

Hợp tác kinh tế - xã hội trong Ủy ban sông Mê Công giai đoạn 1957-1975

Bùi Anh Thư¹

¹ Trường Đại học Sư phạm Thành phố Hồ Chí Minh.
Email: buianhthu1184@gmail.com

Nhận ngày 15 tháng 8 năm 2019. Chấp nhận đăng ngày 27 tháng 10 năm 2019.

Tóm tắt: Năm 1957, một cơ chế hợp tác quốc tế liên quan đến vấn đề khai thác nguồn lợi của sông Mê Công đã ra đời tại khu vực Hạ nguồn sông Mê Công - tổ chức Ủy ban sông Mê Công (MC). Cơ chế này gồm bốn thành viên là Lào, Campuchia, Thái Lan và Việt Nam (Việt Nam Cộng hòa 1955-1975). Trong giai đoạn 1957-1975, MC đã có những đóng góp nhất định đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của khu vực Hạ nguồn sông Mê Công. Bài viết khái quát về sự ra đời, cơ chế tổ chức, hoạt động cũng như tình hình hợp tác kinh tế - xã hội trong MC, từ đó đưa ra những nhận định, đánh giá về kết quả hoạt động của tổ chức này từ năm 1957 đến năm 1975.

Từ khóa: Hợp tác, kinh tế - xã hội, Ủy ban sông Mê Công.

Phân loại ngành: Sử học

Abstract: In 1957, established in the Lower Mekong region was an international cooperation mechanism related to the exploitation of resources of the river - an organisation named the Mekong Committee (MC). The mechanism consists of four members: Laos, Cambodia, Thailand and Vietnam (the Republic of Vietnam, from 1955 to 1975). In the period of 1957-1975, the committee made certain contributions to the socio-economic development of the Lower Mekong region. This article is aimed to provide an overview on its establishment, organisational structure and activities as well as the situation of socio-economic cooperation in it, from which the author will make comments and assessments on the results of its operations from 1957 to 1975.

Keywords: Cooperation, socio-economic, Mekong Committee.

Subject classification: History

1. Mở đầu

Ngày 17/09/1957, Ủy ban Điều phối Nghiên cứu hạ lưu vực sông Mê Công, gọi tắt là Ủy ban sông Mê Công đã được thành lập. Chính quyền Việt Nam Cộng hòa đã tham gia vào cơ chế này với tư cách là thành viên sáng lập, cùng với Thái Lan, Lào và Campuchia. Trong giai đoạn 1957-1975, nguồn vốn đầu tư từ nhiều quốc gia bên ngoài khu vực và các tổ chức quốc tế đã giúp MC triển khai một số dự án kinh tế - xã hội tại khu vực Hạ nguồn sông Mê Công. Các dự án này đã có những đóng góp nhất định đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của bốn nước thành viên. Tuy nhiên, nguồn vốn bên ngoài đã làm MC bị ràng buộc và chịu sự chi phối từ các nước lớn, không tạo được cơ chế tự chủ. Nghiên cứu về MC và kết quả hợp tác của cơ chế này có ý nghĩa thời sự và thực tiễn quan trọng, bởi nó liên quan đến vấn đề an ninh nguồn nước, an ninh lương thực ở lưu vực sông Mê Công hiện nay. Đồng thời, tìm hiểu kết quả hợp tác của MC trong quá khứ cũng là điều cần thiết để Việt Nam và các nước trong Ủy hội sông Mê Công quốc tế (MRC) hiện nay nhận thức được bài học kinh nghiệm trong xây dựng một cơ chế hợp tác tự chủ, đảm bảo sự phát triển bền vững ở khu vực như mục tiêu được xác định trong Hiệp định Mê Công năm 1995. Từ khái quát chung về MC, bài viết này chỉ ra những kết quả và hạn chế trong hợp tác kinh tế - xã hội của MC giai đoạn 1957-1975.

2. Khái quát về Ủy ban sông Mê Công

2.1. Sự ra đời của Ủy ban sông Mê Công

Công cuộc hợp tác quốc tế liên quan đến sông Mê Công được khởi xướng bởi Ủy

ban Kinh tế Châu Á và Viễn Đông Liên Hợp Quốc (ECAFE)². Năm 1949, ECAFE thành lập một văn phòng nghiên cứu những vấn đề kỹ thuật trong công tác ngừa lụt tại các con sông quốc tế (chảy qua nhiều quốc gia). Trong cuộc nghiên cứu này, văn phòng đặc biệt lưu tâm đến Hạ lưu vực sông Mê Công và đề nghị khởi công nghiên cứu trước hết vấn đề lụt tại khu vực này, trước khi đề cập đến vấn đề phát triển nguồn thủy lợi. Đề nghị đó được chính phủ Lào, Thái Lan, Campuchia và Việt Nam³ hưởng ứng. Đặc biệt, trong năm 1952, văn phòng ngừa lụt ECAFE hoàn thành cuốn báo cáo “Những vấn đề kỹ thuật liên quan đến vấn đề ngừa nạn lụt và phát triển nguồn thủy lợi của sông Mê Công”. Báo cáo này cho rằng, sông Mê Công có một tiềm năng rất quan trọng, cần phải được khai thác để nâng cao mức sống của cư dân trong vùng. Tuy nhiên, bối cảnh chiến tranh ở khu vực lúc bấy giờ đã không cho phép công cuộc nghiên cứu được tiến hành một cách mạnh mẽ.

