trên toàn lưu vực sẽ mất tính công bằng. Việc có miếng bánh lớn hơn là điều rất tốt, nhưng động lực chính cho sự hợp tác là phần bánh của mỗi nhóm đều được tăng trưởng.

Khi việc phân phối các lợi ích từ kịch bản phát triển và quá trình hợp tác quản lý được cho là không công bằng, các cơ chế chia sẻ lợi ích có thể đóng vai trò then chốt trong việc thúc đẩy hợp tác. Chia sẻ

lợi ích có thể được định nghĩa là bất kỳ hành động nào được thiết kế để thay đổi việc phân bổ chi phí và lợi ích gắn liền với sự hợp tác. Các chi phí của hợp tác có thể là chi phí cho việc tổ chức hoặc chi phí thực của quá trình quản lý và phát triển sông (ví dụ như phục hồi rừng đầu nguồn, đập hoặc các hồ chứa để điều tiết dòng chảy của sông) hoặc bất kỳ chi phí nào được các bên đàm phán lựa chọn để đưa ra xem xét (ví dụ điện khí hóa nông thôn từ một dự án thủy điện). Trong hầu hết các trường hợp, chia sẻ lợi ích và chi phí đòi hỏi một số hình thức phân phối lại hoặc bồi thường tùy từng trường hợp cụ thể sẽ được thảo luận ở phần sau.

Vấn đề công bằng trong phân phối lợi ích là rất quan trọng ở mọi cấp độ, tuy nhiên, các đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án (xem Chương 3) phải được quan tâm đặc biệt về vấn đề công bằng. Chia sẻ lợi ích công bằng ở cấp địa phương, nơi có tác động ngay tức thì, trong thực tế có thể khó khăn hơn so với việc chia sẻ lợi ích ở cấp quốc tế. Chia sẻ lợi ích ở cấp địa phương cũng có thể có những tác động lớn tức thì đến sự nghèo đói.

“VẤN ĐỀ CÔNG BẰNG TRONG VIỆC PHÂN CHIA LỢI ÍCH CÓ TẦM QUAN TRỌNG Ở MỌI CẤP.”

Tất nhiên, việc phân chia công bằng là một câu hỏi mang tính chuẩn mực. Luật nước quốc tế đưa ra một số hướng dẫn (xem chương 4) qua cách hợp pháp hóa các nguyên tắc “sử dụng công bằng và hợp lý” và “không gây hại đáng kể”. Những nguyên tắc này là điểm khởi đầu hữu ích cho việc đàm phán về phân bổ công bằng các lợi ích. Tuy nhiên, những người ra chính sách cần phải chuyển những nguyên tắc này vào thực tiễn, xây dựng các quy tắc thực hành để phân bổ lợi ích và các cơ chế tái phân phối hoặc đền bù. Vì vậy, sẽ rất cần xem xét lại các hoạt động thực tế đã được thực hiện để thúc đẩy quản lý hợp tác đối với các dòng sông quốc tế. Bảy nguyên tắc cơ bản của quản lý hợp tác thường được áp dụng trong các hiệp ước liên chính phủ¹² có liên quan đến quản lý tài nguyên nước quốc tế (xếp theo thứ tự giảm dần về tần suất áp dụng) là:

- Đền bù cho những lợi ích bị mất;
- Chia đều dòng chảy cho các quốc gia ven sông;
- Xác lập ưu tiên đối với các mục đích sử dụng;
- Chi trả cho nguồn nước;
- Chủ quyền tuyệt đối đối với các sông nhánh;
- Phân chia lợi ích một cách bình đẳng;
- Từ bỏ quyền sử dụng nước trước đây.

Ngày càng có nhiều tài liệu về chia sẻ lợi ích,¹³ hầu hết trong số đó đều tập trung vào cách thức để chia sẻ các lợi nhuận thu được từ dự án cho các nhóm bị ảnh hưởng. Lợi ích thu được từ phát triển nước thường không được chia sẻ một cách công bằng, đặc biệt là đối với những người bị ảnh hưởng trực tiếp của sự phát triển này.

Chia sẻ lợi ích có thể không chỉ là một công cụ để việc phân phối hoặc tái phân bổ các lợi ích đã có trước đây của một dự án, hơn thế, nó có thể là chính là cơ sở phân tích tiên liệu để khái niệm hóa và thiết kế các dự án. Tiếp cận chia sẻ lợi ích cho phép xác định phạm vi của dự án nhờ đó có thể nắm bắt được đầy đủ lợi ích về môi trường, xã hội và kinh tế để cung cấp các “phần công bằng” cho tất cả các bên tham gia. Nếu nó không thể đem lại những lợi ích phù hợp và công bằng tới tất cả các bên tham gia, thì rõ ràng đây là một dự án không tốt. Để có các phần chia sẻ công bằng, các dự án cần được thiết kế với sự kết hợp các thành phần đầu tư bổ sung có thể tạo ra các nguồn doanh thu bổ sung. Sau khi một loạt các lợi ích phù hợp đã được xác định, dự án có thể được cấu trúc một cách rõ ràng để phân phối những lợi ích một cách công bằng nhất giữa các bên tham gia.

2.5 Các cơ chế chia sẻ lợi ích

Các cơ hội và cơ chế chia sẻ lợi ích sẽ tùy thuộc vào tình huống cụ thể và cần được thay đổi phù hợp với các yếu tố xã hội, chính trị, kinh tế và môi trường. Các cơ hội chia sẻ lợi ích có thể thấy ở tất cả mọi mức độ thông qua hàng loạt các cơ chế (xem hộp 2.1). Các cơ chế này có thể được xây dựng thông qua sự chia sẻ kiến thức, thiết kế dự án, phân bổ thu nhập và phát triển chính sách và thể chế.

Hộp 2.1 Các ví dụ về các cơ chế chia sẻ lợi ích¹⁴

Chia sẻ kiến thức

- Chia sẻ thông tin và dữ liệu giữa các quốc gia ven sông, chia sẻ chi phí.
- Hợp tác đánh giá về các điều kiện thủy văn và các động lực lưu vực, cùng tạo dựng kiến thức, củng cố lòng tin và xây dựng nguồn nhân lực.

Thiết kế dự án

- Việc thiết kế và xác định vị trí của dự án quan trọng sẽ có xác định các lợi ích vật chất sẽ có được từ dự án và các cộng đồng chịu ảnh hưởng của dự án - cả hướng tích cực và tiêu cực.
- Đầu tư phụ thuộc - gói lợi ích mở rộng; bồi thường hoặc đầu tư bổ sung qua đó (tái) phân phối chi phí và lợi ích một cách công bằng hơn.

Phân bổ lợi tức và dàn xếp tài chính

- Phân bổ dòng lợi tức - ví dụ, tiền bản quyền, tiền cho thuê, tín dụng carbon.
- Cung cấp thanh toán trực tiếp cho việc sử dụng nước - ví dụ, cấp nước đô thị hoặc thủy lợi (nơi quyền này đã được xác định)
- Cung cấp thanh toán trực tiếp cho các lợi ích - ví dụ như thủy sản, các dịch vụ quản lý lưu vực, các thay đổi lợi ích trong cơ chế dòng chảy của sông.
- Bồi thường cho giá phải trả - ví dụ như đất bị ngập, ô nhiễm, mất các dịch vụ hệ sinh thái, những thay đổi có hại tới các cơ chế dòng chảy của sông.
- Thực hiện các thỏa thuận mua bán - ví dụ như điện, các sản phẩm nông nghiệp (nơi mà các điều khoản của thỏa thuận có thể được sử dụng để chuyển lợi ích)
- Các sắp xếp tài chính và quyền sở hữu - ví dụ như cùng sở hữu và quản lý cơ sở hạ tầng.

Xây dựng thể chế và chính sách

- Các thủ tục hoạt động - ví dụ như các hoạt động của đập nhằm duy trì các vùng sản xuất nông nghiệp bị ảnh hưởng bởi chế độ lũ, hoặc năng suất của các hoạt động thủy sản.
- Thống nhất các chính sách và tạo dựng môi trường - bố trí thể chế và cơ chế khuyến khích nhằm đảm bảo các lợi ích, ví dụ, như pháp lý, quy định, quyền sử dụng đất, thuế và giá cả, bảo vệ người tiêu dùng.
- Quan hệ đối tác công - tư, ví dụ như khả năng tận dụng các quỹ, kinh nghiệm, hội nhập.

2.5.1 Chia sẻ kiến thức

Kiến thức và thông tin rất có giá trị cao và cũng cần chi phí. Do đó, các hoạt động hợp tác chia sẻ thông tin và kiến thức, hoặc cùng tạo hiểu biết chung trong toàn hệ thống, có thể được cấu trúc (ví dụ như thanh toán, cung cấp hoặc thực hiện) như những công cụ để chia sẻ lợi ích và chi phí. Thông tin thủy văn có thể giúp các nhóm cư dân ven sông quản lý nguồn nước tốt hơn trong phạm vi khu vực của họ, nó cũng có thể giúp họ hiểu rõ hơn về tác động từ những hành động của mình lên các nhóm khác, và nó cũng có thể giúp xác định các cơ hội hợp tác nhằm tăng cường việc quản lý trên toàn lưu vực.

Hơn nữa, hiểu biết sâu sắc hơn về động lực của hệ thống sông chia sẻ sẽ giúp giảm bớt sự không đồng đều về thông tin có thể ảnh hưởng tới việc đàm phán của các nhóm cư dân ven sông, và giúp phát huy các kết quả một cách bền vững và công bằng hơn.

“HIỂU BIẾT ĐỘNG LỰC CỦA HỆ THỐNG SÔNG CHIA SẺ GIÚP ĐẠT ĐƯỢC CÁC KẾT QUẢ CÔNG BẰNG VÀ BỀN VỮNG HƠN.”

2.5.2 Thiết kế dự án

Việc thiết kế và vị trí của một dự án sẽ quyết định nhiều thông số công trình về lợi ích và chi phí của dự án đó. Tuy nhiên, các chi tiết kỹ thuật của thiết kế, vị trí chính xác của dự án và các khoản đền bù đầu tư tiềm năng đều có thể được xem xét lại nếu việc phân bổ các lợi ích ngay từ ban đầu đã cho thấy sự bất công bằng. Các khoản đầu tư phụ trợ có thể được bổ sung cho chương trình nhằm xây dựng một gói lợi ích có thể phân bổ một cách công bằng hơn. Các ví dụ về các khoản đầu tư phụ trợ bao gồm điện khí hóa nông thôn gắn với phát triển thủy điện, đường giao thông liên thị kết hợp với thủy lợi, hoặc đầu tư sinh kế bền vững kết hợp với quản lý lưu vực.

Một gói lợi ích lớn hơn có thể là cơ chế chia sẻ lợi ích. Các lợi ích được thảo luận càng rộng rãi thì các quốc gia ven sông càng có cơ hội tìm ra được các mô hình chia sẻ có thể chấp nhận. Những sự đầu tư không liên quan (ví dụ như hạ tầng giao thông, lưới điện) hoặc các lĩnh vực mà hai bên cùng quan tâm (ví dụ như thương mại, nhập cư, thông tin, du lịch và bảo vệ môi trường) có thể được đưa vào các cuộc đàm phán có liên quan đến sử dụng nước. Những mối quan tâm tới quan hệ địa chính trị và ngoại giao, hình ảnh công chúng và danh tiếng cũng có thể ảnh hưởng đến các quốc gia tham gia trong quá trình đàm phán hợp tác quản lý nguồn nước chung. Các cơ chế chia sẻ lợi ích đầy đủ có thể được đưa ra để mang lại gói lợi ích lớn hơn nhằm tìm ra các giải pháp có thể chấp nhận được.

“PHẠM VI LỢI ÍCH ĐƯỢC THẢO LUẬN CÀNG RỘNG THÌ CÁC QUỐC GIA VEN SÔNG CÀNG CÓ CƠ HỘI CHIA SẺ LỢI ÍCH.”

2.5.3 Phân bổ doanh thu và cơ chế tài chính

Các dòng doanh thu có được từ một dự án có thể được chia sẻ với những người bị ảnh hưởng từ dự án hoặc những bên liên quan khác chịu chia sẻ một phần về chi phí phát triển dự án, nhưng lại không nhất thiết phải được chia sẻ các lợi ích.

Các khoản thanh toán trực tiếp từ sử dụng nước có thể phân phối lại những lợi ích từ nước mà không nhất thiết phải ấn định lại các quyền về nước. Khi các quyền về nước đã rõ ràng, và các bên nhất trí rằng một nhóm cư dân ven sông cần tiếp cận sử dụng nhiều nước hơn so với quyền hợp pháp mà họ có, thì việc thanh toán trực tiếp cho các quyền sử dụng nước theo thời gian có thể thúc đẩy việc sử dụng nước một cách có ích hơn mà không cần chính thức điều chuyển các quyền sử dụng nước. Thị trường nước quốc tế có thể đưa ra những cơ chế linh hoạt để dàn xếp lại việc sử dụng nước giữa các nhóm cư dân ven sông.



Ảnh 2.1 Nhân đang được bốc xếp lên một tàu Trung Quốc tại cảng Chian Saen trên sông Mê Kông miền bắc Thái Lan. Cảng là yếu tố quan trọng hàng đầu trong sự phát triển thương mại nhanh chóng với Trung Quốc

Giá cả và số lượng của quyền sử dụng nước sẽ do thị trường quyết định hoặc thông qua đàm phán. Các thỏa thuận về giá nước, khối lượng nước có thể đưa vào thị trường, cách xác định người được phép mua có thể tác động tới mức độ và cách chia sẻ các lợi ích thu được từ nước.

Chi trả cho các lợi ích (hoặc đền bù các chi phí) có thể được thực hiện trong khuôn khổ của một kế hoạch hợp tác. Nếu các quốc gia ven sông đồng ý thực hiện một kế hoạch hợp tác mà qua đó dẫn đến lợi ích hoặc thiệt hại của một bên, thì việc chi trả sẽ được thực hiện như những khoản đền bù. Ví dụ như, quốc gia ven sông ở hạ lưu có thể đồng ý trả cho quốc gia ở thượng nguồn để quản lý lưu vực nếu nó mang lại những lợi ích về chất lượng nước cao hơn, giảm lũ lụt hoặc trầm tích ở hạ lưu. Tương tự như vậy, nếu việc chặn nước hạ lưu làm tràn nước về đầu nguồn thì quốc gia ở đầu nguồn có thể nhận được bồi thường do đất đai bị ngập lụt.

Có thể thiết kế các thỏa thuận mua bán làm công cụ linh hoạt cho việc chia sẻ lợi ích. Ví dụ, một quốc gia ven sông có thể xây dựng hoặc nâng cấp một đập thủy điện và thương thảo một hợp đồng mua bán trong đó mặc nhiên công nhận lợi ích của các quốc gia ven sông khác. Nếu một trong những quốc gia ven sông có nguồn tài nguyên hoặc những khả năng thủy điện lớn hơn nhu cầu sử dụng nước/điện trong khi quốc gia khác có nguồn tài nguyên nước và thủy điện ít nhưng có nhu cầu lớn, cả hai có thể được hưởng lợi từ việc trao đổi. Giá thương lượng có thể được sử dụng để chia sẻ lợi ích – mức giá cao hơn, bên bán sẽ được lợi nhiều hơn, còn nếu giá thỏa thuận thấp hơn thì người mua sẽ được lợi. Quốc gia ven sông ở thượng nguồn của con đập sẽ tham gia vào thỏa thuận mua bán nếu thỏa thuận này công nhận các giá trị tích cực của việc quản lý vùng đầu nguồn đối với chi phí vận hành và tuổi thọ của con đập, trong khi đó, các quốc gia ven sông ở hạ lưu có thể thương lượng để đạt được một thỏa thuận phản ánh được các tác động tích cực hoặc tiêu cực do con đập tạo ra lên động thái và tải lượng chất bồi lắng xuống hạ lưu.

Khi việc hợp tác quản lý cần có các đầu tư lớn, có thể cấu trúc để tài chính đầu tư, quyền sở hữu, và các thỏa thuận điều hành sẽ tạo điều kiện chia sẻ lợi ích giữa các quốc gia ven sông. Việc hợp tác và điều phối tài chính ở các dự án hợp tác có thể giúp duy trì thành công sự hợp tác bằng cách điều tiết để chia sẻ các lợi ích vào cấu trúc giao dịch. Các công ty liên doanh hoặc đồng sở hữu (ví dụ công ty liên doanh truyền tải điện) có thể mang lại những lợi ích tài chính trực tiếp và xây dựng lòng tin thông qua mối quan hệ đối tác đã có. Loại quan hệ đối tác kéo dài này cũng cho phép việc quản lý tài sản thích ứng hơn và có tính linh hoạt cao hơn trong việc đối phó với những thách thức và cơ hội đối với dòng sông.

2.5.4 Xây dựng thể chế và chính sách

Các lợi ích tiềm năng của việc hợp tác có thể sẽ không được hiện thực hóa nếu các chính sách và ưu đãi không khuyến khích những người hưởng lợi tận dụng các cơ hội. Trong những trường hợp này, cải cách chính sách, nâng cao nhận thức, xây dựng năng lực và hỗ trợ kỹ thuật có thể là những khoản đầu tư phụ trợ quan trọng để đảm bảo duy trì lợi ích và chia sẻ lợi ích. Thực tế này có thể xảy ra trong các bối cảnh lợi ích quốc gia và địa phương cụ thể – nhấn mạnh tầm quan trọng của việc thiết kế các chiến lược và cơ chế chia sẻ lợi ích đối với các nhóm hưởng lợi khác nhau.

“ĐẦU TƯ VÀO THỂ CHẾ VÀ XÂY DỰNG NĂNG LỰC CÓ THỂ CẦN THIẾT ĐỂ ĐẢM BẢO CÓ THỂ THỰC HIỆN ĐƯỢC VIỆC CHIA SẺ LỢI ÍCH.”

Để đảm bảo việc phân phối lợi ích theo dự định có thể được thực thi, cần đầu tư vào các cấu trúc pháp lý và bảo vệ. Trong một số trường hợp, khu vực tư nhân có thể là một đối tác quan trọng trong việc cung cấp tài chính, kinh nghiệm hoặc các cơ hội việc làm cần thiết để cấu trúc và thực hiện các chương trình thúc đẩy các lợi ích của quản lý hợp tác sông và đảm bảo tính công bằng.

Các chính sách và thủ tục hoạt động khi các đập thủy lợi hoặc thủy điện đi vào hoạt động có thể ảnh hưởng sâu sắc tới sinh kế ở vùng thượng lưu và hạ lưu sông. Việc chú trọng tới các nhu cầu của những người bị ảnh hưởng có thể là trọng tâm của việc tìm kiếm và phân bổ công bằng các lợi ích.

2.6 Áp dụng chia sẻ lợi ích ở các cấp

Các cơ chế chia sẻ lợi ích có thể được áp dụng ở mọi cấp và cần được áp dụng với trọng tâm cụ thể vào các cộng đồng và hệ sinh thái bị ảnh hưởng bởi dự án. Việc hợp tác quản lý và phát triển một dòng sông chung chắc chắn sẽ cần có sự thỏa hiệp. Các thỏa hiệp này cần được xây dựng và thực hiện theo cách để tất cả các bên bị ảnh hưởng đều được đối xử công bằng.

Ở cấp độ địa phương, các hệ sinh thái và dân cư bị ảnh hưởng phải là trọng tâm chính. Các cơ chế chia sẻ lợi ích như đồng sở hữu, đặc quyền thanh toán và các khoản chi trả cho quản lý vùng đầu nguồn cần được cấu trúc để đảm bảo cung cấp các nguồn thu hoặc lợi ích một cách liên tục. Các dự án phụ trợ nhằm mục tiêu cải thiện cơ hội và giảm thiểu tác hại cho những người bị ảnh hưởng bởi dự án và các hệ sinh thái có thể bao gồm các quỹ phát triển cộng đồng, y tế và nước sạch, ưu tiên tuyển dụng lao động và quản lý dự án, tài chính vi mô, và các cải cách về chính sách như quyền sử dụng đất. Những điều này không chỉ thúc đẩy sự công bằng trong việc phân bổ lợi ích mà còn giúp xây dựng tính bền vững và nâng cao các tác động tích cực của việc phát triển.

“CẦN ĐẶC BIỆT TẬP TRUNG VÀO CÁC CỘNG ĐỒNG VÀ CÁC HỆ SINH THÁI BỊ ẢNH HƯỞNG BỞI DỰ ÁN.”

Ở cấp quốc gia, những quyết định về thiết kế và vị trí của dự án sẽ xác định sự tồn tại của các chi phí và lợi ích (ví dụ như các cơ hội tuyển dụng, tiềm năng thủy lợi và khả năng bị ngập lụt). Tuy nhiên, các chính sách và đầu tư phụ trợ có thể được sử dụng để phân bổ các nguồn lợi nằm ngoài khu vực dự án và đi kèm với nhiều yếu tố kinh tế (ví dụ như các doanh thu dự án dành cho mục đích riêng, điện khí hóa nông thôn và tiếp cận năng lượng, vận hành đập phục vụ đa mục đích, cung cấp nước và tiếp cận với đường giao thông).

Ở cấp độ khu vực và xuyên biên giới đã có sẵn một loạt các cơ chế chia sẻ lợi ích. Việc lựa chọn cơ chế nào phụ thuộc vào dự án cụ thể, tuy nhiên, các tổ chức hợp tác khu vực với năng lực phù hợp và được trao quyền đủ mạnh ở cấp khu vực có thể tạo điều kiện thuận lợi cho việc phân phối lợi ích một cách minh bạch (ví dụ như sở hữu chung tài sản, điều tiết sử dụng điện năng khu vực).

Ở các cấp, cấu trúc chia sẻ lợi ích cần phải được thiết kế theo giá trị, ưu tiên và cơ hội cụ thể. Đồng thời, cũng cần xác định là các giá trị, ưu tiên và cơ hội đó sẽ thay đổi theo thời gian. Các cơ chế tổ chức và pháp lý để chia sẻ lợi ích, được thảo luận trong chương 4 và 5 cần phải đủ linh hoạt và mạnh mẽ để thích nghi.

“VIỆC XÂY DỰNG CƠ CHẾ CHIA SẺ LỢI ÍCH CẦN ĐƯỢC THIẾT KẾ THEO CÁC GIÁ TRỊ, ƯU TIÊN VÀ CƠ HỘI CỤ THỂ.”

2.7 Chia sẻ lợi ích trong thực tế

Chia sẻ lợi ích có thể cung cấp khung khái niệm về tập trung vào tính công bằng cho các dự án hợp tác, khung này được dùng để xác định hàng loạt các lợi ích cho các bên tham gia, và để xây dựng cấu trúc phân phối lợi ích được coi là công bằng.

Trong thực tế, điều này có nghĩa là lên khung cho một dự án hợp tác từ quan điểm chia sẻ lợi ích, bao gồm:

- tìm kiếm các lợi ích rộng và chia sẻ lợi ích công bằng ngay từ đầu trong việc xây dựng khái niệm dự án;
- điều chỉnh thiết kế dự án để mở rộng lợi ích khi thích hợp và hiệu quả;
- phân bổ lợi ích và chi phí một cách rõ ràng sau khi đã cân nhắc các lựa chọn đối với các khoản đầu tư đi kèm, trình tự của hành động, các cơ hội sở hữu cho các đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án, chia sẻ tiền thuê, trợ cấp điện hoặc thuế v.v...;
- không quên các cơ hội trong quá trình xây dựng, vận hành và duy trì sau này.

Các bên tham gia cần có vai trò như các thành phần liên quan trong toàn bộ quá trình và dự án (xem chương 3) bao gồm:

- xác định và gắn kết các bên liên quan ở cấp địa phương, khu vực và quốc gia và quốc tế;
- xem xét mức độ và tầm quan trọng của các lợi ích và chi phí cả tiền tệ và phi tiền tệ từ quan điểm của nhiều bên liên quan;
- công nhận các giá trị và quan điểm khác nhau là yếu tố cần thiết để xác định cách phân chia lợi ích phù hợp;
- cố gắng thống nhất các ưu đãi cho các bên liên quan để thành công và bền vững.

Cần có sự tập trung liên tục vào sự công bằng, bao gồm:

- cân đối chi phí và lợi ích của sự hợp tác đối với từng nhóm có liên quan;
- xem xét các nguyên tắc để làm cơ sở chia sẻ lợi ích;
- chấp nhận rằng sự công bằng không đồng nghĩa với bình đẳng;
- cố gắng đạt được sự minh bạch.

Cần thành lập các cơ chế và các tổ chức mạnh (xem chương 4 và 5) như:

- thống nhất các tổ chức, các chính sách, năng lực và ưu đãi để thực hiện lợi ích;
- xem xét đầy đủ các cơ chế tại cấp địa phương, khu vực và quốc gia;
- cố gắng để đảm bảo minh bạch, đơn giản và bền vững;
- cố gắng để đảm bảo tính thích ứng, vì các giá trị, các ưu tiên và các hoàn cảnh sẽ thay đổi theo thời gian.



Các bên liên quan trong tiến trình quản lý và chia sẻ lợi ích

Quá trình quản lý nước xuyên biên giới luôn rất phức tạp và nhiều xung đột. Sự tham gia từ sớm và mang tính chiến lược của nhiều bên có liên quan có thể giúp đạt được những kết quả quản lý tốt hơn, tránh những xung đột gây tổn thất và tăng cường việc chia sẻ lợi ích. Rất cần nhiều hình thức tham gia của các bên liên quan. Việc xác định sớm các bên liên quan trong tiến trình và quyết định thời gian và cách thức mà mỗi nhóm có thể tham gia một cách hiệu quả nhất sẽ giúp đạt được các mục tiêu quản lý dễ dàng hơn và đảm bảo rằng các lợi ích và chi phí sẽ được chia sẻ một cách công bằng giữa các bên liên quan.

3.1 Các bên liên quan là ai?

Nguồn nước xuyên biên giới ảnh hưởng đến con người, các tổ chức và các quá trình phát triển theo nhiều cách, và qua các biên giới và quy mô bao gồm nhà nước – nhà nước, giữa các bang một quốc gia, xã hội dân sự và các mối quan hệ ở cấp địa phương.

Các bên liên quan có thể là các cá nhân, các nhóm, các cơ quan và tổ chức (chính thống và không chính thống) hoặc trực tiếp hoặc gián tiếp liên quan đến các nguồn tài nguyên nước xuyên biên giới và việc quản lý các nguồn tài nguyên này. Các bên liên quan bao gồm các cơ quan thuộc khu vực công, các tổ chức thuộc khu vực tư nhân, tổ chức phi chính phủ và các cơ quan bên ngoài cũng như các nhóm dân nước. Các bên liên quan có thể ở các địa điểm không gian và các cấp độ quản lý khác nhau, đại diện cho các nhóm lợi ích, các dân tộc và giới tính khác nhau. Hơn nữa, các bên liên quan có thể thay đổi theo thời gian, ví dụ, trong tiến trình có thể xuất hiện các bên liên quan mới trong khi một số bên khác lại không còn liên quan nữa.

“CÁC BÊN LIÊN QUAN CÓ THỂ THAY ĐỔI THEO THỜI GIAN KHI MỘT SỐ BÊN LIÊN QUAN MỚI XUẤT HIỆN VÀ MỘT SỐ KHÁC KHÔNG CÒN THAM GIA NỮA.”

Với nhiều thành phần của các bên liên quan, sẽ rất hữu ích nếu phân loại các bên liên quan thành các bên liên quan bên trong và bên ngoài (bên trong hay bên ngoài quá trình quản lý) cũng như những nhóm trực tiếp/sơ cấp và nhóm gián tiếp/thứ cấp. Đây là nguyên tắc cơ bản để phân tích các kết quả chia sẻ lợi ích tối ưu và giúp chúng ta hiểu được cả cách mà các bên liên quan nhận thức về các lợi ích và chi phí và cách họ đưa ra tuyên bố về các loại lợi ích khác nhau.

3.1.1 Các bên liên quan bên trong và bên ngoài

Các bên liên quan bên trong nằm trong các tổ chức quản lý hoặc trong các tổ chức hợp tác như các chính phủ, các nhà tài chính và các đối tác tư nhân. Các bên liên quan bên trong là những người có trách nhiệm trực tiếp trong việc thiết kế, phân bổ tài chính và thực hiện các hoạt động quản lý lưu vực sông. Tất cả các bên liên quan còn lại khác là các bên liên quan từ bên ngoài và có thể là trực tiếp/sơ cấp hoặc gián tiếp/thứ cấp.

Các bên liên quan sơ cấp

Các bên liên quan trực tiếp/sơ cấp là những người trực tiếp cảm nhận được tác động của quá trình phát triển, thường – tuy không nhất thiết – liên quan tới các thay đổi về môi trường tự nhiên nơi họ đang sống. Những thay đổi này có thể tích cực và tiêu cực đối với cuộc sống và sinh kế của họ. Rất dễ xác định các bên liên quan trực tiếp/sơ cấp nhưng cũng rất khó để họ tham gia do tính chất rải rác và cục bộ của họ. Việc tham gia có thể được tạo điều kiện thuận lợi thông qua các bên gián tiếp/thứ cấp có khả năng đại diện và thúc đẩy sự quan tâm của các nhóm sơ cấp. Các mối quan tâm mà nhóm trực tiếp/sơ cấp thường bày tỏ bao gồm các tác động được dự đoán trước từ các dự án phát triển, nhận thức của họ về các tác động này và các cách để làm giảm tác động tiêu cực và tăng các tác động mang lại lợi ích cho họ.

“CÁC BÊN LIÊN QUAN TRỰC TIẾP/SƠ CẤP LÀ NHỮNG NGƯỜI CÓ THỂ CẢM NHẬN TRỰC TIẾP CÁC TÁC ĐỘNG, THƯỜNG DỄ XÁC ĐỊNH NHƯNG KHÓ GẮN KẾT.”

Các bên liên quan gián tiếp/thứ cấp

Các bên liên quan thứ cấp không trực tiếp bị ảnh hưởng bởi sự phát triển, nhưng họ có thể có phần tham dự trong các kết quả của quá trình ảnh hưởng đến các bên liên quan sơ cấp hoặc có lợi ích trong quản lý nước xuyên biên giới ở cấp độ chính sách cao hơn. Họ có thể là tổ chức xã hội dân sự hoặc các hiệp hội, các tổ chức công hoặc khu vực tư nhân như các phòng thương mại, hiệp hội doanh nghiệp hoặc các tổ chức tài chính. Các bên liên quan thuộc khu vực công có thể bao gồm các đại diện dân cư, chính quyền hoặc hội đồng địa phương, quân đội, hoặc các cơ quan quốc tế như Liên hợp quốc.

Các bên liên quan gián tiếp/thứ cấp thường là trung gian giữa những người trực tiếp cảm nhận được tác động của quá trình quản lý xuyên biên giới và các nhà quản lý và hoạch định chính sách, những người đưa ra quyết định. Họ có thể hỗ trợ các dự án phát triển nước vì lợi ích quốc gia hoặc khu vực hoặc các dạng thỏa thuận chia sẻ lợi ích cụ thể. Ngoài ra, họ cũng có thể phản đối các hoạt động cụ thể của việc quản lý nước xuyên biên giới, ví dụ như xây các đập hay các nhà máy thủy điện lớn, hoặc các vấn đề cụ thể trong thỏa thuận chia sẻ nước.