Sau khi Hiệp định Gionevơ về Đông Dương được ký kết vào năm 1954, công việc nghiên cứu về Hạ nguồn sông Mê Công mới được xúc tiến tiếp tục. Ngày 2/11/1955, một thuận ước đã được ký kết giữa Chính phủ Việt Nam⁴, Thái Lan, Lào, Campuchia và Cơ quan Hợp tác quốc tế (ICA) của Mỹ về công cuộc nghiên cứu toàn thể Hạ lưu vực sông Mê Công. Sự hợp tác này đã đưa đến một bản báo cáo với nhiều dữ liệu được thu thập liên quan đến thủy vận, thủy nông, canh nông, điện lực, ngừa lụt, ngư nghiệp, nước uống tại khu vực Hạ nguồn sông Mê Công, cùng với đó là khuyến cáo 29 điều yêu cầu xúc tiến việc thu thập một số dữ liệu căn bản về thủy tính, thủy đạo, đo đạc, vận tải, giao thông...

Ý nghĩa quan trọng của báo cáo này là đặt vấn đề lý thuyết nền tảng và thu thập một số tài liệu về các ngành khá đầy đủ tại Hạ lưu vực Mê Công.

Một trong những báo cáo rất quan trọng của ECAFE là tài liệu mang ký hiệu ECAFE /L.119 năm 1956 mà sau này được in thành cuốn *Development of Water Resources in the Lower Mekong Basin* (Flood control series No 12, 1957). Báo cáo này được đưa ra trình tại phiên họp tháng 3/1957 của ECAFE. Trong phiên họp, đại diện của các phái đoàn Campuchia, Lào, Thái Lan và Việt Nam đã tuyên bố hoan nghênh báo cáo cũng như công việc của ECAFE, đặc biệt là văn phòng ngừa lụt và phát triển thủy lợi. Đại diện của các chính phủ tham dự khẳng định báo cáo này có ích lợi thực sự về việc phát triển nền kinh tế của các quốc gia trong khu vực, đồng thời “hy vọng rằng những công cuộc nghiên cứu đó sẽ được tiếp tục cùng với bốn quốc gia liên hệ để xác định một cách chi tiết trong giới hạn nào những dự án đề nghị liên quan đến thủy điện, thủy vận, thủy nông thoát thủy và ngừa lụt có ảnh hưởng đến các quốc gia” [4, tr.6]. Bản tuyên bố này có thể được coi như khởi điểm của một công cuộc hợp tác để khai thác một con sông quốc tế dưới sự bảo trợ từ một cơ quan của Liên Hợp Quốc. Đến tháng 5/1957, các chuyên viên đã hội họp để xét chi tiết báo cáo nói trên và đi đến khẳng định muốn khai thác hữu hiệu phần Hạ lưu vực sông Mê Công cần phải có một hành động phối hợp và cộng tác. Cần phải nói thêm rằng, bản báo cáo ngoài việc thu thập các tài liệu căn bản, phác họa những khả năng của nguồn tài nguyên sông Mê Công, còn đề nghị một chương trình khai thác gồm một số dự án quan trọng. Để làm được điều đó, bản báo

cáo lưu ý công tác khẩn cấp lúc bấy giờ là tổ chức việc thu thập và nghiên cứu các tài liệu cần thiết. Về vấn đề khai thác nguồn lợi thủy điện, báo cáo cho thấy: “Nếu thực hiện việc xây cất 7 đập trên sông chính, có thể cung cấp được một công suất là 4210000KV hoặc 37 tỷ KW giờ mỗi năm. Các đập nước còn giúp cho sự lưu thông bằng đường thủy được thực hiện dễ dàng đến nước Lào và khiến cho sự giao thông và thương mại giữa các nước phát triển mạnh hơn. Sông Mê Công còn có khả năng tưới cho 9 triệu ha ruộng thuộc vùng này. Việc xây một đập nước tại sông Tonle Sap để dùng Biển Hồ làm hồ chứa nước ngoài mục đích giúp cho hàng triệu ha ruộng mỗi năm tránh bị nạn lụt, còn giúp ích nhiều cho ngành thủy nông bằng cách tăng thêm diện tích ruộng bị bỏ hoang cùng tăng năng suất các ruộng hiện phải trồng những loại lúa hiện tại trồng theo nước lụt ít có năng suất” [4, tr.7]. Ngoài ra, bản báo cáo còn nhấn mạnh việc cần thiết phải có một sự hợp tác quốc tế cùng một kế hoạch toàn diện cho Hạ lưu vực Mê Công. Sau cùng, báo cáo đề nghị việc thành lập một tổ chức quốc tế để trao đổi các tài liệu và phối hợp việc thành lập các dự án.

Ngoài báo cáo của ECAFE (năm 1956), phái đoàn nghiên cứu về Hạ lưu vực Mê Công được Liên Hợp Quốc phái sang (năm 1958) cũng đã có một báo cáo quan trọng Chương trình nghiên cứu và điều tra về sự phát triển toàn diện của Hạ lưu vực sông Mê Công. Báo cáo này chỉ ra rằng, trong quá khứ, phần nhiều công cuộc khai thác thủy lợi chỉ được lập theo từng mục đích chuyên môn, từng nhu cầu tại những địa phương riêng biệt, cụ thể như việc xây dựng nhà máy thủy điện mà không chú ý đến ảnh hưởng của đập nước tới miền

thượng lưu hoặc hạ lưu, cũng không chú ý đến vấn đề thủy nông, thủy vận, cấp thủy. Báo cáo nhấn mạnh đến việc khai thác một dòng sông cần phải theo một quan niệm vì lợi ích chung của cả khu vực, ngoài ra còn nhấn mạnh đến tầm quan trọng của việc thu thập các dữ liệu căn bản: thủy tính, trắc địa, địa chất, thủy đạo, thổ học. Đồng thời, báo cáo đưa ra một tính toán sơ bộ cần một nguồn ngân sách khoảng 9,2 triệu đô la Mỹ trong thời gian 5 năm để hoàn thành công việc này [4, tr.8].

Năm 1961, tổ chức Ford Foundation tài trợ kinh phí cho một phái đoàn nghiên cứu về các vấn đề kinh tế và xã hội trong công tác khai thác Hạ lưu vực sông Mê Công. Kết quả của chuyến nghiên cứu là báo cáo “Những khía cạnh kinh tế - xã hội của sự phát triển Hạ lưu vực sông Mê Công”. Báo cáo đánh giá rằng việc khai thác toàn diện những tài nguyên về nước và đất thuộc hạ lưu vực sông Mê Công là một phương cách hữu hiệu để nâng cao mức sống của người dân bốn nước trong khu vực. Việc lựa chọn những dự án thủy lợi để thực hiện, cùng với việc lựa chọn thời gian thích hợp để thực hiện những dự án đó là cả một vấn đề khó khăn. Nguồn tài nguyên thì dồi dào nhưng những khả năng về kinh tế và quản trị của các nước trong vùng lại thấp. Vì vậy, cần phải rất kỹ càng trong việc lựa chọn. Công việc này phải dựa trên những tài liệu xác đáng về kỹ thuật cũng như về kinh tế - xã hội. Phái đoàn đề nghị một chương trình nghiên cứu gồm 14 điểm, cần nguồn ngân sách trên 12 triệu đô la Mỹ. Những điểm chính trong chương trình đó như sau: phân tích hệ thống ảnh hưởng các dự án với nhau trong tổng thể lưu vực; tổ chức quốc tế quản trị về việc xây dựng và khai thác các dự án; các tài nguyên và đặc tính xã hội;

việc sử dụng các đất đai; các biện pháp cải tiến ngành nông nghiệp; thị trường điện lực; bảo lụt và các biện pháp chống lụt; huấn luyện về nông nghiệp; lập những thí điểm về đời sống nông thôn; thí điểm trồng cây rừng [4, tr.9].

Những báo cáo quan trọng được đề cập trên đây đã đặt nền móng quan trọng cho công cuộc khai thác sông Mê Công bằng cách đặt vấn đề cần phải có một hợp tác quốc tế cùng một công cuộc nghiên cứu phối hợp cho toàn thể Hạ lưu vực. Hiện thực hóa những báo cáo này, ngày 17/9/1957, “Ủy ban Phối hợp khảo sát Hạ lưu vực sông Mê Công”, gọi tắt là Ủy ban Mê Công đã được thành lập. Sự ra đời của MC đã đánh dấu bước ngoặt lịch sử trong vấn đề khai thác và sử dụng dòng Mê Công, đem đến những thay đổi về kinh tế-xã hội của các quốc gia trong khu vực.

2.2. Mục tiêu, nhiệm vụ và cơ chế hoạt động của Ủy ban sông Mê Công

Tại Hội nghị thành lập cơ chế hợp tác MC ở Băng Cốc vào ngày 17/9/1957, các chính phủ thành viên đã thông qua quy chế hoạt động của tổ chức này. Tuy nhiên, nó đã được sửa đổi vào ngày 31/10/1957 trong phiên họp đầu tiên của MC tại Phnôm Pênh (Campuchia) với sự phê duyệt của bốn chính phủ thành viên. Quy chế của MC là một văn bản khá ngắn gọn và đơn giản, gồm sáu chương, tám điều: (1) sự thành lập của MC; (2) cơ cấu tổ chức; (3) vấn đề hợp tác với Ban Thư ký của ECAFE; (4) chức năng của MC; (5) nhiệm vụ của MC; (6) các quy định chung. Ngoài ra, MC cũng thông qua quy định về nhiệm vụ và trách nhiệm hành chính của Ban Thư ký Mekong và Ban Thư ký điều hành của ECAFE [8, tr.120].

Mục tiêu của MC. Mục tiêu của MC là khai thác tất cả các nguồn lợi của dòng chính và dòng nhánh sông Mê Công để sản xuất thủy điện, thiết lập các hệ thống dẫn và thoát nước, cải thiện ngành thủy vận, chỉnh trang toàn thể lưu vực, đem lại lợi ích cho các dân tộc sống trong vùng không phân biệt quốc tịch, tôn giáo hay màu sắc chính trị [4, tr.1].

Nhiệm vụ của MC. MC có nhiệm vụ thiết lập kế hoạch nghiên cứu, sưu tầm các dữ kiện căn bản để có thể thiết lập các dự án mở mang lưu vực sông Mê Công; nhân danh các quốc gia hội viên tiếp xúc với các quốc gia tiên tiến và các tổ chức của Liên Hợp Quốc hay của tư nhân để xin viện trợ tài chính hay kỹ thuật cùng nhận và quản lý các tài sản do các quốc gia hoặc tổ chức ấy viện trợ cho Ủy ban; lập những tiêu chuẩn trong việc sử dụng nước trên dòng chính; có thể nhân danh các hội viên đảm nhiệm việc thực hiện và khai thác các dự án trên dòng chính [4, tr.1].

Cơ chế tổ chức của MC. MC có trụ sở tại Băng Cốc với bốn thành viên đại diện cho bốn chính phủ (Thái Lan, Lào, Campuchia và Nam Việt Nam) chỉ định (Điều 1). Mỗi đại diện thay phiên giữ chức Chủ tịch trong một năm (Điều 2). Mỗi năm Ủy ban Mê Công hội họp ba lần, luân phiên tại thủ đô bốn xứ (Campuchia, Lào, Thái Lan, Nam Việt Nam) [4, tr.1-2]. Trong đó, thông thường thì sẽ có một phiên toàn thể sẽ diễn ra vào đầu năm, một phiên đặc biệt họp cùng với ECAFE vào tháng 4 và một phiên đặc biệt giữa các chính phủ thành viên vào tháng 9 [4, tr.1].