“CÁC BÊN LIÊN QUAN GIÁN TIẾP/THỨ CẤP KHÔNG BỊ ẢNH HƯỞNG TRỰC TIẾP MÀ THƯỜNG CÓ VAI TRÒ TRUNG GIAN.”

Cơ cấu lợi ích của các bên liên quan gián tiếp/thứ cấp thường phức tạp, và khả năng xác định và gắn kết mọi cơ cấu sẽ bị hạn chế bởi thời gian của hoạt động phát triển hoặc kiến thức của các bên. Trong nhiều trường hợp, các bên liên quan gián tiếp/thứ cấp có thể không thể hiện sự quan tâm của họ cho tới khi các chu kỳ dự án đi vào hoạt động, thường do họ không được thông tin trong giai đoạn lập kế hoạch là lúc mà sự tham gia của họ có thể sẽ rất có giá trị. Điều này nhấn mạnh sự cần thiết đối với các bên liên quan nội bộ cần phải xác định tất cả các bên liên quan bên ngoài tiềm năng và đảm bảo rằng họ được thông báo và có các cơ hội để bày tỏ quan điểm của mình. Để làm tốt việc này, một số cơ quan quản lý lưu vực đã xây dựng cơ sở dữ liệu đầy đủ về các bên liên quan thứ cấp.

Các bên liên quan thứ cấp thuộc xã hội dân sự thường có tầm quan trọng đặc biệt với vai trò đại diện cho lợi ích của những cộng đồng bị ảnh hưởng – đôi khi theo yêu cầu của các bên liên quan sơ cấp, đôi khi do chính họ chủ động tham gia. Nhóm này có thể bao gồm các cơ quan truyền thông địa phương hoặc quốc gia (có thể là tư nhân hoặc do nhà nước quản lý), các học viện, các phong trào xã hội, các tổ chức phi chính phủ và các nghiệp đoàn. Không giống như những bên liên quan sơ cấp, do có mạng lưới tốt, nhóm các bên liên quan này thường phát huy được sức mạnh và có tầm ảnh hưởng tương đối lớn đến các tiến trình phát triển. Thêm nữa, theo yêu cầu thủ tục của nhiều tổ chức tài chính quốc tế và xu thế ngày càng khuyến khích việc phát triển có sự tham gia nên nhóm các bên liên quan này ngày càng có cơ hội nắm giữ những quyền lực cụ thể đối với các hoạt động phát triển.

Tuy nhiên, các bên liên quan gián tiếp/thứ cấp tự chủ động tham gia có thể không đại diện cho lợi ích của những bên liên quan trực tiếp/sơ cấp mà họ muốn đại diện. Ngoài ra, còn có những khả năng các bên liên quan trực tiếp/sơ cấp có thể không biết các bên liên quan gián tiếp/thứ cấp- những người được cho là đại diện chính thức của họ. Những thách thức này có thể giải quyết một phần thông qua quá trình xác định và tạo dựng sự gắn kết có sự tham gia đầy đủ của các bên liên quan. Điều này một phần đảm bảo rằng các bên liên quan trực tiếp/sơ cấp xác định các bên liên quan thứ cấp là những người đại diện cho quyền lợi của họ. Tương tự như vậy, một liên minh cũng sẽ được hình thành giữa các bên liên quan chính và liên quan thứ cấp, những người cùng chia sẻ lợi ích.

Trong giai đoạn đầu của Sáng kiến Lưu vực sông Nile (NBI), các nhà tài trợ và các chính phủ đã nhận thức được tầm quan trọng của sự tham gia của các bên liên quan và đã lập ra Chương trình Nghị luận Lưu vực sông Nile quy tụ tất cả các thành phần xã hội dân sự tại mười quốc gia ven sông (xem Trường hợp 3.1)

“CÁC BÊN LIÊN QUAN GIÁN TIẾP/THỨ CẤP THUỘC XÃ HỘI DÂN SỰ CÓ THỂ ĐÓNG VAI TRÒ ĐẶC BIỆT QUAN TRỌNG NHƯ ĐẠI DIỆN CỦA CÁC CỘNG ĐỒNG BỊ ẢNH HƯỞNG - ĐÔI KHI THEO YÊU CẦU CỦA CHÍNH CÁC BÊN LIÊN QUAN TRỰC TIẾP/SƠ CẤP, NHƯNG CÓ KHI DO HỌ CHỦ ĐỘNG THAM GIA.”

Trường hợp 3.1 Thảo luận đầy đủ - sự tham gia của các bên liên quan ở lưu vực sông Nile¹⁵

Sáng kiến Lưu vực sông Nile phấn đấu để thực hiện một Tầm nhìn chung: “đạt được sự phát triển kinh tế - xã hội bền vững thông qua việc sử dụng công bằng và hưởng lợi từ nguồn tài nguyên nước chung của lưu vực sông Nile”. Các nguyên tắc cơ bản cho hợp tác trong lưu vực sông Nile bao gồm chia sẻ lợi ích và xây dựng lòng tin - và sự tham gia của các bên liên quan là cần thiết đối với cả hai nguyên tắc này.

Sự tham gia là cấu trúc trực tiếp vào các NBI ở hai cấp:

- Ở cấp độ chương trình khu vực, thông qua sự gắn kết các nhóm liên quan - từ các nhà hoạch định chính sách và ra quyết định, tới các doanh nghiệp nhỏ, các ngư dân và nông dân, các tổ chức tôn giáo và nhóm thanh thiếu niên.
- Ở cấp độ dự án, các bên có liên quan tham gia thiết kế và tổ chức thực hiện các hoạt động thông qua tham vấn thường xuyên với các bên liên quan và các thủ tục thông cho tin đến công chúng.

Bên cạnh đó, một mạng lưới độc lập của các tổ chức xã hội dân sự đã được thành lập để có thể tạo ảnh hưởng, nhưng vẫn độc lập với NBI là một sáng kiến liên chính phủ. Mạng lưới này, Chương trình Nghị luận Lưu vực sông Nile (NBD)¹⁶, được thiết kế để chuyển tải ý kiến của cả các bên liên quan sơ cấp và thứ cấp đối với các hoạt động của NBI. NBD hoạt động với vai trò là đầu mối của các tổ chức xã hội dân sự tại các quốc gia thuộc lưu vực sông nơi mà Cơ quan Điều phối Quốc gia (CCI) giám sát các hoạt động của các Diễn đàn Nghị luận Quốc gia (NDF). Ban Nghị luận có trụ sở tại Entebbe gần Ban thư ký NBI đóng vai trò như ban thư ký của NBD. Ban này điều phối chịu trách nhiệm điều phối ngân sách, hành chính và hỗ trợ kỹ thuật, và là đầu mối liên lạc của NBD với Sáng kiến Lưu vực sông Nile.

3.1.2. Xác định các bên liên quan.

Bước đi quan trọng đầu tiên trong việc xác định các bên liên quan là tạo ra khung phân tích để xác định danh sách các bên liên quan và vẽ sơ đồ tương đối về các mối quan hệ quyền lực, ảnh hưởng, lợi ích, đóng góp tiềm năng và vai trò của các bên liên quan trong các giai đoạn quản lý khác nhau. Mục đích của quá trình này là để đánh giá tầm quan trọng của mỗi bên liên quan đến sự thành công hay thất bại của mỗi giai đoạn trong quá trình phát triển, và từ đó định hướng các chiến lược gắn kết.

Bảng 3.1 thể hiện một bước tiếp cận như vậy. Bảng cung cấp tổng quan về các bên liên quan trực tiếp/sơ cấp và gián tiếp/thứ cấp, vị trí và các lợi ích tại các giai đoạn cụ thể trong chu kỳ dự án. Cách thức này có thể áp dụng cho tất cả các yếu tố của quá trình quản lý nước xuyên biên giới ở quy mô lớn hơn và kết hợp lại có thể đưa ra một bức tranh toàn cầu về lợi ích của các bên liên quan.

Bảng 3.1. Sơ đồ các bên liên quan và sự tham gia của họ ở các giai đoạn khác nhau trong một dự án, từ bước xác định các bên liên quan cho tới trong toàn bộ quá trình thực hiện dự án.

	CÁC GIAI ĐOẠN QUẢN LÝ			
	XÁC ĐỊNH	THIẾT KẾ	TÀI CHÍNH VÀ LẬP KẾ HOẠCH	THỰC HIỆN

CÁC BÊN TRỰC TIẾP/SƠ CẤP

Các loại bên liên quan sơ cấp theo vị trí địa lý và lợi ích	<ul style="list-style-type: none"> Lãnh đạo cộng đồng bị ảnh hưởng +/- được thông báo về các dự án và chương trình Lãnh đạo của các cơ quan đại diện địa phương đã được xác định Đại diện giới và nhóm dân tộc thiểu số đã được xác định/đảm bảo 	<ul style="list-style-type: none"> Phân tích cấp hộ gia đình về (phân nhóm theo giới) nhận thức và nhu cầu/tác động Các nhóm sinh kế chính và bản chất của sự tham gia trong các giai đoạn tiếp theo 	<ul style="list-style-type: none"> Đại diện địa phương là đầu mối liên lạc với các cơ quan quản lý, có thể qua trung gian là các thành phần liên quan thứ cấp Lãnh đạo cộng đồng tham gia các diễn đàn thảo luận và cung cấp thông tin đầu vào cho hoạt động quản lý ở địa phương 	<ul style="list-style-type: none"> Lãnh đạo cộng đồng và các đại diện khác giữ các vai trò cụ thể trong việc thực hiện và quản lý các hoạt động bao gồm cả việc vận động cư dân địa phương
---	---	--	---	---

CÁC BÊN GIÁN TIẾP/THỨ CẤP

Các loại bên tham gia gián tiếp/thứ cấp theo hạng mục và tiểu hạng mục	<ul style="list-style-type: none"> Các nhóm xã hội dân sự ở địa phương và tổ chức cộng đồng được liên lạc ở các mức độ khác nhau theo các mối quan tâm về chủ đề và vùng địa lý Các nhóm lợi ích đặc biệt đã xác định và liên lạc Chính quyền địa phương được thông báo về dự kiến bố trí quản lý 	<ul style="list-style-type: none"> Các nhóm lợi ích đặc biệt (bảo vệ thiên nhiên, nghèo đói, giới, dân tộc) được mời góp ý về đề xuất Các hiệp hội phát triển chuyên nghiệp tham gia quá trình thiết kế 	<ul style="list-style-type: none"> Các cơ quan tài chính quan tâm đến kết quả của các quá trình gắn kết ở giai đoạn sớm để đảm bảo sự tuân thủ các thủ tục Các tổ chức tham gia vào các lĩnh vực có liên quan được mời tham gia quá trình lập kế hoạch chi tiết 	<ul style="list-style-type: none"> Các chuyên gia tư vấn tham gia thực hiện các chương trình Cơ quan chính phủ tham gia vào các hoạt động thực hiện cụ thể, bao gồm cung cấp thông tin cho công chúng Chính quyền địa phương và vùng hợp tác với khu vực tư nhân trong việc xây dựng cơ sở hạ tầng
--	--	---	---	---

Sự tham gia của các bên liên quan mang tính liên tục từ những bước phát triển các kênh thông tin và cung cấp thông tin ở giai đoạn đầu cho tới việc tham vấn ý kiến cá nhân và công chúng, tham gia vào các tiến trình, và sau đó có thể tham gia mạnh mẽ hơn và dài hạn hơn thông qua quan hệ đối tác.

Dựa vào bảng 3.1, có thể bắt đầu lập sơ đồ xác định những ai có thể tham gia, nơi và cách tham gia trong từng giai đoạn khác nhau. Việc xác định lợi ích chính của những bên liên quan chủ chốt, thể hiện ở các giai đoạn khác nhau trong quá trình quản lý, là yếu tố quan trọng trong việc thiết kế một chiến lược tham gia có hiệu quả. Hiểu về những động lực này cho phép định hướng thông tin tới các nhóm bên liên quan tốt hơn, và đảm bảo rằng quá trình tham gia có hiệu quả tới được đúng người vào đúng thời điểm.

“SỰ THAM GIA CỦA CÁC BÊN LIÊN QUAN LÀ QUÁ TRÌNH LIÊN TỤC.”

3.1.3 Lập sơ đồ quyền lực và lợi ích

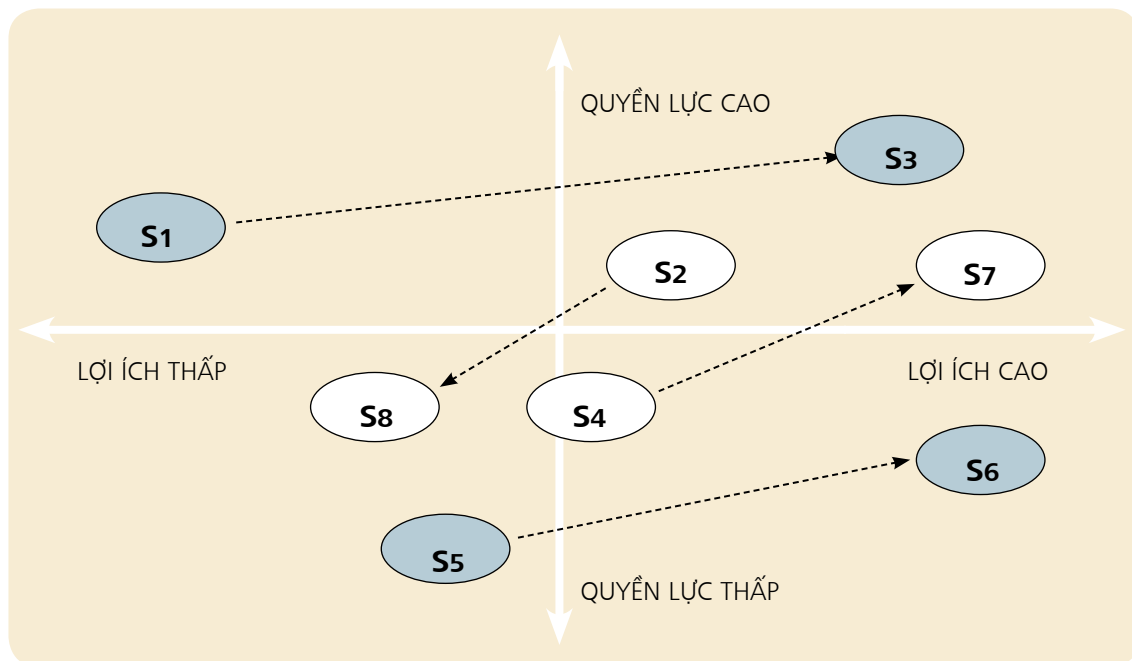
Bước thứ hai – lập sơ đồ quyền lực và lợi ích trên ở dạng biểu đồ (xem hình 3.1) có thể giúp xác định hình thức tham gia bao gồm thời gian và cách thức để có thể quy tụ được các nhóm bên liên quan khác nhau. Dạng biểu đồ này là một công cụ của quá trình tư vấn và giúp đỡ các bên liên quan nội bộ nắm được ai là các bên liên quan bên ngoài. Nó thể hiện các mối liên hệ về lợi ích và quyền lực trong quá trình quản lý.

“LẬP SƠ ĐỒ QUYỀN LỰC VÀ LỢI ÍCH CÓ THỂ GIÚP XÁC ĐỊNH CÁC HÌNH THỨC THAM GIA.”



Ảnh 3.1 Ngài Olusegun Obasanjo, tổng thống Nigeria tại Hội nghị Thượng đỉnh các Thủ hiến Damaturu nơi ký kết Kế hoạch Quản lý vùng Đầu nguồn Lưu vực sông Komodugu.

Hình 3.1 Lập sơ đồ quyền lực và lợi ích của các nhóm liên quan khác nhau và mối liên hệ của họ trong quá trình dự án



S1 tới S3: đường này đại diện cho quyền lực và lợi ích của một nhóm bên liên quan thứ cấp chủ chốt đang nảy sinh trong quá trình phát triển của quản lý nước xuyên biên giới tại một lưu vực. Ở sông Nile, điều này có thể là sự quan tâm của một tờ báo lớn về một dự án đập cụ thể hoặc những quan ngại của một hiệp hội quốc gia về các tác động môi trường.

S2 tới S8: Điều này thể hiện sự suy giảm về quyền lực và lợi ích của một bên liên quan sơ cấp, có thể do thay đổi trong kế hoạch dự án, hoặc bản chất và quy mô dự án bị thu nhỏ do hoạt động/ảnh hưởng của một bên liên quan thứ cấp, ví dụ xuất hiện các nhóm phản đối việc thực hiện một chương trình thủy lợi quy mô lớn.

S4 tới S7: Ngược lại, đây lại là quyền lực và lợi ích đang lớn dần của nhóm các bên liên quan sơ cấp, ví dụ, đối với một chương trình quản lý đầu nguồn được phát triển ở vùng thượng lưu của lưu vực, có thể được trợ giúp bởi quyền lực và lợi ích ngày càng tăng của các nhóm bên liên quan thứ cấp.

S5 tới S6: Đường này thể hiện sự phát triển theo thời gian của sự quan tâm của các bên liên quan thứ cấp đến các hợp phần bảo vệ môi trường của một chương trình lớn. Khi mối quan tâm này phát triển, sức mạnh để gây ảnh hưởng của nó có thể phát triển khi các liên minh được hình thành với sự tham gia của cả các bên liên quan sơ cấp và mạng lưới các bên liên quan thứ cấp.

Việc giải nghĩa yếu tố quyền lực trong bối cảnh quản lý nguồn nước xuyên biên giới và sự tham gia của các bên liên quan là tối quan trọng.

3.2 Các bên liên quan tham gia khi nào và như thế nào

Lập sơ đồ các mối quan tâm và ảnh hưởng của các bên liên quan ở các giai đoạn khác nhau trong quá trình quản lý, được thể hiện trong Bảng 3.1 và Hình 3.1, có thể hỗ trợ việc quyết định thời gian và cách thức thích hợp nhất để gắn kết các bên liên quan.

3.2.1 Sự tham vào các giai đoạn

Sự phức tạp của việc gắn kết các bên liên quan cho thấy cần sử dụng nhiều phương pháp tiếp cận và phân ra các tiểu giai đoạn. Các phương pháp và các tiểu giai đoạn có thể chồng lấp tùy thuộc vào việc ai là người được đưa vào trong tiến trình, vào lúc nào và như thế nào. Không nên xác định sự gắn kết này như một quá trình chia sẻ tầm nhìn, xây dựng đồng thuận, xác định các lợi ích và sự tham gia một cách tuyến tính.

Các hạn chế về tài chính đòi hỏi phải phân tích sơ bộ các chi phí và lợi ích cho sự tham gia của các bên liên quan trong từng giai đoạn khác nhau của quá trình phát triển. Để xác định nhu cầu và ưu thế của từng nhóm bên liên quan, ở mỗi giai đoạn có thể đặt các câu hỏi:

- Liệu có nên cung cấp thông tin cho các bên liên quan này ngay bây giờ để có thể huy động sự tham gia của họ ở các bước sau?
- Trong quá trình thiết kế, liệu có cần tìm hiểu về quan điểm của các nhóm này đối với các phương pháp tiếp cận quản lý có thể sẽ được áp dụng?
- Liệu nhóm này có nên tham gia một cách chính thức và lâu dài hơn trong các bước của quá trình quản lý từ thiết kế cho tới lập kế hoạch và thực hiện?
- Hoặc là liệu nhóm bên liên quan này, có thực sự quan trọng đối với kết quả của dự án để sẽ trở thành đối tác phát triển toàn diện, và có cần điều tiết để họ tham gia vào dự án như một bên liên quan nội bộ?

Các câu hỏi được sử dụng để đánh giá các nhóm những bên liên quan khác nhau về tiềm năng đóng góp, quyền lực/ảnh hưởng và sự quan tâm tới các giai đoạn khác nhau bao gồm:

- Nhóm này có phù hợp và có tính đại diện ở cấp địa phương hay không?
- Mức độ nhận thức và khả năng tác động của nhóm như thế nào?
- Nhóm này có ảnh hưởng thế nào đến quá trình quản lý?
- Nhóm này có thể có những đóng góp nào (ví dụ như sự hiểu biết, dữ liệu và khả năng quản lý) cho quá trình và các kết quả quản lý?

Trả lời những câu hỏi này sẽ cho phép các nhà quản lý phân loại được các nhóm bên có liên quan khác nhau, cách thức và thời gian phù hợp cho sự tham gia của từng nhóm.

“GIỚI HẠN VỀ TÀI CHÍNH ĐÒI HỎI PHẢI PHÂN TÍCH CHI PHÍ VÀ LỢI ÍCH ĐỐI VỚI SỰ THAM GIA CỦA CÁC BÊN LIÊN QUAN.”

3.2.2. Các cách tham gia

Việc tham gia có hiệu quả đòi hỏi cần công khai thông tin cơ bản ở mức độ nhất định để các bên có thể hiểu được tiến trình và đảm bảo diễn tiến của tiến trình trong tương lai là dễ hiểu đối với các bên. Điều này cho phép các bên liên quan có thể:

- hiểu tại sao họ lại được tham gia vào các bước cụ thể nào đó;
- hiểu được làm cách nào để sự tham gia của họ với tư cách là người nhận thông tin, hoặc là một đối tác tư vấn đầy đủ, có thể phản hồi vào quá trình quản lý và dẫn tới sự thay đổi.

“MỨC ĐỘ THÔNG TIN NÊN CÔNG KHAI CÓ THỂ TẠO NÊN SỰ TIN TƯỞNG VỀ CHÍNH TIẾN TRÌNH.”

Điểm quan trọng thứ hai là phân biệt giữa sự tham gia thụ động và tham gia chủ động. Trong nhiều trường hợp, sự tham gia là thụ động chủ yếu mang tính tiếp nhận thông tin, và một vài kênh cung cấp thông tin (nếu có) cho sự tham gia chủ động dựa trên cơ sở các thông tin này. Việc cung cấp thông tin một chiều đơn thuần thì chỉ như chi trả một “dịch vụ bôi trơn” cho sự tham gia, chứ không phải là một nỗ lực học hỏi từ kinh nghiệm từ các bên liên quan để hỗ trợ cho việc định hình quá trình và các kết quả.

Việc chủ động tham gia đưa ra một cơ chế trong đó việc cung cấp thông tin sẽ được tiếp tục theo dõi thông qua các phản hồi (ví dụ như tư vấn, khảo sát, liên minh hoặc đồng thuận). Điều này đem lại những cơ hội hội nhập lớn hơn về các lợi ích và mối quan tâm. Tuy vậy, mức độ tham gia này cũng đòi hỏi quá trình quản lý mạnh mẽ có thể giải quyết những mối bất hòa, sở thích quyền lực và các thông điệp có khả năng gây xung đột bắt nguồn từ các nhóm bên liên quan khác nhau. Sự tham gia ở cấp độ này sẽ trở thành một loại hình hoạt động môi giới. Trong một số trường hợp, những quá trình này do chính phủ chỉ đạo và có thể mang tính chính trị cao.

“VIỆC THAM GIA TÍCH CỰC CÓ THỂ ĐEM LẠI KHẢ NĂNG HỘI NHẬP CAO VỀ LỢI ÍCH VÀ QUAN TÂM.”

Trường hợp 3.2 Thông tin và sự tham gia tại Lưu vực Hồ Lớn - Bắc Mỹ.¹⁷

Nhận thức được tầm quan trọng của sự tham gia của các xã hội dân sự xuyên biên giới trong quá trình xem xét Hiệp định về Chất lượng Nước khu vực Hồ Lớn, Ủy ban Hỗn hợp Quốc tế vùng Ngũ Đại Hồ (IJC) cùng với các thị trưởng từ khu vực lưu vực Hồ Lớn - sông Saint Lawrence đã tổ chức 15 cuộc họp cộng đồng tại Canada và Hoa Kỳ. Thông qua các cuộc họp này, các cuộc đối thoại web, thư điện tử, fax và các loại hình khác từ 4100 người đã được tổng hợp và báo cáo IJC và trình lên 2 chính phủ.

Các bên liên quan đã bày tỏ sự ủng hộ mạnh mẽ đối với các mục tiêu của Hiệp định Chất lượng Nước và kêu gọi các cấp chính quyền hỗ trợ nỗ lực để thực hiện Hiệp định. Mỗi quan tâm được tập trung vào tác động của các loài thủy sinh xâm lấn, chậm tiến độ trong việc đưa ra khỏi danh sách các Khu vực đáng Quan ngại, hệ thống nước thải đô thị và các bất ổn xung quanh các tác động tiềm tàng của biến đổi khí hậu. Các bên liên quan cũng yêu cầu tăng cường thông tin và giáo dục cộng đồng về hệ sinh thái vùng Ngũ Đại Hồ và các cơ hội tiếp tục để tham gia trong quá trình rà soát.

Sự tham gia của các bên liên quan cũng đang được đẩy mạnh ở cấp quốc gia, cấp bang hoặc cấp tỉnh trong khu vực Ngũ Đại Hồ. Gần đây, Hoa Kỳ đã trưng cầu ý kiến công chúng về Chiến lược Quốc gia về Hợp tác Khu vực để Khôi phục và Bảo vệ vùng Ngũ Đại Hồ; và tiến trình trưng cầu dân ý ba tháng trong năm 2007 về Thỏa thuận Canada - Ontario về Hệ sinh thái Lưu vực Ngũ Đại Hồ đã được khởi động vào tháng 3 năm 2007.

Các ví dụ về cách tham gia bao gồm:

Thông tin

Các mục tiêu và mục đích của quản lý nước xuyên biên giới cần phải được phổ biến rộng rãi. Dòng thông tin sự kiện một chiều có thể làm tăng nhận thức về các tiến trình hiện tại và trong tương lai, kích thích tranh luận về những điểm mạnh và điểm yếu của các bước tiếp cận khác nhau, và thúc đẩy phản

ứng từ và trong xã hội dân sự rộng hơn. Thông tin sẽ giúp quá trình phát triển giai đoạn thứ hai của sự tham gia. Thông tin cần được phổ biến theo hình thức tư vấn thông qua hàng loạt các diễn đàn như các cuộc họp cộng đồng, chiến dịch nâng cao nhận thức, đối thoại trên web và các bài viết trên các phương tiện truyền thông đại chúng của quốc gia, từ đó nâng cao nhận thức và khuyến khích các bên tham gia.

Tham vấn

Tham vấn không chỉ cung cấp thông tin tới các bên liên quan mà còn khơi gợi những góc nhìn của các bên liên quan nhằm tiếp cận tất cả các chi phí và lợi ích của các dự án quản lý và phát triển nước. Mức độ tham vấn sẽ phần nào là để phản hồi các quan tâm ở các mức độ khác nhau, nhưng cũng dựa trên việc xác định các bên liên quan chiến lược và sự gắn kết các lợi ích quyền lực – có thể nằm ngoài lưu vực sông.

Sự tham gia

Nhu cầu tham gia thực sự của một số nhóm có liên quan cụ thể thường trở nên rõ ràng thông qua việc xác định các bên liên quan chiến lược và quá trình tham vấn. Trong trường hợp thật sự cần có sự tham gia sâu hơn, những nhóm cụ thể có thể, ví dụ, tham gia vào quá trình thiết kế (ở giai đoạn quản lý ban đầu) hoặc trong quá trình thực hiện, và có thể là một phần của một cơ quan tham vấn.

Các đối tác phát triển

Một đối tác phát triển đầy đủ trong quá trình quản lý nước xuyên biên giới có nghĩa là đồng ý theo đuổi một tập hợp các mục tiêu, kết quả và mục đích thống nhất. Ở mức độ tham gia này, các bên liên quan được đưa vào quá trình phát triển, có thể thông qua các diễn đàn đa phương, các hội thảo nhóm hoặc ban điều hành quản lý.

“THÔNG TIN CẦN ĐƯỢC PHỔ BIẾN TRÊN TINH THẦN THAM VẤN THÔNG QUA CÁC DIỄN ĐÀN KHÁC NHAU”

3.2.3 Sự tham gia của xã hội dân sự

Một trong những yếu tố quan trọng là sự tham gia có kế hoạch của xã hội dân sự. Quá trình này đòi hỏi cần phải tránh thái độ áp đặt lựa chọn (nhất là từ chính phủ) và cho phép xã hội dân sự duy trì quyền tự chủ, nghĩa là họ có thể chọn hoặc không mà không cần có sự phê chuẩn chính thức. Đây là yếu tố pháp lý quan trọng để đảm bảo các bên liên quan có khả năng, nhưng quyền lực tương đối hạn chế, không bị ngăn cản tham gia vào quá trình.

“SỰ THAM GIA CỦA XÃ HỘI DÂN SỰ CẦN THIẾT PHẢI ĐẢM BẢO ĐỂ XÃ HỘI DÂN SỰ DUY TRÌ ĐƯỢC QUYỀN TỰ CHỦ.”

Bảng 3.2 dưới đây cho thấy các giai đoạn khác nhau của quá trình quản lý nước xuyên biên giới, và những cơ hội có thể tham gia của xã hội dân sự.

Quy trình này đòi hỏi phải xác định được các mục tiêu thực tế, và đưa ra những đánh giá thường xuyên và trung thực nhất về các chi phí và lợi ích của việc tham gia. Bằng cách phản hồi theo chu kỳ những gì đã thu nhận được và cách thu nhận chúng, người quản lý có thể đảm bảo rằng bản thân quy trình này sẽ là một quá trình có khả năng tiếp nhận kiến thức mới và không cứng nhắc. Trong một số trường hợp như đối với Diễn đàn Nghị luận sông Nile, có thể thiết lập các thể chế nhằm tạo dựng một mạng lưới quy mô toàn lưu vực cho việc tham gia của xã hội dân sự, để vừa đáp ứng lời mời tham gia từ Sáng kiến Lưu vực, nhưng cũng đủ mạnh để xã hội dân sự tự đưa ra chương trình tham gia cho riêng mình (xem Trường hợp 3.1)

3.2.4 Sự tham gia của bên thứ ba.

Sự hỗ trợ của một bên thứ ba có thể giúp tạo điều kiện phát triển các cơ cấu hợp tác xuyên biên giới, bên thứ ba có thể bao gồm các cá nhân và tổ chức có khả năng thúc đẩy sự tham gia của các bên liên quan. Trong một môi trường nơi các thể chế đã phát triển hoàn thiện có thể không cần tới điều này, nhưng trong những lưu vực phức tạp, nơi mà sự phát triển thể chế ở cấp quốc gia không tương thích với thể chế ở các cấp xuyên biên giới, một bên thứ ba có thể hỗ trợ rất nhiều. Ngoài ra, trong những môi trường chính trị phức tạp, tiềm ẩn những biểu hiện căng thẳng chính trị luôn tồn tại giữa các quốc gia ven sông, một bên thứ ba quốc tế được tất cả các quốc gia ven sông chấp nhận có thể có vai trò rất quan trọng trong việc thực hiện các tiến trình quản lý nước xuyên biên giới.