Ngoài chức vụ Chủ tịch, MC còn có một Ủy viên chấp hành giữ vai trò quản trị cho văn phòng tại Băng Cốc với một số nhân viên cần thiết và có đủ thẩm quyền để nhân

danh MC quyết định những vấn đề thường vụ. Ủy viên chấp hành đóng vai trò cố vấn cho MC và các chính phủ trong vấn đề phối hợp, về phương diện quản trị và kỹ thuật, những kế hoạch liên quan đến việc phát triển toàn thể lưu vực. Ủy viên chấp hành còn giúp MC trong công việc phối hợp các việc nghiên cứu kỹ thuật, kinh tế, canh nông... do các cơ quan thuộc Liên Hợp Quốc hoặc do các chương trình viện trợ song phương thi hành, cùng lập các báo cáo về tiến triển các công tác đó. Ủy viên chấp hành trực tiếp điều khiển các nhân viên thuộc văn phòng Ủy ban. Cần phân biệt rõ rằng Ủy viên chấp hành chỉ giữ vai trò điều khiển văn phòng Ủy ban đặt tại Băng Cốc. Còn MC với bốn đại diện từ các chính phủ thành viên, được coi như là Hội đồng quản trị của tổ chức liên chính phủ này. Trong đó giữ vai trò cao nhất là Chủ tịch Ủy ban điều khiển, quyết định và đảm nhận trách nhiệm về kết quả công việc của MC. Ủy ban Mê Công ấn định đường lối, chính sách, chương trình công tác và vấn đề phân bổ ngân sách do Ủy viên chấp hành đệ trình.

Dưới sự điều khiển của Ủy viên chấp hành, Văn phòng Ủy ban Mê Công được tổ chức thành bốn đơn vị: Nha Kỹ thuật phụ trách các vấn đề kế hoạch, vẽ bản đồ, thủy tính, đồ án, giá cả, xây cất, huấn luyện; Nha cải tiến thủy vận phụ trách về các vấn đề thủy vận liên hệ đến kế hoạch và xây cất các dự án trên sông chính và các sông phụ, cũng như trên những đoạn sông cần thiết; Nha Kinh tế và Xã hội phụ trách về việc phát triển toàn thể các nguồn tài nguyên thuộc lưu vực về những phương diện kinh tế và xã hội của các dự án riêng biệt, việc sử dụng nước và điện cho các công tác kỹ nghệ và canh nông, về nguồn đầu tư của các quỹ quốc gia hoặc ngoại quốc và liên lạc với các cơ quan phụ trách kế hoạch kinh tế

tại các quốc gia thành viên; Nha Hành chính của văn phòng Ủy ban. Mỗi nha có một chuyên viên Liên Hợp Quốc làm Giám đốc và có nhiều chuyên viên quốc tế đủ các quốc tịch hợp tác. Đến năm 1965, Ủy ban có 50 chuyên viên, lương bổng đều do Quỹ Đặc biệt Liên Hợp Quốc chi trả. Văn phòng Ủy ban Mê Công còn có nhiệm vụ liên lạc với các văn phòng khác của tổ chức ECAFE và sẽ chịu sự hướng dẫn về chính sách của Thư ký chấp hành ECAFE.

MC còn có Hội đồng tư vấn gồm những chuyên viên nhiều kinh nghiệm về ngành phát triển thủy lợi để cố vấn cho Ủy ban về những vấn đề đặc biệt.

Song song với Văn phòng Trung ương của Ủy ban Mê Công tại Băng Cốc, mỗi nước đều có thành lập một Ủy ban Quốc gia sông Mê Công. Tại Thái Lan và Lào, Chủ tịch Ủy ban quốc gia sông Mê Công đều do Thủ tướng chính phủ đảm nhiệm. Còn ở Nam Việt Nam, Ủy ban quốc gia về sông Cửu Long được thành lập theo Sắc lệnh số 154-CC/GT ngày 14/7/1962, trong đó Bộ trưởng Công chánh và Giao thông giữ chức vụ Chủ tịch, còn đại diện Bộ Kinh tế, Bộ Quốc phòng, Bộ Cải tiến nông thôn, Bộ Tài chính, Tổng Giám đốc kế hoạch làm hội viên, ngoài ra giữ vai trò tư vấn cho Ủy ban quốc gia còn có đại diện thường trực của Việt Nam tại Ủy ban Mê Công. Một Ban thư ký thường trực của Ủy ban quốc gia do Tổng thư ký Ủy ban quốc gia phụ trách được coi như một Nha riêng biệt và chịu sự điều khiển trực tiếp của ông Bộ trưởng Công chánh [3].

3. Kết quả hợp tác kinh tế - xã hội của Ủy ban sông Mê Công giai đoạn 1957-1975

Trong lĩnh vực giao thông vận tải. MC đã góp phần mở rộng mạng lưới giao thông

vận tải trong khu vực Hạ nguồn sông Mê Công và thúc đẩy sự giao thương giữa các quốc gia thành viên. MC đã phát triển hệ thống thủy vận ở khu vực một cách hệ thống bằng việc đo đạc để hoàn thành bản đồ thủy đạo sông Mê Công, nhất là ở các đoạn sông hiểm trở; đặt thủy hiệu trên sông Mê Công và sông Bassac; cung cấp xáng để đào sâu lòng sông và nghiên cứu việc dùng nước phá đá tại Keng Kabao (Lào); bảo vệ bờ sông; nghiên cứu việc dỡ hàng tại các thương cảng; lập một trung tâm đóng tàu và huấn luyện tại Nong Khai (Thái Lan); huấn luyện các hoa tiêu; nghiên cứu hệ thống kênh rạch tại vùng; tổ chức nhiều hội thảo về vấn đề thủy vận [4, tr.17]. Các hoạt động này cung cấp những tư liệu quan trọng cho việc quy hoạch mạng lưới giao thông vận tải trong lưu vực.

MC đã tiến hành các cuộc hội thảo, đề xuất các dự án mở rộng giao thông vận tải, kiểm nguồn tài trợ cho dự án ở khu vực như dự án cầu Mỹ Thuận (Việt Nam), dự án cầu Nong Khai tại biên giới Thái Lan - Lào. Hầu hết các dự án chỉ mới ở khâu nghiên cứu, chưa được triển khai trên thực tế. Tuy nhiên, từ các dự án còn dang dở này, chính phủ các nước ở Hạ nguồn đã có được những tư liệu quan trọng làm cơ sở cho việc xây dựng được tiến hành trong vài thập niên sau.

Trong lĩnh vực nông nghiệp. Nông nghiệp là ngành kinh tế chính của các nước Hạ nguồn sông Mê Công, vì vậy MC đã có một loạt các hoạt động cần thiết để phát triển bền vững ngành kinh tế này. Cụ thể: nghiên cứu việc dùng nước trong phát triển ngành nông, lâm, ngư nghiệp; lập trại thí nghiệm tại đồng bằng Vientiane (Lào) vào năm 1962, tại Kalasin (Thái Lan) năm 1965, tại Prek Thnot (Campuchia) năm

1965, tại Battambang (Campuchia) năm 1966 và EakMat⁵ (Việt Nam) năm 1968; nghiên cứu việc thành lập Trung tâm thí nghiệm và kiểu mẫu cho toàn vùng tại Vientiane (Lào); lập một kế hoạch nông thôn cho một vùng 5.000 ha tại Vientiane (Lào); nghiên cứu loại lúa giống IR8-288-3 do Viện quốc tế khảo cứu về gạo tại Philippine khảo cứu; yêu cầu UNDP viện trợ việc lập các trại thí nghiệm trồng rừng tại Campuchia, Lào và Việt Nam; nghiên cứu ảnh hưởng của đập Tonle Sap đối với nghề cá tại Campuchia và Việt Nam [4, tr.17]. Để phục vụ cho phát triển nông nghiệp, các dự án nâng cấp hệ thống thủy lợi đã được MC rất chú trọng, mở rộng hệ thống tưới tiêu từ 2.130km² lên đến 30.000 km² [9, tr.138].

Trong lĩnh vực công nghiệp. Các quốc gia thành viên của MC còn nhiều hạn chế trong phát triển kinh tế công nghiệp. Vì vậy, MC cũng đã có một số hoạt động nhằm mở mang ngành kinh tế này. Cụ thể: nghiên cứu việc dùng thủy điện để sản xuất phân bón; nghiên cứu khai thác mỏ sắt và than tại Lào; nghiên cứu việc lập kỹ nghệ sản xuất hạt giống và giấy; nghiên cứu về khoáng chất tại Thái Lan; nghiên cứu phù sa sông Mê Công và các sông nhánh để tìm ra nó [4, tr.18].

Trong lĩnh vực năng lượng. MC đã tiến hành nhiều hoạt động đánh giá tiềm năng thủy điện trên dòng chính và dòng nhánh sông Mê Công. Trên dòng chính, trong giai đoạn 1957-1975, MC đã xúc tiến việc nghiên cứu ba dự án là Pa Mong, Sambor, Tonle Sap và khởi công nghiên cứu chín dự án khác là Pak Beng, Luang Prabang, Sayaboury, Bung Kan, Thakhek, Khenarat, Paksé, Khone hay Stung Treng. Trên dòng nhánh, năm 1966 các dự án Nam Pong và

Nam Pung tại Thái Lan đã hoàn thành và đi vào vận hành. Tiếp theo đó các dự án khác như Nam Ngum, Hạ nguồn Se Done ở Lào, dự án Prek Thnot ở Campuchia cũng đi vào vận hành. Đồng thời, giai đoạn này, MC cũng đã hoàn thành báo cáo các dự án Battambang ở Campuchia, Lam Don Noi ở Thái Lan, ba dự án Thượng nguồn Srepok ở Việt Nam là Darlac, Drayling và Krong Buk. Đồng thời, MC cũng yêu cầu UNDP viện trợ nghiên cứu bốn dự án khác trong khu vực là Stung Sen ở Campuchia, Se Bang Fai ở Lào, Hnai Bang Sai ở Thái Lan và Thượng nguồn Sesan ở Việt Nam. Tổng thể MC đã xúc tiến công tác liên quan đến 22 dòng nhánh trên toàn vùng Hạ lưu vực sông Mê Công. Quá trình quy trình lập kế hoạch, thu thập và xử lý tư liệu, kêu gọi vốn đầu tư, triển khai xây dựng... đã cung cấp cho các nước thành viên những kinh nghiệm quý báu. Đồng thời, những hoạt động này đã để lại một nguồn tư liệu có ý nghĩa to lớn không chỉ với từng quốc gia mà còn với tổ chức Ủy hội Mê Công sau này mà MC vốn là tiền thân.