Sự hỗ trợ của bên thứ ba có thể giúp hình thành các cuộc thảo luận và các phương pháp tiếp cận xung quanh sự tham gia của các bên có liên quan, bao gồm cả việc vận dụng kinh nghiệm từ những lưu vực sông khác. Bên thứ ba cũng có thể đóng vai trò tài trợ cho các giai đoạn ban đầu cho sự tham gia của các bên liên quan (xem bảng 3.3)

“SỰ HỖ TRỢ CỦA BÊN THỨ BA CÓ THỂ MANG LẠI KINH NGHIỆM TỪ CÁC LƯU VỰC SÔNG KHÁC.”

Các tổ chức như Ngân hàng Thế giới, Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP), Liên minh châu Âu (EU), Mạng lưới Cộng tác vì Nước Toàn cầu (GWP) và IUCN có thể cung cấp sức mạnh chính trị đáng kể trong việc khuyến khích sự tham gia của các bên liên quan và khắc phục những rào cản cụ thể đối với quá trình tham gia. Quan trọng hơn, bên thứ ba có thể là công cụ trong việc tạo dựng các mối liên kết quan trọng giữa các nhà quản lý nước xuyên biên giới ở khu vực, đưa ra các lựa chọn chính sách, và tạo điều kiện cho quá trình tham gia của các bên liên quan.

Bảng 3.2 Vai trò được cơ cấu cho xã hội dân sự ở các giai đoạn khác nhau của quá trình quản lý nước xuyên biên giới.

CÁC GIAI ĐOẠN	VAI TRÒ DỰ KIẾN CỦA XÃ HỘI DÂN SỰ
Giai đoạn ban đầu	Ngoại giao dân sự giữa các nhóm láng giềng; xây dựng đối thoại thông qua mạng lưới các nhóm xã hội dân sự ở cấp khu vực.
Quản lý thể chế	Các bên quan sát tham gia các cuộc họp chính; xây dựng mạng lưới để đưa thông tin vào việc xây dựng chính sách và thu thập số liệu.
Thực hiện chương trình	Xây dựng năng lực, giám sát độc lập quá trình; hỗ trợ lấy ý kiến phản hồi và tác động từ cộng đồng địa phương.
Đầu tư vào công tác quản lý nước	Thực hiện và đồng tài trợ, khi phù hợp; cung cấp kiến thức kỹ thuật để phát triển công tác quản lý bao gồm cả đánh giá tác động môi trường và xã hội.

Nguồn: ODI/ARCADIS/EuroConsult, 2001.¹⁹

Bảng 3.3 Tạo điều kiện cho các vai trò của các bên thứ ba quốc tế.

CÁC GIAI ĐOẠN	VAI TRÒ DỰ KIẾN CỦA BÊN QUỐC TẾ THỨ BA
Giai đoạn ban đầu	Thúc đẩy, phối hợp và hỗ trợ các sáng kiến của tổ chức nhằm xác định và gắn kết các thành phần tham gia vào quản lý nguồn nước ở khu vực; đóng vai trò trọng tài khi có tranh chấp, nâng cao nhận thức về các nguyên tắc bình đẳng, minh bạch, có sự tham gia và “quản trị tốt” và các khái niệm chia sẻ lợi ích.
Quản lý thể chế	Giám sát độc lập quá trình gắn kết của các thành phần tham gia, gồm các vấn đề về tinh thần trách nhiệm, sự tham gia, tính hợp pháp và đại diện; xây dựng các khái niệm thống nhất về chia sẻ lợi ích bình đẳng.
Thực hiện chương trình	Xây dựng tiêu chuẩn trung lập và công cụ chung để xác định các bên liên quan và thúc đẩy sự tham gia của các bên vào các vấn đề quản lý nguồn lợi cụ thể.
Đầu tư vào công tác quản lý nước	Đòn bẩy tài chính cho các nhóm cư dân ven sông yếu thế hơn và gắn kết các bên liên quan vào các dự án đầu tư cụ thể.

Nguồn: ODI/ARCADIS/EuroConsult, 2001.²⁰

3.3 Lộ trình cho sự tham gia

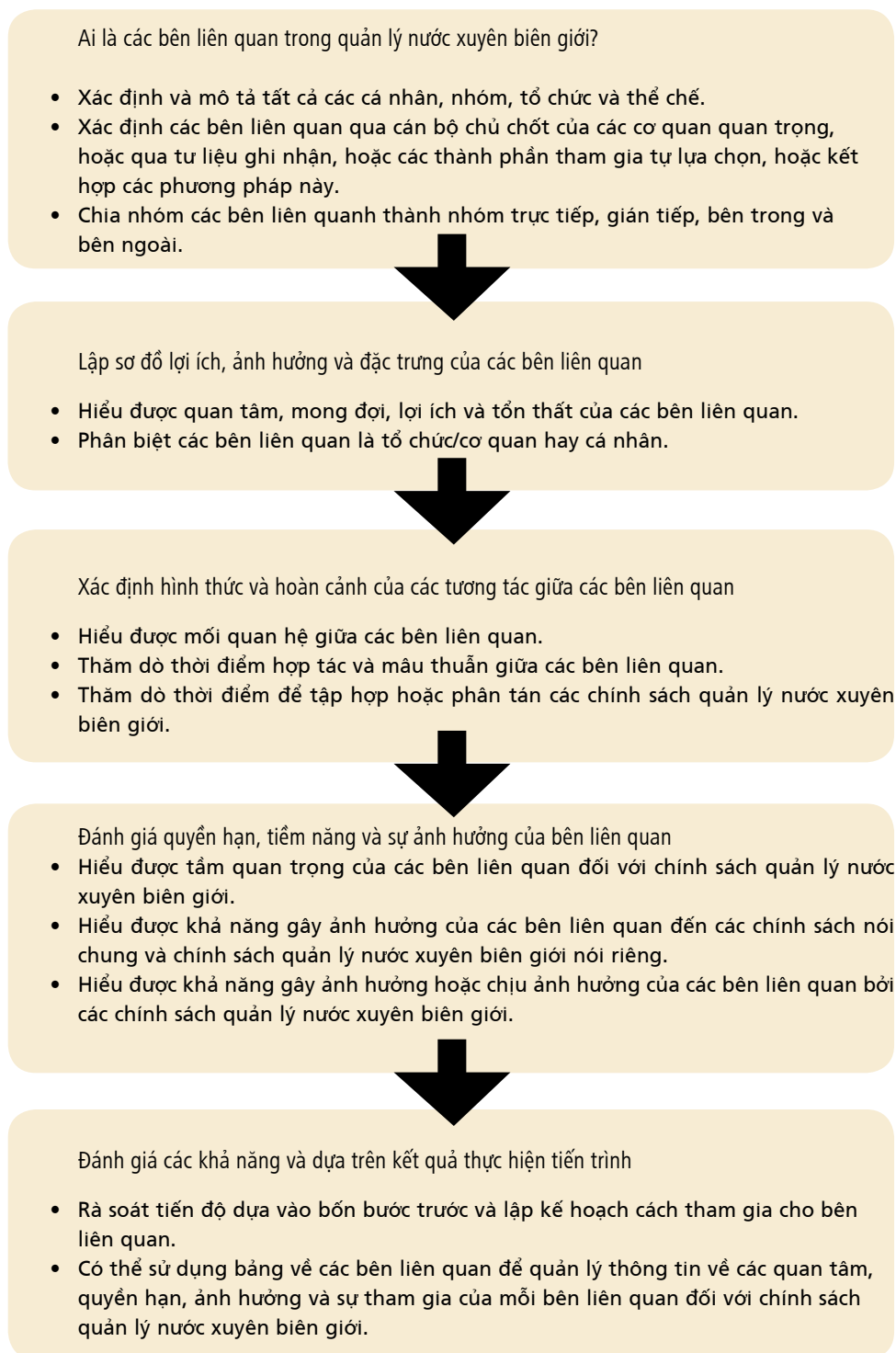
Xây dựng quyền sở hữu đối với tiến trình quản lý nước giữa các bên liên quan trong một lưu vực có thể là thách thức chính đối với bất kỳ một tổ chức xuyên biên giới nào. Một tổ chức quản lý siêu quốc gia có thể thúc đẩy quyền sở hữu giữa các quốc gia ven sông. Tuy nhiên, khu vực hóa trong quản lý nước rất dễ gây quan ngại giữa các bên liên quan. Trong những trường hợp như vậy, sự tham gia của xã hội dân sự ở cấp khu vực là tối quan trọng.

“SỰ THAM GIA CỦA XÃ HỘI DÂN SỰ Ở CẤP KHU VỰC LÀ RẤT QUAN TRỌNG.”

Sự tham gia một cách thích hợp của tất cả các bên liên quan, và đặc biệt các nhóm xã hội dân sự, là điều cần thiết để xây dựng lòng tin, tuyên truyền về quyền sở hữu và đảm bảo tính bền vững của quá trình quản lý nước xuyên biên giới.

Hình 3.2 thể hiện tổng quan về tiến trình xác định và gắn kết các bên liên quan có thể áp dụng tại các cấp độ khác nhau tại các lưu vực sông xuyên biên giới, từ cấp địa phương cho tới cấp khu vực (trong khi thừa nhận rằng còn có sự chồng chéo và phụ thuộc lẫn nhau tại các cấp độ). Mục đích là nhằm đảm bảo tất cả các bên liên quan trong phạm vi lưu vực sông liên quốc gia đều được xác định và tham gia một cách hiệu quả trong việc quản lý lưu vực xuyên biên giới.

Hình 3.2 Các bước xác định các bên liên quan, các bên liên quan lập sơ đồ lợi ích và đánh giá của tiến trình.





Các khuôn khổ pháp lý cho hợp tác xuyên biên giới

Quản lý tổng hợp tài nguyên nước, quá trình thúc đẩy phối hợp phát triển và quản lý nước, đất và những nguồn tài nguyên có liên quan tại lưu vực sông đòi hỏi phải có khung pháp lý hiệu quả cung cấp các thủ tục và quy định rõ ràng. Vai trò của pháp luật là rất quan trọng ở tất cả các giai đoạn từ lập kế hoạch, thiết kế và thực hiện các hệ thống quản lý nước. Một số vấn đề pháp lý cụ thể cần được giải quyết như quyền sở hữu nước, chia sẻ trách nhiệm, khả năng tổn thương gây ra bởi các hành động và việc sử dụng nước của một quốc gia, các cơ chế hợp tác giữa các quốc gia ven sông, sự phân bổ và hạn chế sử dụng, và các phương pháp giải quyết tranh chấp một cách hòa bình. Áp dụng một khuôn khổ pháp lý phù hợp sẽ nâng cao hiệu quả của việc quản lý và giúp tránh hoặc giải quyết những xung đột giữa các nhóm sử dụng nước cạnh tranh và các lợi ích của họ.

“MỘT KHUNG PHÁP LÝ PHÙ HỢP GIÚP NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NƯỚC.”

Vấn đề pháp lý vốn đã rất phức tạp trong một quốc gia, sẽ phức tạp hơn khi tài nguyên nước được phân chia bởi các đường biên giới quốc tế. Trong những trường hợp như vậy, một hệ thống quản lý thành công không thể được xây dựng bằng các quy tắc của một quốc gia mà cần phải được phối hợp phát triển giữa các quốc gia liên quan. Hơn nữa, khi một dòng sông hay một hồ nước có thể trở thành biên giới giữa các nước, hoặc có thể chảy qua biên giới, hoặc cả hai, những khung pháp lý dành cho các nguồn nước xuyên biên giới cần phải phù hợp với nhiều tình huống khác nhau.

4.1 Cơ sở pháp lý cho quản lý nước xuyên biên giới

Luật nước là xương sống của hệ thống quản lý nước xuyên biên giới. Nó có thể tồn tại và được áp dụng tại tất cả các cấp độ: quốc tế, quốc gia và địa phương. Mối quan hệ giữa các quốc gia cùng chia sẻ nguồn nước được quy định tại cấp độ quốc tế qua một cơ chế pháp lý quốc tế về nước ngọt dựa trên các công ước, tuyên bố quốc tế, các thông lệ và các nguyên tắc chung của luật pháp quốc tế.

“CẦN CÓ LUẬT NƯỚC VÀ PHẢI ĐƯỢC ÁP DỤNG Ở TẤT CẢ CÁC CẤP ĐỘ TỪ QUỐC TẾ TỚI QUỐC GIA VÀ ĐỊA PHƯƠNG.”

Ở cấp độ quốc gia và địa phương, luật nước cần phải được chuyển hóa thành những quyền và nghĩa vụ cụ thể cho từng cá nhân và tổ chức trong phạm vi quốc gia. Điều này đạt được thông qua các văn bản pháp lý ở cấp quốc gia và địa phương, các văn bản này cần được đặt đúng chỗ để thực thi khung pháp lý quốc tế. Luật quốc tế cùng với các luật nước của quốc gia và địa phương, sẽ hình thành nền tảng pháp lý cho quản lý nước xuyên biên giới.

4.1.1 Các công ước và hiệp định: pháp điển hóa các nguyên tắc pháp lý và các luật tục

Để có thể hiểu được chế độ pháp luật hiện hành đang điều chỉnh vấn đề nguồn nước xuyên biên giới, các nhà quản lý nước cần phải phân tích các công ước quốc tế hiện hành.

Các công ước quốc tế rất đa dạng về phạm vi địa lý, về lĩnh vực điều chỉnh chính, và về phạm vi điều chỉnh đối với các quy định và các thể chế. Về phạm vi địa lý, sự đa dạng toàn cầu, khu vực, đa phương, song phương và các hiệp định về lưu vực sông đã được xây dựng trong quá khứ (xem Khung 4.1). Các hiệp định quốc tế ở giai đoạn đầu hình tập trung chủ yếu vào mục đích giao thông thủy. Các hiệp định sau đó bắt đầu có các điều khoản quy định về quản lý tài nguyên nước cho các mục đích khác như tưới tiêu, sản xuất công nghiệp hay kiểm soát lũ. Hầu hết các hiệp định gần đây đều cố gắng áp dụng các tiếp cận tổng hợp để giải quyết cả các mối quan tâm về môi trường và vấn đề công bằng. Khi đánh giá chế độ pháp lý hiện hành về nước xuyên biên giới, cần đánh giá xem liệu các hiệp định quốc tế hiện hành về tài nguyên nước có đang gây tranh cãi và có tác động tới việc quản lý nước hay không.

Hộp 4.1 Các loại hiệp định quốc tế

Công ước Liên hợp quốc về Luật Sử dụng các Nguồn nước Quốc tế vào Mục đích phi giao thông là thỏa thuận toàn cầu duy nhất tập trung vào việc quản lý các nguồn nước quốc tế, việc duy trì và sử dụng chúng cho các mục đích ngoài giao thông thủy. Mặc dù hiệp ước này chưa có hiệu lực, đồng nghĩa là chưa ràng buộc bất kỳ quốc gia nào, nó đóng một vai trò quan trọng trong việc hệ thống hóa các nguyên tắc và quy tắc có thể được sử dụng làm định hướng cho việc xây dựng các chế độ quản lý nguồn nước chung.

Nghị định thư Sửa đổi về các Hệ thống nước Chung của Cộng đồng Phát triển các Quốc gia Nam Phi (SADC), hoặc Công ước UNECE về Bảo vệ và Sử dụng các Nguồn nước Xuyên biên giới và các Hồ Quốc tế là những ví dụ về các thỏa thuận cấp khu vực có liên quan tới các nguồn nước quốc tế. Với phạm vi hiệu lực bao gồm lãnh thổ của các quốc gia thành viên của Ủy ban Kinh tế châu Âu, Hoa Kỳ và Canada của Liên hợp quốc, mục đích của Công ước về Nước của UNECE là bảo tồn các nguồn nước chung thông qua một khuôn khổ làm cơ sở để đàm phán các điều khoản cụ thể (ví dụ như Nghị định thư 1999 về Nước và Sức khỏe) cũng như các thỏa thuận về lưu vực. Trong nhiều lưu vực sông quốc tế, đã đạt được nhiều thỏa thuận nhằm thành lập các ủy ban xuyên biên giới với các nhiệm vụ cụ thể xung quanh việc quản lý các nguồn nước chung. Ví dụ, Công ước bảo vệ sông Rhine, Công ước về Hợp tác, Bảo vệ và Sử dụng bền vững sông Danube, Hiệp định Hợp tác Phát triển Bền vững lưu vực sông Mê Kông và Nghị định thư Phát triển Bền vững Lưu vực hồ Victoria.

Các điều ước quốc tế đóng một vai trò quan trọng trong việc quản lý nguồn nước xuyên biên giới vì đàm phán về vấn đề này cho phép các quốc gia có thể đạt được thỏa hiệp giữa các lợi ích khác nhau và cùng nhau đưa ra các quy tắc, nguyên tắc và thủ tục rõ ràng về làm thế nào để phát triển nguồn nước và các lợi ích từ các tài nguyên nước cần được chia sẻ. Các điều ước quốc tế sẽ không giúp ngăn ngừa tất cả các xung đột giữa các quốc gia chia sẻ nguồn nước. Tuy nhiên, chúng rất cần để xác định các quy tắc của cuộc chơi nhằm tăng cường đảm bảo pháp lý và giảm khả năng tranh chấp về nước nảy sinh giữa các quốc gia chia sẻ lợi ích.

Không phải mọi lưu vực sông quốc tế đều được điều chỉnh bởi một hiệp ước quốc tế và có quá ít những thỏa thuận hiện hành để thiết lập một khuôn khổ pháp lý mạnh mẽ cho quản lý tổng hợp tài nguyên nước. Tại các quốc gia phát triển, rất nhiều thỏa thuận quốc tế đã được thiết lập để điều tiết các lưu vực sông chung. Ví dụ tại châu Âu có bốn lưu vực sông chung giữa bốn hoặc nhiều hơn bốn quốc gia đang chịu sự điều chỉnh của không ít hơn 175 hiệp ước quốc tế. Trong khi một số các hiệp ước quốc tế đã được cập nhật, một số hiệp ước quốc tế cũ hơn không có phạm vi điều chỉnh như các hiệp ước hiện đại. Tại các quốc gia đang phát triển, quy định về các nguồn nước chung ít phổ biến hơn. Ví dụ, châu Phi đã

có một hệ thống các lưu vực sông rộng lớn và phức tạp, nhưng có tương đối ít các hiệp ước quốc tế liên quan đến việc sử dụng các nguồn nước này. Vì vậy, các ưu tiên của những người quản lý nước và các nhà ra quyết định sẽ là:

- xây dựng các hiệp ước cho các nguồn nước quốc tế chưa được đưa vào trong phạm vi điều chỉnh của một hiệp định hiện hành, và
- cập nhật các hiệp ước quốc tế hiện có đảm bảo rằng chúng sẽ thúc đẩy quản lý nước bền vững, công bằng và tổng hợp, bao gồm tính linh hoạt cần thiết để đáp ứng các hoàn cảnh thay đổi không lường trước (ví dụ như những bất ổn về biến đổi khí hậu).

4.1.2 Các tập tục, các nguyên tắc chung của luật và luật mềm: các quy phạm có tính pháp lý trong trường hợp chưa có các điều ước quốc tế.

Trong trường hợp không có điều ước quốc tế, các quốc gia có thể sử dụng các thông lệ, các nguyên tắc pháp lý thông dụng, các công cụ pháp lý không ràng buộc và các sáng kiến để xác định các mối quan hệ pháp lý giữa các quốc gia láng giềng.

Các luật tập tục được tạo ra qua quá trình áp dụng nhất quán các hành vi cụ thể được các quốc gia thừa nhận như bốn phần khi sử dụng các vùng nước chung, đàm phán các thỏa thuận quốc tế, thực hiện các phương án quản lý hiện trường, hoặc giải quyết các bất đồng về các tranh chấp nước xuyên biên giới. Các thông lệ (ví dụ, như quy tắc *pacta sunt servanda* có nghĩa là những điều đã thỏa thuận phải được tuân thủ hay “đã hứa là làm”) thường là các tiêu chuẩn ràng buộc cho luật pháp công quốc tế. Mặc dù các quốc gia không cần thiết phải cam kết bằng văn bản trong bối cảnh quản lý tài nguyên nước chung nhưng các tiêu chuẩn này cần phải được tuân thủ như là các nghĩa vụ pháp lý bắt buộc.

Việc sử dụng các nguyên tắc pháp lý thông dụng trong luật pháp quốc tế là một phương tiện để giải quyết những khoảng trống trong các điều ước quốc tế chưa được các luật tập tục để cập. Những nguyên tắc này được rút ra từ các điểm tương đồng với luật pháp trong nước hoặc các trường hợp cụ thể của luật pháp quốc tế và đại diện cho các quy tắc thủ tục, chứng cứ và thẩm quyền là các điểm chung cho các hệ thống pháp lý. Tập quán và các nguyên tắc pháp luật thông dụng dẫn tới sự phát triển của quy định nội dung và các thủ tục cho phép các quốc gia dựa vào đó để phối hợp các lợi ích kinh tế, xã hội và môi trường khác nhau của họ.

“TRONG TRƯỜNG HỢP KHÔNG CÓ MỘT CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ, CÁC QUỐC GIA CÓ THỂ SỬ DỤNG CÁC LUẬT TẬP TỤC, CÁC NGUYÊN TẮC CHUNG CỦA LUẬT VÀ CÁC CÔNG CỤ PHÁP LÝ KHÔNG MANG TÍNH RÀNG BUỘC.”

Trái với các điều ước quốc tế, các quy chế tập quán hay các nguyên tắc và các công cụ của luật quốc tế như các tuyên bố, quy tắc ứng xử, hướng dẫn hoặc các tuyên bố của hội nghị quốc tế ở cấp cao không tạo ra các nguyên tắc và nghĩa vụ ràng buộc cho các quốc gia (xem Hộp 4.2). Các nguyên tắc pháp lý phản ánh trong các sáng kiến này không phải là luật mà là “luật mềm”. Luật mềm có thể được các quốc gia sử dụng để phát triển và kiểm tra các quy phạm pháp luật mới trước khi đưa chúng thành các công cụ pháp lý ràng buộc, hoặc là một nguồn tiềm năng để đưa ra các ý tưởng đàm phán về các kế hoạch quản lý xuyên biên giới mới.

Các quá trình để phát triển luật mềm tạo cho nó tầm quan trọng đặc biệt. Những công cụ pháp luật không ràng buộc này được tạo ra thông qua các hội nghị như Diễn đàn Nước Thế giới hoặc các sáng kiến như Mạng lưới Cộng tác vì Nước Toàn cầu (GWPN) thường năng động hơn so với các quá trình xây dựng luật pháp quốc tế truyền thống và thường có liên quan trực tiếp đến xã hội. Các diễn đàn có sự tham gia của nhiều nhân tố, từ các tổ chức khoa học và các chuyên gia, các NGO và các ngành công nghiệp, tới các cơ quan chính phủ. Mỗi nhóm có thể tác động tới sự phát triển của các luật mềm bằng cách nêu các quan điểm chính trị hoặc kết quả nghiên cứu khoa học tới lượng thính giả lớn hơn bằng cách vận động

các quốc gia áp dụng một số chính sách cụ thể hoặc thậm chí trực tiếp soạn thảo các công cụ pháp luật mềm nhất định.

Mặc dù có vai trò quan trọng nhưng luật mềm không thay thế các quy chuẩn ràng buộc của luật nước quốc tế. Thay vào đó, nó đóng vai trò hỗ trợ trong việc tạo dựng, củng cố hoặc giải thích về các khung pháp lý quốc tế mới về quản lý nguồn nước chung.

“CÔNG CỤ PHÁP LÝ MỀM CÓ THỂ ĐƯỢC SỬ DỤNG ĐỂ XÂY DỰNG VÀ THỬ NGHIỆM CÁC QUY CHUẨN PHÁP LUẬT MỚI VỀ QUẢN LÝ NƯỚC XUYÊN BIÊN GIỚI.”

Hộp 4.2. Các công cụ không ràng buộc và quản lý nước chia sẻ

Năm 1996, Hiệp hội Luật Quốc tế (ILA), một tổ chức phi chính phủ, đã thông qua Quy tắc Helsinki về sử dụng nước của các dòng sông quốc tế. Đây là một trong những văn bản đầu tiên và được trích dẫn nhiều nhất đã hệ thống hóa một tập hợp các nguyên tắc của luật pháp quốc tế về tài nguyên nước ngọt. Mặc dù Hiệp hội Luật Quốc tế không có khả năng pháp lý để trực tiếp đưa ra những quy định bắt buộc, nhưng Luật Helsinki có thể được xem là một nền tảng quan trọng giúp các tổ chức và các sáng kiến phát triển các luật quốc tế chi tiết hơn về tài nguyên nước ngọt. Đầu những năm 1980, Ủy ban Luật quốc tế (ILC), một cơ quan của UN với chức năng hệ thống hóa các quy định của luật quốc tế, bắt đầu tiến hành thẩm định tiến độ về luật quốc tế về nước và xây dựng một loạt các dự thảo sau đó được sử dụng làm nền tảng cho sự ra đời của Công ước của Liên hợp quốc về nước năm 1997. Hội nghị Dublin về Nước và Môi trường năm 1992 đã thông qua Tuyên bố Dublin về nước và phát triển bền vững, tuyên bố này có những tầm ảnh hưởng nhất định đến Hội nghị của Liên hợp quốc về Môi trường và Phát triển tại Rio de Janeiro năm 1992 và Chương trình Nghị sự 21 bằng cách nhấn mạnh tầm quan trọng của cách tiếp cận toàn diện và tổng hợp cho quản lý nước và phát triển bền vững. Trong một trong bốn nguyên tắc của mình, tuyên bố cũng kêu gọi “... quản lý nước phải được dựa trên cách tiếp cận có sự tham gia, gắn kết người sử dụng, các nhà lập kế hoạch và các nhà xây dựng chính sách tại tất cả cấp độ”. Tuy không phải là những nguyên tắc ràng buộc về pháp lý, các tuyên bố này đã đưa ra những ví dụ về thực hành và tiêu chuẩn về quản trị tốt.

4.1.3 Thông lệ về sử dụng công bằng: từ chủ quyền lãnh thổ tuyệt đối tới sử dụng công bằng

Sử dụng công bằng là một trong những thông lệ quan trọng nhất để điều chỉnh các nguồn tài nguyên nước chia sẻ. Nó bổ sung cho những thiếu sót của các cách tiếp cận khác, như quyền dùng nước trước hoặc chủ quyền tuyệt đối, quyền này cho phép các quốc gia ven sông có các quyền tuyệt đối với nguồn nước. Việc sử dụng quyền dùng nước trước có nghĩa là một quốc gia ven sông dành quyền sử dụng nguồn nước trước tiên (ví dụ như chuyển nước) và tiếp tục sử dụng nước mặc dù điều này có thể đi ngược với quyền lợi của các quốc gia ven sông khác. Nói cách khác, nếu quốc gia này bảo tồn và không sử dụng nước sẽ chỉ tạo cơ hội cho các quốc gia khác có những đặc quyền nhất định. Điều này tạo ra sự lo ngại giữa các quốc gia rằng họ có nguy cơ bị mất quyền về nước và dẫn tới việc không khuyến khích chia sẻ tài nguyên và làm bùng lên một cuộc chạy đua khai thác nước càng nhanh và càng nhiều càng tốt.

Chủ quyền lãnh thổ khẳng định rằng tất cả mọi quốc gia đều có chủ quyền đối với không gian thuộc lãnh thổ của mình. Điều này có nghĩa là quốc gia đó có quyền sử dụng mọi tài nguyên thiên nhiên trong lãnh thổ của mình theo nhu cầu của mình. Tuy nhiên, quyền này cũng có hạn chế nếu nguồn nước là chia sẻ với một quốc gia có chủ quyền khác cũng tuyên bố quyền sử dụng nước cho nhu cầu riêng của mình.

Điểm mấu chốt là xung đột quyền lợi sẽ xuất hiện nếu các quốc gia chỉ khẳng định lợi ích của mình mà từ chối mọi thỏa hiệp.

Để tránh xảy ra cạnh tranh và tranh chấp về sử dụng nước có thể gây ảnh hưởng tới chất lượng và số lượng nguồn nước chung, và để đạt được kết quả cuối cùng tốt nhất, các quốc gia cần phải phối hợp và xem xét tới lợi ích của các quốc gia khác. Trong bối cảnh này, các quốc gia ngày càng nhận ra rằng họ không chỉ có quyền sử dụng nguồn tài nguyên thiên nhiên của mình mà còn có trách nhiệm không gây tổn hại nghiêm trọng tới các quốc gia khác khi sử dụng các nguồn tài nguyên đó. Khái niệm này dẫn tới sự hình thành thông lệ về sử dụng công bằng.

“NHĂM TRÁNH XUNG ĐỘT VỀ SỬ DỤNG NƯỚC, CÁC QUỐC GIA CẦN CÂN NHẮC LỢI ÍCH CỦA CÁC QUỐC GIA KHÁC.”

Sử dụng công bằng dựa trên khái niệm về sự bình đẳng của các quyền. Không nên nhầm lẫn sự bình đẳng về quyền với việc chia đều nguồn nước chung giữa các quốc gia ven sông. Thay vào đó, nó chỉ đòi hỏi các quốc gia thừa nhận và cân bằng việc sử dụng hợp lý, và chia sẻ các lợi ích từ các nguồn nước chung. Điều này tạo ra hai thách thức: (a) việc xác định nước sử dụng như thế nào là hợp lý và cần cân bằng như thế nào, và (b) đánh giá việc sử dụng nào cần được ưu tiên.

“BÌNH ĐẲNG VỀ QUYỀN KHÔNG CÓ NGHĨA LÀ CHIA ĐỀU NGUỒN TÀI NGUYÊN NƯỚC CHUNG.”

Công nhận việc sử dụng hợp lý

Do các nguồn nước chung rất đa dạng nên không thể xác định chính xác đâu là sử dụng hợp lý cho mọi trường hợp. Một quốc gia có thể sử dụng nước hợp lý trong một trường hợp này nhưng điều đó có thể không đúng trong trường hợp khác. Tuy nhiên, bất chấp sự mơ hồ này, quy tắc về sử dụng công bằng có ý nghĩa thực tiễn. Tuy quyết định cái gì là hợp lý phụ thuộc vào từng trường hợp, nhưng cũng có những phương pháp rõ ràng để xác định tính hợp lý. Cả chi phí và lợi ích của từng việc sử dụng nước cụ thể sẽ phải được tính đến.

- Nếu sử dụng gây thiệt hại đáng kể tới các quốc gia khác, việc sử dụng đó sẽ được xác định là không hợp lý. Tuy nhiên, điều quan trọng là phải hiểu điều này không có nghĩa là một quy tắc cấm tuyệt đối mọi tác hại xuyên biên giới. Thay vào đó, tùy vào tình huống cụ thể, mức độ gây hại tới các quốc gia láng giềng (có thể do sử dụng không hiệu quả hoặc ô nhiễm nguồn nước) vẫn có thể chấp nhận được nếu quốc gia sử dụng nước đã nỗ lực ở mức cao nhất để kiểm soát tác hại có thể tránh được.
- Nếu việc sử dụng không gây tác hại hoặc gây tác hại không đáng kể, các thông lệ và các công cụ pháp lý không ràng buộc có thể giúp phân tích những gì được coi là hợp lý (xem Khung 4.2).