MC trong thời gian hoạt động của mình đã cho thấy tổ chức này không chỉ mang mục đích phát triển kinh tế, mà còn có sự quan tâm đến các vấn đề xã hội của Hạ lưu vực. Trước khi triển khai các dự án kinh tế, MC luôn có các nghiên cứu đánh giá tổng quan tình hình xã hội. Cụ thể: nghiên cứu về nhân công cho dự án Nam Ngum tại Lào và dự án thủy nông tại Vientiane; thi hành chương trình định cư cho 1.000 gia đình bị di cư vì hồ chứa nước Nam Pong tại Thái Lan, đồng thời nghiên cứu vấn đề xã hội - kinh tế của chương trình định cư này; nghiên cứu vấn đề nông dân có tán thành và chịu thay đổi kỹ thuật nông tác một khi có nước tưới ruộng tại cùng Pa Mong; cấp các

học bổng để huấn luyện chuyên viên các quốc gia duyên hải; tổ chức huấn luyện thống kê tại Việt Nam; tổ chức các hội thảo; nghiên cứu các điều kiện vệ sinh và các biện pháp cải tiến cho toàn vùng [4, tr.18].

Với những thành tựu đạt được trong thời gian tồn tại từ năm 1957 đến năm 1975, MC cho thấy đây là một tổ chức quốc tế có tầm ảnh hưởng nhất định đến các nước trong khu vực Hạ nguồn sông Mê Công. Điều có ý nghĩa đặc biệt là các quốc gia thành viên đã nhìn nhận đúng mức tầm quan trọng của việc hợp tác khu vực và quốc tế trong vấn đề khai thác nguồn nước sông Mê Công. Ngoài ra, cơ chế hoạt động và những điều khoản ràng buộc trong vấn đề khai thác dòng sông của MC là sự tham chiếu quan trọng cho MRC trong hiện tại.

Quyền phủ quyết là một điều đặc biệt trong cơ chế hoạt động của MC, được quy định trong Điều 5 của Quy chế năm 1957. Điều khoản này hoàn toàn không được đề cập trong bản dự thảo ban đầu được soạn bởi các chuyên gia pháp lý của Liên Hợp Quốc. Phải đến phiên họp đầu tiên vào tháng 10/1957 tại Phnom Penh, các thành viên MC khẳng định sự cần thiết phải bổ sung hai điều kiện cơ bản: thứ nhất là các cuộc họp của MC phải có sự tham dự đầy đủ bốn thành viên, thứ hai là những quyết định của Ủy ban phải có sự nhất trí của tất cả các thành viên [8, tr.121]. Quyền phủ quyết đã trao cho mỗi thành viên MC sức mạnh để bảo vệ quyền lợi quốc gia của họ trước mỗi quyết định của MC. Đồng thời, nó cũng góp phần hướng đến sự bình đẳng và lợi ích chung của toàn khu vực.

Tuy ra đời từ mục đích chính trị, song trong giai đoạn 1957-1975, MC đã có những đóng góp nhất định đối với kinh tế -

xã hội ở khu vực Hạ nguồn sông Mê Công. Điều này được khẳng định trong Hiệp định về hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mê Công năm 1995. Ngay trong chương mở đầu, Hiệp định đã ghi rõ:

“Nhắc lại việc Chính phủ các quốc gia thành lập Ủy ban Điều phối Nghiên cứu hạ lưu vực sông Mê Công ngày 17/9/1957 thông qua Quy chế được Liên Hợp Quốc xác nhận,

Ghi nhận tinh thần hợp tác đặc biệt và sự giúp đỡ lẫn nhau đã thúc đẩy công việc của Ủy ban Điều phối Nghiên cứu hạ lưu vực sông Mê Công cùng các thành tựu đã đạt được”

Hiệp định Mê Công năm 1995 là cơ sở pháp lý để MRC ra đời với bốn nước thành viên là Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam. Việc các nước thành viên thống nhất nhắc về sự tồn tại của MC trong Hiệp định Mê Công năm 1995 khi mà bối cảnh chính trị ở khu vực đã hoàn toàn thay đổi sau năm 1975, cho thấy MRC cũng ghi nhận những đóng góp của MC.

4. Những hạn chế trong hợp tác kinh tế xã hội của Ủy ban sông Mê Công

Bên cạnh những thành tựu đạt được, MC vẫn còn tồn tại những điểm hạn chế trong quá trình hoạt động của mình, điển hình là sự thao túng của các cường quốc và các tổ chức quốc tế đối với hoạt động của tổ chức này.

Nguồn tài chính để tổ chức này vận hành chủ yếu là từ sự hỗ trợ của các cường quốc và các tổ chức quốc tế. Trên tổng số ngân sách 114 triệu đô la Mỹ của MC tính đến năm 1966, các quốc gia đóng góp nhiều nhất cho sự hoạt động của tổ chức này là

Mỹ, Đức, Hà Lan, Nhật Bản... chỉ có một quốc gia trong khu vực là Thái Lan đóng góp 24 triệu đô la Mỹ [4, tr.15]. Đến cuối năm 1974, nguồn ngân sách hoạt động của MC là 294 triệu đô la Mỹ, với sự đóng góp của 25 quốc gia, 17 tổ chức của Liên Hợp Quốc, 5 quỹ và nhiều công ty trên thế giới [8, tr.119]. Nguồn kinh phí này giúp cho MC hoạt động và triển khai hàng loạt các dự án kinh tế - xã hội ở các quốc gia thành viên. Sự đóng góp hạn chế của các quốc gia thành viên vào ngân sách hoạt động của MC đã phần nào phản ánh được tính chất phụ thuộc của tổ chức này vào các chính phủ bên ngoài cũng như các tổ chức quốc tế và các công ty tư bản. Sự thao túng này phản ánh trong việc thực thi các dự án. Việc triển khai các dự án đã bộc lộ sự chi phối của yếu tố chính trị trong hoạt động của MC.

Trong Tờ trình ngày 21/10/1967 của ông Phạm Hữu Vĩnh, Trưởng phái đoàn Việt Nam tham dự Hội nghị thứ 33 của Ủy ban Mê Công (khóa đặc biệt) tại Vientiane ngày 12, 13/10/1967 đã cho biết nhiều bất ổn trong hoạt động của MC, sự bất mãn của phía Việt Nam Cộng hòa về dự án cầu Mỹ Thuận, cũng như của Campuchia trong dự án Đập Prek Thnot. “Trong bốn năm qua⁶, sau khi một số dự án nghiên cứu đã hoàn tất, Ủy ban bước sang giai đoạn thực hiện. Thái Lan đã làm được hai đập Nam Pong và Nam Pung. Lào sắp khởi sự đầu thầu công tác đập Nam Ngum. Trong khi ấy còn hai dự án ưu tiên của Việt Nam và Campuchia là cầu Mỹ Thuận và Prek Thnot tuy đã được Ủy ban chấp nhận và ECAFE quyết định ủng hộ nhưng việc kiếm tài trợ mới được một phần cho Prek Thnot, còn cầu Mỹ Thuận thì chưa thấy một tia hy vọng nào” [6, tr.5].

Trong văn bản này, ông Vĩnh cũng cho biết phản ứng của chính quyền Việt Nam Cộng hòa và Campuchia về vấn đề này. “Phản ứng của Campuchia là từ sau phiên hội của Ủy ban cùng thời gian với phiên hội thứ 22 của ECAFE tại New Delhi vào đầu năm 1966 tới nay, không cử đại diện đi tham dự các phiên họp của Ủy ban nữa. Mãi cho đến kỳ hội này mới cử đại diện đi hội. Còn về Việt Nam thì đã nhiều lần tỏ rõ sự bất mãn của mình trước phiên họp của Ủy ban tư vấn họp hồi tháng 7/1966 tại Bangkok, trong phiên họp thứ 31 của Ủy ban hồi tháng hai 1967 tại Vientiane, phiên họp thứ 32 tại Tokyo vào tháng 4.1967 và trong phiên họp kỳ này nữa. Và quyết định của Việt Nam không chịu đóng góp phần bạc Việt Nam vào quỹ hoạt động của Văn phòng Ủy ban nhân kỳ xin quỹ khuyến trương Liên Hợp Quốc tiếp tục tài trợ cho thời gian 1968-1972 là một đòn khá nặng có thể có những hậu quả tai hại cho Ủy ban” [6, tr.6].

Ngoài đập Prek Thnot, Campuchia còn bất mãn khi dự án đập Stung Treng một lần nữa lại gặp khó khăn về vấn đề tài chính, trong khi đó đập Pa Mong của Thái Lan một lần nữa lại được duyệt kinh phí triển khai. Trong quan điểm của Việt Nam và Campuchia, hai đập này tuy có công suất bằng nhau, song so với Pa Mong, đập Stung Treng có hiệu quả hơn trong vấn đề kiểm soát lũ, bảo vệ khu vực trồng trọt rộng gấp 37 lần và chi phí xây dựng cũng rẻ hơn [8, tr.128].

Trong bối cảnh Việt Nam là chiến trường chính ở khu vực, có sự chia cắt giữa hai miền Nam - Bắc; Campuchia đang dưới sự lãnh đạo của Sihanouk thực thi đường lối trung lập; trong khi đó Thái Lan thực thi đường lối thân Mỹ; tại Lào, Mỹ đã xây

dựng được lực lượng phái hữu làm tay sai, đặc biệt về vị trí địa lý quốc gia này và Thái Lan có đường biên giới chung là sông Mê Công, vì vậy, khó để nhìn nhận rằng những ưu tiên trong triển khai dự án ở Thái Lan và Lào chỉ là một sự trùng hợp ngẫu nhiên mà không bị chi phối bởi yếu tố chính trị. Thậm chí, trong văn bản tờ trình nói trên, ông Vĩnh còn tỏ rõ quan điểm phía Việt Nam Cộng hòa đã cho rằng chính các kỹ sư của Mỹ đã làm khó dễ cho việc thực thi dự án cầu Mỹ Thuận [6, tr.4].

Một hạn chế khác trong hoạt động của MC giai đoạn 1954-1975 là hầu hết các dự án chỉ mới hoàn tất khâu nghiên cứu, thu thập tài liệu, không có nhiều dự án kinh tế được triển khai thực tế hay đi vào vận hành. Các dự án liên quan các vấn đề xã hội, cải thiện điều kiện sống của người dân chiếm một vị trí rất khiêm tốn trong chương trình hoạt động của MC.

5. Kết luận

Trong cơ chế hoạt động của MC, điều có ý nghĩa đặc biệt quan trọng chính là ở quyền phủ quyết của các thành viên Ủy ban. Xét dưới góc độ tích cực, chính điều này đã gia tăng sức mạnh cho MC, làm cho tổ chức này có được tính chủ động, tự thân, đồng thời tạo ra nền tảng của sự tin tưởng lẫn nhau giữa các nước thành viên. Quy tắc đồng thuận là một điều rất đặc biệt trong giai đoạn hợp tác ban đầu tại khu vực Hạ nguồn sông Mê Công. Bà Virginia Wheeler, chuyên gia pháp lý cho MC đã khẳng định quy tắc nhất trí 100% trong quy chế của MC đã đóng một vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy sự tự tin và sự hợp tác

giữa các quốc gia thành viên [9, tr.122]. Tuy nhiên, điều gì cũng có tính hai mặt của nó. Khi bất đồng về lợi ích của các quốc gia xảy ra, quyền phủ quyết vừa là lực đẩy song cũng có thể là một lực cản làm trì hoãn giải quyết các bất đồng, hoặc cũng có thể góp phần củng cố mối quan hệ hoặc gia tăng căng thẳng cho hợp tác giữa các thành viên trong MC. Trong thực tế, điều này đã xảy ra và cần được suy xét cẩn trọng để rút ra bài học trong hiện tại.