Các văn bản chính sách và các công cụ pháp luật mềm đã lập ra các tiêu chuẩn nhất định và có thể thay đổi và phát triển theo thời gian. Ví dụ, các quốc gia được yêu cầu tránh khai thác nguồn nước không bền vững, và để đảm bảo nguồn cung cấp ổn định nước sạch chất lượng tốt cho tất cả mọi người trong khi vẫn bảo vệ các dịch vụ hệ sinh thái. Tuy nhiên, các tiêu chuẩn này cần phải được nhìn nhận trong bối cảnh khả năng tài chính và kỹ thuật của một quốc gia. Điều này có nghĩa rằng tính hợp lý không nhất thiết đòi hỏi khả năng sử dụng phải là tốt nhất.

Cân bằng việc sử dụng hợp lý

Một khi đã rõ ràng về cách thức sử dụng nào được coi là hợp lý, vẫn cần phải đưa ra quyết định làm thế nào để cân bằng các hình thức sử dụng gây tranh cãi. Ưu thế mà một quốc gia có được trong một việc

sử dụng nước cụ thể luôn cần được so sánh với những bất lợi và các mức độ gây hại đối với các quốc gia khác. Tương tự như trên, làm thế nào để cân bằng lợi ích cũng phụ thuộc vào trường hợp cụ thể. Một số nhu cầu nào đó có thể được ưu tiên trong một hoàn cảnh cụ thể và ít ưu tiên hơn trong những trường hợp khác.

Công ước của Liên hợp quốc năm 1997 về Luật Sử dụng Nước Quốc tế ngoài mục đích Giao thông thủy đã cung cấp hướng dẫn về các yếu tố liên quan cần được xem xét khi cân bằng để sử dụng hiệu quả các nguồn nước chung. Trong số các yếu tố đó có:

- các đặc điểm địa lý, thủy văn, khí hậu, sinh thái và các đặc điểm tự nhiên khác;
- các nhu cầu về kinh tế, xã hội của các quốc gia;
- dân số phụ thuộc vào nguồn nước tại mỗi quốc gia;
- ảnh hưởng của việc sử dụng nước của một quốc gia chia sẻ nguồn nước chung lên các quốc gia cùng chia sẻ khác;
- các hình thức sử dụng hiện tại và tiềm năng đối với các nguồn nước quốc tế;
- bảo tồn, bảo vệ, phát triển và sử dụng kinh tế tài nguyên nước tại vùng nước chung và chi phí để thực hiện các hoạt động này một cách hiệu quả;
- có hay không các lựa chọn thay thế tương đương để đối với các hình thức sử dụng nước hiện tại hoặc đang được lên kế hoạch.

Không có việc sử dụng nào được hưởng ưu tiên hơn các việc sử dụng khác nhưng các nhu cầu thiết yếu của người dân cần phải được quan tâm đặc biệt. Nhu cầu thiết yếu của người dân không chỉ được hiểu là các nhu cầu về kinh tế và xã hội. Việc bảo vệ hệ sinh thái của nguồn nước chung cũng có thể có liên quan trực tiếp tới việc đảm bảo đáp ứng những nhu cầu dân sinh quan trọng của một quốc gia, và do đó có thể lớn hơn lợi ích về kinh tế.

Trên thực tế, nhu cầu về cân đối các quan tâm quốc gia có thể mang một hàm ý khác. Luật pháp quốc tế không cho phép các nhóm cư dân ven sông có quyền phủ quyết việc phát triển nước của các nhóm cư dân ven sông khác. Tuy nhiên, các quốc gia có trách nhiệm hợp tác (xem Phần 4.2) và phải cân nhắc tới yêu cầu của các quốc gia khác.

Vai trò của NGO và CSO trong quá trình

Các tổ chức phi chính phủ (NGO) và các tổ chức dân sự (CSO) có thể là những nhân tố quan trọng trong việc quyết định đầu là hình thức sử dụng hợp lý và cách để cân bằng các hình thức sử dụng này. Họ có thể có tác động tổng thể lên quá trình phát triển của luật mềm, và nhờ đó tác động lên các tiêu chuẩn được coi là “hợp lý”. Trong vai trò đại diện cho các nhóm bên liên quan khác nhau, họ có thể có nhiệm vụ nâng cao nhận thức về một số lợi ích cụ thể. Thông qua công việc tư vấn của mình, họ có thể đảm bảo rằng tầm quan trọng của các mối quan tâm này sẽ tính đến trong quá trình cân bằng. Tuy nhiên, nhiệm vụ này đòi hỏi có sự tham gia thực sự của cộng đồng.

4.2 Luật quốc tế trong thực tiễn: làm thế nào để thực thi các khuôn khổ pháp lý quốc tế ở các cấp độ quốc tế, quốc gia và địa phương

Cấp quốc tế

Khi đụng chạm đến vấn đề luật pháp quốc tế trong thực tiễn, có một số điểm cần lưu ý. Các định chế pháp lý quốc tế - các điều ước và các quy định của nó – không ràng buộc ngay lập tức đối với các quốc gia. Sau khi ký kết, văn bản cần có thêm thủ tục bổ sung, phê chuẩn và chính thức tham gia. Quá trình này cho phép chính thức thừa nhận hoặc phê chuẩn điều ước quốc tế, thường là sự chấp nhận của các cơ quan lập pháp quốc gia và lồng ghép các quy định của điều ước quốc tế vào luật quốc gia. Bên cạnh

đó, có thể nêu các yêu cầu khác cần phải đạt được trước khi điều ước quốc tế bắt đầu có hiệu lực (ví dụ, cần có được sự phê chuẩn của một số lượng nhất định các bên liên quan khác).

Để giúp luật quốc tế có hiệu lực trong thực tiễn, các quốc gia phải nhất trí về cơ chế giải quyết tranh chấp cũng như các công cụ thực thi trong trường hợp các bên không tuân thủ.

“CÁC ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ VÀ CÁC ĐIỀU KHOẢN CỦA CHÚNG KHÔNG CÓ RÀNG BUỘC NGAY LẬP TỨC ĐỐI VỚI MỘT QUỐC GIA.”

Các nghĩa vụ ràng buộc theo quy định của luật pháp quốc tế chỉ trở thành một công cụ hữu ích nếu các quốc gia thực sự tuân thủ chúng. Về vấn đề này, điều quan trọng là xác định được ai là người tuân thủ và ai không tuân thủ. Tuy đã có các tòa án quốc tế (ví dụ như Tòa án Công lý Quốc tế), nhưng họ cũng chỉ có thể chuyển tải các điều luật và đưa ra các phán quyết khi các quốc gia tham gia đồng ý đưa tranh chấp của mình ra các diễn đàn này. Trong bối cảnh không có một “tòa án quốc tế” độc lập, điều quan trọng là các quốc gia đồng ý, trong một thỏa thuận quốc tế, hoặc trong tình huống khi xung đột xảy ra, về cơ chế giải quyết tranh chấp. Ngoài ra, các quốc gia cần phải đồng ý về các giải pháp phù hợp để các quyết định của một cơ quan được ủy quyền trọng tài sẽ có hiệu lực thi hành; quy tắc về đức tin là đảm bảo duy nhất cho việc một quốc gia sẽ tôn trọng các quyết định của một tòa án quốc tế.

Ngay cả khi các điều ước được tuân thủ, luật pháp quốc tế vẫn sẽ chỉ có thể điều tiết các quyền và bổn phận giữa các quốc gia, hoặc giữa các quốc gia và các tổ chức quốc tế; nó không điều tiết được mối quan hệ giữa các quốc gia và các cá nhân, hoặc giữa các chủ thể với nhau. Vì vậy, các quốc gia cần phải đảm bảo rằng việc thực thi luật quốc tế tại tất cả các cấp độ: tại cấp độ quốc tế thì các quốc gia hợp tác và tuân thủ các nghĩa vụ của mình; tại cấp độ quốc gia thì sẽ đưa các điều khoản của luật quốc tế cần được vào trong luật quốc gia quy định các nghĩa vụ và quyền lợi cho các chủ thể; và tại cấp địa phương thì thực thi luật quốc gia trong xã hội.

Cấp địa phương và quốc gia

Việc thực hiện khung pháp lý quốc tế tại cấp quốc gia và cấp địa phương chỉ có thể đạt được nếu tồn tại sự linh hoạt cho phép các phản hồi khác nhau phù hợp với bối cảnh quốc gia. Tuy nhiên, thách thức không chỉ là phải linh hoạt, mà đồng thời cũng cần phải chính xác và nhất quán đủ để tránh sự mơ hồ trong việc giải thích và áp dụng khung luật pháp quốc tế. Nói theo cách khác, sự linh hoạt cần thiết phải không làm ảnh hưởng đến đảm bảo pháp lý, việc này đòi hỏi phải dự đoán trước được phần nào các thực tế sẽ xảy ra khi áp dụng.

“SỰ LINH HOẠT KHÔNG ĐỒNG NGHĨA VỚI AN NINH LUẬT PHÁP MÀ ĐÒI HỎI KHẢ NĂNG DỰ ĐOÁN TRƯỚC.”

Các nhà hoạch định chính sách tại tất cả các cấp có thể đạt được sự nhất quán và đảm bảo pháp lý theo nhiều cách khác nhau. Họ có thể lập ra các diễn đàn đối thoại thường xuyên để thảo luận các chính sách và các cách tiếp cận pháp lý, hoặc hơn nữa, có thể điều hòa các chính sách cũng như các chế độ thể chế và pháp lý. Tuy nhiên, việc điều hòa chỉ khả thi trong các trường hợp đặc biệt, ví dụ như trong Liên minh châu Âu, nơi có đủ thiện chí chính trị để làm hài hòa và điều phối các quốc gia. Trong trường hợp không có đủ thiện chí chính trị như vậy, giải pháp an toàn và thực tế hơn là đưa tất cả các yêu cầu cụ thể về thực hiện các bổn phận đối với các điều ước quốc tế vào chính nội dung của một hiệp ước. Ví dụ, một hiệp ước có thể bao gồm các quy định công nhận những định mức cụ thể hoặc các tiêu chuẩn kỹ thuật làm cơ sở để sử dụng trong các điều luật quốc gia. Trong hầu hết các trường hợp, cách tiếp cận này thực tế hơn và dễ đạt hơn so với cách làm điều hòa các chính sách và luật quốc gia.

Một thách thức khác liên quan tới các khung thể chế cần thiết. Cần phải khắc phục sự thiếu gắn kết trong phân chia trách nhiệm giữa các cơ quan khác nhau cả trong phạm vi một quốc gia và giữa các quốc gia ven sông để củng cố việc đồng phát triển các nguồn nước chung. Điều này chỉ có thể đạt được bằng cách đưa ra các cơ chế hợp tác hiệu quả trong nội bộ quốc gia cũng như ở cấp độ liên quốc gia. Một giải pháp có thể là chỉ định một đầu mối trong cơ quan cấp bộ chịu trách nhiệm về vấn đề nước để đóng vai trò tập trung và điều phối các hoạt động phối hợp trong nước (giữa các bộ khác nhau có liên quan đến phát triển tài nguyên nước) cũng như sự hợp tác xuyên biên giới (giữa các quốc gia và các tổ chức quốc tế khác nhau).

“CẦN VƯỢT QUA SỰ PHÂN TÁN VỀ TRÁCH NHIỆM GIỮA CÁC CƠ QUAN.”

Vai trò của các NGO và CSO trong quá trình thực hiện ở cấp quốc gia và địa phương

Các nhà chính trị và hoạch định chính sách không phải là những người duy nhất có liên quan tới việc thực hiện các khung khuôn khổ pháp lý quốc tế ở cấp quốc gia và cấp địa phương. NGO và CSO cũng đóng vai trò quan trọng. Họ nên được tham gia để giúp đảm bảo sự đồng thuận, nhận thức và quyền sở hữu của các bên địa phương, những người chịu ảnh hưởng nặng nề nhất, đối với các định chế quản lý nước xuyên biên giới, vì cũng chính họ là những người sẽ thực hiện các quy trình này tại thực địa. Sự tham gia của các NGO và CSO có thể ở nhiều cấp độ, từ đối thoại về cách thực hiện khung pháp lý quốc tế trong các giai đoạn khác nhau, tới chủ động tham gia vào các thảo luận để gây tác động tới kết quả, cho tới hỗ trợ hoặc giám sát quá trình thực hiện nhằm đảm bảo tính tuân thủ (xem Chương 3).

Việc thực hiện khung pháp lý quốc tế tại cấp địa phương và quốc gia đòi hỏi phải có sự hợp tác chặt chẽ giữa các quốc gia cũng như các bên liên quan khác bao gồm xã hội dân sự và khu vực tư nhân.

4.3 Xây dựng các công ước quốc tế mới về quản lý nguồn nước chia sẻ

Nhận thức được tầm quan trọng của các hiệp ước quốc tế trong thiết lập khung pháp lý của các hệ thống quản lý nước xuyên biên giới, và cũng luôn nhận thức được nhu cầu cần xây dựng mới và cải thiện các hiệp ước đã có về quản lý nguồn nước chung, các nhà quản lý nước cần phải hiểu rõ những vấn đề nào phải được giải quyết bằng các hiệp ước quốc tế và cách thức đàm phán các hiệp ước đó như thế nào.

“KHI ĐÀM PHÁN GẶP KHÓ KHĂN, HÒA GIẢI VÀ HỖ TRỢ CỦA BÊN THỨ BA CÓ THỂ RẤT CẦN THIẾT.”

4.3.1 Đàm phán các hiệp ước về nước xuyên biên giới

Một khi các quốc gia đã xác định được sự cần thiết của công ước quốc tế, nội dung của văn bản sẽ được đàm phán. Trong quá trình phát triển hiệp ước song phương, chỉ cần các kênh ngoại giao hiện tại là đủ chứ chưa cần tới các cuộc đàm phán trực tiếp chính thức. Những mối quan hệ ngoại giao tốt sẽ giúp làm tăng cơ hội về việc xây dựng được một cơ chế quản lý tổng hợp. Nhưng nếu các quốc gia đối mặt với những căng thẳng hoặc các tranh chấp không thể giải quyết (ví dụ như những tranh chấp về lãnh thổ), điều này sẽ làm giảm sự sẵn sàng cũng như khả năng hợp tác đôi bên. Trong những trường hợp như vậy, khi đàm phán gặp khó khăn, sự hòa giải và hỗ trợ của một bên thứ ba có thể sẽ cần thiết.

Trường hợp 4.1 Hòa giải và hỗ trợ trong việc đàm phán Hiệp ước về Nước sông Indus²¹

Một trong những yếu tố quan trọng trong quá trình dẫn tới việc ký kết Hiệp ước về Nước sông Indus là vai trò của Ngân hàng Thế giới trong việc đưa các bên xích lại gần nhau và huy động nguồn tài chính cần thiết để giúp hiệp ước có thể khả thi.

Năm 1951, Ngân hàng Thế giới đã được mời làm trung gian giữa Ấn độ và Pakistan trong nỗ lực nhằm đạt được một hiệp ước. Những cuộc đàm phán trước đó đều không mang lại kết quả. Đã có một số thảo luận ban đầu về việc thỏa thuận các thủ tục, các vấn đề chung và về tổng lượng nước hiện có. Tuy nhiên, những tuyên bố trái chiều của hai bên đã tạo ra thế bế tắc. Năm 1954, Ngân hàng Thế giới đề xuất phân bổ các con sông ở phía tây (Indus, Jhelum và Chenab) cho Pakistan và các con sông ở phía đông (Ravi, Beas và Sutlej) cho Ấn độ. Đề xuất này cuối cùng đã được cả hai bên chấp thuận.

Để giúp cả hai bên có được lượng nước chia sẻ công bằng, Pakistan và Ấn độ đã phải đầu tư rất nhiều tiền vào các kênh liên kết, cơ cấu dẫn dòng và các con đập. Ngân hàng Thế giới đã trợ giúp hai bên đàm phán một thỏa thuận chia sẻ chi phí cho các công trình dân dụng quan trọng, và gây quỹ 900 triệu USD từ cộng đồng quốc tế để thêm vào cam kết trị giá 174 triệu USD của phía Ấn độ. Khả năng huy động tài chính của ngân hàng thế giới tại thời điểm quan trọng này có vai trò quan trọng để giải quyết những lo ngại của Pakistan.

Hiệp ước Nước sông Indus được ký kết ngày 19 tháng 9 năm 1960. Ngân hàng Thế giới là một bên tham gia ký kết chứ không phải là nhà bảo trợ cho Hiệp ước này. Trong khuôn khổ Hiệp ước, Ngân hàng Thế giới có một số trách nhiệm phần lớn có liên quan tới vấn đề tài chính và hiện đã hoàn tất. Các trách nhiệm còn lại liên quan tới giải quyết các xung đột. Ví dụ, nếu Thường trực Ủy ban Indus không thể giải quyết những “câu hỏi” giữa các bên, vấn đề sẽ được nhờ các Chuyên gia Trung lập giải quyết. Ngân hàng Thế giới quản lý quỹ ủy thác được thành lập nhằm cung cấp tài chính cho quá trình này, và, nếu hai quốc gia không thể thống nhất, Ngân hàng Thế giới (có tham khảo cả hai bên) sẽ chỉ định Chuyên gia Trung lập.

Đàm phán trở nên phức tạp khi xây dựng các công ước đa phương. Quá trình này có thể được đơn giản hóa nhờ tổ chức các cuộc đàm phán tại các diễn đàn hội nghị, ví dụ các tổ chức quốc tế như Đại hội đồng Liên hợp quốc, các khuôn khổ hợp tác khu vực như UNECE, hay một hội nghị đặc biệt được tổ chức để xem xét một chủ đề cụ thể. Để xây dựng các dự thảo đầu tiên, các nhóm chuyên gia kỹ thuật và pháp lý cần được thành lập dưới sự giám sát của các tổ chức hoặc trong các ban tru bị hội thảo. Mặc dù họ không có quyền lực để chính thức cam kết thay các quốc gia, nhưng những chuyên gia này có thể linh hoạt hơn trong việc đàm phán các văn bản sơ bộ. Quá trình xây dựng Hiệp ước chính thức – có nghĩa là đàm phán văn bản hiệp ước cuối cùng – sẽ được thực hiện bởi các cơ quan đại diện quốc gia có thẩm quyền phê chuẩn Hiệp ước quốc tế. Nếu không thể ngay lập tức thuyết phục tất cả các quốc gia ven sông tham gia vào hiệp ước quốc tế thì có thể thuyết phục sự tham gia ký kết hiệp ước của một số bên có thiện chí trước, đồng thời để mở cho khả năng tham gia cho các quốc gia khác trong tương lai, hoặc có các quy định để các quốc gia đã phê chuẩn công ước được bảo lưu về các vấn đề tồn tại chưa giải quyết được.

“QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG CÁC HIỆP ƯỚC QUỐC TẾ CÓ THỂ ĐƯỢC ĐƠN GIẢN HÓA NHỜ MỘT DIỄN ĐÀN.”

Một lựa chọn khác là sử dụng cách tiếp cận từ dưới lên trên để mở đường cho hợp tác trong tương lai. Các đánh giá khoa học liên kết hoặc phối hợp, trao đổi thông tin và các nỗ lực quản lý xuyên biên giới có thể giúp hòa giải các quan điểm đối lập một cách tương đối chậm nhưng hiệu quả. Sự hợp tác thành công giữa các cộng đồng địa phương sẽ giúp xây dựng lòng tin và cho thấy các lợi ích của việc quản lý xuyên biên giới. Những bài học như vậy có thể có hiệu ứng tràn và tạo áp lực công và làm tăng nhu cầu hợp tác sâu rộng hơn ở cấp độ địa phương cũng như cấp độ quốc gia.

Quan hệ quyền lực giữa các quốc gia có ảnh hưởng tới quá trình đàm phán. Các quốc gia đầu nguồn nhìn chung thường có vị thế lớn hơn vì họ có thể lấy nước trước khi các quốc gia ven sông khác có thể

sử dụng chúng. Tuy nhiên, mối quan hệ thượng và hạ nguồn cũng có thể thay đổi giữa các quốc gia tùy thuộc vào nguồn tài nguyên nước được đem ra đàm phán, ví dụ như một quốc gia thượng nguồn tại một lưu vực sông, nhưng lại là hạ lưu của một lưu vực sông khác. Trong các trường hợp này, địa vị của các quốc gia thượng hay hạ nguồn thường khá cân bằng. Tất nhiên, các sức mạnh tương đối về quân sự và kinh tế sẽ có ảnh hưởng tới mối quan hệ quyền lực giữa các quốc gia ven sông. Các quốc gia còn đang lưỡng lự đôi khi cũng bị thuyết phục để bắt đầu đàm phán nếu được đề nghị đền bù về mặt tài chính, hỗ trợ kỹ thuật hoặc các thỏa hiệp xung quanh các vấn đề đang quan tâm khác, ví dụ như sử dụng một cách tiếp cận chia sẻ lợi ích (xem Chương 2).

“SỰ HỢP TÁC CỦA CÁC CỘNG ĐỒNG ĐỊA PHƯƠNG CÓ THỂ DẪN TỚI NHU CẦU HỢP TÁC LỚN HƠN TRONG TƯƠNG LAI.”

4.3.2 Xây dựng các hiệp ước về nước xuyên biên giới

Nội dung của các hiệp ước phụ thuộc vào hoàn cảnh, đặc biệt là mối quan hệ giữa các quốc gia ven sông và các mối quan tâm của họ. Tuy nhiên, một số yếu tố chính nhất định cần phải được đưa vào trong tất cả các hiệp ước về nước quốc tế:

Tầm nhìn: xác định mục đích của hiệp ước

Một công ước quốc tế cần có tầm nhìn, bao gồm mục tiêu và phạm vi rõ ràng cũng như định nghĩa rõ ràng các thuật ngữ được sử dụng. Trọng tâm của các cơ chế nước có thể khác nhau. Các hiệp ước giữa những quốc gia có thể đặt trọng tâm vào một khu vực, một dòng sông hay một cái hồ, hoặc chỉ một phần của nguồn nước (ví dụ, chỉ nước bề mặt chứ không tập trung vào nước ngầm). Về mặt ý tưởng, các hiệp ước về chia sẻ nước hiện đại không nên chỉ áp dụng cho một phạm vi địa lý nhất định, mà phải điều chỉnh việc sử dụng tài nguyên nước ở quy mô thủy văn phù hợp – trên toàn lưu vực. Phạm vi của công ước có thể được mở rộng tới các quốc gia khác không chia sẻ nguồn nước, nhưng có thể bị ảnh hưởng bởi việc sử dụng nước hoặc có tác động thông qua các hoạt động của họ (ví dụ như canh tác nông nghiệp, đánh bắt cá hay khai khoáng).

Những lợi ích từ tài nguyên nước cũng không nên chỉ được xác định một cách hạn hẹp trong khuôn khổ hiệp ước. Các hình thức sử dụng nước, ví dụ như sản xuất nông nghiệp và công nghiệp, giao thông thủy, đánh bắt thủy sản, du lịch nghỉ dưỡng, liên quan tương tác tới nhau trong việc duy trì các hệ sinh thái và các dịch vụ của chúng. Do đó, phạm vi của các chủ đề trong một hiệp ước quốc tế không nên quá hẹp, nếu không nó sẽ hạn chế khả năng áp dụng tiếp cận chia sẻ lợi ích, như miêu tả ở Chương 2. Hiệp ước có thể điều tiết việc sử dụng tài nguyên vì mục đích kinh tế, ngăn ngừa và kiểm soát ô nhiễm, bảo vệ và bảo tồn hệ sinh thái. Với tầm nhìn rộng như vậy, hiệp ước có thể cung cấp khuôn khổ pháp lý để xây dựng các thỏa thuận hoặc các thủ tục nhằm giải quyết những vấn đề cụ thể một cách chi tiết hơn. Lý tưởng nhất, nó có thể dự báo việc ra đời của tổ chức quản lý (xem Chương 5) có khả năng giải quyết và điều phối việc thực hiện hiệp ước theo các mục tiêu đã đặt ra.

“MỘT HIỆP ƯỚC CÓ THỂ ĐƯA RA KHUÔN KHỔ ĐỂ XÂY DỰNG CÁC THỦ TỤC CÓ KHẢ NĂNG GIẢI QUYẾT CÁC VẤN ĐỀ CỤ THỂ MỘT CÁCH CHI TIẾT HƠN.”

Hình thức sử dụng: Làm thế nào để sử dụng và duy trì tài nguyên nước cho hôm nay và cho các thế hệ mai sau

Để đạt được tầm nhìn của một hiệp ước và để thúc đẩy việc sử dụng công bằng, hiệp ước cần phải xác định cụ thể các yếu tố để xem xét cũng như quá trình cân bằng chúng. Nó có thể nhấn mạnh vào các vấn đề có liên quan mật thiết nhất, ví dụ như các yếu tố cụ thể về hệ sinh thái hoặc lợi ích của các cộng đồng phụ thuộc vào nguồn nước. Điều 6 trong Công ước của Liên hợp quốc về Luật Sử dụng các Nguồn nước Quốc tế cho các mục đích phi Giao thông thủy năm 1997 đã đưa ra một số hướng dẫn rất có ích



Ảnh 4.1. Đại sứ Đặc Mệnh toàn quyền kiêm Phó Đại Diện Thường trực của Vương quốc Hà Lan - Ngài Alphons'C.M.Hamer ký công ước về Luật Sử dụng các Nguồn nước Quốc tế cho các mục đích phi Giao thông thủy.

(xem phần 4.1.3). Tuy nhiên, các điều khoản cần phải được điều chỉnh theo từng hoàn cảnh cụ thể và phản ánh được lợi ích của các quốc gia.

Các quy tắc và nghĩa vụ cơ bản cần quy định các hành động cụ thể mà các bên phải thực hiện, hoặc phải kiềm chế không thực hiện để bảo vệ nguồn nước cho hiện tại và cho các thế hệ mai sau. Những quy định này có thể bao gồm danh sách các chất độc hại (việc xả các chất thải đó bị cấm hoặc bị hạn chế), các tiêu chuẩn chung về nước thải, giới hạn ô nhiễm, hệ thống cấp phép, hoặc các tiêu chuẩn công nghệ cụ thể (ví dụ như các công nghệ tốt nhất hiện có) ở cấp quốc gia. Hơn nữa, việc ứng dụng các nguyên tắc pháp lý, như "nguyên tắc người gây ô nhiễm trả tiền" hoặc "nguyên tắc phòng ngừa" cần phải được quy định để hướng dẫn việc thực hiện hiệp ước.

Thủ tục: làm thế nào để thực thi thỏa thuận

Một hiệp ước quốc tế cần bao gồm những quy định thủ tục để thiết lập một khuôn khổ mà trong đó, các quốc gia có thể đàm phán, hợp tác và phối hợp các hoạt động một cách hòa bình..

Hợp tác

Một trong các quy tắc là các quốc gia có bốn phận phải hợp tác với nhau trong việc đàm phán và giải quyết các vấn đề quốc tế. Trách nhiệm hợp tác là nguyên tắc chung của luật quốc tế và có ý nghĩa quan trọng để sử dụng tối ưu và vẫn bảo vệ tốt các nguồn tài nguyên chung. Nguyên tắc này không quy định các bốn phận cụ thể và do đó không đưa ra yêu cầu cần có một thể chế để thực hiện quản lý hợp tác. Tuy nhiên, trong thực tế, việc hợp tác bao gồm một số nhiệm vụ cụ thể như: thông báo trước về các kế hoạch, thực hiện đánh giá các tác động môi trường, tư vấn và đàm phán trên tinh thần tin cậy lẫn nhau, và thu thập và trao đổi số liệu.

Do đó, một hiệp ước cần quy định các điều kiện để yêu cầu quốc gia cần đưa ra thông báo về các hoạt động đã được lên kế hoạch có thể gây ảnh hưởng tới các quốc gia khác, và cần tham khảo ý kiến các quốc gia khác như thế nào. Điều quan trọng là nâng cao nhận thức về ý tưởng dự án, và tạo ra cơ hội

thực sự để đàm phán các ảnh hưởng tiêu cực của nó. Một thông báo và quá trình tham vấn rõ ràng sẽ cho biết liệu tất cả các quốc gia hay chỉ những quốc gia mà chủ dự án cho rằng có khả năng bị ảnh hưởng mới được thông báo và tham vấn. Cần quy định khoảng thời gian để quốc gia lập kế hoạch thông báo với các bên có khả năng bị ảnh hưởng và thảo luận các lựa chọn thay thế, cũng như cần có hạn chót để các quốc gia khác thể hiện mối quan ngại nếu có. Hiệp ước có thể cần nêu hình thức xử lý bên lập kế hoạch không thông báo. Trong luật quốc tế, yêu cầu thông báo và tham vấn không bắt buộc quốc gia có hoạt động phải giải quyết toàn bộ các mối quan tâm của các quốc gia bị ảnh hưởng nhưng cần phải cân nhắc các vấn đề này.

“NGHĨA VỤ HỢP TÁC LÀ THIẾT YẾU ĐỂ CÓ THỂ ĐẠT ĐƯỢC VIỆC SỬ DỤNG TỐI ƯU.”

Để xác định ai sẽ là người bị ảnh hưởng bởi một hành động được đề xuất, thỏa thuận có thể yêu cầu nghĩa vụ phải tiến hành đánh giá tác động môi trường (ĐTM) bắt buộc. Quá trình đánh giá tác động môi trường đảm bảo các tác động kinh tế và môi trường của các hành động được đề xuất sẽ được xem xét bởi quốc gia lập kế hoạch và được các cơ quan có thẩm quyền phân tích trước khi chính thức được phê chuẩn. Trong trường hợp nguồn nước chung, việc giới hạn đánh giá các ảnh hưởng tiềm năng trong phạm vi lãnh thổ quốc gia là chưa đủ. Trong trường hợp này, cần có ĐTM xuyên biên giới để nghiên cứu các tác động lên các quốc gia thượng và hạ nguồn và các bên liên quan ở các quốc gia. Các điều khoản về ĐTM cần quy định quy mô và phạm vi thông tin cần có trong nội dung báo cáo ĐTM, các yêu cầu mà ĐTM cần đưa ra cho quá trình ra quyết định, và mức độ tham gia của công chúng trong quá trình ĐTM. Sự tham gia của cộng đồng là rất quan trọng để giúp các bên liên quan bị ảnh hưởng có cơ hội nêu ra những quan tâm và lo ngại của mình.

Việc thu thập và trao đổi số liệu là nền tảng cho một sự hợp tác hiệu quả. Điều quan trọng là cả các quốc gia bị ảnh hưởng và các bên liên quan ở địa phương có thể tiếp cận các số liệu này. Do đó, cách làm tốt đối với các quốc gia là trao đổi các số liệu và thông tin có sẵn về điều kiện của nguồn nước chung một cách thường xuyên. Nếu một quốc gia được một quốc gia khác yêu cầu cung cấp thông tin hay số liệu hiện không có sẵn, quốc gia đó cần cố gắng hết sức để đáp ứng yêu cầu đó. Tuy nhiên, họ cũng có thể yêu cầu quốc gia cần thông tin chi trả các chi phí hợp lý cho việc thu thập thông tin. Các quốc gia cần cố gắng để thu thập và nếu có thể, xử lý số liệu và thông tin để tạo điều kiện cho các quốc gia khác có thể sử dụng. Việc trao đổi số liệu và thông tin ở dạng dễ sử dụng sẽ giúp quá trình đưa ra quyết định cuối cùng có được sự minh bạch và chính xác lớn hơn.

Tuân thủ, thực thi và giải quyết tranh chấp

Các bên tham gia hiệp ước cần giải quyết vấn đề làm thế nào để xác minh việc thực hiện các điều khoản của hiệp ước quốc tế. Điều này đòi hỏi một hệ thống rõ ràng để giám sát và đánh giá sự tuân thủ. Ví dụ, một hiệp ước có thể yêu cầu tất cả các bên thường xuyên tiến hành đánh giá và trình báo cáo, và việc giám sát sự tuân thủ sẽ được đảm bảo qua các phiên họp hàng năm của các bên. Quá trình giám sát có thể đơn giản hóa nếu các bên thành lập được một cơ quan đồng quản lý có nhiệm vụ hướng dẫn việc giám sát và đánh giá. Việc trao các quyền phù hợp cho sự tham gia của công chúng là yếu tố quan trọng để đảm bảo tính tuân thủ. NGO và CSO có thể đóng vai trò giám sát như quan sát viên độc lập, là các tổ chức được hầu hết các bên liên quan bị ảnh hưởng tin nhiệm. Hơn nữa, các NGO và CSO có thể hỗ trợ quá trình giám sát bằng cách cung cấp năng lực kỹ thuật cần thiết, những thứ mà các quốc gia thường thiếu do khó khăn về tài chính.

Hiệp ước cần phải nêu ra cách thức để các bên sẽ phản ứng nếu phát hiện tình trạng một bên nào đó không tuân thủ cũng như giải pháp để buộc họ phải tuân thủ hiệp ước. Một hiệp ước cần đưa ra hàng loạt công cụ bao gồm cả các biện pháp hỗ trợ và các ưu đãi để tạo điều kiện hoặc khuyến khích việc tuân thủ cũng như các biện pháp trừng phạt hoặc gây sức ép lên các quốc gia trong trường hợp cố tình không tuân thủ.

Trường hợp 4.2 Tuân thủ, thực thi và giải quyết tranh chấp trong Hướng dẫn Khung của EU về Nước²²

Hướng dẫn Khung của EU về Nước (WFD) quy định quản lý nguồn tài nguyên nước đối với tất cả các quốc gia thuộc Liên minh châu Âu (EU). Một quan tâm chính của WFD là chất lượng nước bề mặt và nước ngầm cũng như việc bảo vệ các vùng nước ven biển. Không giống với các quy định trước đó về nước của Ủy an Châu Âu (EC), WFD kêu gọi một giải pháp quản lý tổng hợp dựa trên các lưu vực địa thủy văn, và công nhận tính phụ thuộc lẫn nhau về mặt sinh thái của các nguồn tài nguyên nước và đất.

Là một hướng dẫn của EC, WFD ràng buộc các quốc gia thành viên phải cam kết để đạt được một số kết quả đã đưa ra, nhưng cách thức và công cụ để tiến hành do các quốc gia lựa chọn, ví dụ như hướng dẫn phải được chuyển tải và thể hiện trong luật quốc gia. EC chịu trách nhiệm theo dõi quá trình luật hóa này. Nếu Ủy ban thấy rằng một quốc gia thành viên không áp dụng WFD một cách chính xác, và do đó không đáp ứng được các nghĩa vụ pháp lý của mình, EC có thể tiến hành các thủ tục xử lý vi phạm bằng cách gửi “thư thông báo chính thức” tới quốc gia đó thông báo về quy trình xử lý vi phạm đã khởi động và đưa ra các cáo buộc. EC cũng đặt ra thời hạn để quốc gia đó có thể phản hồi. Nếu vấn đề không được giải quyết thông qua thủ tục này, Ủy ban phải chuyển vụ án cho Tòa án Tư pháp. Phán quyết của Tòa án có tính bắt buộc đối với các tổ chức và các quốc gia thành viên EU. Tuy nhiên, Tòa án Tư pháp không có quyền phủ quyết các điều luật không tương thích trong luật pháp của một quốc gia, cũng như không thể thay thế cho các những quy định chưa được phê chuẩn trong luật quốc gia. Các quốc gia sẽ có những biện pháp để phản hồi phán quyết của tòa án. Nếu quốc gia thành viên không có hành động và tiếp tục không tuân thủ, Ủy ban một lần nữa đưa vấn đề này ra trước Tòa án Tư pháp và có thể, tại thời điểm này, tìm cách áp đặt các khoản phạt định kỳ cho tới khi quốc gia thành viên này chấm dứt hành vi vi phạm.

Quá trình giải quyết tranh chấp là vấn đề không thể thiếu trong các hiệp ước quốc tế. Có hai kiểu giải quyết tranh chấp: các biện pháp giải quyết tranh chấp đối với khu vực tư nhân và giải quyết tranh chấp giữa các quốc gia. Các giải pháp đối với khu vực tư nhân giúp các bên bị ảnh hưởng thuộc khu vực tư nhân có thể tiếp cận tới các thủ tục tố tụng hành chính và tư pháp. Cách tiếp cận này có lợi thế lớn là: tranh chấp không cần phải xử lý ở cấp nhà nước với nhà nước, mà ở ở cấp độ giữa nhà nước và cá nhân, quá trình này sẽ ít có khả năng bị chính trị hóa và do đó dễ được giải quyết một cách nhanh chóng. Tuy nhiên, để có thể thực hiện loại hình giải quyết tranh chấp này, các quốc gia cần phải đồng ý không phân biệt đối xử giữa cấp quốc gia và không thuộc cấp quốc gia. Nói cách khác, hiệp ước cần xác định trước là các cá nhân của tất cả các bên bị ảnh hưởng đều có những quyền như nhau và đều phải khắc phục hậu quả pháp lý như nhau.

Ở cấp độ liên quốc gia, các quốc gia cần phải được tự do để quyết định việc giải quyết các tranh chấp của họ. Có một loạt các cơ chế giải quyết tranh chấp: từ hợp tác, các công cụ dựa trên sự đồng thuận tới trọng tài hoặc giải quyết tư pháp. Điều này cho phép cách tiếp cận tăng cường, cách tiếp cận dành ưu tiên cho phương án hòa giải thân thiện thông qua đối thoại trực tiếp giữa các bên có tranh chấp. Nếu không đạt được sự đồng thuận, tranh chấp nên được chuyển đến một cơ quan ủy hội (nếu tổ chức này tồn tại) có thể giải quyết vấn đề tại một trong các cuộc họp thường kỳ. Bước thứ ba có thể giải quyết xung đột thông qua con đường ngoại giao. Nếu tất cả các bước trước đều thất bại, tranh chấp có thể được đưa ra trọng tài theo thủ tục đã được các bên thỏa thuận hoặc đưa ra tòa án quốc tế, như Tòa án Tư pháp quốc tế để đưa ra những quyết định có tính ràng buộc.

4.4 Luật pháp: xương sống của quản lý nước xuyên biên giới.

Luật nước tạo xương sống cho việc quản lý nước xuyên biên giới, khi nó đóng một vai trò quan trọng trong tất cả các giai đoạn – vận động, thiết kế và thực hiện (xem Bảng 1.1). Các luật quốc tế mới ra đời về nước ngọt, cũng như luật quốc gia và địa phương tạo ra khuôn khổ trong đó chia sẻ lợi ích, sự tham gia của các bên có liên quan, quy trình thể chế và thực hiện tổng thể của quản lý nguồn nước xuyên biên giới có thể được cải thiện, đơn giản hóa và được đảm bảo. Mặc dù trên lý thuyết, luật nước không phải là một điều kiện tuyệt đối cho quản lý nước xuyên biên giới, thì trên thực tế, nó là một yếu tố quan trọng cho một chương trình quản lý hiệu quả và thành công.



Các thể chế cho lưu vực xuyên biên giới

Ở cấp độ cơ bản nhất, các tổ chức quản lý nước xuyên biên giới được tạo ra để vừa tận dụng các cơ hội và giải quyết các vấn đề phát sinh khi đối với một thủy nằm trên lãnh thổ của hai hay nhiều quốc gia. Các cơ sở pháp lý của các tổ chức này được hình thành ở cấp quốc tế, khu vực và lưu vực (xem Chương 4), và được thể hiện trong các thể chế và tổ chức ở cấp quốc gia và địa phương, và cả thuộc chính phủ và phi chính phủ. Việc đảm bảo các tổ chức lưu vực có được tính hiệu quả đòi hỏi hiểu rõ vai trò của chúng, cách đàm phán để thành lập tổ chức, cơ chế cung cấp tài chính cho các hoạt động của các tổ chức này một cách bền vững.

5.1 Thể chế quản lý và phát triển lưu vực xuyên biên giới: chức năng, tổ chức và hiệu quả

5.1.1 Chức năng tổ chức

Các thể chế quản lý ở cấp lưu vực có nhiều chức năng và hình thái khác nhau. Trong chương này, chúng tôi theo định nghĩa cổ điển của Keohane về thể chế là “các bộ quy tắc kết nối và liên tục (cả chính thức và không chính thức) quy định quy tắc ứng xử, các hoạt động bắt buộc, và xác định các kỳ vọng”²³. Đối với tài nguyên nước, các “luật chơi” mang tính thể chế có thể là không chính thức như các thỏa thuận hoặc dàn xếp hoạt động bất thành văn, hoặc rất chính thức, thể hiện trong các tổ chức lưu vực sông quốc tế hay các hiệp ước có tính ràng buộc về pháp luật. Như đã thảo luận trong Chương 4, trong các bối cảnh xuyên biên giới, các tổ chức này thường được thành lập thông qua một hiệp ước hoặc thỏa thuận tương tự do ít nhất hai quốc gia cùng chia sẻ nguồn nước ký kết.

LUẬT CHƠI VỀ THỂ CHẾ CÓ THỂ KHÔNG CHÍNH THỨC HOẶC RẤT CHÍNH THỨC.”

Các chức năng của các tổ chức xuyên biên giới có thể có nhiều từ chia sẻ thông tin và số liệu cho tới xử lý các nhiệm vụ riêng rẽ như xây dựng đập, quản lý tổng thể các vấn đề về nước trong phạm vi lưu vực ví dụ như thông qua việc thành lập các tổ chức lưu vực sông quốc tế như Ủy ban sông Mekông hoặc Tổ chức Phát triển sông Senegal (OMVS). Bảng 5.1 đưa ra một số loại hình chức năng và các mục tiêu thể chế có thể có dựa trên các tài liệu luật môi trường quốc tế.

Xét trên phạm vi rộng, mục tiêu của hợp tác xuyên biên giới sẽ quyết định tới hình thức của thể chế quản lý. Nhìn chung, mục tiêu của tổ chức càng cụ thể thì các nội dung hỗ trợ, và việc phân định quyền lợi và nghĩa vụ của các bên có liên quan càng cụ thể hơn. Ví dụ, một cơ quan quản lý được thành lập để điều hành việc xây dựng và vận hành một con đập có thể giải thích rõ ràng các chi phí và phân bổ tài chính cho mỗi bên, cách vận hành của con đập và số liệu nào sẽ được thu thập và do ai thu thập để minh chứng là thỏa thuận đang được duy trì. Đây là ví dụ của một tổ chức có chức năng xây dựng chương trình và điều tiết như được mô tả trong bảng 5.1.

Bảng 5.1 Các chức năng và mục tiêu của các tổ chức xuyên biên giới²⁴

Chức năng	Mục tiêu chung	Các ví dụ cụ thể về nước
Điều tiết	Hành động bắt buộc hoặc cấm	Phân bổ nước, kiểm soát ô nhiễm
Chương trình	Tập hợp hoặc tạo nguồn lực cho các dự án mang lại lợi ích đa phương	Xây dựng và vận hành các đập nước, duy trì dòng chảy môi trường
Thủ tục	Đưa ra quyết định chung một cách thường xuyên	Các tổ chức lưu vực sông quốc tế, các ủy ban phối hợp quản lý nước
Phát sinh	Xây dựng các tập quán xã hội mới	Thỏa thuận các nguyên tắc quản lý nước như “không gây hại nghiêm trọng”

Các tổ chức phục vụ cho các khuôn khổ hợp tác rộng thường không đi vào chi tiết đến như vậy. Một số tổ chức lưu vực sông quốc tế đơn giản chỉ xây dựng khuôn khổ để thông qua đó đưa ra các quyết định về một số vấn đề sẽ nảy sinh (các tổ chức mang tính thủ tục). Một số khác chỉ xác định tinh thần về sự hợp tác (các tổ chức có khả năng phát triển). Trong những trường hợp như vậy, tổ chức chính thức có thể hệ thống hóa các ý tưởng để thông qua đó có thêm sự hợp tác không chính thức và xây dựng thể chế. Một số người có thể cho rằng những tổ chức đầu mối là những tổ chức chỉ phác thảo các quy tắc chung hoặc tạo ra các diễn đàn để trao đổi thông tin, có thể không có tác dụng thực tế. Tuy nhiên, các tổ chức như vậy có thể là phương tiện giúp các quốc gia đã ký kết hiệp ước có thể gặp gỡ và thảo luận các vấn đề, thúc đẩy chia sẻ thông tin giữa các quốc gia, điều phối sự phát triển và các kế hoạch quản lý nguồn nước, và hoạt động như đầu mối cho sự hỗ trợ của các nhà tài trợ. Họ cũng có thể hoạt động với tư cách là diễn đàn để xây dựng lòng tin, sự tin cậy và khả năng cho giải pháp giải quyết mâu thuẫn giữa các quốc gia đã ký kết hiệp ước.

Các tổ chức xuyên biên giới có thể đóng vai trò nổi bật trong việc giúp các quốc gia xích lại gần nhau trong nhiều vấn đề vượt ra ngoài khuôn khổ của nguồn nước mà họ được trao quyền quản lý. Trên thực tế, lịch sử về các thỏa thuận nước xuyên biên giới cho thấy vai trò của các tổ chức này trong việc đạt được những hợp tác lớn hơn về mặt chính trị. Ngay tại hai trong số những khu vực có nhiều mâu thuẫn nhất trên thế giới là Trung Đông và Nam Á, nguồn tài nguyên nước đã giúp tạo nền móng cho sự hợp tác quốc tế. Chia sẻ nước đóng vai trò không thể tách rời trong Hiệp ước Hòa bình năm 1994 giữa Jordan và Israel cũng như Thỏa thuận Tạm thời năm 1995 giữa Palestine và Israel. Các tổ chức được xây dựng để chia sẻ nước của dòng sông Indus đã trụ vững trước những sức ép từ hai cuộc chiến tranh giữa Ấn độ và Pakistan. Cần coi các cơ hội sử dụng nước là cơ sở cho mối quan hệ quốc tế và hòa bình chứ không phải là nguyên nhân gây ra các cuộc xung đột (xem Trường hợp 2.1).

Muốn tận dụng các cơ hội gắn kết về quản lý và sử dụng nước, đòi hỏi các tổ chức nước xuyên biên giới cần phải được thiết kế hợp lý và được cấu trúc để hoạt động hiệu quả.

5.1.2 Thiết kế tổ chức

Sẽ rất hấp dẫn nếu nhìn vào mẫu tổ chức xuyên biên giới “lý tưởng”. Tuy nhiên, mỗi cơ cấu tổ chức đều có chi phí và lợi ích. Mỗi lưu vực sông đều có các đặc trưng tự nhiên, kinh tế xã hội và địa chính trị riêng, và sẽ có những yêu cầu riêng về cơ cấu. Ví dụ, một tổ chức được thành lập thông qua thỏa thuận

thủ tục, trong đó chi tiết hóa các tiêu chuẩn chất lượng nước để mỗi bên có thể lấy đó làm cơ sở cho việc giám sát và thực hiện. Sự cụ thể của những tổ chức như thế sẽ làm cho việc thiết kế các thỏa thuận hỗ trợ dễ dàng hơn và thậm chí còn có thể được sử dụng làm bước đệm cho sự hợp tác sâu rộng hơn trong các lĩnh vực khác. Tuy nhiên, những thỏa thuận như vậy có thể rất khó được ký kết do cần phải có sự nhất trí của các bên trên từng yếu tố chi tiết. Việc thông qua những thỏa thuận cụ thể như vậy cũng có thể làm khó cho một số quốc gia, do nó bắt buộc họ phải thực hiện những hành động cụ thể trong tương lai trong khi rõ ràng là các điều kiện về thủy văn, kinh tế và môi trường và nhận thức về các điều kiện này chắc chắn sẽ thay đổi.

“MỖI LƯU VỰC SÔNG CÓ NHỮNG ĐẶC TRƯNG RIÊNG DO ĐÓ CẦN CÓ NHỮNG YÊU CẦU THỂ CHẾ RIÊNG.”

Ngược lại, việc thành lập một tổ chức hợp tác xuyên biên giới ít chặt chẽ hơn có thể dễ dàng đi đến ký kết hơn do các đàm phán về các vấn đề dễ gây tranh cãi có thể trì hoãn, và các chi tiết quản lý có thể sẽ được làm rõ và thực hiện bởi các chuyên gia dưới sự theo dõi sát sao của công chúng hay của giới chính trị. Sự lỏng lẻo của các thỏa thuận này sẽ giúp cho các bên có thể lựa chọn thay đổi thích ứng với các điều kiện thay đổi trong khi thực hiện. Tuy nhiên, sự lỏng lẻo này sẽ không giúp các bên có định hướng rõ ràng về sự hợp tác và cách thức để đạt đến các mục tiêu hợp tác đã đề ra. Do vậy, đôi khi các tổ chức này không quản lý được các vấn đề mới nảy sinh, nhất là các vấn đề đòi hỏi có hành động tức thì.

Cuối cùng, tùy thuộc vào bối cảnh cụ thể của lưu vực cùng với những thách thức và cơ hội của nó sẽ quyết định hình thức thể chế nào là phù hợp nhất. Tuy nhiên, kinh nghiệm của những người thực hiện và các nhà nghiên cứu cũng có thể giúp tạo ra những đồng thuận ban đầu về một số thuộc tính cơ bản cần được xem xét trong việc thiết kế bất kỳ tổ chức hợp tác xuyên biên giới nào.

“MỘT SỐ THUỘC TÍNH CƠ BẢN CẦN ĐƯỢC CÂN NHẮC TRONG THIẾT KẾ BẤT KỲ HÌNH THỨC TỔ CHỨC HỢP TÁC XUYÊN BIÊN GIỚI NÀO.”

Xác định quy mô hợp tác

Bước đầu tiên là xác định quy mô hợp tác. Cách thức hợp tác đôi bên cùng có lợi đối với tất cả các quốc gia chia sẻ nguồn nước xuyên biên giới đôi khi là không khó xác định (xem Chương 2). Tuy nhiên, một trong những thách thức thường gặp nhất trong việc tạo dựng các tổ chức lưu vực sông là khắc phục sự không đồng đều giữa các quốc gia về địa lý, quyền lực kinh tế và chính trị. Rõ nét nhất là các quốc gia thượng nguồn thường cho rằng mình có quyền lực về nguồn nước hơn các quốc gia ở hạ lưu và do đó họ thấy có rất ít lý do để đàm phán ngay cả khi thỏa thuận đó có thể cải thiện các điều kiện chung của lưu vực. Tuy nhiên, kinh nghiệm cho thấy, các thách thức và sự không đồng đều này có thể quản lý để trở thành động lực cho việc hợp tác.

Ví dụ, vấn đề thượng lưu/hạ lưu có thể khắc phục bằng cách quốc gia ven sông ở hạ lưu đền bù cho quốc gia thượng lưu một số hành động nào đó. Như trường hợp xây dựng Hiệp ước Cao nguyên Lesotho năm 1986, Nam Phi đồng ý cấp tài chính cho các cơ sở thủy điện và chuyển nước cho ở thượng nguồn Lesotho. Đổi lại, Nam Phi được đảm bảo việc nguồn cấp nước trong khi Lesotho sẽ nhận toàn bộ điện năng được tạo ra. Tuy còn có nhiều vấn đề chính trị lớn hơn đằng sau thỏa thuận, đây là một ví dụ về một trong các khả năng hợp tác. Khi cả hai quốc gia đều nghèo, các khoản đền bù đôi khi do một bên thứ ba (các nhà tài trợ) chi trả, tuy nhiên, việc này sẽ có cả mặt tích cực và tiêu cực và sẽ được thảo luận ở phần sau.

Một cách khác để xác định quy mô hợp tác là mở rộng đối tượng đàm phán ra ngoài vùng địa lý của từng lưu vực đơn lẻ. Hoa Kỳ và Mexico đã làm điều này để cùng đạt được giải pháp hợp tác trong việc quản lý đồng thời ba lưu vực sông chung là Colorado, Rio Bravo/Rio Grande và Tijuana. Tương tự, đối tượng đàm phán có thể mở rộng ra ngoài khuôn khổ chỉ về vấn đề nước mà tới các lợi ích mà nước hỗ trợ bao gồm sản xuất nông nghiệp, giao thông thủy, thủy điện và kiểm soát lũ. Mở rộng phạm vi ra

ngoài vấn đề tài nguyên nước thuần túy sẽ đem lại những cách thức mới để mỗi bên đều tìm được những “thành công” của mình trong đàm phán như đã trình bày ở Chương 2.

Thông thường, nước chỉ là một vấn đề giữa các quốc gia láng giềng. Phạm vi hợp tác về nước có thể được mở rộng bằng cách đưa vấn đề nước vào trong các cuộc đàm phán xuyên biên giới về các chủ đề như thương mại, vận tải, thông tin và chính trị. Ví dụ, Ấn độ và Nepal đã đưa rất nhiều dự án bao gồm cả tưới tiêu, thủy điện, hàng hải, đánh bắt cá và trồng rừng vào trong 2 hiệp ước ký kết năm 1959 và 1966. Việc tạo ra các mối liên kết đa mục đích không chỉ đem lại thêm nhiều lựa chọn mà còn giúp làm giảm bớt sự trùng lặp, giúp đem lại hiệu quả cao hơn và lợi ích đôi bên việc phân bổ nguồn lực, cả về tài nguyên và tài lực. Việc mở rộng phạm vi hợp tác ra ngoài vấn đề về nước thuần túy cũng có thể khuyến khích nhiều hơn các sáng kiến hợp tác cũng như đảm bảo tính bền vững của các tổ chức được thành lập, do các quốc gia sẽ có thu được nhiều hơn nếu hợp tác và sẽ bị mất nhiều hơn nếu bất hợp tác. Tuy nhiên, nếu số lượng các bên liên quan và các vấn đề nảy sinh càng nhiều, thì sẽ càng khó khăn trong việc tìm kiếm một viễn cảnh có thể làm hài lòng tất cả các bên.

“CÁC TIÊU CHÍ DỰA TRÊN NHU CẦU SẼ MANG NHIỀU NỘI HÀM HƠN SO VỚI TIÊU CHÍ DO BÊN NGOÀI ÁP ĐẶT.”

Chuyển từ quyền lợi sang nhu cầu và sang lợi ích

Ngay cả sau khi đã xác định được quy mô hợp tác, một số đàm phán trở nên vô hiệu do điểm khởi đầu bị định kiến và mâu thuẫn. Nhìn chung, các bên thường xác định vị trí của mình khi bắt đầu đàm phán dựa trên các quyền – điều này có nghĩa là các quốc gia ven sông được xác định dựa trên một mô hình phân bổ nước nào đó dựa trên cách thức sử dụng nước hoặc trình tự thời gian. Tuy nhiên, trong các thỏa thuận đằng sau sự thành công của một số tổ chức, thì các mô hình được sử dụng trong đàm phán thường là “dựa trên nhu cầu” chứ không phải “dựa trên quyền lợi”. “Nhu cầu” có thể được xác định bằng diện tích có khả năng được tưới, dân số hay các yêu cầu của một dự án cụ thể. Bảng 5.2 cung cấp các ví dụ về tiêu chí dựa trên yêu cầu đã được sử dụng trong thực tế. Tiêu chí xác định trong các cuộc đối thoại giữa những người sống ven sông thường tạo ra nhiều nội hàm hơn là những tiêu chí do bên ngoài áp đặt, tuy nhiên các bên thứ ba cũng đóng những vai trò hữu hiệu trong việc tạo ra sự trung lập, cũng như công nghệ để giúp định lượng nhu cầu.

Bảng 5.2. Các ví dụ về tiêu chí phân bổ dựa trên nhu cầu của Hiệp ước.

Hiệp ước	Tiêu chí phân bổ
Hiệp ước Johnston (1956, Jordan)	Diện tích đất được tưới trong phạm vi lưu vực ở mỗi quốc gia
Ấn độ/Pakistan (1960, Indus)	Sử dụng nước mang tính lịch sử và trong kế hoạch (đối với Pakistan) cùng với phân bổ địa lý (các con sông phía đông và phía Tây)
Nam Phi (Tây nam Phi)/Bồ Đào Nha (Angola) (1969, Kunene)	Phân bổ nước cho con người và gia súc và tưới ban đầu
Hiệp ước tạm thời Israel- Palestin (1995, các tầng ngầm nước chung)	Phân bổ dân số và các nhu cầu tưới

Tiến xa hơn, đàm phán cách tiếp cận chia sẻ lợi ích (chương 2) sẽ bỏ qua hoàn toàn các quyền và nhu cầu trong quá khứ để tập trung nhiều hơn vào lợi ích chung. Cách tiếp cận này đòi hỏi các nhóm cư dân

ven sông không chỉ coi nước như là một hàng hóa cần được chia và phân bổ - một trò chơi một mất một còn - mà cần phải chia sẻ các lợi ích có thể có được từ nguồn nước chung - đó là cách tiếp cận tổng hợp, đôi bên cùng có lợi.

Tuy đến nay chưa có nhiều ví dụ về các thỏa thuận được xây dựng dựa trên yếu tố lợi ích, nhưng nhìn lại một số mô hình đã từng đạt được trong quá khứ, có thể cho ta thấy rõ hơn cách thức bố trí thể chế theo tiếp cận này. Ví dụ, Thỏa thuận sông Columbia năm 1964 giữa Hoa Kỳ và Canada phân phối nước dựa trên lợi ích bình đẳng về tiềm năng thủy điện và kiểm soát lũ. Áp dụng khái niệm lợi ích theo một cách khác, Hiệp ước sông Mê Kông năm 1975 đã chỉ ra “sự bình đẳng về quyền” không phải là việc chia sẻ bình đẳng về nước mà đó là những quyền bình đẳng trong việc sử dụng nước trên cơ sở các yêu cầu kinh tế và xã hội của mỗi quốc gia ven sông. Bản chất tương đối của việc sử dụng “mang lại lợi ích” có trong Thỏa thuận sông Niagara giữa Hoa Kỳ và Canada, tạo khả năng cho dòng chảy lớn hơn đi qua các con thác nổi tiếng trong “thời gian trình diễn” vào các giờ có nắng mặt trời trong mùa hè, khi mà số tiền mà du khách bỏ ra cao hơn nhiều so với giá trị nước sử dụng vào mục đích thủy điện. Thời điểm để bắt đầu hoặc tạm dừng các cuộc đàm phán về quyền lợi hoặc nhu cầu được hưởng lợi phụ thuộc vào các điều kiện cụ thể của lưu vực.

Duy trì tính linh hoạt

Sau khi ký kết, các thỏa thuận chính thức đằng sau các tổ chức xuyên biên giới sẽ rất khó thay đổi. Do đó, các quốc gia cần phải rất cẩn trọng trong việc thiết kế các thể chế có khả năng giải quyết các thay đổi bất ngờ về thông tin, điều kiện và các ưu tiên có thể xảy ra bất kỳ lúc nào. Thách thức này có thể được khắc phục bằng cách xây dựng thể chế linh hoạt, hay một tiến trình được gọi là quản lý thích ứng.

Phân bổ nước không phải lúc nào cũng là vấn đề lớn nhất trong hợp tác xuyên biên giới. Tuy nhiên, đó là trung tâm của các cuộc xung đột nước và do đó phân bổ nước là lĩnh vực cần cân nhắc để có tính linh hoạt cao. Hơn nữa, sự phân bổ lại phụ thuộc vào lượng nước là điều không thể chắc chắn trong tương lai – yếu tố này còn có khả năng còn phức tạp hơn trong bối cảnh biến đổi khí hậu.

Cái giá của việc không thể thiết kế các cơ cấu thể chế thích ứng được minh chứng trong trường hợp thỏa thuận 1994 giữa Israel và Jordan đã không cân nhắc tới tác động của hạn hán. Kết quả, hòa bình giữa hai quốc gia bị đe dọa vào năm 1999 khi có một đợt hạn hán tồi tệ xảy ra. Tương tự như vậy, thỏa thuận năm 1944 giữa Hoa Kỳ và Mexico đã không đưa ra các quy định về dòng kiệt, do vậy, nó không đủ linh hoạt để xử lý một tình huống khi dòng chảy quá thấp xảy ra. Và kết quả là, thỏa thuận này vẫn là nguyên nhân gây căng thẳng cục bộ cho cả hai quốc gia.

“CÁC THAY ĐỔI KHÔNG LƯỜNG TRƯỚC VỀ THÔNG TIN, ĐIỀU KIỆN VÀ ƯU TIÊN CÓ THỂ XẢY RA BẤT KỲ LÚC NÀO.”

Các tổ chức có thể ứng phó với các thay đổi về thủy văn theo ba cách chung. Đầu tiên, có thể xây dựng các cơ chế với các thỏa thuận tập trung vào phân bổ nước, ví dụ, bằng cách phân chia phần trăm dòng chảy chứ không phải căn cứ vào số lượng cố định. Thứ hai, các thỏa thuận có thể được thiết kế để các bên có nhiều lựa chọn trong cách sử dụng vùng nước mà họ được phân bổ. Ví dụ năm 1956, Hiệp ước không chính thức giữa Jordan và Israel đã xác định việc phân bổ nước cho tưới tiêu phục vụ nông nghiệp trong phạm vi lưu vực sông Jordan. Tuy nhiên, Israel đã sử dụng hầu hết lượng được phân bổ của mình theo những cách khác, thậm chí cho cả mục tiêu ngoài lưu vực. Tuy nhiên, Jordan và Israel tiếp tục tuân thủ sự phân bổ nước theo Hiệp ước Johnston bất chấp những thay đổi mạnh mẽ về các thông số có liên quan tới nước trong lưu vực trong suốt 50 năm qua.

Và thứ ba, các tổ chức có thể được thiết kế để cùng quản lý các điều kiện thay đổi. Ví dụ, Hiệp ước sông Hằng năm 1996 phân bổ nước cho Ấn Độ và Bangladesh theo một lịch trình tùy biến, phụ thuộc vào các điều kiện thủy văn của từng năm. Các cơ quan đồng quản lý đường thủy chung giữa Hoa Kỳ và Canada, và giữa Hoa Kỳ và Mexico cho phép điều chỉnh để có thể lồng ghép các vấn đề khác đang ngày càng được ưu tiên như chất lượng nước, quản lý nước ngầm và bảo vệ môi trường.