Sự ra đời và tồn tại của MC trong giai đoạn 1957-1975 mặc dù có những hạn chế trong hoạt động bởi sự thao túng của Mỹ và các tổ chức quốc tế, song tổ chức này cũng có những đóng góp nhất định cho sự phát triển kinh tế-xã hội ở khu vực Hạ nguồn sông Mê Công. MC đã khẳng định được tầm quan trọng của một hợp tác cấp khu vực trong việc quản lý, khai thác và chia sẻ lợi ích của dòng Mê Công. Những hạn chế trong hoạt động của MC là cơ sở để hợp tác khu vực trong giai đoạn hiện tại có được những bài học kinh nghiệm cần thiết, trong đó bài học lịch sử mang tính sống còn chính là tìm ra một quy tắc đồng thuận, đảm bảo hài hòa giữa lợi ích quốc gia và lợi ích khu vực; đồng thời, phải đảm bảo vai trò chủ động, tránh sự can thiệp, chi phối từ bên ngoài đến các vấn đề trọng yếu.

Chú thích

² Đến năm 1974, ECAFE đổi tên thành ESCAP (Ủy ban Kinh tế Xã hội Châu Á - Thái Bình Dương). Đây là Ủy ban cấp khu vực dưới sự chỉ đạo hành chính của trụ sở Liên Hợp Quốc. Tổ chức này có trụ sở đặt tại Bangkok (Thái Lan). Việt Nam là một trong 53 nước thành viên. Ngoài ra ESCAP còn có 9

thành viên liên kết. Tổ chức này tập trung quản lý các vấn đề toàn cầu hóa thông qua các vấn đề về phát triển môi trường bền vững, thương mại và nhân quyền ở khu vực.

³ Chính quyền Quốc gia Việt Nam do Bảo Đại làm Quốc trưởng.

⁴ Từ thời điểm này, “Việt Nam” được nhắc đến trong bài báo là chính thể Việt Nam Cộng hòa.

⁵ Năm 1975, sau khi tiếp quản miền Nam và Tây Nguyên, Trung tâm này được đổi tên thành Trung tâm Nghiên cứu Khoa học Kỹ thuật Nông Lâm nghiệp Eakmat, tiền thân của Viện Khoa học Kỹ thuật Nông lâm nghiệp Tây Nguyên ngày nay, trực thuộc Viện Khoa học Nông nghiệp miền Nam.

⁶ Giai đoạn 1964-1967.

Tài liệu tham khảo

- [1] Phòng Bộ Công chánh (1962), *Sắc lệnh số 154-CC/GT, ngày 14/7/1962 của Tổng thống Việt Nam Cộng hòa về việc thành lập một Ủy ban quốc gia về việc nghiên cứu mở mang hạ lưu vực sông Cửu Long*, Hồ sơ số 1088, Trung tâm lưu trữ Trung ương 2, Tp. Hồ Chí Minh.
- [2] Phòng Bộ Công chánh (1963), *Nghị định số 63/013/NĐ/CC, ngày 21-1-1963 về việc thành lập Ban Thư ký thường trực của Ủy ban quốc gia về sông Mê Công tại Bộ Công-Chánh và Giao-Thông*, Hồ sơ số 1088, Trung tâm lưu trữ Trung ương 2, Tp. Hồ Chí Minh.
- [3] Phòng Bộ Công chánh (1963), *Nghị định số 67/268-NĐ/CC sửa đổi Nghị định số 63-013/NĐ/CC ngày 21-1-63 về việc thành lập Ban Thư ký thường trực thành Văn phòng thường trực của Ủy ban quốc gia về sông Cửu Long*, Hồ sơ số 1088, Trung tâm lưu trữ Trung ương 2, Tp. Hồ Chí Minh.
- [4] Phòng Bộ Công chánh (1967), *Phúc trình của Ủy ban Quốc gia sông Cửu-Long ngày 7-1-1967 về Hoạt động của Ủy ban Mê Công từ ngày thành lập*, Hồ sơ số 1092, Trung tâm lưu trữ Trung ương 2, Tp. Hồ Chí Minh.
- [5] Phòng Bộ Công chánh (1967), *Đồ biểu tổ chức văn phòng Ủy ban quốc gia về sông Cửu-Long*, Hồ sơ số 1088, Trung tâm lưu trữ Trung ương 2, Tp. Hồ Chí Minh.
- [6] Phòng Bộ Công chánh (1967), *Hội nghị thứ 33 của Ủy ban Mê Công (khóa đặc biệt) tại Vientiane ngày 12, 13-10-1967 - Tờ trình của Trưởng phái đoàn Việt Nam*, Hồ sơ số 1087, Trung tâm lưu trữ Trung ương 2, Tp. Hồ Chí Minh.
- [7] Phòng Bộ Công chánh và Giao thông vận tải (1968). *Tờ trình của Phái đoàn Việt Nam tham dự Phiên họp thứ 36 (đặc biệt) của Ủy-Ban Mekong tại Bangkok ngày 5-7-1968*, Hồ sơ số 31, Trung tâm lưu trữ Trung ương 2, Tp. Hồ Chí Minh.
- [8] Tuyet L. Cosslett, Patrick D. Cosslett. (2014), *Water Resources and Food Security in the Vietnam Mekong Delta*, Nature.
- [9] Jeffrey W. Jacobs (1995), Mekong Committee History and Lessons for River Basin Development, *The Geographical Journal*, Vol.161, No.2.