Thiết kế cấu trúc của các tổ chức quản lý chung thậm chí có thể được mở rộng cho các quốc gia ven sông không ký hiệp ước bằng cách kết hợp các quy định giải quyết các nhu cầu, quyền lợi, sự tham gia và gia nhập trong tương lai. Có rất nhiều cách để đạt được điều này. Ví dụ, Hiệp ước Nước sông Nile năm 1959 giữa Ai Cập và Sudan đã để những khoảng trống dành cho “các nhu cầu trong tương lai của các quốc gia ven sông khác”. Ví dụ, Eritrea hiện đang là quan sát viên Trong Sáng kiến Lưu vực sông Nile. Ủy hội Mê Kông có sự tham gia của Trung Quốc và Myanmar với tư cách là đối tác đối thoại với khả năng tạo điều kiện thuận lợi cho việc gia nhập trong tương lai. Liên quan tới Công ước Rhine năm 1999, khi chưa có được sự tham gia ký kết của tất cả các quốc gia trong lưu vực, một Ủy ban Điều phối đã được thành lập để đảm bảo các quốc gia không ký kết như Áo, Bỉ, Liechtenstein và Italia đều tham gia vào việc thực hiện Hướng dẫn Khung của EU về Nước, đây là một phần nhiệm vụ của ban thư ký Công ước Rhine với khả năng tạo điều kiện cho các quốc gia gia nhập trong tương lai.

Chia sẻ dữ liệu và duy trì sự trao đổi cởi mở

Khi các mô hình quản lý trở nên phức tạp và chi tiết hơn, số liệu ngày càng trở nên quan trọng. Thông tin có thể được sử dụng như một dạng vốn trong đàm phán và chia sẻ số liệu có thể tạo sự đột phá trong đàm phán. Ví dụ, nghiên cứu kỹ thuật đã giúp phá vỡ bế tắc trong quá trình đàm phán về Hiệp ước Johnston khi chỉ ra nhu cầu nước của Jordan không lớn như ban đầu. Điều này cho phép có thêm nhiều khoảng trống để thương lượng. Ngược lại, việc thiếu tiêu chí thống nhất về số liệu trong đàm phán sông Hằng đã cản trở bước tiến trong suốt những năm qua.

“KHI CÁC MÔ HÌNH QUẢN LÝ NƯỚC NGÀY CÀNG TRỞ NÊN PHỨC TẠP VÀ CHI TIẾT, SỐ LIỆU CÀNG TRỞ NÊN QUAN TRỌNG.”

Việc thành lập Ủy ban Quốc tế về Thủy văn sông Rhine đưa ra một cách tiếp cận tốt để khắc phục sự không thống nhất về các tiêu chí và phương pháp đánh giá. Trong khuôn khổ của Ủy ban do sáu quốc gia lưu vực sông Rhine thành lập, các viện nghiên cứu khoa học của mỗi quốc gia sẽ hợp tác để phát triển các mô hình và các biện pháp thủy văn chung cho sự phát triển bền vững lưu vực sông Rhine. Ủy hội Quốc tế về Bảo vệ sông Rhine (ICPR) ký hợp đồng với Ủy ban Thủy văn và các viện thuộc Ủy ban này để tiến hành các nghiên cứu và Ban thư ký ICPR cũng tham gia vào các phiên họp của Ủy ban Thủy văn. Các vấn đề về số liệu, khi được quản lý một cách hiệu quả, có thể tạo khuôn khổ cho việc phát triển các mô hình hợp tác trong bối cảnh có nhiều vấn đề gây tranh cãi. Ví dụ, việc thu thập số liệu có thể được giao cho một bên thứ ba đáng tin cậy, hoặc, tốt hơn là giao cho một cơ quan phối hợp có nhiệm vụ đánh giá thực tế được thành lập gồm các đại diện của các quốc gia ven sông. Một ví dụ là kế hoạch năm năm đầu tiên của Ủy hội Mê Kông, bao gồm chủ yếu là các dự án thu thập số liệu, ngăn ngừa một cách hiệu quả các mâu thuẫn về số liệu và đem lại cơ hội cho các quốc gia ven sông phát triển hợp tác và sự tin cậy lẫn nhau.

Mặc dù chia sẻ số liệu là rất quan trọng, nhưng trên thực tế đây chỉ là một bước trong mục tiêu cao nhất là chia sẻ toàn bộ thông tin một cách rộng rãi. Việc phát triển các kênh chính thống và không chính thống để chia sẻ thông tin, cũng như ý tưởng và quan điểm giữa các quốc gia ven sông, có thể giúp ngăn ngừa xung đột trước khi nó xảy ra và có thể được coi là một điểm để giải quyết các vấn đề tranh cãi. Phát triển các kênh như vậy thông qua việc thành lập các tổ chức quản lý chung cũng có thể giúp các bên không cần đến việc hệ thống hóa lại các quy tắc về chia sẻ tài nguyên hiện hành cũng như trong tương lai nhờ đó giảm bớt chi phí giao dịch giúp hình thành thỏa thuận và giảm khả năng xảy ra sự cố trong các thỏa thuận.

Ví dụ, Nhóm Công tác về Tài nguyên Nước giữa Israel và các quốc gia Arab, một kết quả đa phương của các đàm phán hòa bình năm 1991, đã không thành công trong việc xây dựng một ngân hàng dữ liệu chung về nước do có những nghi ngờ lẫn nhau giữa các quốc gia ven sông và sự nhạy cảm chính trị của số liệu. Tuy nhiên, các quốc gia ven sông đã đồng ý phát triển các ngân hàng dữ liệu cá nhân làm nhiệm

vụ thu thập số liệu theo một định dạng chung với hy vọng có thể tổng hợp được các số liệu này trong tương lai. Vì vậy, ngay cả trong những hoàn cảnh khó khăn, một kế hoạch quản lý thích ứng có thể dễ dàng điều chỉnh để thích nghi, thậm chí dẫn dắt, sự phát triển của các mối quan hệ chính trị.

Xác định cơ chế giải quyết xung đột

Cho dù các thể chế được thiết kế cẩn thận đến đâu thì vẫn luôn xảy ra bất đồng trong hoạt động cũng như trong cách nhìn nhận về thể chế đó. Do đó, yếu tố quan trọng nhất trong việc thiết kế thể chế là tạo ra các cơ chế giải quyết xung đột được các bên đồng thuận. Có nhiều công cụ và kỹ thuật được sử dụng để giải quyết xung đột. Có thể tham khảo các kỹ thuật này từ mô hình các thỏa thuận xuyên biên giới hiện đang tồn tại.

Các xung đột có thể được chuyển đến các cơ quan giám sát có thẩm quyền ra quyết định và thực thi. Ví dụ như Ủy ban Hợp tác Quốc tế và Ủy ban Biên giới và Nước quốc tế cho tài nguyên nước chung giữa Hoa Kỳ và Canada, và Hoa Kỳ và Mexico. Ngoài ra, một cơ quan quốc tế hoặc khu vực như Liên hợp quốc hoặc Cộng đồng Phát triển Nam Phi có thể được thành lập với chức năng làm cơ quan trung gian nếu các quốc gia ký kết hiệp ước không giải quyết được các trường hợp khó khăn (xem Trường hợp 4.1)

Hơn nữa, các quốc gia ven sông cần chú trọng tới các hình thức đàm phán xung đột tài nguyên bản địa đã được các quốc gia hoặc thậm chí các cộng đồng trong lưu vực sử dụng. Điểm quan trọng không phải là phương pháp nào được lựa chọn mà là phương pháp đó đã được xác định một cách rõ ràng trước khi có vấn đề nảy sinh.

5.1.3 Hiệu quả của tổ chức.

Ngoài việc thiết kế các tổ chức xuyên biên giới có năng lực hoạt động hiệu quả, hiệu quả thực tế của bất cứ tổ chức nào đều sẽ phụ thuộc nhiều vào các hoàn cảnh địa phương và khu vực cụ thể. Hơn nữa, trong việc tạo ra một tổ chức lưu vực hay tăng cường tính hiệu quả của tổ chức đã có, các bên tham gia cần cân nhắc được đối với họ “hiệu quả” là thế nào, và các tổ chức như vậy có khả thi về chính trị hay tài chính hay không.

Nhìn chung, để có được tính hiệu quả có hai cách: thông qua việc tuân thủ và thông qua việc đạt được mục tiêu. Tuân thủ có nghĩa là tôn trọng những cam kết đã thỏa thuận như duy trì các tiêu chuẩn chất lượng nước, mở các dòng chảy qua đập, hoặc thanh toán kịp thời lệ phí cho một tổ chức lưu vực. Tuân thủ các điều khoản của thỏa thuận là điều luôn được mong đợi nhưng quan trọng hơn là luôn nhớ việc tuân thủ một thỏa thuận không giống như việc giúp cho một tổ chức đạt được các mục tiêu của mình. Các tổ chức xuyên biên giới được tạo ra để đạt được các mục tiêu do hai bên cùng đồng thuận. Như đã thảo luận ở phần trên, những mục tiêu này có thể rất cụ thể, như chia sẻ dữ liệu dòng chảy theo các định dạng và đơn vị đã được thống nhất, hoặc khái quát hơn, như việc thúc đẩy sự phát triển lưu vực hoặc hợp tác bảo vệ môi trường.

*“TUÂN THỦ MỘT THỎA THUẬN KHÔNG ĐỒNG NGHĨA VỚI VIỆC GIÚP
MỘT TỔ CHỨC ĐẠT ĐƯỢC CÁC MỤC TIÊU CỦA MÌNH.”*

Có trường hợp tất cả các bên đều đã tuân thủ thỏa thuận, nhưng tổ chức vẫn không đạt được các mục tiêu đề ra. Ngược lại, cũng có khi tổ chức được thành lập thực hiện được tất cả các mục tiêu cho dù một số bên chưa tuân thủ chặt chẽ đối với một số nghĩa vụ cụ thể.

Trên thực tế, đánh giá hiệu quả không phải là điều dễ dàng. Tuy nhiên, bước đầu tiên là giúp tất cả các bên hiểu được hiệu quả là gì, cách thức đánh giá tính hiệu quả, và làm thế nào để các tổ chức hợp tác có thể thích ứng nếu chúng không đạt được hiệu quả như kế hoạch ban đầu hoặc nếu các mục tiêu thay đổi.²⁵

5.2 Xây dựng các tổ chức quản lý lưu vực xuyên biên giới

5.2.1 Đàm phán về tầm nhìn, quyền hạn và các mục tiêu

Một yếu tố quan trọng quyết định tới bản chất của bất kỳ tổ chức quản lý nước nào là sự tham gia của người dân trong quá trình xây dựng tổ chức (xem thêm ở Chương 3). Ví dụ, các vấn đề liên quan đến quyền quản lý và sự tham gia trong các cộng đồng ốc đảo ở Bắc Phi về cơ bản cũng giống như những câu hỏi đang được đặt ra ở cấp độ quốc tế. Ai là người quyết định và vấn đề nào sẽ được giải quyết? Người dân sẽ được tham gia đến đâu và ở cấp độ nào? Các giải pháp mà các cộng đồng địa phương đã phát triển trong hàng thế kỷ qua để giải quyết các vấn đề này đang được xem như các ví dụ có giá trị cho các đàm phán quốc tế.

Về giá trị tiềm năng của các tập quán địa phương trong việc xác định mô hình tham gia cho thấy rằng việc quản lý hiệu quả nhất cần phải được thực hiện ở cấp thấp nhất sau khi cân nhắc phù hợp với các yếu tố ngoại cảnh. Nhưng trong thực tế, nguyên tắc trên sẽ được áp dụng như thế nào? Từ trên xuống? Hay từ dưới lên? Hay từ đâu đó ở giữa?

Các cách tiếp cận có sự tham gia của công chúng ngày càng được xem là minh bạch và dân chủ hơn, và kết quả đạt được là môi trường bền vững hơn, so với các cách đàm phán lấy chuyên gia làm trung tâm. Tuy nhiên, các cộng đồng, ví dụ các quốc gia, thường không thống nhất trong cách nhìn nhận và chia sẻ lợi ích. Ví dụ, các bên liên quan địa phương bao gồm nhóm tiêu thụ tại chỗ, các nhóm lợi ích về môi trường, các nhà nông học, các nhà máy thủy điện, các nhóm lợi ích về đánh bắt thủy sản và kinh doanh du lịch nghỉ dưỡng – bất cứ nhóm nào với hai lợi ích đều thường xuyên xảy ra xung đột. Các lợi ích và các bên tham gia trong phạm vi một quốc gia nếu gắn thêm các nhóm quan tâm rất đa dạng sẽ càng trở nên phức tạp và sẽ càng khó khăn hơn trong việc quyết định ai sẽ tham gia vào đàm phán.

Các bước tiếp cận để giải quyết sự phức tạp trong việc tham gia của các bên liên quan trong quản lý nước xuyên biên giới đã được bàn luận ở Chương 3. Việc sử dụng những bước tiếp cận này cho phép nhiều bên liên quan tham gia trong phạm vi khuôn khổ phân cấp quản lý. Ví dụ, trong Liên minh châu Âu, nơi hầu hết đều tham gia Công ước Aarhus 1998 về Truy cập Thông tin, Sự tham gia Công trong việc Đưa ra Quyết định và Tiếp cận Tư pháp về Các vấn đề Môi trường, các cơ quan như Chương trình Môi trường sông Danube hoạt động như một cơ quan quốc tế của toàn lưu vực đã tích cực thúc đẩy sự tham gia của cộng đồng và các NGO trong toàn bộ quá trình lập kế hoạch.

Tương tự như vậy, Ủy ban phối hợp quốc tế (IJC) giữa Hoa Kỳ và Canada được thành lập theo Hiệp ước Biên giới và Nước năm 1909 đã tạo điều kiện để công chúng tham gia vào rất nhiều khía cạnh khác nhau trong quản lý và giám sát vùng nước chung của hai quốc gia. Sự tham gia chủ động của các bên liên quan có thể giúp ngăn ngừa tranh chấp có thể xảy ra trong tương lai giữa các quốc gia, hậu quả là dẫn đến tranh chấp quốc tế.

Ngược lại, ở miền nam châu Phi, nơi luật pháp không yêu cầu có sự tham gia, các cộng đồng lưu vực sông đã phát triển những chương trình như Every River Has Its People (mọi dòng sông đều có đồng bào của mình), với mục đích thúc đẩy quản lý bền vững tài nguyên thiên nhiên của sông Okavango với sự tham gia của cộng đồng ở cấp địa phương và, tiếp đó, xây dựng các cơ chế thúc đẩy và tạo điều kiện thuận lợi cho sự tham gia giữa các cộng đồng và các bên liên quan khác ở cấp địa phương, khu vực và quốc gia.

Chính thống hơn, tùy thuộc vào loại dự án, Sáng kiến Lưu vực sông Nile đã gắn kết các lợi ích của các bộ ngành quản lý các lĩnh vực năng lượng và công nghiệp, kế hoạch và tài chính, môi trường, ngoại giao và nông nghiệp của các quốc gia thành viên qua vấn đề nước. NBI cũng có các dự án xây dựng lòng tin và sự gắn kết của các bên liên quan để lồng ghép quan điểm của NGO và các tổ chức xã hội dân sự trong quá trình xây dựng tầm nhìn. Sự độc lập của Diễn đàn Nghị luận Lưu vực Sông Nile đã mở rộng hơn sự tham gia cho nhiều bên liên quan (xem trường hợp 3.1)

Lý tưởng nhất, đại diện của tất cả các lợi ích sẽ có ghế trong bàn đàm phán. Tuy nhiên, cách tiếp cận này hoàn toàn phi thực tế vì sự phức tạp của nó. Công chúng có thể đóng vai trò quan trọng trong việc xác định các vấn đề đang tồn tại hoặc tiềm ẩn cả trước và sau khi tổ chức được thành lập bằng cách trực tiếp hoặc gián tiếp qua đại diện chính quyền hoặc qua các nhóm vận động. Tuy nhiên, một khi một hay nhiều vấn đề đã được xác định, việc đàm phán sẽ cần có các nhà đàm phán kỹ thuật để sau đó chuyển đến các nhà ngoại giao. Ngoài ra, các khuôn khổ hợp tác chung có thể được đàm phán ở cấp độ ngoại giao cao hơn với các chi tiết được làm rõ thông qua các cuộc thảo luận kỹ thuật có thể có sự tham gia của công chúng ở nhiều giai đoạn.

Mục đích là để đảm bảo rằng các lợi ích của các bên có liên quan được lắng nghe không chỉ trong quá trình tổng hợp các vấn đề sẽ được giải quyết mà còn trong quá trình đàm phán, thực hiện và giám sát. Trên thực tế, điều cần thiết là tìm ra các thỏa hiệp trong đó các bên có liên quan có cơ chế để nói lên lợi ích của mình ngay cả khi họ không được trực tiếp tham gia vào các quá trình đàm phán và thực hiện một cách chính thức.

“CÁC BÊN LIÊN QUAN CẦN PHẢI CÓ TIẾNG NÓI VỀ CÁC MỐI QUAN TÂM CỦA MÌNH, NGAY CẢ KHI KHÔNG ĐƯỢC CHÍNH THỨC TRỰC TIẾP THAM GIA VÀO QUÁ TRÌNH ĐÀM PHÁN VÀ THỰC HIỆN.”

5.2.2 Tạo ra sự cân bằng trong khu vực

Để đảm bảo thể chế được thành lập có khả năng tồn tại lâu dài, điều quan trọng là tránh sự mất cân bằng, và cảm giác bị đối xử bất bình đẳng, trong các tổ chức xuyên biên giới và sự hoạt động của nó. Nhiều cơ chế đã được sử dụng để khắc phục điều này, ngay cả khi có sự bất bình đẳng về quyền lực các quốc gia tham gia vào tổ chức xuyên biên giới.

Việc thiết lập cơ quan thẩm quyền “siêu quốc gia” giám sát hoạt động của tổ chức này là một trong các giải pháp. Ví dụ, Ủy ban Hỗn hợp Quốc tế vùng Hồ Lớn (IJC) bao gồm các đại diện của Hoa Kỳ và Canada với số lượng tương đương và có văn phòng ở cả hai nước. Tương tự, Ủy ban Quốc tế về Biên giới và Nước (IBWC) của Hoa Kỳ và Mexico có hai Cao ủy, một của Hoa Kỳ và một của Mexico có văn phòng tại các thành phố sát biên giới hai nước. Các văn phòng này đồng thời cũng là nơi tổ chức các cuộc họp luân phiên của Ủy ban. Tại Đông Nam Á, Ủy ban Liên chính phủ về Sông Mê Kông cũng có trụ sở đặt luân phiên tại các quốc gia thành viên để giảm sự thiên vị (cả thực tế và cảm giác) mà nước chủ nhà có thể nhận được. Ở Tây Phi, các quốc gia ven sông Senegal đã cùng hợp tác xây dựng cơ sở hạ tầng và quản lý các khoản đầu tư, tránh việc đầu tư đơn phương để đảm bảo cân bằng quyền lực. Tại Nam Phi, mỗi quốc gia SADC đều có một văn phòng SADC riêng.

Đây là những ví dụ về giải pháp hành chính đối với câu hỏi về cân cân quyền lực trong khu vực. Tuy nhiên, sự cân bằng trong khu vực có thể được thúc đẩy nhờ chính bản chất của mỗi tổ chức. Mở rộng phạm vi hoạt động của một tổ chức vượt ngoài các vấn đề liên quan đến nước (xem chương 2) có thể dẫn tới những mối quan hệ bình đẳng về quyền lực hơn và nhờ đó giảm thiểu nhu cầu sử dụng các giải pháp hành chính để tạo sự cân bằng. Ví dụ, nếu một quốc gia ven sông ở đầu nguồn có thể có thể mạnh về thủy văn, đối tác ở hạ lưu có thể kiểm soát các cảng và việc vận chuyển thủy hải sản. Đảm bảo được các tổ chức quản lý có thẩm quyền quyết định cả các vấn đề về thủy điện và đánh bắt thủy sản, cũng có thể giúp cân bằng các mối quan hệ quyền lực.

“MỞ RỘNG PHẠM VI HOẠT ĐỘNG CỦA TỔ CHỨC VƯỢT RA NGOÀI KHUÔN KHỔ CÁC VẤN ĐỀ LIÊN QUAN ĐẾN NƯỚC CÓ THỂ DẪN TỚI SỰ CÂN BẰNG HƠN VỀ QUYỀN LỰC.”

5.2.3 Liên kết giữa các thể chế quốc gia

Các thể chế quản lý nước xuyên biên giới có thể là các tổ chức độc lập. Tuy nhiên, trong thực tế, các tổ chức này thường có mối liên hệ trực tiếp với các thể chế quốc gia của nước mà họ đại diện. Mối quan hệ giữa các thể chế quốc gia và xuyên biên giới có thể là một trong hai hình thức. Hình thức thứ nhất, các thể chế xuyên biên giới được cấu trúc để xác định các quyền hoặc nghĩa vụ cơ bản liên quan tới tài nguyên chung, còn việc thực hiện các thỏa thuận là trách nhiệm của các quốc gia. Ví dụ, tổ chức xuyên biên giới có thể quyết định về lượng nước thuộc về mỗi quốc gia hoặc đưa ra các tiêu chuẩn về chất lượng nước, nhưng sau đó mỗi quốc gia tùy thuộc vào cấu trúc chính sách và pháp lý của mình sẽ xác định cách thực hiện các nghĩa vụ và sử dụng các quyền của mình.

Trường hợp 5.1 Hiệp định Mê Kông thiếu sự đòi hỏi về các quy chế quốc gia²⁶

Hiệp định Mê Kông (Hiệp định về Hợp tác Phát triển Bền vững Lưu vực sông Mê Kông) được ký kết giữa các Chính phủ Việt Nam, Campuchia, Lào và Thái Lan ngày 5 tháng 4 năm 1995. Các khó khăn và cơ hội về địa chính trị đã có tác động lớn đến nỗ lực hướng tới sự hợp tác tại một lưu vực sông có nhiều bất ổn như vùng Hạ Mê Kông, quá trình này có thể được coi là chia thành 3 giai đoạn:

- Giai đoạn 1: Ủy ban Mê Kông - Ủy ban Phối hợp Điều tra Hạ Lưu vực Mê Kông (1957 - 1978) bao gồm Campuchia, Lào, Thái Lan và Việt Nam.
- Giai đoạn 2: Ủy ban Lâm thời Mê Kông - Ủy ban Lâm thời Phối hợp Điều tra Hạ Lưu vực sông Mê Kông (1978 - 1995) bao gồm Lào, Thái Lan và Việt Nam (không có Campuchia).
- Giai đoạn 3: Ủy hội sông Mê Kông (MRC) (từ năm 1995 đến nay) bao gồm các thành viên là Campuchia, Lào, Thái Lan và Việt Nam, với Trung Quốc và Myanma là các Bên Đối thoại.

Hiệp định Mê Kông thúc đẩy “tầm nhìn chung về kinh tế, công bằng xã hội và môi trường của Lưu vực sông Mê Kông”. Đây là một thỏa thuận khung bao gồm các quy tắc luật về nước quốc tế, vạch ra một quy trình cho các quy tắc và thủ tục phát triển dựa trên việc sử dụng công bằng nguồn nước của lưu vực sông và các nguồn tài nguyên có liên quan khác, và thành lập một tổ chức liên chính phủ là Ủy hội sông Mê Kông.

Tuy nhiên, Hiệp định Mê Kông năm 1995 không có điều khoản đòi hỏi phải có sự phê chuẩn Hiệp ước và đưa các quy tắc và thủ tục của Hiệp định vào hệ thống luật và thể chế của các quốc gia tham gia ký kết. Việc phê chuẩn Hiệp ước của cơ quan thẩm quyền quốc gia và đưa các thỏa thuận thành các điều luật ở các nước tham gia là tiêu chuẩn thực hành theo luật quốc tế (xem chương 4). Việc thiếu những yêu cầu đó trong Hiệp định Mê Kông được xác định là một điểm yếu lớn làm cho khó đảm bảo tính tương thích và hiệu quả của các cơ quan thẩm quyền pháp lý của các quốc gia trong việc thực hiện các cam kết theo Hiệp định.

Tuy nhiên, Ban Thư ký MRC, Ủy ban Chỉ đạo, các Ủy ban Quốc gia và các cơ quan có liên quan đều hợp tác nhằm phát triển các chính sách để giảm thiểu những hạn chế về thể chế này, việc phối hợp trong những năm qua, ví dụ như về chính sách giao thông thủy, ứng phó với lũ lụt, đánh bắt thủy sản, và xây dựng các thủ tục quản lý tác động môi trường xuyên biên giới.

Đối với hình thức thứ hai, thể chế xuyên biên giới được cấu trúc như tổ chức lưu vực sông quốc tế để qua đó đưa ra các quyết định đáp ứng các nhu cầu, điều kiện và nhận thức thay đổi. Tại đây, tiếng nói của đại diện các tổ chức quốc gia là quan trọng và các tổ chức này có thể tận dụng cơ hội để đảm bảo các chương trình quốc gia của mình được cân nhắc trong hợp tác quốc tế. Đại diện của các cơ quan nhà nước có thể được biệt phái làm việc trong tổ chức lưu vực sông hoặc được triệu tập để cung cấp số liệu, phân tích, tư vấn và chiến lược. Trong quá trình đàm phán, bản chất của các tổ chức được chọn tham gia sẽ có tác động lớn tới bản chất của các quyết định và về các chủ đề sẽ được giải quyết.

Như vậy, trong các cuộc đàm phán, điều quan trọng là nhiều nhóm quan tâm, bao gồm các cơ quan chính phủ và các tổ chức xã hội dân sự, có tiếng nói không chỉ trong các giải pháp mà cả trong các vấn đề được đưa ra xem xét. Sự tham gia rộng rãi có vai trò quan trọng đặc biệt trong bối cảnh một số quốc gia đang phát triển, nơi mà các quyết định về tài nguyên nước và đất ở cấp độ địa phương thường được quyết định bởi các luật lệ không chính thống. Điều này rất dễ bị các kênh chính thức bỏ qua.

5.2.4 Nhu cầu năng lực và xây dựng năng lực.

Các thể chế quản lý nước xuyên biên giới có xu hướng chú trọng vào các vấn đề về phát triển hoặc chia sẻ nước – các vấn đề trên thường được giải quyết nhờ ý kiến tư vấn của các chuyên gia và kỹ sư thủy văn đưa ra cho các nhà ngoại giao hoặc các luật sư. Tuy nhiên, khi vấn đề tài nguyên nước ngày càng phát triển ở hầu hết các khu vực, đã có sự thay đổi trọng tâm từ phát triển nước (đầu tư khai thác nguồn nước mới) sang quản lý nước (đầu tư cải thiện thói quen sử dụng nước). Sự thay đổi này đã xảy ra trong xu hướng ngày càng đòi hỏi liên kết nhiều hơn giữa các vấn đề môi trường và xã hội với việc quản lý nước xuyên biên giới.

“ĐÃ CÓ SỰ THAY ĐỔI TỪ PHÁT TRIỂN NƯỚC SANG QUẢN LÝ NƯỚC.”

Trong khi thủy văn và công trình vẫn là trọng tâm của hầu hết các vấn đề nước xuyên biên giới, hiện nay có nhiều ý kiến là các lĩnh vực khác – ví dụ như sinh thái, kinh tế và xã hội học – có tên và có đại diện trong các nhóm đàm phán quốc gia và có mặt trong hoạt động và cấu trúc của các tổ chức lưu vực sông. Tương tự như vậy, do bản chất của các vấn đề nước xuyên biên giới đã thay đổi nên việc tiếng nói của nhiều thành phần và lợi ích được lắng nghe là điều quan trọng vào lúc này. Tuy đã có những thay đổi như vậy, trong hầu hết các trường hợp, các vấn đề về nước vẫn do các nhà thủy văn và thủy công thuộc khu vực công vận hành.

Câu hỏi đầu tiên trong việc đảm bảo năng lực phù hợp là liệu các bên tham gia có nhận thức được có rất nhiều mối tương tác giữa các lĩnh vực cần được quan tâm – đây là câu hỏi được đặt ra đối với cả các nước giàu cũng như nước nghèo. Các bên và bối cảnh tham gia phải dựa trên các vấn đề đang có. Loại năng lực nào cần được xây dựng sẽ khác nhau tùy theo từng lưu vực sông và từng quốc gia trong lưu vực đó. Một số câu hỏi được đặt ra trong nội dung này bao gồm:

- Liệu có các chuyên gia có kỹ năng phù hợp với các chủ đề đang quan tâm hay không?
- Các bên tham gia phi chính phủ có hiểu, sẵn sàng tham gia và có tiếng nói của mình hay không?
- Các chuyên gia giải quyết xung đột và những người đàm phán có hiểu biết như thế nào về lĩnh vực nước? và, ngược lại,
- Các chuyên gia hiểu biết về đàm phán và giải quyết xung đột như thế nào?

“CÁC NĂNG LỰC CỤ THỂ CẦN ĐƯỢC XÂY DỰNG SẼ KHÁC NHAU THEO LƯU VỰC VÀ QUỐC GIA TRONG LƯU VỰC.”

Sau khi xác định được các khoảng thiếu hụt, các nhà quản lý lưu vực có thể đưa ra các cơ chế để xây dựng các năng lực phù hợp. Đó có thể là việc giáo dục chính quy, hợp tác cặp đôi các lưu vực đang phải đối mặt với những vấn đề giống nhau (ví dụ giữa các lưu vực ở phía Bắc và phía Nam), trao đổi và thăm quan học tập. Thách thức về năng lực vượt ra ngoài phạm vi phát triển của các thể chế xuyên biên giới, và nhu cầu này cần phải được đảm bảo xuyên suốt trong toàn bộ quá trình hoạt động của một thể chế.

5.3 Huy động nguồn tài chính.

Ngay cả khi tất cả các bên đã sẵn sàng để hợp tác trong việc xây dựng các tổ chức để phát triển và quản lý nước xuyên biên giới, thách thức lớn là làm thế nào để đảm bảo nguồn tài chính cho các đàm phán và quá trình thực hiện thực tế.

5.3.1 Các thách thức đối với các quốc gia đang phát triển

Ở các quốc gia giàu có, các nguồn lực để đàm phán và tài trợ cho các thể chế về nước xuyên biên giới thường là đóng góp từ quốc gia. Trong khi đó, các quốc gia đang phát triển thường có truyền thống lâu đời về quản lý nước và các cơ chế quản lý xung đột về nước khá phát triển, nhưng họ có thể lại thiếu các vốn và cơ chế để thực hiện các hình mẫu này trong giải quyết quan hệ quốc tế. Trong một số trường hợp, thậm chí việc gây quỹ để chi trả cho giai đoạn đàm phán về sự phát triển thể chế cũng đã là một vấn đề. Các nhà tài trợ sẽ vào cuộc để đảm nhận trách nhiệm này, thường họ cung cấp tài chính làm động lực đầu tiên cho việc khởi động các đàm phán hợp tác. Trong những năm gần đây, kiểu hỗ trợ này thường đến từ một hoặc một nhóm tổ chức hợp tác quốc tế, các tổ chức khu vực và các cơ quan chính phủ (ví dụ, UNDP, USAID, NATO, Viện trợ Kỹ thuật của EU có các quốc gia trong Khối Thịnh vượng chung (TACIS), Chương trình Nước Quốc tế cho Kura-Araks của Quỹ Môi trường Toàn cầu, Liên hợp quốc và Nhóm các quốc gia không liên kết khu vực sông Hằng, Ngân hàng Thế giới, Quỹ môi Trường Toàn cầu và USAID cho Lưu vực Syr Darya).

Vai trò của cộng đồng quốc tế trong việc hình thành các thỏa thuận chia sẻ nước xuyên biên giới cũng là vấn đề được đem ra bàn cãi. Mặt khác, các nguồn hỗ trợ từ bên ngoài đôi khi là cách duy nhất để thúc đẩy đàm phán (trên thực tế, chi phí cho sự hợp tác có thể rất cao), và sự tham gia của bên thứ ba có thể mang lại những động lực cần thiết để đưa các quốc gia đối địch ngồi vào bàn đàm phán. Sự tham gia của Ngân hàng Thế giới với vai trò môi giới Hiệp ước sông Indus giữa Ấn Độ và Pakistan thường được coi là ví dụ điển hình về vai trò tích cực của sự tham gia từ bên ngoài (xem Trường hợp 4.1). Tương tự như vậy, Ủy hội Mê Kông cũng có thể đã rất khác nếu không có sự hỗ trợ tài chính từ bên ngoài.

Nguồn tài chính bên ngoài sẽ luôn đi kèm với các mục tiêu và chương trình của cơ quan tài trợ, và họ trợ có thể sẽ chỉ quan tâm tới việc tạo điều kiện cho các đàm phán gắn liền với lợi ích của chính họ chứ không phải là các lợi ích cấp bách của các quốc gia ven sông trong lưu vực. Ngoài ra, sự liên quan của bên thứ ba có thể khiến cho hợp tác gặp khó khăn hơn nếu sự công bằng không được thiết lập vững chắc. Ví dụ, sự không công tâm của bên thứ ba được xác định chính là một vấn đề trong phát triển hợp tác Tigris – Euphrate. Bản thân các nhà tài trợ cũng rất cẩn trọng về mức độ cung cấp tài trợ, vì sự đóng góp tài chính của bản thân các quốc gia ven sông có thể thể hiện quyền sở hữu của họ đối với sự hợp tác, và nếu thiếu nó, mức độ cam kết đối với thể chế hợp tác cũng sẽ không cao.

“SỰ THAM GIA CỦA BÊN THỨ BA ĐÔI KHI LÀM CHO VIỆC HỢP TÁC GẶP KHÓ KHĂN HƠN NẾU SỰ CÔNG BẰNG KHÔNG ĐƯỢC ĐẢM BẢO.”

Liên quan đến vấn đề này, có lập luận cho rằng sự tham gia của bên thứ ba trong các tổ chức xuyên biên giới cần được chấm dứt sau giai đoạn đàm phán để cho phép các quốc gia ven sông nắm quyền sở hữu và phát triển các tổ chức phù hợp với nhu cầu và nguồn lợi của họ. Nhưng câu hỏi tiếp theo đó sẽ là làm thế nào để sự chuyển giao này có thể đảm bảo duy trì nguồn tài chính dài hạn cho thể chế hợp tác. Chia sẻ chi phí giữa các tổ chức tài trợ và chính phủ các quốc gia là một giải pháp khả thi, và là tiếp cận đã được sử dụng hiệu quả tại lưu vực sông Nile. Tài trợ cầu nối cũng là một cơ chế khả thi khác. Và cho dù chấp nhận phương pháp tiếp cận nào, mục tiêu của các nhà tài trợ cũng như các quốc gia ven sông cũng là phải đảm bảo quyền sở hữu địa phương đối với tiến trình và sự bền vững lâu dài của thể chế hợp tác.

5.3.2 Duy trì tài chính cho các thỏa thuận, thể chế và công tác quản lý lưu vực sông xuyên biên giới

Chiến lược đúng đắn để tài trợ cho các thể chế quản lý nước xuyên biên giới trên một cơ sở bền vững sẽ phụ thuộc trước tiên và quan trọng nhất vào bản chất của chính thể chế đó. Một số thể chế có thể gắn kết nguồn kinh phí hoạt động với việc phát triển và hoạt động hợp tác của các cơ sở kinh tế như các đập

nước. Ví dụ, thỏa thuận giữa Hoa Kỳ và Canada về sông Columbia, Hoa Kỳ giúp đỡ về tài chính cho các đập nước tại Canada nơi sản xuất lượng điện lớn nhưng cũng giúp kiểm soát lũ ở hạ nguồn thuộc Hoa Kỳ. Hoa Kỳ chi trả thường xuyên cho Canada cả về lợi ích điện năng và kiểm soát lũ, và nguồn tài chính đó được sử dụng một phần để duy trì các tổ chức xuyên biên giới tại Canada.

Bảng 5.3 Các cơ chế cung cấp tài chính cho các tổ chức quản lý nước xuyên biên giới

Cơ chế tài chính	Ưu điểm	Nhược điểm
Theo tổng hay dòng ngân sách (ví dụ các khoản thanh toán dành riêng để hỗ trợ các tổ chức lưu vực thông qua các khoản thuế sử dụng nước, thuế môi trường hoặc từ ngân sách chính phủ)	Do mỗi quốc gia ven sông tự quản lý	Với các nước nghèo, điều này có thể không khả thi trong việc diễn giải sự cần thiết phải đánh đổi giữa đầu tư dài hạn vào các thể chế quản lý và nhu cầu kinh phí ngắn hạn.
Phát triển thể chế gắn kết với các dòng tài chính được thiết lập qua các tổ chức hợp tác khu vực	Là cách thức tương đối đơn giản để đảm bảo thể chế được thành lập có khả năng tự chủ về tài chính trong khuôn khổ sự tồn tại của hiệp ước hợp tác	Chỉ khả thi khi có các dòng tài chính rõ ràng từ các tổ chức hợp tác khu vực (ví dụ, sản xuất thủy điện hay hợp đồng dịch vụ kiểm soát lũ).
Chi trả dịch vụ hệ sinh thái (từ quốc gia này tới quốc gia khác)	Tạo điều kiện cho các thỏa thuận khi một quốc gia ven sông có thể cung cấp các dịch vụ hệ sinh thái cho các quốc gia khác cần đến chúng	Chỉ khả thi nếu tồn tại dịch vụ hệ sinh thái minh bạch có thể cung cấp và nhận được; thường rất khó xác định và thiết kế
Khoản chi trả cho các dịch vụ an ninh và môi trường (do các bên thứ ba)	Đưa ra những cơ chế cho các quốc gia bên ngoài hoặc các nhân tố đền bù cho các quốc gia ven sông cho các quyết định để tạo ra các dịch vụ tiêu cực	Yêu cầu bên thứ ba tham gia vào thỏa thuận, có thể giúp tạo điều kiện thuận lợi cho một thỏa thuận nhưng cũng có thể đưa thêm các nhân tố bên ngoài vào cuộc; các thỏa thuận và kết quả có được có thể phản ánh sự quan tâm và lợi ích của các nhân tố bên ngoài, chứ không còn thực sự là ưu tiên của lưu vực nếu các bên liên quan ở địa phương không tham gia đầy đủ trong các đàm phán

Khi các hoạt động của các tổ chức quản lý xuyên biên giới không thể gắn kết trực tiếp với các khoản thu nhập bằng tiền, việc tìm kiếm các nguồn tài chính có thể gặp khó khăn. Tuy nhiên, vẫn luôn có các lựa chọn. Trong một số trường hợp, các quốc gia ven sông giàu hơn trong lưu vực có thể đóng góp nhiều hơn cho các hoạt động của các thể chế chung mà không có cảm giác bất công do nhu cầu đối với các dịch vụ môi trường hoặc dịch vụ khác xuất phát từ quá trình hợp tác của họ cao hơn các nước nghèo. Cũng như vậy, nhìn chung các quốc gia ở hạ lưu cũng sẵn lòng đóng góp các khoản cao hơn cho các việc quản lý lưu vực do họ thường được hưởng lợi nhiều hơn. Đây là trường hợp trong hoạt động của các thể chế xuyên biên giới có liên quan tới sản xuất thủy điện, chất lượng nước và kiểm soát lũ.

Những ví dụ trên hướng tới ý tưởng về “chi trả dịch vụ hệ sinh thái²⁷”. Trong khi chi trả dịch vụ sinh thái đang ngày càng phổ biến hơn tại các quốc gia, nó lại chưa được áp dụng nhiều trong các chiến lược về đảm bảo tài chính và phát triển các thể chế quản lý nước xuyên biên giới. Một cách khác tương đối phù hợp với các nước đang phát triển là xác định các kết quả của quản lý hợp tác là hàng hóa công quốc tế - xét về mặt tác động tích cực tới môi trường, an ninh khu vực và các yếu tố khác – để các tổ chức quốc tế không nằm trong lưu vực có thể lựa chọn để đóng góp. Tiếp cận “chi trả dịch vụ hệ sinh thái và dịch vụ an ninh” có thể giúp chuyển hình thức cấp vốn từ các mô hình tài trợ - nhận tài trợ có tính áp đặt sang loại hình người cung cấp dịch vụ – khách hàng giữa các đối tác bình đẳng. Tuy nhiên, điều quan trọng là có nhiều bên liên quan địa phương được tham gia trong quá trình đưa ra quyết định để đảm bảo các thỏa thuận và các dòng tài chính nhận được sự hỗ trợ rộng rãi.



Thực hiện quản lý hợp tác nguồn nước xuyên biên giới

Thực hiện việc quản lý các nguồn tài nguyên nước xuyên biên giới luôn là một thách thức – ngay cả khi các lợi ích song phương đã được làm rõ, các bên liên quan được trao quyền, các khuôn khổ pháp lý mạnh mẽ được đưa ra và các thể chế được thiết kế tốt. Quản lý yếu, thiếu ý chí chính trị, thiếu sự khuyến khích để liên kết các tổ chức và cá nhân hoặc đơn giản là các thay đổi về hoàn cảnh, quan điểm và ưu tiên có thể làm suy yếu việc thực hiện cả đối với những đề án được thiết kế tốt nhất. Đáp ứng thách thức này đòi hỏi sự thận trọng, sáng tạo và khả năng thích ứng.

“THỰC HIỆN QUẢN LÝ NƯỚC XUYÊN BIÊN GIỚI LUÔN LÀ MỘT THÁCH THỨC.”

6.1 Vai trò của việc thực hiện trong quản lý nước xuyên biên giới

Ba giai đoạn chính trong quản lý hợp tác nước xuyên biên giới (xem Chương 1) có thể được mô tả như sau.

Giai đoạn 1 - Vận động: Theo truyền thống, các quốc gia thường tập trung vào việc phát triển nước trong phạm vi biên giới của họ. Hợp tác quản lý nước xuyên biên giới đòi hỏi những dịch chuyển lớn về những vấn đề trọng tâm, và các chi phí và nỗ lực lớn để xây dựng sự lòng tin, quan hệ đối tác và các thể chế cần thiết. Đôi khi, các quốc gia ven sông, đôi khi với sự trợ giúp của các bên thứ ba, cần phải có động lực để khởi động quá trình này. Thông thường, một xung đột đang xảy ra, hoặc mong muốn ngăn ngừa các cuộc xung đột sắp xảy ra, sẽ thúc đẩy các quốc gia bắt đầu quá trình đối thoại và đàm phán. Tuy nhiên, động lực từ nhận thức về lợi ích song phương (kinh tế, môi trường, địa chính trị...) có thể được bắt nguồn và chia sẻ từ tăng cường hợp tác quản lý nước trên toàn lưu vực. Bóng ma của biến đổi khí hậu với sự bất ổn và các thách thức mà quản lý nước sẽ phải đối mặt, sẽ làm tăng thêm tầm quan trọng và động lực cho việc tăng cường hợp tác lưu vực.

Giai đoạn 2 - Thiết kế: Một khi các quốc gia đồng ý theo đuổi việc hợp tác quản lý nước, hình thức hợp tác sẽ được tìm hiểu và thiết kế. Có rất nhiều cách để các quốc gia ven sông có thể tăng cường hợp tác, từ đơn giản là chia sẻ thông tin cho tới chính thức hóa các công ước và các tổ chức hỗn hợp và đầu tư cơ sở hạ tầng. Mức độ và hình thức hợp tác thích hợp sẽ được quyết định chủ yếu bởi bản chất và quy mô của các lợi ích tiềm năng có thể đạt được thông qua hợp tác và các chi phí liên quan. Do đó, các quốc gia và các bên liên quan cần tham gia vào đối thoại đa thành phần để xác định đầy đủ về các lợi ích và rủi ro (kinh tế, xã hội và môi trường) tiềm năng. Một khi các mục tiêu của việc hợp tác trở nên rõ ràng hơn, có thể đàm phán và thiết kế các cấu trúc thể chế và pháp lý, các tổ chức chính thức và không chính thức.

Giai đoạn III - Thực hiện: Không kém thách thức so với việc xây dựng các thỏa thuận vững chắc, việc thực hiện chúng còn khó khăn hơn nhiều. Việc thực hiện đòi hỏi các cam kết thực sự từ các chính phủ và các bên liên quan, sự cân bằng trong việc duy trì các nghĩa vụ tinh thần và các nghĩa vụ cụ

thể đối với các thỏa thuận, đồng thời phát triển các phương thức hoạt động thực tiễn và thích nghi với các tình huống thay đổi.

“VIỆC THỰC HIỆN ĐÒI HỎI CÓ SỰ CAM KẾT MẠNH MẼ TỪ CÁC CHÍNH PHỦ VÀ CÁC BÊN LIÊN QUAN.”

6.2 Vận hành hoạt động hiệu quả

Quá trình thực hiện không chỉ đơn giản là việc tuyên bố các nguyên tắc và quy định của thỏa thuận mà thỏa thuận này cần phải được “hoạt hóa” thông qua việc thực hiện các thỏa thuận cụ thể. Quá trình hoạt hóa này là chìa khóa cho sự thành công của hợp tác quản lý các lưu vực xuyên biên giới. Đây cần phải là một quá trình được cấu trúc tốt để xác định và dàn xếp các lợi ích của các cơ quan chính phủ và lợi ích của các bên liên quan.²⁸ Nội dung bố trí thực hiện sẽ phụ thuộc vào bản chất của thỏa thuận, và, không kém phần quan trọng, là phụ thuộc vào bối cảnh kinh tế, chính trị và môi trường của lưu vực. Việc thực hiện các quy định quốc tế nhìn chung được xác định là các hoạt động mà các quốc gia cần phải thực hiện để hoàn thành các nghĩa vụ của mình và để đạt được những mục tiêu và mục đích của hiệp ước²⁹. Do đó, việc thực hiện có liên quan tới cả việc tuân thủ và mức độ đạt được mục đích, như đã được thảo luận trong chương 5.

Trong việc thực hiện nghĩa vụ, các quốc gia có thể cần phải hành xử theo những khuôn mẫu nhất định, để kim chế hoặc thực hiện những hành động nhất định (ví dụ như trao đổi thông tin, đưa ra thông báo hoặc tạo lòng tin để tham gia kịp thời vào quá trình tư vấn về một số dự án phát triển cụ thể), để đạt được các mục tiêu (ví dụ duy trì chất lượng hoặc số lượng nước theo tiêu chuẩn đã được nhất trí), hoặc để tiến hành các kế hoạch liên kết phát triển hoặc phát triển lưu vực³⁰.

Thất bại trong việc thực hiện thỏa thuận, trong việc tuân thủ các quy định hoặc trong việc đạt được các mục tiêu, có thể gây ra những hậu quả nghiêm trọng về chính trị và pháp lý. Nó có thể ảnh hưởng tới mối quan hệ rộng hơn giữa các quốc gia cùng chia sẻ một lưu vực, và có thể cản trở các nỗ lực hợp tác trong tương lai. Nó còn có thể làm suy yếu nền tảng của thỏa thuận đã đạt được giữa các bên và dẫn tới một xung đột mới³¹.

Mục tiêu chung của các thỏa thuận xuyên biên giới là để cải thiện tính hiệu quả và sự công bằng trong quản lý tài nguyên nước trên toàn lưu vực. Để đạt được điều này đòi hỏi các quốc gia thành viên phải phối hợp và thực hiện việc lập kế hoạch, phát triển, quản lý và bảo tồn các tài nguyên chung có liên quan tới nước một cách tổng hợp và có sự tham gia, phù hợp với các công ước quốc tế có liên quan, và với luật pháp, chính sách, mục tiêu và mục đích của quốc gia³².

Từ định nghĩa này có thể thấy là việc quản lý xuyên biên giới đối với các lưu vực lớn là vô cùng phức tạp. Những từ như “phối hợp”, “tạo điều kiện”, “có liên quan đến nước”, “có sự tham gia”, “tổng hợp” và “phù hợp với” thường để mở để giải thích. Không có hướng dẫn chung cho việc giải nghĩa rất cả các từ ngữ trên. Khi tạo dựng khung hoạt động cho quản lý hiệu quả tài nguyên nước ở cấp độ lưu vực, điều cần thiết là xây dựng lòng tin và tạo dựng tầm nhìn chung trong mục tiêu của các quốc gia.

Những yếu tố chính cho sự thành công của các thỏa thuận hợp tác quản lý nước xuyên biên giới là gì? Làm thế nào để chúng ta có thể tăng cường hiệu quả triển khai, và bằng cách nào để đo được sự thành công?

6.3 Các yếu tố chính quyết định việc thực hiện thành công

Đối với mỗi lưu vực sông, việc tổ chức và thực hiện quản lý lưu vực xuyên biên giới có quy mô và mức độ khác nhau. Tuy nhiên, ở bất kỳ lưu vực sông nào, một số yếu tố quan trọng cần phải được giải quyết

khi thực hiện các thỏa thuận về nước xuyên biên giới mới có thể quản lý tài nguyên nước một cách bền vững. Các yếu tố đó bao gồm:

- quản trị;
- quản lý kiến thức;
- sự tham gia;
- kiểm soát;
- quản lý thích ứng.

6.3.1 Quản trị: các thể chế, quy định và quản lý

Thuộc tính bao quát đầu tiên là quản trị – các hệ thống chính trị, xã hội, kinh tế và hành chính được sử dụng để phát triển và quản lý tài nguyên nước và cung cấp các dịch vụ nước³³. Các cơ cấu quản trị được biểu hiện rõ nhất thông qua các bố trí thể chế như các công ước, tổ chức, thủ tục và quy định quản lý được xác định rõ ràng – nhưng quan trọng không kém là việc quản trị cũng liên quan đến việc thực hiện hiệu quả các tổ chức này.

Để đạt được hiệu quả, các hệ thống này cần phải bao gồm đầy đủ (có sự tham gia của các bên có liên quan phù hợp), có trách nhiệm giải trình (đối với các quyền và trách nhiệm của tất cả các bên) và có khả năng thích nghi với các hoàn cảnh thay đổi³⁴. Các kế hoạch tài chính tốt và các cơ chế giải quyết tranh chấp bền vững là hai thách thức quản trị lớn có vai trò quan trọng để đảm bảo việc thực hiện thành công. Như đã thảo luận trong Chương 5, cấu trúc thích hợp của các tổ chức, cả chính thức và không chính thức, sẽ được thúc đẩy bởi các mục tiêu cụ thể của hợp tác xuyên biên giới và bối cảnh cụ thể khi thực hiện các mục tiêu này.

Một ví dụ điển hình về sự phát triển của quản trị xuyên biên giới thông qua thực hiện thỏa thuận quốc tế về quản lý nước là hợp tác đôi bên cùng có lợi tại hơn 150 sông và hồ dọc 8.900 km biên giới giữa Canada và Mỹ³⁵. Hiệp ước về các nguồn Nước Biên giới 1909 là thỏa thuận khung đưa ra các nguyên tắc và thủ tục cơ bản để quản lý việc sử dụng tất cả các nguồn nước chung giữa hai quốc gia, đặc biệt là về chất lượng và khối lượng nước, giao thông thủy, và giải quyết tranh chấp. Trong khuôn khổ pháp lý này, hai quốc gia có thể cùng tham gia vào nhiều thỏa thuận thực hiện chi tiết liên quan đến các vấn đề và các thủy vực cụ thể (xem Hộp 6.1).

Hộp 6.1 Các thỏa thuận chính giữa Hoa Kỳ và Canada được đưa ra trong khuôn khổ Hiệp ước về Nước Biên giới 1909

Các thỏa thuận quốc gia

- Hiệp ước 1925 về Hồ Woods (Lake of the Woods).
- Điều ước 1939 về Hồ Rainy
- Hiệp ước Chuyển nước sông Niagara năm 1950
- Hiệp ước St Lawrence Seaway 1954
- Hiệp ước sông Columbia năm 1961
- Hiệp định Chất lượng Nước Lưu vực Hồ Lớn 1972
- Hiệp định Chất lượng Không khí 1991

Các thỏa thuận bang

- Thỏa thuận 2005 về Tài nguyên Nước Bền vững Lưu vực Hồ Lớn St Lawrence ký kết bởi thống đốc 8 bang của Hoa Kỳ và tỉnh Ontario và Quebec của Canada.
- Hiệp ước 2005 về Nước Lưu vực Hồ Lớn - St Lawrence.

Ủy hội Liên kết Quốc tế (IJC) được thành lập trong khuôn khổ của Hiệp ước các nguồn Nước Biên giới đã chứng tỏ được tính thích nghi cao. Qua nhiều thập kỷ hoạt động thành công, Ủy hội đã mở rộng chức năng nhiệm vụ từ việc chỉ kiểm soát mức nước dọc biên giới, tới việc quản lý việc thực hiện các thỏa thuận chia sẻ nước và chất lượng nước phức tạp, và cả việc phát triển và quản lý tài nguyên nước dọc biên giới.

Một cơ chế pháp lý tương tự đã được phát triển trong Ủy ban Quốc tế về Bảo vệ sông Rhine (ICPR). Quá trình này đã trải qua một giai đoạn phát triển lâu dài từ phạm vi quản lý chất lượng nước/kiểm soát ô nhiễm truyền thống sang khái niệm rộng hơn là bảo vệ “sinh thái”³⁶. Mức độ cụ thể của việc mở rộng chức năng quản lý phải trải qua của các đánh giá thường xuyên và là kết quả của sự phát triển từ thỏa thuận cơ bản là Công ước 1976 về Bảo vệ sông Rhine chống lại Ô nhiễm Hóa chất³⁷.

Ngoài ra còn có nhiều ví dụ về các ủy ban lưu vực được thành lập với tham vọng đảm nhận các chức năng quản trị toàn lưu vực, nhưng lại đối mặt với những thách thức lớn trong việc thực hiện các cam kết chính trị đa quốc gia³⁸.

Ủy hội Mê Kông là ví dụ về các kết quả hỗn hợp – nhưng vẫn không ngừng phát triển³⁹. Trong 10 năm qua, các bên tham gia Hiệp định Mê Kông 1995 (xem trường hợp 5.1) đã ký kết vào một số thỏa thuận chi tiết, các thủ tục và hướng dẫn kỹ thuật trong tiến trình thực hiện.

- Thủ tục Trao đổi và Chia sẻ Thông tin và Số liệu (2001)
- Hướng dẫn Kỹ thuật về Giám hộ và Quản lý Hệ thống Thông tin của Ủy hội Mê Kông (2002).
- Thủ tục Theo dõi Sử dụng Nước (sử dụng nước trong lưu vực và chuyển nước lưu vực) năm 2003
- Thủ tục Thông báo, Trao đổi trước và Thỏa thuận (2003)
- Thủ tục Duy trì Dòng chảy trên Dòng chính sông Mê Kông (2006)
- Thủ tục về Duy trì Chất lượng Nước (đang chờ)

Tuy nhiên, một số thỏa thuận này không rõ ràng, khó thực hiện và thiếu các cơ chế thực thi⁴⁰. Ví dụ như trong tháng 6 năm 2006, hội đồng bộ trưởng Ủy hội Mê Kông (MRC) chỉ có thể đồng ý về nguyên tắc đối với các thủ tục duy trì dòng chảy trên dòng chính của sông Mê Kông. Để duy trì các dòng chảy môi trường vẫn cần đưa ra được các thủ tục thực hiện rõ ràng và có tính thực thi⁴¹.

Tương tự như vậy, EU đã gặp thách thức lớn trong các nỗ lực nhằm đảm bảo việc thực thi Hướng dẫn khung về Nước xuyên biên giới ở cấp độ quốc gia (WFD) (xem trường hợp 4.2). Cho dù đã có những nỗ lực liên tục, các quốc gia ven sông Tigris-Euphrates vẫn chưa thể xây dựng được một cơ chế quản trị nước cho toàn lưu vực (xem trường hợp 6.1)

Trường hợp 6.1 Ủy ban Phối hợp Kỹ thuật Tigris-Euphrates - bế tắc⁴²

Thung lũng sông Tigris-Euphrates được coi là cái nôi của nền văn minh. Hai con sông chung của Iran, Iraq, Syria và Thổ Nhĩ Kỳ chảy ra biển theo hai dòng riêng biệt nhưng thường được coi là một hệ thống. Sự khác biệt đơn giản này đã tạo ra trở ngại trong hợp tác xuyên biên giới tại lưu vực.

Không có thỏa thuận trên toàn lưu vực sông Tigris-Euphrates mặc dù ý tưởng về Ủy ban Phối hợp Kỹ thuật (JTC) đã được Iraq, Syria và Thổ Nhĩ Kỳ thảo luận từ năm 1995. Một Nghị định thư giữa Thổ Nhĩ Kỳ và Iraq đã thành lập JTC về Nước Khu vực vào năm 1983. JTC là một ủy ban gồm các chuyên gia với nhiệm vụ quyết định các cách thức và định nghĩa về sử dụng nước hợp lý cho mỗi quốc gia. Sau 16 phiên họp, ủy ban đã không thể đạt được đồng thuận về các nguyên tắc và định nghĩa cơ bản, và hoạt động của JTC gặp bế tắc vào năm 1992.

Một trong những lý do chính của sự bế tắc là việc ba quốc gia không có khả năng để đạt được thỏa thuận về việc liệu hai con sông Euphrates và Tigris có được coi là một hệ thống hay không, trong trường hợp này nước được phân bổ là nước trên toàn lưu vực, hay liệu các thảo luận chỉ nên giới hạn trong phạm vi sông Euphrate.

Một số người cho rằng sự thất bại của việc hợp tác ba bên trong khuôn khổ Ủy ban là do các quốc gia có quan điểm khác nhau về chức năng cơ bản của JTC. Thổ Nhĩ Kỳ, quốc gia có thể lực về kinh tế và thủy văn trong hệ thống coi

JTC là một cơ quan tư vấn trong khi Syria và Iraq hy vọng nó có thể phát triển thành thỏa thuận chia sẻ nước. Một số ý kiến khác cho rằng JTC là một diễn đàn thành công, vì dù sao cuộc họp không thường xuyên của nó cũng ít nhất đã mức nào đó thể hiện sự tham vấn và hợp tác giữa các quốc gia ven sông.

Do không có thỏa thuận toàn lưu vực nên một số hiệp định song phương đã được hình thành. Ví dụ, năm 1990, Syria và Iraq đã tham gia vào thỏa thuận song phương theo đó hai quốc gia này chia sẻ nước nhận được từ Thổ Nhĩ Kỳ trên cơ sở 58% (Iraq), và 42% (Syria). Những người theo dõi các biến động lịch sử và chính trị của sự hợp tác tại lưu vực này tỏ ý hoài nghi, tuy nhiên, dù thế nào thì các thỏa thuận đơn lẻ này cũng đáng được hoan nghênh⁴³.

6.3.2 Quản lý kiến thức

Một cơ sở kiến thức mạnh và đủ độ tin cậy là một chìa khóa khác cho hợp tác quản lý nước xuyên biên giới. Các quốc gia ven sông cần nhận thức đầy đủ về các chi phí và lợi ích của việc hợp tác, và do vậy, kiến thức là một động lực quan trọng trong quản lý xuyên biên giới. Sự chia sẻ quan điểm về hệ thống sông giữa các bên liên quan chính cũng như các nhà lập kế hoạch lưu vực là rất quan trọng, chúng giúp giảm bớt sự nghi ngờ do không đồng thuận về thông tin, và từ đó đưa ra các phương án có đủ cơ sở cho hợp tác quản lý.

“KIẾN THỨC LÀ YẾU TỐ QUYẾT ĐỊNH ĐỂ THỨC ĐẨY QUẢN LÝ XUYÊN BIÊN GIỚI.”

Kiến thức hữu dụng có nhiều hình thức, từ các số liệu cụ thể theo khoa học hiện đại cho tới các kiến thức không chính thức của người dân bản địa⁴⁴. Chương 40 của chương trình nghị sự 21 đã nhấn mạnh tầm quan trọng của thông tin và kiến thức đối với phát triển bền vững:

“Trong phát triển bền vững, mọi người đều là người sử dụng và cung cấp thông tin xét trên nghĩa rộng. Nó bao gồm số liệu, thông tin, các kinh nghiệm đã tích lũy, và kiến thức. Mọi cấp độ đều cần có thông tin, từ các nhà hoạch định chính sách cấp cao của quốc gia và quốc tế, cho tới cấp địa phương và các cá nhân”⁴⁵

Kế hoạch quản lý kiến thức hiệu quả không nhất thiết phải tập trung vào công nghệ cao, mà phải là một chiến lược chủ động để cung cấp kiến thức thích hợp cho đúng đối tượng và đúng thời điểm. Hơn nữa, cần nhấn mạnh tới việc thu thập và chia sẻ kiến thức trên tinh thần hợp tác xây dựng lòng tin, để giảm trùng lặp (và tốn kém) trong việc thu thập và phân tích số liệu, và lấp đầy các khoảng trống kiến thức chiến lược. Các câu hỏi quan trọng trong quản lý kiến thức cho hợp tác quản lý nước xuyên biên giới bao gồm:

- *Thông tin/kiến thức nên tập trung vào khía cạnh nào?*

Cần bao gồm, ít nhất là, số liệu thủy văn, môi trường và kinh tế-xã hội; thông tin về các kịch bản phát triển, tính bền vững về sinh kế và môi trường; khung thể chế và các ưu đãi; các giá trị kinh tế, sinh thái và xã hội của tài nguyên thiên nhiên.

- *Ai là đối tượng dự kiến sẽ sử dụng các thông tin/kiến thức*

Nhóm sử dụng đầu tiên có thể là các nhà hoạch định chính sách, các nhà nghiên cứu, và đại diện của xã hội dân sự. Kiến thức cần được xây dựng ở dạng dễ truy cập và hữu ích đối với tất cả các bên liên quan này.

- *Những đối tượng sử dụng sẽ tiếp cận như thế nào?*

Các cơ chế phổ biến và các chính sách về công khai thông tin cần được thiết kế và rà soát định kỳ.

6.3.3 Sự tham gia: trao đổi thông tin, lòng tin và quyền sở hữu

Giá trị của sự tham gia trong tạo dựng lòng tin, quyền sở hữu và hiểu biết chung giữa các bên liên quan là rất rõ ràng. Sự tham gia làm rõ các mục tiêu, tăng cường tính hiệu quả, giảm các xung đột và là điều cần thiết để duy trì hợp tác quản lý nước xuyên biên giới.

Truyền thông có vai trò đặc biệt quan trọng, như đã được thảo luận trong Chương 3. Truyền thông không chỉ là việc chuyển tải thông tin hoặc hơn thế là trao đổi thông tin mà còn là sự tham vấn thực sự trong việc lập kế hoạch và đưa ra các quyết định. Nhiều nghiên cứu đã cho thấy nếu thông tin về các hoạt động đã lên kế hoạch và tác động phụ được chuyển tải đầy đủ tới các quốc gia và các cộng đồng thông qua một mạng lưới kết nối, chính phủ sẽ hạn chế được việc đưa ra các luật lệ tiêu cực, và sẽ tham gia nhiều hơn với những động lực tích cực⁴⁶.

Quá trình lập kế hoạch hiệu quả đòi hỏi có các diễn đàn cho đối thoại có sự tham gia nơi mà các quốc gia, các NGO, các cơ quan nghiên cứu và xã hội dân sự có thể đưa ra các quan điểm trái chiều. Thách thức lớn đối với các thể chế lưu vực xuyên biên giới là kết hợp được các quan điểm và mối quan tâm chính đáng của tất cả các bên liên quan, và đảm bảo các quan điểm thậm chí của bên liên quan có vị thế pháp lý thấp nhất cũng được lắng nghe.

“QUÁ TRÌNH LẬP KẾ HOẠCH HIỆU QUẢ ĐÒI HỎI CÓ CÁC DIỄN ĐÀN CHO ĐỐI THOẠI CÓ SỰ THAM GIA.”

Đối thoại có thể đóng góp rất nhiều trong cải thiện việc sử dụng và quản lý nước tại các lưu vực xuyên biên giới bằng cách đưa mọi người từ các nền văn hóa và lợi ích khác nhau xích lại gần nhau để cùng xác định một tương lai cho tài nguyên nước. Nếu làm tốt, các đối thoại có thể làm giảm bớt xung đột, làm tăng tính đại diện cho lợi ích của các nhóm yếu thế, và đáp ứng tốt hơn các nhu cầu đa dạng của địa phương và khu vực⁴⁷.

Trong lưu vực sông Mê Kông, các nhóm nghiên cứu và các NGO đã tổ chức và điều hành các đối thoại đa bên – Diễn đàn Nước Khu vực Mê Kông và Diễn đàn Đối thoại Quốc gia về Nước Mê Kông – đã đóng góp một cách hệ thống các chiến lược của các quốc gia, các ngân hàng phát triển, khối ngoài nhà nước và các doanh nghiệp⁴⁸. Sáng kiến lưu vực sông Nile như đã thảo luận ở phần trước, đã khuyến khích sự tham gia thông qua nhiều cách, trong đó nổi bật nhất là Diễn đàn Nghị luận Lưu vực sông Nile (xem trường hợp 3.1). IJC phối hợp với Thị trường của nhiều thành phố trong lưu vực Hồ Lớn - St Lawrence giữa Hoa Kỳ và Canada đã tổ chức các chiến dịch có sự tham gia của công chúng thu hút sự tham gia đóng góp của hơn 4,100 người (xem trường hợp 3.2).

Tại châu Âu, EU WFD cho phép các bên liên quan tham gia trong quá trình thực hiện. Cụ thể là trong việc xây dựng, rà soát và cập nhật các Kế hoạch Quản lý Lưu vực, các quốc gia thành viên được yêu cầu mở một khoảng thời gian 6 tháng để trưng cầu dân ý⁴⁹. Công ước Rhine 1999 (chương 14) tạo điều kiện hợp tác bằng cách cấp tư cách quan sát viên cho các quốc gia quan tâm, các tổ chức quốc tế có liên quan, hoặc NGO chấp nhận các mục tiêu và quy tắc của Công ước.

6.3.4 Giám sát

Giám sát và báo cáo là công cụ không thể thay thế để xác định xem các hoạt động có đạt được các mục tiêu hay không, và đánh giá xem liệu các chương trình có gây ra các tác động tự nhiên hay kinh tế-xã hội ngoài mong đợi hay không, và đưa ra các chỉ dẫn để quản lý thích ứng có thể giải quyết được các tác động đó.

Một hệ thống quản lý hiệu quả yêu cầu việc thực hiện hiệu quả.. Hệ thống này phải đảm bảo các chương trình làm việc được xác định rõ ràng và xây dựng được các chỉ số về chất lượng và thời gian đối với cả hiệu quả hoạt động của tổ chức và tính bền vững của lưu vực. Nó sẽ cho phép sử dụng các biện pháp này để giám sát việc thực hiện hành động và đảm bảo các hành động được thực hiện đúng khi cần

thiết. Trong bối cảnh này, hiệu suất hoạt động chiến lược có nghĩa là các quy định, thủ tục, hướng dẫn và các nghi thức cần được chuẩn bị và được tiến hành; và các tác động của nó được giám sát và báo cáo. Đánh giá các tác động của các quyết định chính sách và việc thực hiện chúng cần phải được tiến hành định kỳ nhằm định hướng cho các điều chỉnh cần thiết các khuôn khổ chính sách và kế hoạch chiến lược trong tương lai.

Có rất nhiều phương pháp để giám sát các thay đổi về môi trường, từ các đo đếm đơn giản về chất lượng nước, tới các đánh giá phức tạp hơn về chất lượng, cho tới các chỉ số phát triển bền vững. Hiệp định Chất lượng Nước các Hồ lớn giữa Hoa Kỳ và Canada đưa ra các mục tiêu cụ thể để khôi phục và duy trì sự cân bằng về hóa học, lý học và sinh học của hệ sinh thái Ngũ Đại Hồ. Hiệp định được rà soát và cập nhật định kỳ (1972, 1978, 1987 và 2006) để củng cố các chương trình, các hoạt động và công nghệ, và để tăng trách nhiệm giải trình trong điều kiện có các tiến bộ khoa học mới. IJC giám sát và đánh giá tiến độ thực hiện và đưa ra các khuyến cáo cho cả hai chính phủ.

Chương trình Hành động sông Ranh (Rhine 1987) đã lấy cá hồi làm vật chỉ thị chính về chất lượng nước và sự phục hồi đa dạng sinh học. Chiến dịch “Cá hồi 2000” của Chương trình đưa lại vào lưu vực các loài cá hồi bản địa đã từng mất do hậu quả của xuống cấp về chất lượng nước và tăng các chất ô nhiễm rắn. Quần thể cá hồi mới được khôi phục được giám sát như một chỉ số đo sự thành công của Chương trình.⁵⁰

WFD của EU đã đưa ra một cơ chế kiểm soát để đảm bảo các tiêu chuẩn có thể thích ứng liên tục.⁵¹ Các quốc gia thành viên đã cam kết sẽ đạt được tình trạng “tốt” về các chỉ số hóa học và sinh thái học tốt nước bề mặt trong vòng 15 năm⁵². Các tiêu chí về tình trạng “tốt” được xác định, và “tốt” về mặt hóa học nghĩa là nồng độ các chất ô nhiễm trong nước bề mặt không vượt quá các tiêu chuẩn chất lượng môi trường cụ thể. Thông tin cơ sở chi tiết thường xuyên được rà soát và cập nhật để theo dõi sự cải thiện về tình trạng.

Ở một số vùng, việc giám sát sử dụng những bộ “chỉ số lưu vực bền vững” phức tạp hơn và các số liệu thu thập được để đánh giá tác động của các chương trình phát triển và bảo tồn lên các chỉ số đó. Trong Báo cáo về Tình trạng Lưu vực năm 2003, Ủy hội Mê Kông đã đưa ra một cách nhìn tổng quát về các hoạt động phát triển và các tác động lũy tích của các hoạt động này lên các thuộc tính cơ bản về thủy văn, môi trường và kinh tế của lưu vực. Ủy hội có kế hoạch cập nhật thường xuyên các báo cáo này theo một chu kỳ không quá ba năm một lần, và mở rộng phạm vi nghiên cứu để phân tích cả các chiều hướng trong lưu vực.⁵³

6.3.5 Quản lý thích ứng

Quản lý thích ứng Báo cáo Đánh giá các Hệ sinh thái Thiên nhiên kỷ xác định như là một tiến trình có hệ thống nhằm cải thiện liên tục các chính sách và thực tiễn quản lý thông qua các kinh nghiệm thu được từ các kết quả của các chính sách và thực tiễn đã áp dụng trước đó.

Khái niệm quản lý thích ứng được đưa ra đầu tiên vào thập kỷ 1970⁵⁴ như là một mô hình quản lý tài nguyên thiên nhiên nhằm giảm bớt sự bất chắc và thúc đẩy các chiến lược quản lý có khả năng thích ứng với các sự kiện không lường trước. Quản lý thích ứng cho thấy nó phù hợp với các thách thức trong quản lý nước xuyên biên giới do sự bất thường về thủy văn (đặc biệt trong điều kiện biến đổi khí hậu), sự đa dạng của các bên liên quan, các thay đổi về mục đích và nhu cầu duy trì mối quan hệ mở và xây dựng giữa các quốc gia ven sông.

Quá trình này yêu cầu việc thường xuyên rà soát các mục tiêu quản lý, giám sát và đánh giá các kết quả, sự tham gia của các bên liên quan, và các cơ chế để sử dụng thông tin mới này để thay đổi chính sách quản lý, chiến lược và thực tiễn. Nó giúp những người ra quyết định có khả năng linh hoạt để thay đổi các chiến lược, chính sách và thực tiễn khi các tác động đã rõ ràng, và các điều kiện, ưu tiên, kiến thức và xã hội thay đổi.

Quản lý thích ứng không phải là phương thuốc chữa bách bệnh cho việc thực hiện các cơ chế quản lý xuyên biên giới, mà kể cả trong các điều kiện tốt nhất, quản lý thích ứng cũng gặp nhiều thách thức.

Trên thực tế, rất dễ hình dung ra các trường hợp trong đó sự gián đoạn của quá trình quản lý thích ứng có thể làm mất sự tự tin, đặc biệt là trong bối cảnh chính trị mong manh hoặc có các mâu thuẫn tiềm ẩn. Chuyển từ lý thuyết sang thực tiễn trong quản lý thích ứng cũng đòi hỏi sự sẵn sàng của các cá nhân và các tổ chức để xác định và đảo ngược các chính sách không hiệu quả, và để nhận ra và khắc phục những hậu quả ngoài ý muốn. Sự ích kỷ (chỉ quan tâm đến lợi ích riêng mình), các khác biệt về giá trị, và sự thiếu linh hoạt của hầu hết các cấu trúc hành chính có xu hướng hạn chế việc thực hiện các chiến lược quản lý thích ứng.

“SỰ ÍCH KỶ, CÁC KHÁC BIỆT VỀ GIÁ TRỊ VÀ SỰ CỨNG NHẮC HẠN CHẾ VIỆC THỰC HIỆN CÁC CHIẾN LƯỢC QUẢN LÝ THÍCH ỨNG.”

Các nguyên lý cơ bản của quá trình quản lý thích ứng – thông tin liên tục, rà soát và đánh giá lại – là yếu tố rất căn bản cho việc thực hiện quản lý nước xuyên biên giới. Trong tiến trình chống lại căng thẳng do nhu cầu nước ngày càng tăng nhanh chóng và dự báo khí hậu bất ổn ngày càng ra tăng, nhu cầu đối thoại cởi mở và phân tích đa ngành về các chính sách quản lý nước sẽ ngày càng quan trọng.

6.4 Thực hiện và chia sẻ lợi ích

Các yếu tố trên – quản trị, quản lý kiến thức, sự tham gia, giám sát và quản lý thích ứng – là chìa khóa cho việc hợp tác quản lý nước xuyên biên giới. Tất cả các yếu tố trên đem lại một khuôn khổ khả thi cho việc quản lý hợp tác nước xuyên biên giới và chia sẻ lợi ích công bằng giữa các quốc gia ven sông. Tất cả năm yếu tố đều rất quan trọng.

Các thuộc tính của các yếu tố này có liên quan và củng cố lẫn nhau. Việc quản lý tốt đòi hỏi tính minh bạch, hoạch định chính sách dựa trên thực tiễn, và các cấu trúc tổng hợp, có trách nhiệm giải trình và khả năng thích ứng với hoàn cảnh thay đổi. Quản lý kiến thức tốt đảm bảo cung cấp đủ thông tin cho những người ra quyết định và tạo cơ hội cho các bên liên quan đóng góp vào nội dung cho quá trình quản lý. Sự tham gia thúc đẩy tính toàn diện, trao quyền cho các bên liên quan trong quá trình quản lý nước có sự tham gia, và đảm bảo sự hiểu biết lớn hơn về nhiều giá trị và phân bổ chi phí và lợi ích cũng quyết định các chính sách và thực tiễn về quản lý nước. Giám sát đánh giá tác động của các quá trình này theo các mục tiêu quản lý đã được đưa ra và cung cấp các định hướng để đáp ứng các thay đổi trong tương lai. Cuối cùng, quản lý thích ứng cung cấp cơ chế học hỏi và cải thiện liên tục dựa trên các kinh nghiệm thu được.

Tất cả các yếu tố được thực hiện trong bối cảnh có những rào cản từ thực tế chính trị, kinh tế và xã hội. Việc thực hiện không thể chỉ theo những kế hoạch cứng nhắc, mà cần phải phải thông qua các tiếp cận thực tế được hình thành dựa trên mục tiêu chung của hợp tác quản lý nước xuyên biên giới để có thể chia sẻ các lợi ích bền vững một cách công bằng.

Các trường hợp và hợp

<i>Hợp 1.1</i> Thuật ngữ về các nguồn nước xuyên biên giới.....	12
<i>Hợp 2.1</i> Các ví dụ về các cơ chế chia sẻ lợi ích ¹⁴	27
<i>Hợp 4.1</i> Các loại hiệp định quốc tế	47
<i>Hợp 4.2</i> Các công cụ không ràng buộc và quản lý nước chia sẻ.....	49
<i>Hợp 6.1</i> Các thỏa thuận chính giữa Hoa Kỳ và Canada được đưa ra trong khuôn khổ Hiệp ước về Nước Biên giới 1909.....	78
<i>Trường hợp 2.1</i> Sông Indus – tăng cường truyền thông, liên kết các quốc gia ven sông.....	19
<i>Trường hợp 2.2</i> Quản lý tổng hợp sông Senegal.	21
<i>Trường hợp 3.1</i> Thảo luận đầy đủ – sự tham gia của các bên liên quan ở lưu vực sông Nile ¹⁵	35
<i>Trường hợp 3.2</i> Thông tin và sự tham gia tại các Lưu vực Hồ Lớn Bắc Mỹ.	40
<i>Trường hợp 4.1</i> Hòa giải và hỗ trợ trong việc đàm phán Hiệp ước Nước sông Indus	53
<i>Trường hợp 4.2</i> Tuân thủ, thực thi và giải quyết tranh chấp trong Hướng dẫn Khung của EU về Nước.....	58
<i>Trường hợp 5.1</i> Thỏa thuận Mê Kông thiếu những yêu cầu về các quy chế quốc gia ²⁶	70
<i>Trường hợp 6.1</i> Ủy ban Phối hợp Kỹ thuật Tigris-Euphrates – bế tắc	79

Các bảng và hình

<i>Bảng 1.1</i> Sắp xếp các chương theo giai đoạn phát triển cách tiếp cận chia sẻ lợi ích để quản lý nước xuyên biên giới.....	16
<i>Bảng 2.1</i> Các loại lợi ích của sự hợp tác. Nguồn: phỏng theo Sadoff & Grey (2002)	20
<i>Bảng 3.1</i> Sơ đồ các bên liên quan và sự tham gia của họ ở các giai đoạn khác nhau trong một dự án, từ bước xác định các bên liên quan cho tới trong toàn bộ quá trình thực hiện dự án.....	36
<i>Bảng 3.2</i> Vai trò được cơ cấu cho xã hội dân sự ở các giai đoạn khác nhau của quá trình quản lý nước xuyên biên giới.	42
<i>Bảng 3.3</i> Tạo điều kiện cho các vai trò của các bên thứ ba.	43
<i>Bảng 5.1</i> Các chức năng và mục tiêu của các tổ chức xuyên biên giới ²⁴	62
<i>Bảng 5.2</i> Các ví dụ về tiêu chí phân bổ dựa trên nhu cầu ở các công ước.....	64
<i>Bảng 5.3</i> Các cơ chế cung cấp tài chính cho các tổ chức quản lý nước xuyên biên giới.....	73
<i>Hình 1.1</i> Các lưu vực sông quốc tế	13
<i>Hình 2.1</i> Các quan niệm, ưu tiên và chương trình	23
<i>Hình 2.2</i> Chuỗi hoạt động hợp tác.....	25
<i>Hình 3.1</i> Lập sơ đồ quyền lực và lợi ích của các nhóm liên quan khác nhau và mối liên hệ của họ trong quá trình dự án.....	38
<i>Hình 3.2</i> Các bước xác định các bên liên quan, các bên liên quan lập sơ đồ lợi ích và đánh giá của tiến trình.....	44

Tài liệu tham khảo

1. Giordano, M. và Wolf, A. (2002). "Các Hiệp định nước ngọt của thế giới: Sự phát triển mang tính lịch sử và cơ hội trong tương lai". Trong: Atlas về các điều ước quốc tế về nước ngọt. Chương trình Môi trường Liên Hợp Quốc.
2. Ủy ban Tư vấn Kỹ thuật (2000). Quản lý Tổng hợp Tài nguyên Nước. TAC Paper 4 Stockholm: Mạng lưới Cộng tác vì Nước Toàn cầu.
3. Xem, ví dụ, Whittington, D. và Song, J. (2004). "Tại sao có một số nước có các dòng sông quốc tế đã thành công trong việc đàm phán các điều ước quốc tế? Triển vọng toàn cầu". Nghiên cứu Tài nguyên Nước 40 (5).
4. Xem, ví dụ, Wolf, A. (1999). "Tiêu chí phân bổ công bằng: Trọng tâm của xung đột nước quốc tế". Diễn đàn Tài nguyên Nước 23.
5. Xem, ví dụ, Sadoff, C. và Grey, D. (2002). "Bên ngoài dòng sông: Lợi ích của hợp tác về các dòng sông quốc tế". Chính sách về Nước 4 (5): 389-403.
6. Thể chế ở đây được định nghĩa rộng là các cấu trúc xã hội có ảnh hưởng đến các hành vi bao gồm, ví dụ, tổ chức, hiệp định, định mức và các ưu đãi.
7. Sadoff, C. và Grey, D. (2002). "Bên ngoài dòng sông: Lợi ích của hợp tác về các dòng sông quốc tế". Chính sách về nước 4 (5): 389-403
8. Từ "Nghiên cứu Điển hình – lưu vực sông Senegal" của Madiodio Niasse, xem <http://www.iucn.org/themes/wani/>
9. Động lực xuyên biên giới này cũng sẽ đúng ở các cấp dưới quốc gia.
10. Sadoff, C và Grey, D (2005) "Hợp tác về các dòng sông quốc tế: Một chuỗi hành động để bảo vệ và chia sẻ nguồn lợi". Nước Quốc tế 30(4): 402-427.
11. Sadoff và Grey, 2005, op.cit
12. Bảy nguyên tắc cơ bản này được tổng kết từ một rà soát 149 hiệp ước liên quan đến quản lý tài nguyên nước quốc tế. Xem Wolf, năm 1999, op. cit.
13. Xem, ví dụ, Ủy ban Thế giới về Đập (2000). Đập và sự phát triển: Khuôn khổ mới cho việc đưa ra quyết định. Báo cáo của Ủy ban Thế giới về Đập. London: Earthscan, Phillips, D.J.H., Daoudy, M., Ojendal, J., McCaffrey S. và Turton, AR (2006) "Hợp tác nước xuyên biên giới là công cụ để ngăn ngừa xung đột và mở rộng chia sẻ lợi ích". Stockholm: Bộ Ngoại giao Thụy Điển. Truy cập tại: www.egdi.gov.se; Anders Jagerskog "Chia sẻ lợi ích tại các lưu vực sông quốc tế" tại Mặt trận Nước Stockholm, tháng 5 năm 2006.
14. Trích từ Sadoff, Grey và Leb (2006), chuẩn bị cho Hội nghị lần thứ hai của Nhóm công tác khu vực về chương trình phối hợp đa mục đích của tiểu mục chương trình hành động tây sông Nile, 29 tháng 5 đến 1 tháng 6, 2006. Alexandria, Ai cập.
15. từ "Nghiên cứu thực tế - lưu vực sông Nile" của Christina Leb trực tuyến tại <http://www.iucn.org/themes/wani/>
16. Xem trang web chính thức tại <http://www.nilebasindiscourse.org>
17. Từ "Nghiên cứu Điển hình – Các Lưu vực Hồ Lớn Bắc Mỹ" của Christina Leb truy cập tại <http://www.iucn.org/themes/wani/>
18. ODI / ARCADIS / EuroConsult. (2001). Quản lý nước xuyên biên giới như một hàng hóa công quốc tế. Báo cáo cho Bộ Ngoại giao, Thụy Điển. Stockholm: Norstedts tryckeri AB.
19. ODI/ARCADIS/EuroConsult, 2001, op. cit.
20. Ủy ban Tư vấn Kỹ thuật, 2000, op. cit

21. Từ “Nghiên cứu Điển hình - Hiệp ước Nước Indus” của Saafconsult B.V. truy cập tại <http://www.iucn.org/themes/wani/>
22. Từ “Nghiên cứu Điển hình - Hướng dẫn khung về Nước EU” của Christina Leb truy cập tại <http://www.iucn.org/themes/wani/>
23. Keohane, R.O. (1989). Các thể chế quốc tế và quyền lực nhà nước. Boulder: Westview Press.
24. Theo Young, O.R. (1999). Quản trị trong các vấn đề thế giới. Ithaca và London: Cornell University Press.
25. Xem Mitchell, R. (2007). “Lý thuyết tuân thủ”. Trong Bodansky, D., Brunnée, J. và Hey, E. (Eds), Sổ tay Luật môi trường quốc tế của Oxford.
26. Từ “Nghiên cứu Điển hình- Lưu vực sông Mê Kông” của Sokhem Pech truy cập tại <http://www.iucn.org/themes/wani/>
27. Smith, M. de Groot, D. và Bergkamp, G. Chi trả - Thiết lập các khoản thanh toán cho các dịch vụ đầu nguồn. IUCN, Gland, Thụy Sĩ. 109 pp
28. Lusthau, C, Adrien, M.H. Anderson, G, Carden, F. và Montalván, G.P. (2002). Đánh giá tổ chức: Khung Cải thiện Hiệu suất Hoạt động. Canada: IDRC / IDB.
29. Chayes, AH, Chayes, A. và Mitchell, RB (1995). “Quản lý sự tuân thủ tích cực trong các hiệp ước quốc tế về môi trường”. Trong: Lang, W., Phát triển bền vững và Luật quốc tế, London: Graham Trottman Ltd. và Vinogradov. S., Wouters, P. và Jones, P. (2003). Chuyển đổi xung đột tiềm năng thành tiềm năng hợp tác: Vai trò của Luật Tài nguyên nước quốc tế. PC -> CP Series No. 2, UNESCO / IHP / WWAP, SC-2003/WS/67.
30. Công ước của Liên hợp quốc về Luật Sử dụng các nguồn Nước Quốc tế cho các mục đích phi Giao thông thủy, ký ngày 21 tháng 5 năm 1997, 36 ILM 700 (1997).
31. Chayes et al., 1995, op. cit.
32. Nilsson, M. và Segnestam, L. (2001). “Phát triển và Tài nguyên thiên nhiên trong khu vực Mê Kông: Các thách thức thể chế”. Trong: Badenoch, N. và Dupar, M. (Eds), Quản trị môi trường khu vực Mê Kông: Quan điểm về cơ hội và thách thức. Washington DC: Viện Tài nguyên Thế giới.
33. Julia Bucknall, 2007. Xây dựng điều khó nhất: Trách nhiệm giải trình để quản lý nước tốt hơn ở Trung Cận Đông và Bắc Phi, Ngân hàng Thế giới: Washington, DC.
34. Bucknall et al., 2007, op. cit
35. Xem Paisley R. (2002). “Từ Đối thủ thành Đối tác: Luật Tài nguyên nước quốc tế và chia sẻ công bằng các lợi ích của hạ lưu”. Tạp chí Luật quốc tế Melbourne 3: 280-298.
36. Vinogradov et al., 2003, op. cit.
37. Harald Irmer et al. (2001). Rhine năm 2020 - Chương trình phát triển bền vững sông Rhine, Hội nghị Bộ trưởng. Koblenz, Đức: Ủy ban Quốc tế về Bảo vệ sông Rhine.
38. Paisley, 2002, op. cit.
39. Sokhem Pech và Kengo, S. (2006). Quản trị hồ Tonle Sap, Campuchia: Tích hợp các cấp độ địa phương, quốc gia và quốc tế”. Tạp chí Phát triển Tài nguyên Nước Quốc tế 22 (3): 299-416.
40. Gooch J., năm 2005. Hiệp định Mê Kông trong bối cảnh các nguyên tắc quốc tế liên quan đến sử dụng bền vững nguồn nước xuyên biên giới, Luận án Thạc sĩ, Khoa Luật, Đại học Lund,
41. MRC (2006a). “Thông cáo báo chí: các quốc gia MRC đồng ý về thủ tục cho các dòng chảy của sông Mê Kông”. Ban Thư ký MRC, No.07/06, Thành phố Hồ Chí Minh, Việt Nam, ngày 22 tháng 6 năm 2006.
42. Từ “Nghiên cứu Điển hình - Tigris-Euphrates” Christina Leb truy cập tại <http://www.iucn.org/themes/wani/>
43. Kalpakian, J. (2004). Sự đồng nhất, Xung đột và Hợp tác trong các hệ thống sông quốc tế. Burlington, VT: Nhà xuất bản Ashgate Ltd.

44. Ví dụ, xem Sokhem Pech và Kengo, S. (2006). "Các vấn đề thủy sản chính trong khu vực Mê Kông" Kỳ yếu: Đối thoại Nước Mê Kông, Viêng Chăn, 6-7 tháng 7 năm 2006.
45. Ủy ban Liên hợp quốc về Môi trường và Phát triển (UNCED) năm 2002. Hội nghị Thượng đỉnh Thế giới về Thực hiện Kế hoạch Phát triển Bền vững.
46. Ward, H. (2006). " Các mối liên kết Quốc tế và tính bền vững môi trường: Hiệu quả của Mạng lưới chính quyền". Tạp chí Nghiên cứu Hòa bình 43 (2): 149-166
47. Sokhem P và Kengo S., 2006, op. cit.
48. IUCN, TEI, IWMI & M-power. (2006). Thư gửi Ngân hàng Thế giới và ADB - Phản hồi về Biên bản phối hợp làm việc WB / ADB về Phương hướng trong tương lai cho Quản lý Tài nguyên nước lưu vực sông Mê Kông, Chiến lược hỗ trợ tài nguyên nước sông Mê Kông (MWRAS), truy cập tại www.mpowernet.org ngày 24 tháng 10 năm 2006.
49. Mouratiadou, I. và Mora, D. (2007). "Lập sơ đồ sự tham gia của công chúng trong Chỉ thị Khung về Nước: Nghiên cứu điển hình tại lưu vực sông Pinios, Hy Lạp". Kinh tế Sinh thái 62: 72.
50. Xem "Nghiên cứu Điển hình- Chỉ thị Khung về Nước của EU " của Christina Leb, truy cập tại <http://www.iucn.org/themes/wani/>
51. Reichert, G. (2005). "Chỉ thị khung về nước của EU: Một cách tiếp cận khu vực bảo vệ và quản lý tài nguyên nước ngọt xuyên biên giới". Trong: Laurence Boisson de Chazournes và Salman Salman (Eds), Tài nguyên Nước và Luật Quốc tế. Leiden / Boston: Nhà xuất bản Martinus Nijhoff.
52. Xem Điều 2 Chỉ thị Khung về Nước (28) và Phụ lục V, bảng 2.1.2
53. MRC.(2006b). Chương trình Quản lý Thông tin và Kiến thức, Tài liệu Chương trình (Tháng 12 năm 2006), Ban Thư ký Ủy hội Mê Kông, Viêng Chăn, Lào.
54. Holling, C.S. (Ed.) (1978). Đánh giá và quản lý thích ứng môi trường. Chichester, UK: John Wiley.

Bản quyền ảnh

Ảnh 1.1 © Hollandse Hoogte	15
Ảnh 2.1 © Hollandse Hoogte.	29
Ảnh 3.1 © IUCN/Daniel Yawson.	37
Ảnh 4.1 © UN ảnh của Sophia Paris.....	56

Chia sẻ - quản lý nước xuyên biên giới

Các con sông xuyên biên giới ngày càng bị khai thác nhiều hơn để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng của con người. Ấn phẩm này cung cấp một cái nhìn tổng quát về các tài nguyên nước chia sẻ trên thế giới và hướng dẫn quản lý các tài nguyên này trên tinh thần hợp tác. Nó mô tả các chi phí và lợi ích tiềm năng của hợp tác, và không hợp tác, và các nguyên tắc và cơ chế để chia sẻ các lợi ích xuất phát từ nước. Sử dụng các nghiên cứu điển hình trên khắp thế giới, ấn phẩm này trình bày cả các thách thức và các giải pháp hiện thực cho việc xây dựng các khuôn khổ pháp lý, thể chế, quá trình quản lý và nhu cầu tài chính để quản lý nguồn nước một cách bền vững và công bằng hơn.

Về IUCN

IUCN, Tổ chức Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế giúp thế giới tìm ra các giải pháp thực tế để đối phó với các sức ép về môi trường và các thách thức phát triển.

IUCN tập trung vào các lĩnh vực đa dạng sinh học, biến đổi khí hậu, năng lượng, sinh kế và kinh tế xanh thông qua hỗ trợ các nghiên cứu khoa học, quản lý các dự án hiện trường ở khắp nơi trên thế giới, và gắn kết các chính phủ, các NGO, các tổ chức Liên hợp quốc và cá công ty cùng nỗ lực xây dựng chính sách, luật pháp và giới thiệu các phương thức thực tiễn tốt nhất.

www.iucn.org

Sáng kiến Nước và Thiên nhiên của IUCN

Sáng kiến Nước và Thiên nhiên của IUCN là một chương trình hành động nhằm minh chứng quản lý dựa vào hệ sinh thái và có sự tham gia của các bên liên quan sẽ giúp giải quyết tình trạng khó khăn trong quản lý và sử dụng nước hiện tại - giữ gìn sự sống cho các dòng sông và duy trì các tài nguyên cơ bản cho nhân loại.

www.waterandnature.org